

KOSOVO 2020: Pozamašna agenda za vladu



decembar 2019



KOSOVO 2020: POZAMAŠNA AGENDA ZA VLADU

Odricanje od odgovornosti:

Stavovi i analize u ovom političkom izvještaju su izričito stavovi Grupe za Balkan ne odražavaju stavove donatora.

Autor: Balkanska grupa za istraživanje politika (BPRG)



Norwegian Embassy

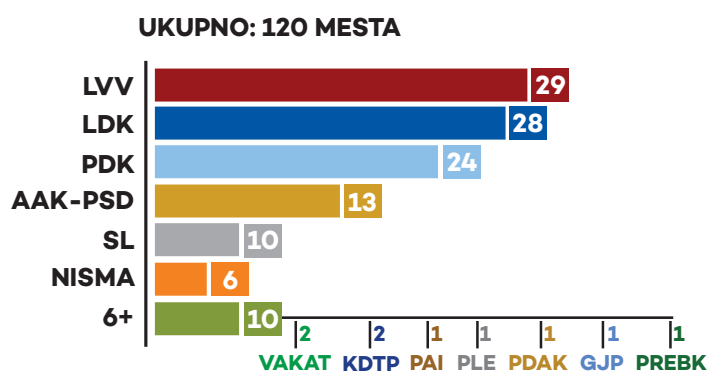
SADRŽAJ

UVOD	2
VLADINI PRIORITETI	4
VELIČINA I STRUKTURA KABINETA	5
JAVNA UPRAVA	7
ERA I SSP	9
DIJALOG SA SRBIJOM	12
SPOLJNI POSLOVI	15
PRAVDA	18
OBRAZOVANJE	22
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA	24
ŽIVOTNA SREDINA	26
EKONOMIJA I RAZVOJ	30

UVOD

Dana 6. oktobra, građani Kosova su izašli na birališta treći put u pet godina.¹ Dvadeset i pet stranaka kandidovalo se za izbore, od kojih 7 za albansku većinu, 4 predstavljaju srpske zajednice, a ostatak se kandiduje za mesta rezervisana za ostale nevećinske zajednice. Rezultati su označili pomak u kosovskoj politici. Pokret Samoopredeljenje (Vetëvendosje - LVV) je pobedio na izborima sa 29 mandata, čime je njegov lider, Aljbin Kurti, verovatni sledeći premijer. Demokratski Savez Kosova (Lidhja Demokratike e Kosoves - LDK) na drugom mestu, sa 28 mesta. Demokratska Partija Kosova (Partija Demokratike e Kosoves - PDK) dobila je 24 i planira da ostane u opoziciji nakon 12 godina na vlasti. Njeni bivši partneri u vladi nisu se bolje snašli; Alijansa za budućnost Kosova (Aleanca Ardhmerine e Kosoves - AAK) bivšeg premijera Haradinaja osigurala je 13 mesta, a nijedno nije ostavila svom koalicionom partneru, Socijaldemokratskoj partiji Kosova (Partija Socialdemokrate e Kosoves - PSD), stranci nastaloj izdvajanjem iz redova Samoopredeljenja na čelu sa Špendom Ahmetijem. U međuvremenu, koalicija sastavljena od NISMA i Alijanse Novo Kosovo (Aleanca e Kosova e Re - AKR) jedva je prešla prag za osvajanje 6 poslaničkih mesta (4, odnosno 2).²

Haradinajevu vladu, uspostavljenu u septembru 2017. godine, činile su 4 velike glavne stranke, mnoštvo manjih stranaka i stranke koje predstavljaju Srbe i druge manjine.³ Zapravo, vladi je nedostajala doslednost, stvorila je monstruozni kabinet i čelnici institucija nisu uspeli da koordiniraju.⁴ Kao i većina vlada u poslednjoj deceniji, ona je iznela inicijative proistekle iz evropskih procesa ili na zahtev međunarodnih partnera, a koje imaju malo kontroverzi. Sa druge strane, proizvela je nekoliko vlastitih inicijativa i nije poboljšala upravljanje zemljom i socijalne, političke i ekonomske perspektive.



Tokom ovog perioda, Skupština je usvojila 109 zakona od kojih 26 odgovara instrumentima ratifikacije različitih međunarodnih sporazuma (8 sa Evropskom unijom, 1 multilateralni i 17 bilateralnih sa evropskim zemljama ili finansijskim institucijama).⁵ Ostatak se bavi širokim spektrom pitanja, od

¹ Premijer Ramuš Haradinaj podneo je ostavku 19. jula u Hagu na saslušanju u Specijalnom tužilaštvu. To je prerano prekinulo njegovu vladu i takozvanu PANA koaliciju, manje od dve godine nakon što je osnovana. Bez drugog kandidata, Skupština je izglasala raspuštanje 22. avgusta, a predsednik Republike raspisao je vanredne izbore koji su održani 6. oktobra 2019.

² Za više informacija o rezultatima izbora i putu dalje pogledajte Balkan Group, Kosovo 2019: Izbegavanje post-izborne krize, novembar 2019, na <https://balkangroup.org/blog/post/kosovo-19-avoiding-post-electoral-crisis-roadmap-certification-inauguration>

³ Za više informacija o Haradinajevoj vladi, pogledajte Balkanska grupa, *Još jedan visoki ulog za Kosovo: Haradinajeva vladina izazovna agenda*, septembar 2017, i Balkanska grupa, *Još 100 dana Ramuša Haradinaja*, decembar 2017

⁴ I domaći izvori i međunarodne organizacije više puta su ukazivali na nedostatak koordinacije unutar vlade, a ponekad čak i unutar odeljenja, kao izvora za neuspeh brojnih javnih politika. Za globalni pregled, videti Evropska komisija, *Izveštaj Kosova * 2019*, SWD (2019) 216 final, Strazbur, 29. maja 2019, str. 10. O njegovim efektima na sektorska pitanja videti Kosovski institut za istraživanje i razvoj politika, *Rodna analiza Nacionalnog programa za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2017-2021 i 2018-2022*, oktobar 2019, str. 24 i Institut za političke studije u Prištini, *Kritički pregled organizacije i sprovođenja kosovske spoljne politike*, 2018, str. 20

⁵ Ti međunarodni sporazumi uključuju zloglasni Sporazum o demarkaciji granice sa Crnom Gorom, koji se pokazao tako razdvajajući za vladu Mustafe. Takođe je uključena Ratifikacija sporazuma o instrumentu pretprijetne pomoći između Kosova i EU za period 2016 - 2018. Kompletna lista može se konsultovati (na albanskom jeziku) u Skupštini Republike Kosovo, *Potvrđivanje zakona (Evidenca*

strukture pravosuđa do korporativnog prava i poreznih propisa; većina njih proizilazi iz evropske reformske agende (ERA).⁶

Raspuštanjem Skupštine, nekih 50 nacrti zakona koji se razmatraju postalo je „nezavršeni posao“ i zahtevaće njihovo ponovno uvođenje ukoliko budu odobreni. Funkcionalna revizija sektora vladavine prava i pravde 2020. nastaviće se u okviru nove vlade, tako da se očekuju dalje zakonodavne aktivnosti u doglednoj budućnosti.⁷ Odlazeća vlada razvila je pregovore sa EU o ERA II; napredni nacrt predstavljen je za šire konsultacije sa drugim akterima u aprilu 2019. Ipak, njegovo pokretanje bilo je predmet neslaganja između EU i vlade Kosova.⁸ ERA II će verovatno biti pokrenut ubrzo nakon što vlada preuzme dužnost, a biće potrebna nova grupa zakonodavnih akcija i inicijativa da bi se u potpunosti izgradio i primenio reformski proces prve faze.⁹

Prostor za manevar nove vlade biće ograničen i društveno-ekonomskom stvarnošću, sa neefikasnom državom, gladnom fondova i nefunkcionalnim partijskim sistemom, i potrebom da se krene napred u različitim međunarodno sponzorisanim procesima. Sve to u teškom političkom pejzažu. Uprkos tome što se izbori odvijaju uredno i bez incidenata, odnosi među političkim strankama i dalje su napeti.¹⁰ Iako je prethodni mandat bio znatno smireniji od perioda 2014 - 2017, vladajuća koalicija koju predvodi Ramuš Haradinaj nije bila u stanju da postigne konsenzus sa opozicijom, a podeljeni Sporazum o razgraničenju granice ponovo je dokazao demokratsku nezrelost kosovskih političkih stranaka.¹¹ Članovi vladajućih koalicija takođe su imali problematičan odnos; Premijer Haradinaj imao je napete razmene reči i izjava sa predsednikom Hašimom Tačijem i predsednikom Skupštine, Kadrijem Veselijjem, liderom PDK-a, najveće stranke koalicije. U određenom trenutku, odnosi među njima su se bili raspali do tačke da su odbijali da razgovaraju jedni sa drugima, a optuživali su jedni druge za podrivanje sopstvene pozicije.¹²

e *Ligjeve*), 4. septembra 2019, na

http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/Evidencaeligjeve_upXpvBN35N.pdf

⁶ Ovo obuhvata jedan broj zakona koji regulišu pravosudni sistem, kao što su Zakon o Sudskom savetu Kosova (decembar 2018), Zakon o beležništvu (decembar 2018), Zakon o Krivičnom zakoniku (januar 2019) i Zakon o Kosovskom Tužilačkom savetu (april 2019).

⁷ Nekoliko izveštaja iz perioda neposredno pre izbora smatrali su da je rad ovog sastava Skupštine najslabiji od njenog uspostavljanja. Kosovski demokratski institut napomenuo je da 4/5 zakonodavne agende ostalo netaknuto do trenutka raspuštanja Skupštine. Pogledajte više u Prishtina Insight, *Nova skupština, Stari problemi, poslanici upozoravaju*, 19. avgusta 2019, na <https://prishtinainsight.com/new-assembly-old-problems-mps-warn/>

⁸ Evropska unija je odbila da lansira ERA usled neslaganja oko tarifa koje je Kosovo uvelo za robu koja dolazi iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Intervju Balkanske grupe, Službenici Kancelarije EU na Kosovu i vlade, maj 2019.

⁹ Za više informacija o ERA I, pogledajte Balkansku grupu, *Evropsku reformsku agendu za Kosovo: Izazovi dobrom planu*, novembar 2016. i Balkanska grupa, *Evropska reformska agenda: Dobro upravljanje i vladavina prava, Izveštaj o napretku*, oktobar 2017

¹⁰ Administracija izbora se dosledno poboljšavala tokom poslednje decenije. Kratki parlamentarni izbori 2019. dobro su sprovedeni, pratili su pluralnu kampanju opisanu kao „živahnu“ i protekli su bez većih incidenata. Srpska područja, međutim, ostaju crna tačka u kojoj neprimereni pritisak protiv bilo koje opozicije vrše pristalice hegemonističke Srpske liste koju sponzorise Beograd. Za više informacija pogledajte: Misija za posmatranje izbora Evropske unije Kosovo* 2019, PRELIMINARNI IZVEŠTAJ *Dobro vodeni i transparentni izbori na koje je uticao neravnomeran položaj, a narušeni zastrašivanjem i nedostatkom konkurencije u područjima kosovskih Srba*, 8. oktobra 2019, na https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ps_final_version.pdf

¹¹ U martu 2018. plenarna sednica u Skupštini čiji je cilj ratifikacija sporazuma morala je da bude obustavljena kada je pokret Samoopredeljenje, tada u opoziciji, ponovo pribegao tome da baci suzavac u prostoriju.

¹² Udaljenost između predsednika i premijera postala je očigledna tokom i nakon samita u Berlinu, gde ne samo da su organizovali odvojeni prevoz, već su javno iskazali svoje neslaganje u vezi sa odnosima sa Srbijom i tarifama koje je Haradinajeva vlada uvela za srpsku robu.

Samoopredeljenje i LDK su napravili snažnu, ali ponekad ne baš odanu, opoziciju Haradinaju; ako udruže snage u vlasti, suočiće se sa istim tretmanom ostacima koalicije PAN.¹³

Konkretno, Haradinajev AAK će oštro braniti tarife protiv srpske robe ukoliko Kurtijeva administracija pokuša da ih ukloni.¹⁴ Kurti je jasno rekao da tarife nisu njegova inicijativa.¹⁵ Pored toga, PDK, koja bi tada bila najveća opoziciona stranka, biće izazovni partner novoj vladi. Stalno lično nezadovoljstvo, deljena istorija nepoverenja i neslaganja i sukobljeni ego će otežati izgradnju, ako ne i onemogućiti, konstruktivne odnose.

Dalje, kako će nova vlada komunicirati sa predsednikom Tačijem i njegovom kancelarijom ostaje neizvesno. Predsednik Tači je do sada obavljao više centralnu ulogu u kosovskoj politici od svojih prethodnika, zbog stalnog prisustva njegove bivše stranke u prethodnim vladama. Međutim, u vladi koju će voditi Samoopredeljenje i LDK, njegov uticaj će se sigurno smanjiti. U stvari, s obzirom na prošle animozitete, verovatno je da će se trenje nastaviti, barem do kraja Tačijevog mandata 2021. Ukoliko šef države ne bude uspeo da izgradi radni odnos sa šefom vlade, brojna pitanja će biti u riziku od zastoja, uključujući ovde i spoljne poslove i dijalog sa Srbijom. Slično tome, različita imenovanja za nezavisne ustavne institucije mogu postati nepotrebno komplikovana.¹⁶

Međutim, Vlada može da učini mnogo toga; naći će mnogo veću slobodu za pokretanje sopstvenih inicijativa o zdravstvenom sistemu, zaštiti životne sredine, planiranju i koordinaciji politika i borbi protiv neformalne ekonomije i korupcije.

VLADINI PRIORITETI

Nova vlada koja preuzme vlast, bez obzira na „boju dresova“, naslediće dugu listu pitanja od svog prethodnika. Nefunkcionalni zdravstveni i obrazovni sistemi, neoporezovana siva ekonomija, sporo i često neefikasno pravosuđe, slaba javna uprava, sve ovo zahteva velike intervencije. Neuspeh javnih usluga grafički je ilustrovan velikim brojem pacijenata koji se leče u inostranstvu i redovnim upisom dece političara u privatne i međunarodne škole.¹⁷ Da bi dodatno zakomplikovali stvar, uprkos generalno srdačnoj kampanji koja je prethodila izborima, odnosi između ključnih političkih aktera i dalje su napeti; lideri ne veruju jedni drugima, a osnovne norme saradnje između aktera i dalje nedostaju.

¹³ Koalicija PAN kandidovala se na izborima 2017. godine, osvojivši 39 mandata i postala najveća politička grupacija u vreme konstituisanja Skupštine. Dobila je podršku AKR-a (koji je vodio koaliciju sa DSK), Srpske liste, nekih stranaka koje predstavljaju manjine i nekoliko poslanika koji su napustili LDK da bi formirali vladu koju podržavaju 62 poslanika, postajući koalicija PANA. U 2019. godini, članovi su radili odvojeno, daleko lošije; PDK je dobio 28 mesta, AAK, 13, i Nisma-AKR, 6.

¹⁴ Intervju Balkanske grupe, član AAK-a, Priština, 21. oktobra 2019. godine,

¹⁵ U intervjuu britanskom listu The Guardian, Kurti je izjavio da će „stopostotne uvozne tarife [...] na srpsku robu biti ukinute samo ako postoje pune recipročne mere za oslobađanje kosovske trgovine u Srbiji [i] Beogradu takođe [...] okončati svoju međunarodnu diplomatsku kampanju kako bi ubedio zemlje da povuku priznanje Kosova.“ Za više informacija pogledajte ceo intervju na <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/21/kosovo-likely-new-leader-albin-kurti-condemns-eu-balkans-policy>

¹⁶ Prema članu 84 Ustava, predsednik vodi spoljnu politiku, odlučuje o uspostavljanju diplomatskih misija, postavlja ambasadore, komandanta Kosovskih bezbednosnih snaga, ključno osoblje Kosovske obaveštajne agencije, predsedavajućeg Centralne izborne komisije i Guvernera i odbor Centralne banke. Iako se većina njih vrši u konsultaciji sa ili na predloge drugih institucija, sloboda diskrecije predsednika u takvim stvarima nije utvrđena ustavnim putem.

¹⁷ Između januara i septembra 2019. godine u inostranstvu lečeno je 1.063 kosovskih pacijenata u budžetu koji košta više od 10 miliona, pogledajte više u Gazeta Blic, *Preko 500 ljudi koji čekaju lečenje u inostranstvu, preko 10 miliona evra*, 4. novembra 2019. godine, na <https://gazetablic.com/mbi-500-persona-presin-per-sherim-jashte-vendit-shpenzohen-mbi-10-milione-euro/>. Istovremeno, visoki političari, uključujući predsednika Tačija, premijera Haradinaja i predsednika Skupštine Kadrija Veselija, svoju decu šalju u privatnu školu. Pogledajte više na Zeri, *Političari vode decu u skupe škole*, 2. septembra 2019. na <https://zeri.info/aktuale/284661/politikanet-i-cojne-femijet-ne-shkolla-te-shtrenjta/>

To posebno važi za slučaj Albina Kurtija, vođe pokreta Samoopredeljenje, koji je veći deo svog vremena proveo u opoziciji (a pre toga kao aktivista) napadajući druge stranke, uključujući njegovog trenutnog potencijalnog partnera LDK.¹⁸

Ako Kurti želi da obezbedi da bude premijer i ostane na vlasti, moraće da izgradi neke odnose i sa svojim koalicionim partnerom i sa opozicijom, sa kojima se nikada nije pokušao pomiriti. Svaka nova vlada moraće stvoriti povoljnu klimu za sprovođenje obećanih reformi. Posebno u slučaju Kurtija, to bi podrazumevalo preokret i druženje sa opozicijom od prvog dana.

Ovi prioriteti za novu vladu koji su navedeni u daljem tekstu ne nameravaju da budu sveobuhvatni, ali da predstave pregled najvažnijih pitanja na kojima će vlada morati da radi kako bi obezbedila napredak. Sastav vlade, unutrašnja politika i međunarodni razvoj događaja takođe mogu uticati na definisanje prioriteta. Ipak, ova pitanja zahtevaju pažnju i neće kratkoročno nestati sa javne agende.

VELIČINA I STRUKTURA KABINETA

Prava veličina vlade, poboljšanje koordinacije politika i učinka

Bez posebnog zakona koji reguliše sastav, strukturu i funkcionisanje Vlade, koaliciona politika je istorijski dovela do toga da su velike vlade primile različite stranke, što je rezultiralo mnogim malim odeljenjima sa malo nadležnosti.¹⁹ Poslednja vlada postavila je rekord sa 21 ministarstvom i više od 80 zamenika ministara čije su funkcije često bile više ukrasne nego stvarne.²⁰ Istraživački izveštaj vezan za prvih 100 dana vlasti utvrdio je da je „armija zamenika ministara“ bila angažovana na sastancima između sebe i sa drugim zvaničnicima koji imaju malo veza sa vladinim prioritetima ili inicijativama; koštaju više od milion evra mesečno samo u osnovnoj plati, ne računajući druge beneficije.²¹

Stoga nije iznenađujuće da je većina stranaka glasala na ovim izborima sa obećanjem da će smanjiti veličinu kabineta, smanjiti broj ministarstava i ograničiti broj zamenika ministara na nekoliko po odeljenju. Prevelika veličina prethodnih vlada bila je rezultat post-izbornih koalicija, a ne političke odluke, što podriiva koordinaciju i procese donošenja politika. Na tu temu, i Samoopredeljenje i DSK održali su izbore razgovarajući o formiranju vlade koju čini 12 ministarstava.²²

¹⁸ Samoopredeljenje je više puta mobilisalo velike anti-vladine proteste i koristio suzavac da bi poremetio parlament. Pogledajte Rojters, *Demonstranti se bore protiv policije dok Kosovo odobrava sporazum sa Srbijom*, 27. juna 2013, na <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-protests/protesters-fight-police-as-kosovo-approves-serbia-deal-idUSBRE95Q0P420130627>; Balkan Insight, *Kosovska opozicija organizuje anti-vladin protest*, 18. aprila 2015, na <https://balkaninsight.com/2015/04/18/kosovo-opposition-stage-anti-government-protest/>; Radio Slobodna Evropa, *četvoro osuđenih na Kosovu za napad na parlament 2016. godine*, 17. novembra 2017, na <https://www.rferl.org/a/four-sentenced-kosovo-parliament-attack/28860390.html>; CNN, *Opoziciona stranka koristi suzavac u kosovskom parlamentu*, 21. marta 2018 na <https://edition.cnn.com/2018/03/21/europe/kosovo-parliament-tear-gas-intl/index.html>, i Prishtina Insight, *Samoopredeljenje poziva na novi talas protesta protiv vlasti*, 4. aprila 2019, na <https://prishtinainsight.com/Vetëvendosje-calls-for-new-wave-of-protests-against-the-government/>.

¹⁹ Trend hipertrofiranih vlada nije počeo kod Haradinaja, iako ga je on preneo na novi nivo. Isa Mustafa je već imao 45 zamenika ministara u 19 ministarstava, a jedan broj ministara je bio bez portfelja. Vidi Kallxo, *Mustafa vs Haradinaj: Vlada sa više zamenika ministara [Mustafa vs Haradinaj: Qeveria me më Shumë Zëvendësministra]*, 5. decembar 2019, na <https://kallxo.com/krypometer/mustafa-vs-haradinaj-qeveria-shume-zevendesministra/>.

²⁰ Gazeta Express, *Mnogo zamenika ministara i malo posla [Shumë zëvendësministra e pak punë]*, 13. oktobra 2018, na <https://www.gazetaexpress.com/lajme-shume-zevendesministra-e-pak-pune-585006/>.

²¹ Prishtina Insight, *Od krava i muškaraca: Kako vojska kosovskih zamenika ministara provodi svoje vreme*, 27. jula 2018. godine, na <https://prishtinainsight.com/of-cows-and-men-how-an-army-of-kosovo-deputy-ministers-spend-their-time-mag/>.

²² Prishtina Insight, *Političke stranke obećavaju da će smanjiti vladina ministarstva*, 26. septembra 2019. godine, na <https://prishtinainsight.com/political-parties-pledge-to-cut-government-ministries/>.

Kosovska politika mora napustiti politiku korišćenja ministarstava kao „parkinga“ za koalicione partnere. Nova vlada bi trebalo da ograniči broj ministarstava na prihvatljiv broj. U praksi ne postoji idealna veličina vlade; Studija koju je sprovedla Evropska komisija pokazala je da se većina evropskih zemalja kreće između 12 i 18 ministarstava, a 14 je najčešći broj.²³ U slučaju Kosova, postoji niz oblasti na kojima bi se konsolidacija lako mogla dogoditi; Ekonomski razvoj treba da se spoji sa trgovinom i industrijom, a novo ministarstvo bi moglo da apsorbuje inovacije i preduzetništvo i ruralni razvoj. Ministarstvo dijaspore moglo bi postati odeljenje Ministarstva spoljnih poslova. Ministarstvo državne uprave, koje bi moglo preuzeti upravu lokalne samouprave, trebalo bi da ima pojačanu ulogu u jačanju javne službe, glavnih pravila i usluga za sve sektore vlade, delujući tako na administrativnom nivou. Slično tome, pozicija zamenika ministra trebalo bi da se koristi za koordinaciju područja politike unutar ministarstva, a ne za nagrađivanje članova stranke. Što se tiče ministara, nova vlada treba da prioritetno postavi nadležna lica za tu poziciju, sa relevantnim poreklom u sektoru. Slično tome, predstavniku zajednica trebalo bi ponuditi relevantne portfelje sa nacionalnim dometom, umesto samo pitanjima zajednice, kako bi se olakšala njihova politička integracija i angažman.

PREPORUKE:

- Imenovati vladu sa **15-16 ministarstava**, usredsrediti se na performanse ministarstava i odeljenja i izbeći dugotrajno restrukturiranje;
- Osigurati da struktura kabineta odgovara **sektorskim potrebama**, sa odeljenjima koja pokrivaju područja politike (obrazovanje, zdravstvo, ekonomski razvoj, poljoprivreda, životna sredina, pravda, evropske integracije, spoljni poslovi);
- Imenovati **verodostojne kandidate** za ministarske i državne funkcije;
- Odmah da se donese **Zakon o Vladi** koji će regulisati strukturu, veličinu i sastav izvršne vlasti, uz najširu moguću podršku;
- Povećati **zastupljenost žena** na rukovodećim pozicijama - na ministarskom nivou ne manje od zastupljenosti žena u Skupštini i **50 procenata** na nivou kabineta i kancelarija;
- Angažovanje **zamenika ministara** sa ulogom **koordinatora** politike u okviru njihovih ministarstava.

²³ Evropska komisija, *Uporedni pregled karakteristika i performansi javne uprave u EU28*, Brisel, 2018, na <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19208&langId=en>

JAVNA UPRAVA

Sprovesti reforme i izvršiti profesionalizaciju državne službe

Odlazeća vlada usvojila je tri važna zakona koja regulišu funkciju javne službe zemlje; Zakon o javnim službenicima, Zakon o platama i Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.²⁴ Ovi zakoni imaju za cilj da regulišu status i plate administracije sa 82.000 ljudi na platnim spiskovima. Međutim, sekundarno zakonodavstvo nije dovršeno pre vanrednih izbora što je dovelo do više odlaganja.²⁵ Kako bi se dodatno zakomplikovala stvar, Ustavni sud je početkom novembra uveo privremene mere, suspendujući Zakon o javnim službenicima do februara 2020.²⁶ Mesec dana kasnije, u decembru 2019. godine, ista sudbina zadesila je i Zakon o platama.²⁷ Imajući to u vidu, ceo proces je skoro potpuno zamrznut u mesecima koji slede. Ovo je zadržalo podršku budžetske podrške EU za procesnu reformu javne uprave.²⁸ Nova vlada moraće odmah da ponovo stavi u proces zakone iz oblasti reforme javnih službi, ukoliko Ustavni sud odluči da ih delimično ili u potpunosti suspenduje i stavi ih na snagu pre juna 2020. godine.

Pored toga, ERA i Nacionalna strategija za modernizaciju administracije zahtevaju više akcija; ključno je prestrukturiranje nezavisnih agencija i odbora.²⁹ Prema planu, agencije će se smanjiti sa 79 na oko 40, a vlada će preuzeti mnoge od njih koje je formirala Skupština.³⁰ Prethodne vlade nisu imale volju da restrukturiraju nezavisne agencije, koje su često zapošljavale militante i članove stranke. Još jedan front nove vlade biće neprestani nedostatak finansijskih sredstava i kapaciteta Kosovskog instituta za javnu upravu (KIPA), koji je odgovoran za profesionalno usavršavanje državnih službenika. Ovo telo treba da ojača sa prioritonom kako bi se poboljšale veštine i stručnost za ljude zaposlene u javnim službama, a obuke bi trebalo da postanu obavezne za državne službenike.³¹

²⁴ Zakon o javnim službenicima (februar 2019), Zakon o platama u javnom sektoru (februar 2019) i Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (februar 2019). Vidi takođe Evropska unija na Kosovu, *Zajednički dogovoreni zaključci EU i Specijalne grupe za reformu javne uprave*, 26. aprila 2018, [na https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform](https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform)

²⁵ Nadzorno ministarstvo za državnu upravu pokrenulo je u septembru konsultacije o nacrtima za 3 propisa predviđena Zakonom o javnim službenicima; Uredba o proglašenju statusa javnih službenika, Uredba o suspenziji, otpuštanju iz državne službe i Uredba o disciplini i pritužbama javnih službenika. Više informacija dostupno na <https://map.rks-gov.net/page.aspx?id=1,5,885>

²⁶ Ombudsman je podneo ustavnu žalbu na paket zakona, smatrajući da je narušio njegovu nezavisnost i ustavnu autonomiju. Ustavni sud se u načelu saglasio o potrebi uvođenja privremenih mera kako bi se sprečila nenadoknadiva šteta. Vidi Odluku o privremenoj meri u slučaju br. K0203/19 Ustavni pregled pojedinih članaka zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, br: VPM 1472/19, 25. novembra 2019, na http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/11/ko_203_19_vmp_ang.pdf

²⁷ Koha.Net, *Ustav suspenduje zakon o platama do 30. marta 2020. godine* [kushtetuesja pezullon ligjin per paga deri me 30 mars 2020], 12. decembra 2019. na, <https://www.koha.net/arberi/198698/kushtetuesja-pezullon-ligjin-per-paga-deri-me-30-mars-2020/>

²⁸ EU je obećala direktnu podršku od 25 miliona evra. Nedavno je objavljena prva tranša u iznosu od 5,5 miliona eura. Akcioni program za Kosovo* za 2016. godinu - Deo II - Sektorska budžetska podrška, C (2016) 8458 final, decembar 2016, na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa2016_ks_action_programme_part_ii_annex.docx.pdf

²⁹ Za više informacija o ERA I, pogledajte Balkansku grupu, *Evropski program reformi za Kosovo: Izazovi dobrom planu*, novembar 2016; Balkanska grupa, *Evropska reformska agenda: Dobro upravljanje i vladavina prava, Izveštaj o napretku*, oktobar 2017. i Balkanska grupa, *Još jedan visoki ulog za Kosovo: Haradinajeva izazovna agenda*, septembar 2017.

³⁰ Akcija 1.4. Evropske reformske agende zahteva „[c] uspostavljanje nezavisne revizije mehanizama odgovornosti svih nezavisnih institucija, agencija i regulatornih tela“. Ta mera je konkretizovana u *Akcionom planu za racionalizaciju agencija* koji je objavilo Ministarstvo za državnu upravu, na <https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/BB5C24F7-AF28-440E-9505-A29FF9CB5105.pdf>

³¹ „Profesionalni razvoj državnih službenika i dalje je problem, jer [KIPA] nema budžet i kapacitete za pružanje potrebne obuke“, Evropska komisija, *Izveštaj Kosova * 2019*, 2019, str. 12. Takođe videti SIGMA, *Izveštaj o nadgledanju: Principi javne uprave - Kosovo*, OECD, novembar 2017

Vlada je ostvarila slab napredak u oblasti planiranja i koordinacije politika. U 2014. godini vladine agencije su imale više od 220 prioriteta raspoređenih u više od 90 strategija, zbog čega je planiranje politike bilo fragmentirano i neefikasno.³² Mustafa je smanjio broj strategija na 56 i uveo Nacionalnu strategiju za razvoj (NDS).³³ Ipak, ni to nije bilo dovoljno; samo Ministarstvo unutrašnjih poslova ima 11 strategija, plus dve druge koje su nedavno završene. U 2018. vlada je donela uputstvo za pojednostavljenje strateških dokumenata i akcionih planova.³⁴ Uz podršku EU, Kancelarija za strateško planiranje pokrenula je Nacionalni menadžment strateškog okvira (NSMF), koji ima za cilj da pomogne u planiranju i budžetiranju politika na osnovu sektorskih prioriteta.³⁵ NSMF ima za cilj da modernizuje planiranje i budžetiranje politike, organizujući je po sektorima. Ova duboka promena zahteva političku podršku, promenu institucionalnog razmišljanja i efikasnije planiranje. Trebalo bi napredovati zajedno sa novim Zakonom o vladi i pomoći u organizovanju upravljanja na sektorskim osnovama.

Jednako je važno, nedavne vlade nisu uspele da spreče nepotizam, postavljajući članove stranke na javne funkcije. Ta praksa je prekršila sporazum sa Velikom Britanijom o nadgledanju i podršci zapošljavanju javnih službenika zasnovanom na zaslugama, što je dovelo do smanjenja uloge donatora i do kritika međunarodne zajednice i civilnog društva.³⁶ Nova vlada bi trebalo da se ponovo uključi u projekat, poveća njegov opseg kako bi obuhvatio širi spektar institucija i uključio civilno društvo i druge međunarodne stručnjake kako bi se osiguralo zapošljavanje i imenovanja zasnovana na zaslugama. Istovremeno, Zakon o ravnopravnosti polova trebalo bi da postane kriterijum za imenovanje javnih službenika sa ciljem da se osigura povećanje zastupljenosti žena na svim nivoima vlasti.³⁷ Ovo bi trebalo početi na političkom nivou (ministri) i obuhvatiti administraciju (sekretare ministarstva i direktore) i pozicije poverenja (kabinete i savetnike).

³² Intervju Balkan Group, sa vladinim zvaničnikom, Priština, novembar 2019

³³ Nacionalna razvojna strategija formalno je usvojena 22. januara 2016. i ima za cilj da promoviše ekonomski razvoj i konkurentnost u okviru SSP-a sa EU. U njemu su utvrđeni prioriteti vlade na tim poljima za period 2016-2021. godine, pokušavajući da usklade prioritete i akcione planove različitih ministarstava, uzimajući u obzir ciklus planiranja Evropske unije za zapadni Balkan, kako bi se pojednostavio ciklus politika što je više moguće.

³⁴ Administrativno uputstvo (GRK) br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova, 16. aprila 2018, na <http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2018/04/UDH%C3%8BZIMI-ADMINISTRATIV-QRK-NR.-07-2018-P%C3%8BR-PLANIFIKIMIN-DHE-HARTIMIN-E-DOKUMENTEVE-STRATEGJIKE-DHE-PLANEVE-T%C3%8B-VEPRIMIT-28-03-2018.pdf>

³⁵ Državni budžet se zasniva na odeljenjima i agencijama, podeljenim po 57 budžetskih organizacija.

³⁶ Prioritet 1.6, akcija i pokazatelj 6 Evropske reformске agende pozivaju Vladu da postupa po preporukama Agencije za borbu protiv korupcije kako bi se „osigurala primena MoR-a potpisanog između Skupštine i Vlade sa jedne strane i Ambasade Velike Britanije u Prištini, sa druge strane, za imenovanje članova odbora nezavisnih institucija i agencija Osiguravanje transparentnih, selekcionih i nepolitičkih procesa selekcije u skladu sa zakonom za sve nezavisne institucije, agencije i regulatorna tela kao i za javnost kompanije”. Kršenja sporazuma o zapošljavanju zasnovanom na zaslugama dokumentovao je BIRN, vidi Balkan Insight, *Politička pripadnost i dalje kvalifikacija za posao na Kosovu*, 5. oktobra 2018, na <https://balkaninsight.com/2018/10/05/political-affiliation-still-a-job-qualification-in-kosovo-10-03-2018/>

³⁷ Balkanska grupa, *Žene u politici, rodna (ne)ravnopravnost u politici i odlučivanju*, februar 2018, na <https://balkangroup.org/blog/post/articles/grate-ne-politike-pabarazia-gjinore-ne-politike-dhe-vendimmarrje> i Balkan Group, *Zaključci sa okruglog stola o uključivanju žena: neravnopravna zastupljenost žena u politici i donošenje odluka*, Priština, 26. februara 2018, na https://www.balkangroup.org/storage/app/media/Conclusions%20of%20the%20political%20dialogue%20round-table/01.04.2019_BPRG_Conclusions%20of%20the%20political%20dialogue%20round-table_%20Inclusion%20of%20Women%20in%20Politics%20and%20Decision-Making-edited.pdf

PREPORUKE:

- Pregledati zakonodavstvo o **reformi javne uprave** sa prioritetom, poboljšati **konsultacije** sa političkim strankama, ekspertima, nezavisnim institucijama, tj. ombudsmanom, i civilnim društvom kako bi se zakonodavstvo prilagodilo predstojećoj ustavnoj presudi i stupilo na snagu u junu 2020. godine;
- Potpuno i bez odlaganja sprovesti **restrukturiranje nezavisnih agencija**;
- Imenovati **zamenika premijera za koordinaciju politika** i zajedno sa Kancelarijom za strateško planiranje unaprediti mehanizme koordinacije politika;
- Smanjiti **strategije** i pojednostaviti **planiranje politika** i prioriteta sa SSP i ERA, podržati nacionalni okvir za upravljanje strategijom i sektorsko budžetiranje;
- Podržati **Kosovski institut za javnu upravu** odgovarajućim budžetom i osobljem, ojačati zakonodavstvo i učiniti **obuku** obaveznom;
- Primeniti **Zakon o ravnopravnosti polova** i poboljšati rodnu zastupljenost u vladi i kabinetima; ojačati pozitivne mere i sankcije za kršenje zakona.
- Povećati ulogu projekta koji finansira Velika Britanija ili sličnih inicijativa za **podršku fer i na zaslugama zasnovanim procesima zapošljavanja** i novih imenovanja; proširiti opseg projekata ove vrste i pozvati međunarodne stručnjake i civilno društvo da nadgledaju proces zapošljavanja i imenovanja.

ERA I SSP

Preuzeti u svoje ruke ERA i institucionalizovati reforme

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu u aprilu 2016. Ovaj dokument, prvi ugovorni odnos ikada između Kosova i EU, sastojao se od 144 članova, 7 aneksa, 5 protokola i zajedničke izjave. Usmeren na podršku demokratiji, vladavini prava, stabilnosti i ekonomskom razvoju, otvorio je kanale za unutrašnji i međunarodni politički dijalog.³⁸ Takođe je obuhvatio širok spektar praktičnih pitanja koja se tiču trgovine, carina, intelektualne i industrijske svojine i zaštite investicija.³⁹

Ubrzo nakon stupanja na snagu, vlada Ise Mustafe uvela je Nacionalni program primene SSP-a (NPISSP), koji je predvideo kratke i srednjoročne prioritete, podeljene u tri bloka; Politički kriterijumi, ekonomski kriterijumi i evropski standardi (reprodukcija 35 poglavlja eventualnog pregovora o pristupanju).⁴⁰ NPISSP, koji je čisto nacionalni dokument, brzo je zamenjen detaljnijom evropskom reformskom agendom (ERA), zajedničkom inicijativom koju su u novembru 2016. pokrenule vlada i Evropska unija.

³⁸ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova *, sa druge strane, Brisel, 2. oktobar 2015, čl. 1, na https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/stabilisation_and_association_agreement_eng_0.pdf

³⁹ Proces stabilizacije i pridruživanja čiji je cilj olakšavanje obnove i eventualne integracije Zapadnog Balkana u EU pokrenut je 1999. Proces se sastojao od niza bilateralnih sporazuma koji su olakšali pristup unutrašnjem tržištu zemalja u regionu, zajedno sa velikodušnim paketom pomoći koji je sada poznat kao Instrument prepristupne pomoći (IPA). Cilj je bio pripremiti ekonomiju i državne aparate uključenih zemalja za pritiske koji dolaze sa članstvom u EU. Tokom naredne decenije, EU bi potpisala sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa svim zemljama u regionu. Kosovo je poslednje potpisalo SSP u 2015. godini.

⁴⁰ Vlada Kosova, *Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, Priština, mart 2016, na http://mei-ks.net/repository/docs/3_pkzmsa_miratuar_nga_kuvendi_final_eng_.pdf

ERA je rezultat dijaloga na visokom nivou koji ima za cilj da konkretizuje akcije neophodne za primenu SSP-a, sa kalendarom izvršenja do kraja 2017.⁴¹

Dakle, ERA je „progutao“ NPISSP, koji je sproveden samo u meri u kojoj se preklapa sa ERA-om.⁴²

Uz to rečeno, ni ERA nije u potpunosti primenjen; ambiciozni plan naišao je na nevoljnu vladinu strukturu. Njegova su tri stuba zamišljena kao jednako važna, ali vlada koja je odlazila, poput prethodnika, usredsređena je na akcije povezane sa „dobrom upravom i vladavinom zakona“, ostavljajući „konkurentnost i investicionu klimu“ i „zaposlenost i obrazovanje“ kao sporedne. Ramuš Haradinaj je po dolasku u vladu obećao da će ga završiti pre isteka mandata.⁴³ Međutim, on to nije uspeo, jer je ERA do kraja 2017. samo delimično završen, a čak godinu dana kasnije završeno je manje od dve trećine predviđenih akcija, a dodatnih 20 procenata je samo delimično izvršeno na kraju 2018.⁴⁴

ERA je zamišljen kao koherentna celina, koja može postići svoje ciljeve tek kada se u potpunosti primeni. Pojedinačne akcije nemaju isti efekat ako ih ne podržavaju povezane inicijative. Na primer, Skupština je u martu 2018. godine usvojila novo zakonodavstvo o sukobu interesa, a novi Krivični zakonik u januaru 2019. godine, ali novi Zakonik o krivičnom postupku, koji bi bio usaglašen sa ovim pravnim dešavanjima, nije mogao biti donesen pre nego što je Skupština raspuštena.⁴⁵ Ostali važni nedostajući zakonski propisi su dugotrajna izborna reforma i Zakon o finansiranju političkih stranaka.⁴⁶ Posebno se pokazalo poslednje, jer je nacrt predstavljen u junu 2019. izazvao proteste jer bi legitimisao nedostatak transparentnosti i odgovornosti.⁴⁷ Svaki novi nacrt zahteva ozbiljne konsultacije i trebalo bi da uzima preporuke Venecijanske komisije kao polaznu tačku. U oblasti „Konkurentnost i ulaganja“ vlada nije predložila Zakon o inspekcijama, kao i pojednostavljene energetske sektora i usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom, kako se i očekivalo. Slično tome, obrazovna reforma je zastala, a nedostajalo je važno zakonodavstvo, a ministarstvo je nesposobno ili nespremno da pokrene nekoliko inicijativa koje su bile predviđene.

⁴¹ Vlada Kosova, *Kosovo – EU Dijalog na visokom nivou o ključnim prioritetima - Evropska reformska agenda*, Priština, novembar 2016, na https://www.mei-ks.net/repository/docs/era_final.pdf. Pogledajte i [Balkan Group, Evropski program reformi: Dobro upravljanje i vladavina prava](#), oktobar 2017. godine

⁴² NPISSP je predvideo 532 mere koje će sprovesti javne institucije. Poslednji izveštaj Ministarstva za evropske integracije pokazuje da je nivo implementacije na kraju 2018. godine 68,23 procenta, sa 363 završeno, a 169 još u toku. Kompletan dokument može se videti na veb stranici ministarstva, na http://mei-ks.net/repository/docs/20190530071808_anglisht2018.pdf

⁴³ Balkanska grupa, *Evropska reformska agenda: Izveštaj o napretku u dobrom upravljanju i vladavini prava*, oktobar 2017, na <https://balkangroup.org/blog/post/publications/european-reform-agenda-progress-report-good-governance-and-rule-law>

⁴⁴ ERA je predvideo 149 akcija koje će se sprovesti do kraja 2017. godine, do tada je samo 58 (38,9%) završeno na vreme, od kojih se većina odnosila na reforme dobre uprave i vladavine prava. Grupa za pravne i političke studije, Institut GAP i Prištinski institut za političke studije, *ERA od stagnacije*, maj 2018, str. 3. Za 2018. godinu, nakon nekih preformulacija, ERA je u toku 108 akcija, od kojih je 68 završeno, a 19 je ostalo nepozvano na kraju godine. Po stubovima, samo 10 procenata akcija uokvirenih u prvom stubu ostalo je neosvetljeno, dok se taj broj udvostručio u druga dva, koji su takođe imali daleko nižu stopu izvršenja. Pogledajte detaljniji izveštaj Grupe za pravne i političke studije, Instituta GAP i Prištinskog instituta za političke studije, *Evropski program reformi: Izveštaj o praćenju za 2018*, februar 2019, str. 4

⁴⁵ Nacrt zakona o krivičnom postupku upravo je prošao prvo čitanje u maju 2019. Vremenski okvir zakonodavnog postupka je dostupan na <http://www.kuvendikosoves.org/shq/projektligjet/projektligji/?draftlaw=176>

⁴⁶ Izborna reforma predstavlja jedan od devet prioriteta dobre uprave i vladavine prava. To uključuje dve različite mere; donošenje kompletnog paketa zakona kojim bi se reformisali izborni procesi u skladu sa komentarima sukcesivnih misija za praćenje izbora EU i preporukama Venecijanske komisije, i izrada novog zakona o finansiranju političkih stranaka o kome se prethodno konsultovala Venecijanska komisija.

⁴⁷ Priština Insight, *Protesti protiv usvajanja novog zakona o finansiranju političkih partija*, 17. jun 2019, na <https://prishtinainsight.com/protesters-reject-new-law-on-political-party-funding/>

Nažalost, duh ERA se izgubio u tekstovima dokumenata.⁴⁸ Dizajniran je tako da uključi jedinstven plan za širok spektar aktivnosti koje bi služile za usmeravanje javne uprave i pokretanje funkcionalne tržišne ekonomije, što nužno zavisi od temeljne reforme obrazovanja. Nažalost, skoro odmah je postao „uslov“ EU za sukcesivnim vladama. Nova vlada mora shvatiti da ERA akcije ne postoje zato što su potrebne, već zato što su korisne. Shodno tome, trebalo bi davati prioritet primeni svih nerešenih ERA akcija.

Slično ovome, vlada bi trebalo da počne sa primenom ERA II čim preuzme funkciju. Dogovor, koji je već zaključen, još nije zvanično pokrenut. Njegov okvir, međutim, sadrži niz akcija koje bi se nastavile sa tekućim reformama. Oni bi mogli biti lansirani u bilo koje vreme, bez obzira na potpis. Organizovan po ista tri stuba ERA I, ERA II nadograđuje na već izvršene akcije za nastavak procesa reformi. Ponovno uvodi one radnje iz ERA I koje nisu završene, poput završetka zakonodavnog okvira vezanog za borbu protiv korupcije i izborne reforme ili unapređenja reforme javne uprave. Takođe uvodi nove akcije, kao što je reforma Ministarstva prosvete u skladu sa predlogom funkcionalnog pregleda koji je uključen u ERA I. Pored toga, ERA II dodaje snažno okruženje usredsređujući se na ciljeve o obnovljivim izvorima energije i pitanjima poput kvaliteta vazduha i energetske efikasnosti.

Važnost ERA i drugih reformi povezanih sa EU takođe se odnosi na proces liberalizacije viza. Doduše, svi kriterijumi u okviru dijaloga o vizama su ispunjeni, ali dobar nastavak reformi pruža argumente za one aktere u evropskim institucijama koji teže da bezvizni režim što pre uđe u zakonodavstvo EU. Stoga bi vlada trebalo da pojača tempo reformi, istovremeno lobirajući države članice EU da osiguraju putovanje bez viza.

PREPORUKE:

- Podržati i dovršiti **implementaciju ERA I** tokom 2020. godine;
- Pokrenuti **ERA II** i uključiti EU da podrži implementaciju;
- Proširiti opseg **NPISSP** da bi odgovarao ERA II;
- Ponovo uvesti **Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o inspekcijama**;
- Angažovati Skupštinu i Predsedništvo da pokrenu dugo odlaganu **izbornu reformu**;

⁴⁸ Izuzetan primer za to je spoljna revizija političkih stranaka. Važeći zakon predviđa da se njihove knjige moraju revidirati jednom godišnje, a rezultati moraju biti javni. Međutim, zbog jednostavnog nedostatka volje, to nije učinjeno od 2013. godine. ERA I uključio je „Objavljivanje finansijskih izveštaja političkih stranaka kako je predviđeno zakonom“ u akciju 7.2. Vlasti su na kraju dovršavale i objavile reviziju do 2017. Iako do decembra 2019. godine još uvek nisu započele reviziju koja odgovara 2018. godini, akcija je već navedena kao zaključena.

DIJALOG SA SRBIJOM

Oživeti dijalog i poštovati sporazume

Dijalog sa Srbijom je u zastoju od avgusta 2015. Budućnost ovog procesa je neizvesna, posebno pošto vlade i Kosova i Srbije nisu uspele da sprovedu u potpunosti postojeće sporazume.⁴⁹ Odluka EU da odloži - mnogi smatraju da je suspendovana - perspektivu proširenja za zapadni Balkan, dodatno je oslabila izgleda za konačni sporazum.⁵⁰ Glavna motivacija obe zemlje da se uključe u dijalog bilo je obećanje o pristupanju EU, perspektiva koja je sada umanjena i bez koje je manje podsticaja za nastavak razgovora.⁵¹

Uzastopne vlade Isa Mustafe (2014-2017) i Ramuša Haradinaja (2017-2019) nisu bile voljne da se uključe u dijalog ili primene osetljive sporazume postignute u Briselu.⁵² Ipak, postignut je određeni napredak u implementaciji; 1. februara 2019. godine potpisan je ugovor o Energetskoj zajednici sa sedištem u Beču, kojim se potvrđuje operator prenosnog sistema Kosova.⁵³ Kosovo je 2016. godine dobilo svoj pozivni broj zemlje, priznat od strane Međunarodne unije za telekomunikacije.⁵⁴ Uticaj je primećen i kod overe diploma sa Univerziteta u Severnoj Mitrovici koje finansira Beograd, potvrđivanje vozačkih dozvola, deljenje dokumenata iz matičnih knjiga i sa sudovima koji deluju na severu.⁵⁵ Do sada, drugi uspešni sporazumi uključuju integrisano upravljanje granicom, regionalnu saradnju i učešće, slobodu kretanja, carinske pečate, kancelariju za vezu, naplatu carina, policiju i integraciju „civilne zaštite“, osiguranje vozila i paket sporazuma koji se odnose na integraciju severa.⁵⁶ Ostali sporazumi su zastali. Izgradnja novih prelaza granice, prepoznavanje automobilskih tablica, Udruženje srpskih opština, katastar itd. postali su taoci većih i rastućih političkih sporova.

⁴⁹ Balkans Group, *Asocijacija srpskih opština: Razumevanje sukobljenih stavova Albanaca i Srba*, januar 2017, na <https://balkansgroup.org/blog/post/publications/association-serb-municipalities-understanding-conflicting-views-albanians-and-serbs>

⁵⁰ EU je donela odluku da neće otvoriti razgovore s Albanijom i Severnom Makedonijom u oktobru 2019. godine, Savet Evropske unije, *Zaključci predsedništva o procesu proširenja i stabilizacije i pridruživanja*, Strazbur, 15. oktobra 2019, na <https://www.consilium.europa.eu/media/41067/st13155-en19.pdf>. SSP, poslednja Strategija proširenja i Poglavlje 35 pristupnih pregovora Srbije sa EU zavise od činjenice da se dijalog nastavlja. Odluka Saveta je ugrozila ovu perspektivu slabljenjem poluge EU. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić rekao je u intervjuu "Financial Times"-u da mu je podređena njegova politika uspostavljanja bliskijih odnosa sa Rusijom i Kinom. Pogledajte u Financial Times-u, *Balkanske banke za regionalne veze nakon EU Snub*, 23. oktobra 2019, na <https://www.ft.com/content/508dcea4-f4ce-11e9-b018-3ef8794b17c6>.

⁵¹ Ako se nagrada za evropsko pristupanje ukine, nijedna zemlja neće podsticati na dijalog ili na sprovođenje već postignutih sporazuma. Pogledajte Balkan Insight, *Blokiranje proširenja je akt kojim Evropa samoj sebi nanosi štetu*, 04. novembra 2019. godine, na <https://balkaninsight.com/2019/11/04/blocking-enlargement-is-an-act-of-european-self-harm/>

⁵² Haradinaj je nakon sastanka sa evropskim zvaničnicima u decembru 2018. rekao da „više nemamo vremena za rešenja na pola puta“, Radio Slobodna Evropa, *EU i Kosovo održali Napeti sastanak u Briselu*, 17. decembra 2018. godine, na <https://www.rferl.org/a/eu-kosovo-hold-tense-meeting-in-brussels/29661437.html>

⁵³ Ugovor o osnivanju Energetske zajednice, Atina, 25. oktobra 2005, na <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>. Informacije o njegovoj primeni dostupne su na <https://www.energy-community.org/implementation/Kosovo.html>

⁵⁴ Kosovo je sada navedeno u mrežnim registrima i njegovi građani mogu da koriste jedinstveni telefonski kod za lokalne i međunarodne pozive, što bi trebalo da dovede do povećanja budžetskih prihoda. Za više informacija pogledajte Grupu za zagovaranje politike prema Kosovu, *Halo Kosovo?*, 29. avgusta 2019. godine, na https://balkansgroup.org/blog/post/articles/hello-kosovo_i Prishtina Insight, *Kod za Kosovo*, 15. decembar 2016, na <https://prishtinainsight.com/a-code-for-kosovo/>

⁵⁵ Sporazumi su dostupni na veb stranicama obe vlade. Pogledajte Sporazum o univerzitetskim diplomama, na <http://kim.gov.rs/eng/p10.php>; Ugovor o matičnim knjigama na http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/docs/agreement_0210_civil_books.pdf; i Sporazum o pravdi na http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/docs/Agreement_on_Justice_-_9_Feb_2015_1.pdf

⁵⁶ Svi Briselski sporazumi postignuti od 2013. godine dostupni su na <http://kryeministri-ks.net/en/documents-en/?kategoria=technical-dialogue-agreements&viti#038:viti> i na <http://kim.gov.rs/eng/pregovaracki-proces.php>

Od leta 2017. SAD i EU pokušavaju da pokrenu dijalog na visokom nivou radi konačnog sporazuma između dveju zemalja.⁵⁷ Sjedinjene Države organizovale su brojne posete, a predsednik Tramp poslao je dva pisma liderima Kosova i Srbije pozivajući ih da se pripreme za konačni kompromis koji bi uključivao uzajamno priznavanje.⁵⁸ Slično tome, Josep Borrell, visoki predstavnik EU, rekao je da bi završavanje dijaloga bio jedan od njegovih prioriteta tokom saslušanja pred Evropskim parlamentom.⁵⁹ Ovo je označilo porast međunarodnog pritiska da se uskoro zaključi sporazum.⁶⁰

Paralelno sa tim, tenzije između Prištine i Beograda rastle su na različitom nivou.⁶¹ Posle neuspeha u pristupanju Interpolu u oktobru 2018. godine, najviše zbog agresivne diplomatske kampanje Srbije, Kosovo je uvelo visoke tarife na srpsku (i bosansku) robu.⁶² Beograd sada odbija da učestvuje u daljim razgovorima, a EU nije ni pokušavala da nastavi dijalog pod tim okolnostima.⁶³ Premijer Haradinaj odupro se pritisku najviših nivoa međunarodne zajednice da se uklone carine.⁶⁴

Kod kuće su neslaganja između šefova institucija i političkih aktera postala značajna. Ovi štetni događaji izložili su međunarodne fragmentacije i slabost na međunarodnom planu mnogim međunarodnim saveznicima. Odlaskom premijera Haradinaja malo se toga promenilo. Nova vlada bi mogla da ukine tarife na srpsku robu, istrajni zahtev SAD i Evropljana, ali politički konsenzus još uvek nije daleko.

Sudeći prema prošlim delima, hipotetička koalicija pod vodstvom Kurtija ne bi bila voljna da se uključi u postojeći format dijaloga. Insistira na tome da će „prvo preispitati sporazume postignute u Briselu i nastojati da pregovara o okviru za dijalog sa Srbijom“.⁶⁵

⁵⁷ Evropska služba za spoljne poslove, *Federica Mogherini sastala se sa predsednikom Srbije Vučićem i predsednikom Kosova Tačijem*, Saopštenje za javnost, Brisel, 3. jula 2017, na https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29156/federica-mogherini-meets-president-vucic-and-thaci-kosovo_en

⁵⁸ Predsednik Tramp napisao je dva pisma i Kosovu i Srbiji; Pismo predsednika Trampa predsedniku Tačiju, 18. decembra 2018, na <https://www.president-ks.gov.net/en/news/president-thaci-received-a-letter-from-the-president-of-the-usa-donald-trump>; i pismo predsednika Trampa predsedniku Vučiću, na https://www.b92.net/eng/news/world.php?yyyy=2018&mm=12&dd=20&nav_id=105811

⁵⁹ Visoki predstavnik EU za spoljnu politiku Josep Borrell rekao je da će njegova prva poseta biti Prištini i da je „jedno jasno: Kosovo i Srbija moraju postići dogovor. Ovo je bitna stvar. I učiniću sve da ispunim ovaj prioritet“. Politico, *Borrell će posetiti Kosovo prvo kao šef spoljne politike* EU, oktobar 2019. godine, na <https://www.politico.eu/article/borrell-visit-kosovo-first-as-eu-foreign-policy-chief-commission-hearings/>

⁶⁰ „Postoji tesan prozor između novembra 2019. i marta 2020. za ozbiljan diplomatski angažman“, Atlantski savet, *Plan za dijalog o Kosovu sa Srbijom*, 3. oktobra 2019, na <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-road-map-for-the-kosovo-serbia-dialogue/>

⁶¹ Događaji uključuju ostavku četiri gradonačelnika na severu u novembru 2018. godine, hapšenja osumnjičenih na severu za ubistvo Olivera Ivanovića u maju 2019. godine i nekoliko policijskih hapšenja na severu u maju 2019. godine.

⁶² Za više informacija pogledajte BBC, „Kosovo nameće Srbiji takse od sto posto nakon borbe oko članstva u Interpolu“, 21. novembra 2018, na <https://www.bbc.com/news/world-europe-46287975>

⁶³ Za više informacija pogledajte Rojters, *Srbija će započeti razgovore o Kosovu tek nakon što ukine tarife*, Vučić rekao Trampu, 31. januara 2019, na <https://www.reuters.com/article/us-serbia-usa-kosovo/serbia-to-resume-kosovo-talks-only-after-it-scrap-tariffs-vucic-tells-trump-idUSKCN1PP1X9>

⁶⁴ Balkan Insight, *Berlinski samit nije uspeo da pokrene zaustavljene razgovore o Kosovu i Srbiji*, 30. aprila 2019, na <https://balkaninsight.com/2019/04/30/berlin-summit-fails-to-restart-stalled-kosovo-serbia-talks/>, i Evropski zapadni Balkan, *Sastanak u Parizu odložen*, 21. juna 2019, na <https://europeanwesternbalkans.com/2019/06/21/meeting-in-paris-postponed/>

⁶⁵ U televizijskom intervjuu s Agronom Bajramijem za Koha Ditore, Kurti je izjavio da će, kada preuzme vladu u zemlji, preispitati sve do sada postignute sporazume u dijalogu sa Srbijom, vidi Koha Ditore, *Kurti: EU ne zamenjuje nacionalno ujedinjenje* [Kurti: BE-ja nuk e zëvendëson bashkimin kombëtar], 8. oktobar 2019, na <https://www.koha.net/zgjedhjet-2019/187992/kurti-te-enjten-pritet-takohemi-me-mustafen-e-osmanin/>; Radio Slobodna Evropa (Free Europe), *Najverovatniji budući kosovski premijer kaže da bi odnosi sa Srbijom trebalo da se zasnivaju na „reciprocitetu“*, 10. oktobra 2019, na <https://www.rferl.org/a/kosovo-s-likely-pm-kurti-relations-with-serbia-should-be-based-on-reciprocity-/30210319.html> i Albin Kurti govoreći „Gardijanu“ o dijalogu Kosova i Srbije *„Ako žele započeti dijalog, treba da izričito prestanu sa klevetama o našem pravu na državnost“*.

Drugim rečima, dijalog sa Srbijom nije na njegovoj listi prioriteta.⁶⁶ Štaviše, čini se da ova perspektivna vlada nije voljna da primenjuje dogovorene sporazume.⁶⁷ Vredi napomenuti da LDK i Samoopredeljenje imaju neke razlike; prva je osetljivija na zahteve međunarodne zajednice.

Ipak, od nove vlade se očekuje da odmah stupi u dijalog.⁶⁸ Tačno je; to je ugovorna obaveza.⁶⁹ Predstojeća vlada trebalo bi da u potpunosti koordinira sa predsednikom Tačijem i najvećim parlamentarnim grupama za osnivanje pregovaračkog tima. Ako se dijalog ponovo pokrene, predsednik i premijer trebalo bi da učestvuju samo na sastancima visokog nivoa, tj. na sastancima na Samitu u Parizu, dok se pregovori vode na nižem, tehničkom nivou. Pregovarački tim, inkluzivniji i sa bolje definisanom ulogom, takođe bi trebalo da služi na domaćem nivou kako bi pomogao da se postigne konsenzus i preduzmu temeljne pripreme.⁷⁰

Nova vlada mora da radi na tri fronta, (1) izgraditi domaći konsenzus, (2) uključiti se u dijalog u saradnji sa „fasilitatorima“ i (3) koordinirati se sa međunarodnim saveznicima. Test će uskoro doći. Vlada bi trebalo da bude u mogućnosti da istovremeno vodi te pregovore, uzimajući u obzir i svoj domaći program. Dijalog bi trebalo da pojača te inicijative, a ne da odvlači pažnju od njih.

PREPORUKE:

- **Obustaviti tarife** na srpsku robu; zahtevati od EU da podrži **brzu implementaciju** nerešenih sporazuma (granični prelazi, priznavanje diploma, automobilskih tablica i energetike);
- **Uključiti se u dijalog**, sarađivati sa fasilitatorima i koordinirati se sa međunarodnim saveznicima;
- Imenovati inkluzivan i dobro definisan **pregovarački tim** u koordinaciji sa predsednikom i Skupštinom, koji uključuje i opoziciju i eksperte. Osigurati zastupljenost polova u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova. Pregovarački tim je podređen premijeru i predsedniku i izveštava Skupštinu;
- Proceniti **nivo sprovođenja sporazuma**, nastaviti sa sprovođenjem onih koji su uspešni i preduzimati radnje za implementaciju zastarelih sporazuma;
- Potpuno **koordinirati sa domaćim zainteresovanim akterima** (predsednikom, ministrom, Skupštinom, ministarstvima, civilnim društvom i zajednicama) kako bi se obezbedila šira podrška procesu dijaloga.

⁶⁶ Intervju Balkanske grupe, stariji član pokreta Samoopredeljenje, Priština, 20. oktobra 2019

⁶⁷ Albin Kurti kontinuirano se protivi sporazumu o srpskim opštinama od njegovog potpisivanja 2013. godine, a u intervjuu za Siri Vision u oktobru 2019. godine izjavio je da je 'Udruženje mrtvo', vidi lajmi.net (na albanskom jeziku), *Kurti kaže da je udruženje 'mrtvo'* [Kurti thotë se asociacioni ka 'vdekur'], 21. oktobar 2019, na <https://lajmi.net/kurti-thote-se-asociacioni-ka-vdekur/>

⁶⁸ Sjedinjene Države imenovale su dva specijalna izaslanika; Metju (Matthew) Palmer za zapadni Balkan i Ričard (Richard) Grenell, ambasador u Nemačkoj, kao posebni izaslanik za dijalog o Kosovu i Srbiji. Izaslanik je posetio Prištinu i Beograd nekoliko dana nakon oktobarskih nacionalnih izbora. Pogledajte Evropski zapadni Balkan, *Ričard Grenell imenovan za specijalnog izaslanika SAD-a za dijalog Beograda i Prištine*, 4. oktobra 2019, na <https://europeanwesternbalkans.com/2019/10/04/richard-grenell-named-us-special-envoy-for-belgrade-pristina-dialogue/>. Slično tome, novi visoki predstavnik Evropske unije, Josep Borrell, namerava da imenuje svog izaslanika. Intervju Balkanske grupe, zvaničnik nemačke vlade, Berlin, 5. decembra 2019.

⁶⁹ Članovi 5 i 13 SSP-a potvrđuju posvećenost Kosova politici i političkom dijalogu sa Srbijom. Pored toga, Komisija je povezala završetak konačnog sporazuma sa eventualnim pristupanjem obeju država. Pogledajte Evropska komisija, *Verodostojna perspektiva proširenja i pojačanog angažmana EU sa Zapadnim Balkanom*, COM (2018) 65 final, Strazbur, 6. februara 2018, na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁷⁰ Opozicija je u martu 2019. godine Ustavnom sudu donela Zakon o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Republikom Srbijom. 27. jula 2019. Sud je presudio da je neustavan, čime je demontirao pregovarački tim. Za više informacija pogledajte Balkan Insight, *Kosovski sud proglašio pregovarački tim 'neustavnim'*, 27. juna 2019. godine, na <https://balkaninsight.com/2019/06/27/kosovo-court-declares-serbian-negotiation-team-unconstitutional/>

SPOLJNI POSLOVI

Preispitati spoljnu politiku i reorganizovati Ministarstvo

Spoljna politika do sada je bila jednostavna; uskladiti se sa zapadnim saveznicima, suprotstaviti se protivničkoj Srbiji koja se bori protiv njene nezavisnosti i tražiti veće međunarodno priznanje.⁷¹ Poslednjih godina ova politika je postala nedovoljna; Kosovo nije razumelo evoluirajući međunarodni razvoj i nije angažovalo resurse da odgovori na potrebe zemlje. Pošto zemlja nije članica Ujedinjenih nacija, spoljni poslovi su jedan od najvažnijih prioriteta u koji država treba mnogo da ulaže. Dostizanje zajedničke tačke sa Srbijom automatski bi otključalo potpuno međunarodno priznanje i kao takvo to bi trebalo tretirati kao prioritet. U međuvremenu, potrebno je dostići sve aktere i institucije koji mogu pomoći ili naštetiti njenom međunarodnom statusu i razvoju.

Sa budžetom od 32 miliona evra u 2019. godini, Ministarstvo spoljnih poslova (MSP) teško može da održava mrežu od 28 ambasada, sa nekoliko dodatnih konzulata u zemljama sa velikom kosovskom zajednicom.⁷² To i krajnje formalno i nikakvo zajedničko razumevanje međunarodnih odnosa doveli su do toga da se diplomatska zajednica bavila isključivo statusom države; najblaže rečeno, sa „prikupljanjem priznanja“. Međutim, kad stignu nova priznanja, oni ne znaju šta da urade sa njima. Kao rezultat toga, Kosovo nije uspeo da uspostavi odnose sa većinom država koje su ga priznale, što je ostavilo državu bez glasa u odgovarajućim prestonicama, što je dovelo do značajnih zaostajanja u prošlosti, uključujući i niz povlačenja priznanja.⁷³ MFA se bori sa ovom „kampanjom povlačenja priznanja“.⁷⁴ Neki zvaničnici bi tvrdili da je to njegov jedini posao; „Ministarstvo se isključivo borilo protiv povlačenja priznanja“, bezuspešno u nekoliko slučajeva.⁷⁵

Iako diplomatska služba ima nekoliko visokokvalitetnih službenika i diplomata, ona je jako ispolitizovana i ključne pozicije su često dodeljene porodičnim i političkim štićenicima bez iskustva i kompetentnosti; mnogi čak ne govore strane jezike.⁷⁶ To vodi ozbiljnom padu motivacije, jer „ako neko ne traži političke veze, nikada neće biti unapređen“.⁷⁷ Uzastopne vlade nisu poštovale osnovne elemente zakona koji se tiču standarda i kriterijuma za promociju. Neki bi tvrdili da su spoljni poslovi ništa manje politizovani

⁷¹ Koha Ditore, *Haradinaj na srpskoj televiziji: Mi nemamo spoljnu politiku, sledimo politiku Amerike* [Haradinaj në televizionin serb: S'kemi politikë të jashtme, ndjekim atë të Amerikës], 16. april 2018, na <https://www.koha.net/arberi/87590/haradinaj-ne-televizionin-serb-skemi-politike-te-jashtme-ndjekim-ate-te-amerikes/>

⁷² Zemlja je uspostavila ambasade u 13 država članica EU (Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Francuska, Nemačka, Mađarska, Italija, Holandija, Slovenija i Švedska, plus Velika Britanija). U Evropi postoji i ambasada u Švajcarskoj. Dve ambasade u Africi (Egipat i Senegal), Bliskom Istoku (Saudijska Arabija i Ujedinjeni Arapski Emirati), Severnoj Americi (Sjedinjene Države i Kanada) i po jedna u Centralnoj Americi (Panama) i Istočnoj Aziji (Japan) dovršavaju mrežu. Kompletnu listu diplomatskih misija u inostranstvu možete pogledati na veb stranici Ministarstva spoljnih poslova, na <http://www.mfa-ks.net/misionet/493/ambasadat-e-republiks-s-kosovs/493>

⁷³ Ponuda za ulazak u UNESCO propala je 2015. godine nakon što je dobila 92 glasa od 95 potrebnih, uz više od 50 suzdržanih. Prema Ministarstvu spoljnih poslova, u toj fazi 111 zemalja je priznalo Kosovo. Od tada, tri puta nije uspeo da se pridruži INTERPOL-u (u 2015, 2016. i 2018), poslednji put dobivši samo 76 glasova od 88 potrebnih.

⁷⁴ Iako je sumnjivo da je takav pomak čak i moguć u međunarodnom pravu, broj država koje bi odustale od priznanja Kosova ostaje nejasan. Srpski zvaničnici tvrdili su da je to stiglo 17. novembra 2019. godine, dok su kosovsko MSP, a ponekad i zemlja upletena u kontroverzu odbacili tu tvrdnju. Na listi „država koje priznaju priznanje“ bile bi Surinam, Burundi, Papua Nova Gvineja, Lesoto, Komori, Dominika, Grenada, Salomonova ostrva, Madagaskar, Palau, Togo, Centralnoafrička Republika, Gana i Nauru. Pored ovih 14 država, Gvineja Bisau, Liberija i Sao Tome i Principe odbili bi zahtev nakon što je objavljen.

⁷⁵ Intervju Balkanske grupe, zvaničnik MSP, Priština, oktobar 2019. godine

⁷⁶ Evropska država suzdržana je od podrške ministarstvu kao rezultat političkog i nesposobnog imenovanja ambasadora u prijateljsku zemlju i donatora, razgovor sa Balkan Group, Diplomatski, Priština, novembar 2019

⁷⁷ Intervju Balkanske grupe, zvaničnik MSP, Priština, oktobar 2019. godine

od ostalih ministarstava, spominjući obrazovanje ili trgovinu.⁷⁸ Masovna neredovna imenovanja se odvijaju u vreme izbora ili na kraju mandata ministra, „diplomatama su plaćene avionske karte kako bi se vratili kući kako bi prikupili glasove za ministra u svom rodnom gradu ili selu“.⁷⁹ Kao posledica toga, čak i ako je postojala politička volja ili podrška efikasnom lobiranju u inostranstvu, MSP je trenutno slabo opremljeno za preduzimanje glavnih zadataka, nedostaje im upravljanje informacijama, obrada i razmena podataka i znanje o oblastima odgovornosti. Ministarstvo bi prvo trebalo uložiti velika sredstva u svoju infrastrukturu i uvesti efikasan regionalni desk sistem.

Ministarstvo i diplomatski korpus su slabo organizovani i nijedan ministar nije pokušao da ga unapredi. Oni nisu uspeali da modernizuju zakonodavstvo, ne formulišu neku bitniju politiku i ne razvijaju koordinaciju sa i unutar ambasada, a još manje sa drugim granama vlasti.⁸⁰ Kosovska nesposobna i polarizovana politička scena se u velikoj meri odrazila na njenu spoljnu politiku; nastup na međunarodnoj sceni uglavnom se posmatrao iz izbornog soka opština koje se vraćaju kući, svodeći ga na lokalne odnose sa javnošću radi kratkoročnih dobitaka glasova. Vrlo je značajno da uzastopne Konferencije ambasadora nisu razgovarale ni o jednim važnim pitanjima, već su igrale kao šou za političko liderstvo.⁸¹ Ministarstvo i diplomatske kancelarije deluju među najgorim u reviziji, jer ambasade se ne revidiraju redovno, niti se njihov rad nadgleda; ministarstvo u osnovi nema sistem evaluacije.⁸²

Ambasade i diplomate nisu snabdeveni uputstvima, niti se od njih traži da pruže detaljno izveštavanje ili informacije o politici. Razmena izveštaja je neredovna i često površna. Diplomate se ne pozivaju da daju svoj doprinos raspravi o politici u ministarstvu; *ad hoc* politike i odluke se donose u malim grupama u kabinetu, često sa malo iskustva. Sa malo očekivanja, ambasade se razvijaju gotovo bez aktivnosti. Na primer, kulturna promocija ambasada ne odgovara živahnoj domaćoj sceni, sa brojnim lokalnim festivalima, izložbama i takmičenjima. Ministarstvo treba da blisko saraduje sa kulturnim, akademskim, omladinskim institucijama i organizacijama za promociju Kosova u udaljenim zemljama. Isto tako, trebalo bi uložiti u studentske razmene, novinare i omladinske programe sa stranim zemljama, posebno one koje ne priznaju i dalje.

Da bi spoljna politika imala željeni uticaj, hitno je potrebno interno preuređivanje. Centralni deo ove rehabilitacije je novi zakon koji određuje operativne procedure ministarstva; nova vlada bi trebalo brzo da uvede nacrt zakona o Ministarstvu spoljnih poslova i Diplomatskoj službi.⁸³ Izmenama zakona trebalo bi bolje da se regulišu kriterijumi za državne službenike, status diplomata i njihovo imenovanje. Zakon treba postaviti jasniji okvir za strukturu ministarstva i njegovu odgovornost iznutra i eksterno u odnosu na druge javne organe, uključujući i zakonodavne. Takođe bi trebalo da se definiše koordinacija politike sa relevantnim akterima, tj. predsedništvom i kancelarijom premijera.

⁷⁸ Intervjui Balkanske grupe, zvaničnici MSP, jun-novembar 2019

⁷⁹ Tokom godina, Balkan Group razgovara sa članovima MSP-a. Ove informacije i dokazi se naročito pojavljuju tokom predizbornih kampanja. Nedavni intervjui Balkan grupe sa članovima ministarstva, Priština, oktobar-novembar 2019. godine

⁸⁰ Iako se prvi pokušaj modernizacije pravnog okvira dogodio 2015. godine, uzastopne skupštine nisu usvojile zakonodavstvo, pri čemu je svaki uzastopni nacrt zaleđen u odboru pre nego što je konačno raspušten nakon raspuštanja.

⁸¹ Poslednja Konferencija ambasadora, održana 2018. godine, uglavnom je služila za objavljivanje razlika koje postoje između Vlade u Prištini i njenih misija širom sveta. Videti Insajderi, *Haradinaj kritikuje ambasadore Kosova: pokaži interes za svoju zemlju [Haradinaj kritikon ambasadorët e kosovës: interesohuni për vendin tuaj]*, 6. septembar 2018, na <https://insajderi.com/%E2%80%8Bharadinaj-kritikon-ambasadoret-e-kosoves-interesohuni-per-vendin-tuaj/>

⁸² Intervjui Balkan grupe, zvaničnik MSP, Priština, oktobar 2019. godine

⁸³ Ovo bi trebalo zameniti trenutno važeći Zakon o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo (januar 2008).

Da bi dodatno ojačalo svoju odgovornost, ministarstvo mora redefinisati svoj pristup imenovanjima, za koja bi trebalo da primenjuje pravila za imenovanja na osnovu zasluga; da se sprovede testovi i intervjui za nove zaposlene, sa mnogo verodostojnijim ograničavanjem mogućnosti za zaobilaženje pravila. Naročito bi praksa imenovanja nekvalifikovanih, neiskusnih konzula bez ikakvog portfelja trebalo da se odmah okonča. Tokom tranzicije, međutim, sistem bi trebalo da omogući postojećim „političkim“ imenovanim licima da ispunjavaju uslove za diplomatsku karijeru putem rigoroznog mehanizma testiranja. To zauzvrat zahteva restrukturiranje komisije za ocene i bolje definisanje kriterijuma za napredovanje. Ministarstvo treba da uspostavi inspektorat koji će nadgledati ambasade i odeljenja, ojačati funkciju generalnog direktora i smanjiti ulogu stalnog sekretara. Da bi se dodatno ojačala efikasnost spoljne politike, ministarstvo treba da radi na uspostavljanju sistema koji omogućava zdravu rotaciju od istraživačkih grupa, tzv. „tink-tankova“ i akademije, pa do diplomatskih misija, što bi pomoglo u negovanju kvalitetne rasprave u zemlji i inostranstvu o pitanjima spoljne politike.

Nedostatak spoljne odgovornosti ministarstva direktno se poklapa sa mešanjem u ono što bi trebalo da bude nepristrasni meritokratski postupci imenovanja. To zauzvrat ozbiljno ugrožava ulogu Diplomatske akademije i njenu sposobnost da proizvede kompetentne diplomate. Jačanje akademije trebalo bi da bude od vitalnog značaja za ponovno uključivanje u dobro osmišljenu strategiju spoljne politike. U osnovi, ministarstvo bi trebalo da poveća budžet akademije, tražeći podršku donatora kako bi razvio svoje programe jačanja kapaciteta. Partnerstva sa lokalnim univerzitetima i institutima mogla bi se pokazati korisnim za rehabilitaciju preko potrebnih rezultata za izgradnju i obuku akademije.

Nova vlada bi trebalo da pokrene sveobuhvatni pregled i procenu spoljne politike. Pregled bi ispitao prioritete spoljne politike zemlje, ali i rad diplomatske službe spojen procenom nadležnosti diplomatskog kora na svim nivoima. Konačno, to bi trebalo poslužiti za preusmeravanje spoljne politike, dajući joj jasnu svrhu i cilj, koji će dugoročno iskoristiti državu i njen status.

Za ovaj poduhvat, vlada bi mogla potražiti podršku prijateljskih zemalja sa dobrim iskustvom, Švajcarskom, Austrijom, Finskom, Norveškom, Estonijom, itd.

Broj ambasada bi trebalo da raste što brže jer ministarstvo može da usmeri resurse i osoblje prema njima, pod koordinacijom jasno definisanog kancelarijskog sistema u kojem su linije zavisnosti jasno postavljene od ambasadora do određene regionalne kancelarije u Prištini. Svaka od ovih kancelarija tada bi centralizovala politiku zemlje prema određenim kontinentima ili regionima (na primer, Afrika, Latino Amerika i Bliski Istok). To bi zajedno sa novim pristupom favorizovanju diplomatske karijere doprinelo borbi protiv „kampanje povlačenja priznanja“ i doprinelo rasvetljavanju međunarodnog statusa Kosova. Na kraju, teže je povući priznanje zemlje koja se ponaša kao suverena država i koja je osnovala diplomatsku misiju u vašem glavnom gradu.

U Evropi, i u uskoj saradnji sa Ministarstvom za evropske integracije, spoljni poslovi treba da daju prioritet otvaranju ambasada u većini, ako ne i u svim evropskim državama članicama. To im ne bi samo omogućilo da se povezuju sa svojim vladama i otvaraju kanale komunikacije, već bi i doprinelo komunikaciji sa onim državama članicama koje nisu priznale Kosovo, a pružiće i platformu za zemlju da pokuša da utiče na procese donošenja odluka u EU, od kojih je toliko zavisno (što pokazuje postupak vizne liberalizacije).

Sa međunarodnom dimenzijom dijaloga sa Srbijom i drugim povezanim pitanjima, uključujući tarife

na srpsku robu koje su prouzrokovale ponovljene pozive EU, SAD, Nemačke i drugih da ih uklone, ministarstvo mora da preuzme aktivniju ulogu u artikulisanju izlaza. U stvari, Ministarstvo spoljnih poslova trebalo bi da postane sastavni deo domaće rasprave i pruži sveobuhvatan doprinos odlukama koje vlade donose. To bi trebalo da učini da se izbegnu često kratkovidne odluke koje utiču ili nanose štetu drugde, posebno ugledu zemlje. Ministarstvo mora postati evaluator ekonomičnosti međunarodne unutrašnje politike, čiji položaj doprinosi formiranju politika kod kuće.

PREPORUKE:

- Prioritetno odrediti spoljne poslove sa povećanim budžetom, praćenim znatnim **proširivanjem mreže ambasada**, ciljajući na sve moguće evropske države članice i ključne regionalne aktere u Africi, Aziji i Južnoj Americi, a koje koordinira **desk sistem**, strukturisan po kontinentima i većim regionima tj. Bliski Istok, Latinska Amerika, Daleki Istok, itd.;
- Obaviti **sveobuhvatni pregled** Ministarstva i Diplomatske službe radi utvrđivanja nedostataka i potreba; angažovati prijateljske vlade i nacionalne stručnjake da podrže ovaj proces;
- Razmotriti i ponovo uvesti **nacrt zakona** kako bi se ojačalo ministarstvo, odgovornost i kvalitet diplomatske službe, koordinacija i evaluacija;
- Uložiti u mehanizme koji će olakšati **koordinaciju, razmenu i debatu o politikama** sa diplomatskim kancelarijama;
- Ojačati ulogu **Diplomatske akademije** da bolje pripremi diplomatsko osoblje u različitim oblastima kako bi se **profesionalizovala Diplomatska služba**, učiniti obuku obaveznom i evaluaciju strožom;
- Uspostaviti **inspektorat** za diplomatsku službu i ministarstvo koji ocenjuje rad i odgovornost diplomata i državnih službenika;
- Uspostaviti **mehanizam prelaska** „političkih imenovanih lica“ na karijere diplomata putem rigoroznih procena;
- Učiniti da Ministarstvo spoljnih poslova bude **sastavni deo rasprave o politici** kod kuće kako bi se pomoglo u proceni troškova i koristi politika i izbegavanju frakcija između domaće i spoljne politike.

PRAVDA

Proširiti opseg funkcionalne revizije

Pravosuđe je i dalje slabo, prožeto nekompetentnošću, politizacijom i korupcijom na svim slojevima; sudije, tužioci i administrativno osoblje. U poslednjoj deceniji mnogo je uloženo za poboljšanje njegovih performansi. Proveravanje sudija i tužilaca sprovedeno je 2009. godine, uvedeno je novo zakonodavstvo, sudovi su reorganizovani u skladu sa najboljim praksama i pojačani su krivični zakoni.⁸⁴ 2018. godine EU se složila da smanji prisustvo EULEX-a i vlada je pokrenula dve glavne inicijative, Funkcionalni pregled sektora vladavine prava i pravde 2020.⁸⁵ Kosovo se od 2016. godine obavezalo da

⁸⁴ Tokom poslednjih nekoliko godina, na snagu je stupilo nekoliko novih zakona koji su ponovo oživele pravosudni i sistem sprovođenje zakona. Ovde spadaju Zakon o maloletničkom pravosuđu (oktobar 2018), zakon o beležništvu (decembar 2018), zakon o sudskom savetu Kosova (decembar 2018), zakon o krivičnom zakonu (januar 2019), zakon o tužilačkom savetu Kosova (April 2019). Stariji zakoni koji su još uvek na snazi uključuju Zakon o Specijalnom tužilaštvu (jun 2008), Zakon o parničnom postupku (septembar 2008), Zakon o vanparničnom postupku (januar 2009), Zakon o upravnim sporovima (oktobar 2010), Zakon o Državnom tužilaštvu (oktobar 2010), Zakon o zakoniku o krivičnom postupku (jul 2012), zakon o izvršnom postupku (januar 2013), zakon o pravosudnom ispitu (maj 2013), zakon o advokatskoj komori (maj 2013) i zakon o izvršenju krivičnih sankcija (avgust 2013).

⁸⁵ Funkcionalna revizija prvobitno je pokrenuta 2016. godine pod Vladinom Odlukom br. 07/117. Novembar 2016. I pravda 2020, pokrenuta u 2018. 'očekuje se da postave kratkoročne prioritete, posebno one koji mogu povećati pravosudnu efikasnost, u skladu s

će ključnim putem ojačati vladavinu zakona i borbu protiv korupcije. ERA akcije; ona je uključivala novo zakonodavstvo o pitanjima kao što su uklanjanje javnih zvaničnika optuženih i osuđenih za korupciju i sprečavanje sukoba interesa. Međutim, pokazalo se da je teško proći druga dela, poput već pomenutog Zakonika o krivičnom postupku, zbog čestih vanrednih izbora.⁸⁶

ERA je takođe predvidela reviziju i reorganizaciju nezavisnih institucija, agencija i regulatornih tela. Sa pravosudne strane, to je uključivalo jačanje odeljenja za ekonomiju i fiskalnu podelu u administrativnom odeljenju Osnovnog suda u Prištini, kao i povećanje kapaciteta Specijalnog tužilaštva.⁸⁷ U poslednje vreme broj sudija i tužilaca se znatno povećao.⁸⁸ Nakon sporazuma sa Srbijom, sudstvo je inicijalno objedinilo 40 sudija i 13 tužilaca, kao i administrativno osoblje srpskih zajednica sa severa, ponovo uspostavljajući sudove na teritoriji četiri severne opštine.⁸⁹

Sudski i tužilački saveti (SSK i TSK) ostaju izuzetno nesposobni i nemaju osnovne administrativne kapacitete. Oni ne postupaju odgovorno, ne sprovode propise i etičke zahteve, i nerado prihvataju odgovornost sudija, tužilaca i ne-sudskog osoblja. Iako njihove administracije imaju slabiji učinak, donatori ih i dalje podržavaju u osnovnim potrebama. Čak i da pravilno izvrši procenu potreba osoblja pre nego što se uključi u novo zapošljavanje, SSK se oslanjao na podršku i pomoć međunarodne zajednice.⁹⁰ Recenzije performansi su funkcionalne i formalne, sa tako niskim zahtevima da ih je gotovo nemoguće izneveriti. Potrebe za osobljem često se loše procenjuju, a sudska uprava je uspela da se znatno poveća, istovremeno zadržavajući ozbiljne nedostatke u kapacitetima. Istovremeno, zaostajanje u predmetima i period vremena za raspravu o novim predmetima i izvršenje kazni ostaju glavna briga.

Po dizajnu, vlada je ograničena u mogućnostima da utiče na svakodnevni posao sudova i tužilaštva. Vlada bi trebalo da obnovi poverenje u pravosudne organe, da se obaveže da se neće mešati ili vršiti nepotreban pritisak već da primenjuje zakone, pravila i standarde kako bi saveti i veća bili efikasniji i odgovorniji i članovi suda i tužilaštva. Političko uplitanje u pravosuđe je realnost, ali mnogi unutar pravosudnog sistema zadovoljavaju se održavanjem veza sa političarima koji od njih ne traže odgovornost niti pružaju značajniju podršku. Ovo je samo jedna strana priče. Drugi je unutar samog sistema; u uskoj saradnji sa SSK-om i KPC-om, vlada bi trebalo da insistira na donošenju mnogo viših standarda za sudove i članove pravosuđa.

rezultatima proizašlim iz funkcionalnog pregleda' iz razgovora sa Balkan Group, Ministarstvo pravde zvanično, Priština, 2. decembra 2018

⁸⁶ Zakonik o krivičnom postupku usvojen je na prvom čitanju 5. maja 2019, ali od tada je u zastoju. Pravni postupak je dostupan na <http://www.kuvendikosoves.org/shq/projektligjet/projektligji/?draftlaw=176>

⁸⁷ Pogledajte više o Balkanskoj grupi, *Izveštaj o dobrom upravljanju i vladavini zakona o napretku evropske reforme*, Priština, oktobar 2017, str. 20 i 21, na <https://balkangroup.org/blog/post/publications/european-reform-agenda-progress-report-good-governance-and-rule-law>

⁸⁸ U 2010. godini, nakon postupka provere, bilo je 246 aktivnih sudija; na kraju 2018. broj je iznosio 352. Podaci OEBS-a, *Polni sastav sudija i tužilaca na Kosovu*, Priština, decembar 2010. i Sudski savet Kosov, *Statistika sudova, Godišnji izveštaj 2018*, Priština, 2019

⁸⁹ U prvoj fazi primene Briselskog sporazuma 40 sudija i 13 tužilaca iz srpskog paralelnog sistema integrisano je u pravosuđe. Pogledajte više na EULEX-u, *Kompaktni izveštaj o napretku, Procena napretka u periodu od jula 2017. do juna 2018. godine*, na <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF> i na Kosovo Serbia Policy Advocacy Group *Moji utisci o integraciji pravosuđa na severu*, Op-ed, 8. novembra 2019, na <https://balkangroup.org/blog/post/articles/my-impressions-integration-judiciary-mitrovica>

⁹⁰ "Mi nemamo sposobnost da procenimo naše potrebe već 5-10 godina, ne znamo kako to da uradimo ... ako zatražimo sud, oni će nam dati spisak ... moramo računati na Amerikance", Balkan Group intervju, Član SSK, Priština, septembar 2017

Nova vlada mora preuzeti odgođenu funkcionalnu reviziju, učiniti je sveobuhvatnijom i unaprediti je. Funkcionalni pregled ima 3 komponente podeljene u 7 stubova.⁹¹ Prva komponenta će pregledati pravni okvir, druga će ispitati institucionalni okvir i zakonodavstvo, a treća će analizirati saradnju između svih pravosudnih organa. Ova revizija ima velika očekivanja da će sistematski rešiti mnoge nedostatke u pravosuđu. Takva ograničenja uključuju odgovornost, rad sudija i tužilaca, broj sudija, nedostatak obuke za administrativno osoblje. Uspostavljanje savremenog sistema saradnje i praćenja slučajeva između tužioca, policije i sudova proći će dug put ka povećanju odgovornosti. Potrebna je i intervencija koja će ojačati vezu između sudova i agencija za sprovođenje zakona (uglavnom Kosovske policije) i osigurati da sudske odluke utiču na život građana. Podsticanje strožih godišnjih procena učinka i obezbeđivanje da SSK i TSK imaju dovoljno sredstava za izvršavanje svojih dužnosti, spadaju u nadležnost vlade. Paralelno sa tim, vlada treba da donese zakonodavstvo i podrži SSK i TSK da uvedu obavezne i sveobuhvatne provere integriteta za sve članove pravosuđa, uključujući nove regrute.⁹²

Kosovo i njegove institucije moraju preuzeti vodeću ulogu u reformama, podržavajući nove programe i druge inicijative. EU će uskoro pokrenuti nove vodeće inicijative za vladavinu zakona; prvi set vredan 9 miliona evra već je u procesu.⁹³ Vlada, na čelu sa ministarstvima za evropske integracije i pravdu, mora postati žarište koordinacije politika i inicijativa za vladavinu zakona. Kosovu će i dalje biti potrebna masovna podrška, a donatori su voljni da je ponude; vlada i druge institucije vladavine zakona moraju tražiti tu podršku da bi zadovoljile potrebe, ali i povećale standarde rada i pristup pravdi građanima.

Specifično pitanje koje zahteva hitne akcije je rodno zasnovano nasilje. Žene, kao i članovi LGBTQ+ zajednice, i dalje se suočavaju sa nasiljem i različitim oblicima diskriminacije.⁹⁴ U 2018. godini policija je primila 1692 prijave o nasilju u porodici, 238 prijava zločina protiv seksualnog integriteta i 94 za zločine protiv braka i porodice.⁹⁵ Iako se izveštavanje iz godine u godinu postepeno povećava, još uvek postoji značajno slabljenje izveštaja koji doprinosi osećaju nekažnjivosti, omogućen kulturnim i društvenim običajima.⁹⁶ Prethodne vlade su se počele boriti protiv ove pojave uvođenjem posebne obuke o tom pitanju službenicima zakona i tužilaštva, kao i sudijama. Nacionalna strategija i akcioni plan zaštite od nasilja u porodici, usvojeni u maju 2016. godine, predviđaju niz akcija zasnovanih na 4 stuba; prevencija i podizanje svesti, zaštita i koordinacija, zakonodavstvo, istraga i postupak i rehabilitacija i integracija.⁹⁷ Implementacija je, kao i mnoge druge strategije, neujednačena.⁹⁸

⁹¹ Sedam stubova su 1) Konsolidacija pravnog i institucionalnog okvira za unapređenje principa vladavine prava 2) Funkcionisanje pravosuđa 3) Transformacija krivičnog sistema 4) Unapređenje mehanizma za pristup pravdi 5) Uloga partnera i donatora 6) Antikorupcijske mere 7) Komercijalna pravda. Odluka vlade br. 24/2018, Priština, februar 2018

⁹² U okviru funkcionalne revizije, razvijena je napomena o politici koja proučava najbolje prakse provere integriteta, nudeći brojne preporuke. Da bi provera integriteta postala smislen poduhvat, zahtevaće novo zakonodavstvo i propise, kao i jačanje TSK-a i SSK-a.

⁹³ Vodeće inicijative za vladavinu zakona će proširiti postojeće i alternativne alate za pomoć i uvesti nove mehanizme podrške, uključujući savetodavne misije o vladavini zakona i misije za recenziju zasnovane na slučajevima, kao i probno praćenje i razvoj detaljnih akcionih planova i indikatora. Komisija, *Verodostojna perspektiva proširenja*, 2018

⁹⁴ Evropska komisija, Izveštaj Kosova * 2019, 2019, str. 28

⁹⁵ Kompletna statistika o ovoj temi može se naći na Internet stranici Civilnog društva za ljudska prava na <http://www.cshr-ks.org/en/kosovo-police/?v=2018&id=1>

⁹⁶ Kosovski institut za istraživanje i razvoj politika, *Pristup pravdi za žrtve rodno zasnovanog nasilja na Kosovu: Prestanak nekažnjavanja počilaca*, decembar 2018, str. 6 na https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/accessing_justice_for_victims_of_gender_based_violence_in_kosovo_eng.pdf

⁹⁷ Ministry of Justice, National Strategy of the Republic of Kosovo on Protection from Domestic Violence And Action Plan 2016 – 2020, Pristina, May 2016, at [https://abgj.rks-gov.net/assets/cms/uploads/files/Publikimet%20ABGJ%20Strategjia%20Komb%20C3%20Abtare%20e%20Rk%20p%20C3%20ABr%20mbrojtje%20nga%20dhuna%20ne%20familje%202016-2020\(1\).pdf](https://abgj.rks-gov.net/assets/cms/uploads/files/Publikimet%20ABGJ%20Strategjia%20Komb%20C3%20Abtare%20e%20Rk%20p%20C3%20ABr%20mbrojtje%20nga%20dhuna%20ne%20familje%202016-2020(1).pdf)

⁹⁸ While the legal framework is mostly in place, and sound on paper, the protection of victims and the investigation and indictment of perpetrators remain problematic, due to insufficient funds and a lacklustre implementation. For instance, judges and prosecutors

Još jedno pitanje koje će za novu vladu biti trnovito je mandat Specijalističkih komora, poziv za razgovore i moguće optužnice za starije bivše članove OVK.⁹⁹ Specijalne komore počele su sa radom 2015. godine, a pokret Samoopredeljenje je od početka prigovarao njihovom osnivanju.¹⁰⁰

Funkcionisanje komora i tužilaštava, struktura i mandat utvrđeni su Ustavom i zakonom.¹⁰¹ Uprkos širokoj pravnoj osnovi za ovu kontroverznu instituciju, rasprava o zakonskom terminu za rad komora deli stručnjake i članove ključnih domaćih institucija sa članovima javne uprave i Specijalističkih komora.¹⁰² Ako se sledeće godine zatraže zakonske izmene, vlada će morati da nađe konsenzus za donošenje tih promena, naročito ako se traži amandman ustavnog suda. Ovo pitanje moglo bi postati pitanje za tumačenje Ustavnog suda pre leta sledeće godine.¹⁰³ Pored pravnih tumačenja, vlada bi trebalo da se suzdrži od ponovnog praćenja rada Komore. Krajnji cilj treba da bude podržati ovaj proces i završiti ga što je pre moguće. U idealnom scenariju za Kosovo, Kosovo bi moglo da pokuša preseliti komore kod kuće i omogućiti im da deluju unutar zemlje. To bi se moglo dogoditi samo ako dođe do većih poboljšanja u oblasti vladavine prava, uključujući zaštitu svedoka i izvršenje sudskih naloga.

PREPORUKE:

- Potpuno odobrenje i unapređenje **funkcionalne revizije i pravde 2020**, poboljšati obim reformi, izvršiti velika poboljšanja, podići standarde **odgovornosti** pravosudnih institucija, sudija i tužilaca i povećati njihov broj, te podržati SSK i TSK u reformi statusa pravosudne administracije i administrativno osoblje koje radi u sudovima i tužilaštvima. Ovaj proces mora dobiti punu političku podršku, ali da bude vođen od strane državnih službenika i završen bez odlaganja;
- U uskoj saradnji sa SSK-om i TSK-om, osigurati pravnu osnovu za kontinuiranu evaluaciju svih članova pravosuđa. Uspostaviti **proveru integriteta** tužilaca, sudija, stručnog i administrativnog osoblja; ojačati **godišnje** procene učinka za sve nivoe pravosuđa;
- Usvojiti **Zakonik o krivičnom postupku** bez odlaganja;
- Ojačati **koordinaciju** između sudova, tužilaštva i policije;
- Preuzeti vođstvo i ojačati Ministarstvo pravde za **koordinaciju** svih inicijativa i projekata vladavine prava, na osnovu **sveobuhvatne procene potreba** i jasnih ciljeva postavljenih funkcionalnom revizijom;
- Ministarstva pravde i unutrašnjih poslova trebalo bi da koordiniraju radi povećanja **institucionalne osetljivosti na rodno zasnovano nasilje**;
- Podržati nastavak **Specijalističkih komora** i graditi dobre odnose sa partnerima i opozicijom da donesu zakonske promene ako je potrebno, i angažovati sa SAD-om, EU-om i državama članicama da utvrde formalni raspored za komore, ne ograničavajući njegov rad, ali isto tako i ne ostavljajući to sa otvorenim mandatom.

have received training on the topic, but often these cases are assigned to persons without the training.. See KIPRED, *Accessing Justice*, December 2018, p. 25

⁹⁹ For more information see the Law on Ratification of the International Agreement between the Republic of Kosovo and the European Union on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, at <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11213>

¹⁰⁰ Kurti has been against the Specialist Chambers from its inception, which he says does no good for the country, see RTV21, *Kurti: Kosovo Institutions were Humiliated with the Opening of the Special Court*, 03 August 2018, at <http://rtv21.tv/kurti-me-hapjen-e-ruges-per-gjykatën-speciale-u-poshteruan-institucionet-e-kosoves/>

¹⁰¹ Article 162, Constitution of Kosovo and Law on Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office (August 2015)

¹⁰² The lawyer, Dastid Pallaska, considers confusion and ambiguity within the text a consequence of the international community's efforts to get the court passed by MPs, see lajmi.net, *Is the Mandate of the Special Court Expiring?*, 25 November 2019, at <https://lajmi.net/a-po-i-skadon-mandati-gjykates-speciale/>

¹⁰³ Balkans Group interviews, members of the government and Vetvendosje, Pristina, October 2019

OBRAZOVANJE

Nacionalna hitnost za poboljšanje kvaliteta nastave

Kvalitet obrazovanja je najvažnija briga za građane; to je pokazala intenzivna rasprava o temi koja je prethodila ovim izborima. Javni obrazovni sistem je uvek bio predmet sumnji; loša infrastruktura, optužbe za nepotizam i neprofesionalizam, ograničeno priznavanje diploma i sertifikata, poražavajući nedostatak resursa i visok stepen napuštanja škole, doprinose snižavanju prestiža institucije i stvaranju nepoverenja.¹⁰⁴ Najveći udar za sistem desio se u 2016. godini, kada je OECD prvi put uključio Kosovo u svoje renomirane izveštaje PISA.¹⁰⁵ Rezultati su bili poražavajući, budući da je obrazovni sistem rangiran među tri najgora na svetu.¹⁰⁶ Kosovo se malo bolje snašlo kada su rezultati objavljeni početkom decembra 2019. godine, pokazujući da iako se puno govorilo o poboljšanju, ništa zapravo nije postignuto.¹⁰⁷

Ključni izazov sa kojim se sistem suočava je kvalitet osoblja, posebno profesora, ali i administracije. Postoji sistem licenciranja za nastavnike koji teoretski reguliše ulazak u profesiju i periodično obnavljanje na osnovu stalnog usavršavanja. Međutim, njegovo predstavljanje je trajalo godinama i tek nedavno je normativni okvir dovršen.¹⁰⁸ Da stvar bude još gora, budžet koji je Ministarstvo dodelilo obukama je smanjen, što je dovelo do situacije u kojoj je kontinuirano usavršavanje postalo obavezno, ali nije izvodljivo za sve nastavnike. Kao rezultat, naglasak je na potvrđivanju sati obuke, umesto prenošenja znanja i veština nastavnicima.¹⁰⁹

I Samoopredeljenje i LDK obećali su da će povećati budžet za obrazovanje; neophodan uslov za poboljšanje opšteg kvaliteta sistema. Međutim, Ministarstvo obrazovanja treba da napravi detaljan plan tako rastućeg budžeta. Više sredstava je beskorisno ako ih obrazovne institucije ne iskoriste. Ministarstvo je među najslabijim institucijama u zemlji, sa lošim performansama, veoma korumpiranim i sa nekompetentnim planerom i strateškim kancelarijama.¹¹⁰ Potrebno je veliko restrukturiranje i evaluacija osoblja. Nadalje, planiranje i povećanje budžeta moraju biti koordinirani sa različitim donatorima koji kontinuirano jačaju obrazovni sistem. Finansiranje mora slediti određenu procenu potreba, osiguravajući da novac ima efekta na studente.

Vlada Mustafe odobrila je Strateški plan obrazovanja za period 2017 - 2021. Srednjoročna strategija imala je za cilj da obuhvati sektorsko planiranje u obrazovanju, kako bi se osigurala koherentna politika zasnovana na 7 strateških ciljeva. One se kreću od generalnih (uključivanje manjina i ranjivih grupa) do operativnih (upravljanje sistemom i razvoj nastavnika) do specifičnih (regulacija stručnog obrazovanja i visokog obrazovanja).¹¹¹

¹⁰⁴ Kosovo 2.0, *Kako popraviti pokvaren sistem*, 25. maj 2017, na <https://kosovotwopointzero.com/en/big-election-issues-education/>

¹⁰⁵ PISA, što znači Program za međunarodno ocenjivanje učenika, meri znanje petnaestogodišnjaka iz više od 80 zemalja sveta u oblastima matematike, nauke i čitanja.

¹⁰⁶ OECD, *PISA: Rezultati u fokusu*, Pariz, decembar 2016, str. 5 na <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>

¹⁰⁷ Kosovo je i dalje na trećem mestu od poslednjeg na PISA testiranju 2018. i zapravo je postiglo lošije rezultate u odnosu na 2015, pogledajte više ovde Prishtina Insight, *Rezultati PISA-a stvaraju poražavajuću sliku*, 03. decembra 2019, na <https://prishtinainsight.com/pisa-results-paint-dispiriting-picture/>

¹⁰⁸ Kosovska mreža za obrazovanje i zapošljavanje, *Profesionalni razvoj nastavnika na Kosovu*, Priština, april 2019, str. 26

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Intervjui sa Balkan Group, zvaničnici Kancelarije za strateško planiranje i donatora, Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, Priština, oktobar 2019.

¹¹¹ Ministarstvo prosvete, nauke i tehnologije, *Strateški plan obrazovanja Kosova za period 2017 - 2021*, Priština, jul 2016, na http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/KOSOVO_EDUCATION_STRATEGIC_PLAN.pdf

U predškolskom obrazovanju se utvrđuje značajan jaz, jer otprilike trećina opština još uvek nema nijednu javnu predškolsku ustanovu. I ne samo to, već i privatne institucije rade sa malo, ako ih uopšte ima, supervizija, što rezultira neujednačenim kvalitetom pružanja usluga i ostavlja mnoge učenike u predškolskom uzrastu bez mogućnosti.¹¹² Što se tiče osnovnog obrazovanja (osnovnog i srednjeg), ono takođe uviđa da su nastavni programi zastareli i da nisu spremni da pripreme učenike za njihov život posle škole. To ima lične posledice za studente, čije znanje nije korisno za pronalaženje posla; a takođe i ekonomske posledice za državu, jer je radna snaga nekvalifikovana i neproaktivna.¹¹³

Ovi problemi su pooštreni u sektoru stručnog obrazovanja i osposobljavanja (VET), gde je sistem zakrpljen i nedostaje mu konsolidacija. Na primer, nakon odobrenja Strategije još uvek nije postojao specifični VET nastavni plan i program, te je prema tome VET nije uključen u nacionalni okvir nastavnog plana, što je rezultiralo nejasnim statusom maturanata.¹¹⁴ Bez jasne definicije programa i njihovog sadržaja, nije bilo dostupnog materijala za profesore, a slično im se nije mogla pružiti prava obuka, koja je u kombinaciji sa nedostatkom praktičnih obuka bitno ograničila korisnost sistema u odnosu na tržište rada.¹¹⁵ VET je u istoriji zadržao malu pažnju, svojevrsno odredište za akademski slabe studente, i to je pokazalo postupanje javnih institucija. Ova situacija mora da se promeni, a novi podsticaj ka unapređenju obrazovanja ne sme zaostajati za profesionalnim usavršavanjem. Sadržaj Strategije i Akcionog plana mora se sprovesti.

Nije samo osnovno obrazovanje u pitanju. Vlada Haradinaja ostavila je za sobom veoma zabrinjavajuće nasleđe vezano za visoko obrazovanje. Njegovo mešanje u Kosovsku agenciju za akreditaciju (KAA), razrešenjem vršioca dužnosti direktora i celokupnog odbora u septembru 2017. (jedna od prvih akcija vlade) rezultiralo je sažetim isključenjem iz Evropskog registra kvaliteta za visoko obrazovanje (EQAR).¹¹⁶ Vlada je svoje akcije pripisala tvrdnjama o korupciji protiv odbora i lošem učinku. Bez obzira na slučaj, Evropsko udruženje za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA) smanjilo je KAA na status „člana u pregledu“, na kraju odlučivši da ga i u oktobru 2019, nakon naknadne procene, isključi.¹¹⁷ Ovi događaji dovode u pitanje sistem visokog obrazovanja, koji sada ostaje izvan panevropskih mreža, izgubivši svaki ugled koji je mogao da ima i poništavajući višegodišnje napore prethodnih administracija.

Nakon ovih dešavanja, zemlja se u suštini vratila na početno mesto. Institucionalni okvir postoji, ali sada mu nedostaje međunarodna pokrivenost u kojoj je uživao. ENQA evaluacija dala je niz vrlo specifičnih preporuka za KAA, koje bi trebalo da postanu vodilja i mapa organizacije u doglednoj budućnosti. Ove preporuke trebalo bi da budu integrisane u budući Zakon o visokom obrazovanju koji, iako je uključen u Zakonodavni plan prethodne vlade, nikada nije završio svoju parlamentarnu proceduru

¹¹² *Ibid*, str. 21

¹¹³ Američka privredna komora Kosova, *Obrazovanje i tržište rada na Kosovu i Evropska unija*, decembar 2018, na <https://www.amchamksv.org/wp-content/uploads/2019/02/ENG-Education-and-Labor-Market-in-Kosovo-and-EU.pdf>

¹¹⁴ Krajem 2019. Agencija za stručno obrazovanje i usavršavanje odraslih samo je delimično postavila nastavne programe za ograničeni broj programa. Oni su dostupni na njenoj veb stranici, na <https://aaaparr.rks-gov.net/en/udhezime-administrative>

¹¹⁵ Ministarstvo prosvete, nauke i tehnologije, *Strateški plan 2017 - 2021*, 2016, str. 81

¹¹⁶ Evropski registar za osiguranje kvaliteta za visoko obrazovanje, *Isključenje Kosovske agencije za akreditaciju (KAA) iz registra*, C22, 27. februara 2018, na https://backend.deqar.eu/reports/EQAR/2018-02_Exclusion_Decision_C22_KAA.pdf

¹¹⁷ Pismo Christoph Grolimunda, predsednika (ENQA), za Avni Gašija, vršioca dužnosti direktora (KAA) o članstvu KAA u ENQA, 1. oktobra 2019, na https://enqa.eu/wp-content/uploads/2019/10/Letter-ENQA-to-KAA_Sep-2019.pdf

i na taj način ostaje nedovršen na kraju mandata.¹¹⁸ Nova vlada će morati da preispita ovaj zakon, obezbedivši da odgovori na zabrinutosti ENQA i EQAR. Nadalje, odbor KAA i Ministarstvo prosvete trebalo bi da koordiniraju sprovođenje svake pojedinačne preporuke, počev od novog zakona pa sve do uvođenja novih praksi po potrebi regulacijom ili administrativnim uputstvom, kako bi se zagarantovala nezavisnost KAA.

Rad Agencije mora biti zasnovan na čisto tehničkim kriterijumima, ne poštujući poslovne interese i političku efikasnost. U svim fazama važno je zapamtiti da je nezavisnost KAA bio glavni faktor koji je odlučio njen pad, i stoga Ministarstvo mora preuzeti čisto pomoćnu ulogu u ovom poduhvatu. KAA mora da dokaže da je sposobna da nezavisno ispunjava svoj mandat pre nego što ENQA i EQAR ikada razmotre ponovni prijem. U tom cilju, KAA bi trebalo da razmotri mogućnost uspostavljanja partnerstva sa evropskim kolegama radi razmene najboljih praksi i korišćenja tehničke podrške za izgradnju kompetencija dok čekaju na readmisiju.

PREPORUKE:

- Postaviti kao prioritet i poboljšati **reformu obrazovanja** kako bi se osiguralo da javno obrazovanje pruža kvalitetne usluge koje pripremaju studente za **tržište rada**;
- Preispitati sve strateške dokumente i odrediti prioritete za **izgradnju kapaciteta i obuke** za nastavnike na svim nivoima, uspostaviti **obavezne** programe obuke, potražiti podršku donatora za **preduzimanje velikih programa obuke** za nastavnike tokom letnjih meseci;
- Drastično povećati **finansiranje obrazovanja** i ojačati **upravljačke kapacitete** odeljenja i administratora zaduženih za škole i obrazovne institucije kroz obaveznu obuku veština;
- Proširiti opseg **javnog predškolskog obrazovanja** kako bi se garantovale adekvatne usluge širom zemlje;
- Završiti **pregled nastavnog plana i programa** za osnovno obrazovanje; zatražiti pomoć od verodostojnih međunarodnih organizacija i vlada, tj. Finske, Austrije itd.
- Pregledati postojeći **Nacrt zakona o visokom obrazovanju** da biste bili sigurni da je usklađen sa **preporukama ENQA**;
- Ojačati i podržati **Kosovsku agenciju za akreditaciju (KAA)**; pozvati verodostojne evropske organizacije da podrže KAA u poboljšanju performansi i nadzornih kapaciteta Agencije.

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Postaviti za prioritet poboljšanje usluga i pokrenuti zdravstveno osiguranje

Poput obrazovanja, zdravstvena zaštita ostaje područje gde su javne usluge slabo razvijene. Prema podacima Evropske komisije, petina stanovništva ne može priuštiti zdravstvenu zaštitu zbog siromaštva, dok ukupno 40 procenata bilo kog lečenja mora biti pokriveno iz džepa pacijenta.¹¹⁹ Kao rezultat, najsiromašniji slojevi društva su nesrazmerno pogođeni, isključeni iz preventivnih mera i suočeni sa značajnim izazovima u pristupu dijagnozi i terapiji.

Sistem je napadnut politiziranjem i optužbama za korupciju. Prethodne promene u vladi dovele su do sukoba partnera između koalicionih partnera zbog kompetencija i fondova, dok su imenovanja

¹¹⁸ Pogledajte zakonodavni postupak na <http://www.kuvendikosoves.org/shq/projektligjet/projektligji/?draftlaw=160>

¹¹⁹ Evropska komisija, *Kosovo* 2019 Report*, 2019, p. 69

izvršena na osnovu partijske lojalnosti, što je dovelo do nepotrebne nefunkcionalnosti. Zdravstveni sistem zahvaćen je privatnim interesima.¹²⁰ Lekari obično rade i u javnim i u privatnim institucijama, što stvara priliku za zloupotrebe.¹²¹ Pacijenti su preusmereni u privatne ustanove, gde se primenjuje velika naknada. Dalje, javni sistem trpi odliv mozgova, jer poslednjih godina sve veći broj profesionalaca emigrira kako bi praktikirao u druge zemlje, poput Nemačke.¹²²

Prethodni ministar zdravlja verovao je da će se, ukoliko se uslovi rada drastično ne poboljšaju, sa većim platama i više sredstava, trend nastaviti.¹²³

Ministarstvo je slabo i nema mogućnosti i volje za rešavanjem ovih pitanja. Stalno usavršavanje lekara i modernizacija tehnologije su neophodni za revitalizaciju zdravstvenog sektora. Bilateralni sporazumi sa vladama EU se nedovoljno koriste. Dobar primer za to je zajednička inicijativa sa češkom vladom, gde dve zemlje potpisnice dele troškove dovođenja stranih stručnjaka kako bi se obezbedio lečenje pacijenata i obuka lokalnih lekara. Sporazum je potpisan 2012. godine, ali nikada nije primenjen u praksi, jer ministarstvo nije pokazalo interes da ga sprovede.¹²⁴ Ima puno donatora voljnih da podrže sektor, ali nacionalni interes ozbiljno nedostaje.

Ovi projekti bi se mogli ponoviti sa zemljama koje se odlikuju u specijalizovanim oblastima, ali da bi to postiglo, Ministarstvo zdravlja mora da profesionalizuje svoju administraciju. Do neke mere, poslednja vlada je pokušala, jer se fokusirala na reorganizaciju određenih usluga i racionalizaciju upravljanja zdravstvenim ustanovama, posebno u pogledu javnih nabavki i praksi ugovaranja. U tom smislu, dozvolilo je organizacijama civilnog društva da nadgledaju nabavke u cilju povećanja transparentnosti i uspostave drugog sloja nadzora.¹²⁵ Takođe je objavila listu esencijalnih lekova koja je ranije nedostajala.¹²⁶

Kosovo ostaje anomalija na zapadnom Balkanu i široj Evropi, jer toj zemlji nedostaje sistem javnog zdravstvenog osiguranja. Skupština je 2014. godine usvojila Zakon o zdravstvenom osiguranju kojim se uspostavlja model Bizmarka po kome će i zaposleni i poslodavci zajednički finansirati zdravstveni fond koji bi potom služio za pokrivanje lečenja za sve osiguranike i njihove porodice bez dodatnih troškova za korisnike.¹²⁷ Iako novi sistem zaostaje u garantovanju univerzalne zdravstvene zaštite, on i dalje predstavlja važno poboljšanje u odnosu na trenutnu situaciju.

¹²⁰ Kosova Democratic Institute, *State Capture in Kosovo: Trading Public Health for private gain*, April 2018

¹²¹ UNDP, *Corruption Risk Assessment in the Health Sector in Kosovo*, December 2014, at <https://www.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/UNDP%20SAEK%20Corruption%20Risk%20Assessment%20in%20Health%20December%202014%20-%20Eng.pdf>

¹²² According to a recent report, the Chamber of Physicians of Kosovo issued some 200 certificates in 2018 to local doctors, which would allow them to practice medicine in European countries. An additional hundred was requested during the first half of 2019 see Buletin Ekonomik, *Doctors and nurses are leaving for Germany [Mjekët dhe infermierët po ikin në Gjermani]*, 27 October 2019, at <http://buletiniekonomik.com/index.php/2019/10/27/mjeket-dhe-infermieret-po-ikin-ne-gjermani/>

¹²³ Monitor, *Wages up in Kosovo to stop exit of doctors to Germany [Pagat u rritën në Kosovë për të frenuar ikjen e mjekëve në Gjermani]*, 6 April 2019, at <https://www.monitor.al/pagat-u-rriten-per-te-frenuar-ikjen-e-mjkeve-ne-gjermani-2/>

¹²⁴ Balkans Group interview, Pristina, October 2019

¹²⁵ Kosova Democratic Institute, *KDI and four Institutions will cooperate in increasing accountability and transparency of Public Procurement*, Press Release, Pristina, 3 October 2018, at <http://kdi-kosova.org/en/activities/kdi-dhe-kater-institucione-do-te-bashkepunojne-per-rritje-te-llogaridhenies-dhe-transparences-ne-prokurim-publik/>

¹²⁶ Ministry of Healthcare, *Minister Ismaili signs the new List of Essential Medicines [Ministri Ismaili nënshkroi Listën e re të Barnave Esenciale]*, Press release, Pristina, 20 September 2019, at <https://msh.rks-gov.net/ministri-ismaili-nenshkroi-listen-e-re-te-barnave-esenciale/>

¹²⁷ Law on Health Insurance (April 2014)

Nažalost, pokretanje Fonda zdravstvenog osiguranja odgođeno je 5 godina zaredom; nijedna vlada nije pokazala volju da započne sakupljanjem premija. Ovo bi se shvatilo kao povećanje poreza, posebno pre uvođenja novog kataloga usluga. Prethodna vlada tvrdila je da sistem ne može postati funkcionalan pre digitalnog sistema za upravljanje medicinskim kartotekom, jer će takva baza podataka biti potrebna pre nego što se javni centri integrišu u shemu jednog korisnika. Činjenica da su slične šeme radile vek širom Evrope bez digitalnih alata za upravljanje, dok digitalne baze podataka trenutno široko koriste privatne zdravstvene korporacije sa više ustanova. U stvari, Strategija zdravstvenog sektora 2017. - 2021. Uveliko pokriva mapu puta ka funkcionalnom zdravstvenom osiguranju, a da uopšte ne pokriva digitalizaciju.

Nova vlada mora se usredsrediti na uspostavljanje šeme zdravstvenog osiguranja i završetak dugotrajne reorganizacije javnog zdravstva. Dugoročno će se morati uvesti tranzicija ka nacionalnom zdravstvenom sistemu, ali to se mora nadograditi na funkcionalne preduslove. Kratkoročno, Ministarstvo zdravlja mora da počne sa sprovođenjem aktivnosti već predviđenih Strategijom koje nikada nisu sprovedene. Paralelno sa tim, mora osnovati radnu grupu ili upravni odbor čiji je zadatak da unapredi digitalizaciju medicinske dokumentacije i drugih upravljačkih baza podataka. Može se osloniti na iskustva drugih ministarstava, poput unutrašnjih poslova ili pravosuđa, gde je digitalizacija već postojala.

PREPORUKE:

- Tražiti **bilateralnu podršku** za nastavak razvoja kapaciteta; iskoristiti dogovorene sporazume i razviti nova partnerstva;
- Uspostaviti **nezavisnu komisiju za reviziju** radi ocene **učinka** zdravstvenih ustanova, utvrditi nedostatke i mere potrebne za njihovo poboljšanje, uz pomoć verodostojnih međunarodnih partnera;
- Uvesti i primenjivati **definitivni kalendar** za pokretanje **sistema zdravstvenog osiguranja**. To bi trebalo da počne **prikupljanjem premija i katalogom ponuđenih usluga**;
- Osnovati radnu grupu ili **upravljački odbor** za **digitalizaciju zdravstvene nege** u ministarstvu, zasnivajući se na prethodnim iskustvima digitalizacije u drugim ministarstvima;
- Poboljšati **radne uslove** za profesionalce u zdravstvu sa ciljem ublažavanja **odliva mozgova** prema Nemačkoj i drugim evropskim zemljama;

ŽIVOTNA SREDINA

Baviti se upravljanjem otpadom i odnosom prema životnoj sredini

Pitanja vezana za životnu sredinu postaju sve češća u javnom diskursu, i to ne samo na međunarodnom nego i na domaćem nivou. Tradicionalno, pitanja zaštite životne sredine se na Kosovu uglavnom previde od strane institucija i mnoga pitanja ostaju nerešena; ilegalna seča i izgradnja, zagađeno tlo, zagađene reke i pravilno odlaganje otpadnih voda i čvrstog otpada.¹²⁸ Ministarstvo životne sredine smatra se neefikasnim i bogati se korupcijom, milioni evra poreza i novca donatora troše se sa malim uticajem. Ministarsko mesto uporno je dodeljeno manjoj stranci u koaliciji u znak zahvalnosti na podršci.¹²⁹ Zakoni o zaštiti životne sredine, ojačani u novom krivičnom zakoniku, često se ne primenjuju i kršenja

¹²⁸ Informativni i kulturni centar EU, *Zelena sredina znači: čista voda, bez otpada, zelena energija, kvalitet vazduba*, Priština, decembar 2018, na https://europehouse-kosovo.com/wp-content/uploads/2018/12/EUICC_ENVI_publication_eng12-1.pdf

¹²⁹ Od 2008. do 2019. godine mlađi partner je uvek bio zadužen za ministarstvo; Mahir Iagcilar - Turska demokratska stranka Kosova (PDTK), 2011-2014; Dardan Gashi - AKR> Lista Rugova, 2014-2016; Ferid Agani - Stranka pravde (PD), 2016-2017; Ferat Shala - PDK, 2017-2018; Albena Reshitaj i Fatmir Matoshi - AKR, 2018-2019

istih ostaju nekažnjena.¹³⁰ Inspekcija zaštite životne sredine ima samo 31 osobu.¹³¹ Tužioc i sudovi nisu obučeni o odredbama novog krivičnog zakona, što otežava obezbeđivanje presuda.¹³² Prethodne vlade su objavile različite Nacionalne akcione planove, strategije, pa čak i planove implementacije, ali tada nisu uspele da deluju po tim pitanjima. U međuvremenu, uslovi životne sredine se pogoršavaju.

S tim u vezi, slon u sobi je projekat nove elektrane na ugalj, Kosovo C ili Kosovo e Re, koja bi zamenila zastarelu Kosovo A (ugašena) i podržala Kosovo B (koja će dobiti značajnu modernizaciju). U oktobru 2018. godine Svetska banka se povukla iz podrške ovom projektu, kao što je prvobitno obećala.¹³³ Haradinajeva vlada odlučila je da nastavi sa projektom samostalno, tvrdeći da će najsavremenija elektrana biti znatno čistija od zastarele Kosovo A. Energetska strategija 2017 - 2026. predviđa da lignit predstavlja glavni izvor energije za dogledno vreme.¹³⁴ Smatra se da je ugalj jedino pouzdano i pristupačno sredstvo za garantovanje napajanja električnom energijom, jer Kosovo nema druge resurse, niti je povezano sa evropskim gasnim mrežama, a nuklearna energija, koja je izvan kapaciteta zemlje, nije ni razmatrana. Stoga, ugalj postaje jedini izvor koji može garantovati proizvodnju osnovnog opterećenja. Međutim, takođe povećava ulogu obnovljivih izvora energije kao dopunu energetske miksa, u skladu sa širim evropskim trendovima.

Strategija postavlja cilj postizanja uštede energije od 9 procenata u celini, uz istovremeno povećanje udela obnovljivih izvora na 25 procenata u bruto potrošnji energije do 2020. godine.¹³⁵ Da bi to postigla, predviđa dovodnu tarifnu shemu za hidroelektrane energija vetra, fotonaponske i biomase. Shema je zasnovana na dugoročnim ugovorima sa proizvođačima energije koji garantuju da će mreža tokom određenog vremena otkupljivati bilo koju energiju koju mogu da obezbede.¹³⁶ Međutim, Kancelarija za regulaciju energije (ERO), koja je imala zadatak da definiše tarife, zasnovala ih je na nerealnim pretpostavkama, što je dovelo do izuzetno visokih cifara koji bi koštali milione za krajnjeg potrošača. To se posebno odrazilo na fotonaponsku energiju za koju je postavljena tarifa preterano izdašna. Kao posledica toga, dok je nekoliko kompanija zatražilo dozvole za izgradnju i upravljanje solarnim farmama, ERO okleva da ih odobri s obzirom na njihov efekat na krajnju cenu.¹³⁷

Suprotno tome, hidroelektrane su na čelu obnovljivih izvora energije, što je takođe stvorilo neke probleme. Zemlji, kao i većini zapadnog Balkana nedostaju veće reke, i oslanjala se na izgradnju malih elektrana, koje se često finansiraju uz evropsku pomoć. Ukupni doprinos ovih elektrana tržištu električne energije je smanjen, ali njihovi uticaji na lokalno okruženje se ne razlikuju od velikih brana.¹³⁸ Na Kosovu su

¹³⁰ Evropska komisija, Kosovo * Izveštaj 2019, 2019, str. 78

¹³¹ Prema trenutnoj strukturi Ministarstva zaštite životne sredine (decembar 2019), ova funkcija spada u Odeljenje za inspekciju životne sredine, vode, građevinarstva i planiranja, na <https://mmph.rks-gov.net/al/departamentet/318/misioni-vizioni-dhe-detyra>

¹³² Evropska komisija, Kosovo * Izveštaj 2019, 29. maj 2019, str. 78

¹³³ Rezimeu svih inicijativa Svetske banke u vezi sa energijom na Kosovu može se pristupiti na njenoj Internet stranici, na <https://www.worldbank.org/en/country/kosovo/brief/energy-in-kosovo>

¹³⁴ Ministarstvo za ekonomski razvoj, *Energetska strategija Republike Kosovo 2017 - 2026*, Priština, mart 2017, str. 36, na http://mzhe-ks.net/repository/docs/Kosovo_Energy_Strategy.pdf

¹³⁵ *Ibid*, str. 15

¹³⁶ Strategija predviđa sledeće stope: za male hidroelektrane: 67,3 €/MWh, za vetroelektrane: 85 €/MWh, za elektrane na biomasu: 71,3 €/MWh i za fotonaponske: 136,4 €/MWh

¹³⁷ Od jula 2019. nema nijedne licence za proizvodnju fotonaponske energije. Spisku odobrenih licenci može se pristupiti u javnom registru licenci, na veb lokaciji ERO, na adresi http://ero-ks.org/2019/Autorizimet_Licencat/2019_07_20_Rexhistri_mbi_Licencat_e_leshuara_eng.pdf

¹³⁸ Studija iz decembra 2017. otkrila je da su slični projekti u Albaniji, Hrvatskoj i Makedoniji imali značajan uticaj na lokalne ekosisteme, često zahvatajući zaštićena područja, nakon što su u najboljim slučajevima prošli besprekornu procenu uticaja na životnu sredinu. Pogledajte CEE Bankwatch Network, *Broken River, Uticaj malih hidroelektrana koje finansiraju Evropu na netaknute*

ovi projekti izazvali brojne proteste lokalnih zajednica, koji su se žalili da procene životne sredine nisu ozbiljne i da dugoročni efekti ovih biljaka negiraju bilo kakvu korist od „zelene“ energije koju bi proizveli.¹³⁹ Pitanje je bilo veoma kontroverzno, a prethodna vlada nije uspjela da artikuliše koherentan odgovor na ovo pitanje, koji će sada pasti na sledeću vladu.

Sva ova pitanja ukazuju na nedostatak dizajna, koji je sprečio bilo kakav energetske prelaz, jer tržište električne energije i dalje zavisi od uglja više od 90 odsto.¹⁴⁰ Čini se da je ERO toga svestan i da je u stvari pokrenuo proces konsultacija kako bi značajno smanjio dovođnu tarifu za fotonaponsku energiju, ali to nije dovelo nigde.¹⁴¹ Kasnije te godine objavljeno je da vlada razmatra prelazak na sistem aukcije za obnovljive izvore energije, pod kojim će se cena energije zasnivati na tenderima za ponude različitih proizvođača. Ova promena značajno bi smanjila cene za krajnjeg korisnika i dobila je podršku Evropske banke za obnovu i razvoj.¹⁴²

Dok se ovaj energetske „prelaz“ odvija, stanovnici Prištine već godinama nailaze na ponižavajući kvalitet vazduha usled velikog zagađenja. Vesti su objavile tokom kampanje da Kosovo ima najviše godišnjih smrti zbog zagađenja vazduha u Evropi.¹⁴³ Nadgledanje problema je povećano, ali pravedno nema konsolidovanih napora za smanjenje pojave.¹⁴⁴ Dok su izduvni gasovi iz starih automobila i pojedinačnih domaćinstava problem korišćenja ugljenih jedinjenja, Kosovo A i B ostaju glavni krivci, bar za Prištinu i okolinu.¹⁴⁵

Takođe gradski otpad je glavni problem. Na papiru, pravni okvir je iscrpan i u skladu je sa pravnim tekovinama EU (*Acquis*), koje sadrže principe „zagađivač plaća“ i „proširena odgovornost proizvođača“.¹⁴⁶ Zakon takođe uspostavlja iscrpan katalog vrsta otpada, a niz propisa dalje određuje kako treba da se postupa sa svakom vrstom otpada pre njegovog konačnog odlaganja. U praksi je tretman otpada (bilo gradskog, industrijskog ili medicinskog) gotovo u potpunosti ograničen na odlaganje otpada, što se

balkanske pejsaže, decembar 2017, na <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2017/12/broken-rivers-bankwatch-study-on-hydropower-in-the-balkans-merged.pdf>

¹³⁹ Reuters, *Divided Kosovo mountain village unites to fight hydropower plant*, 11 October 2019, at <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-environment-protest/divided-kosovo-mountain-village-unites-to-fight-hydropower-plant-idUSKBN1WQ21H>

¹⁴⁰ Kosovo Transmission System and Market Operator, *Installed Generation Capacity*, Pristina, 2019, at http://www.kostt.com/website/images/stories/parashikimigarkeses/INSTALLED_GENERATION_CAPACITY.docx

¹⁴¹ Energy Regulatory Office, *Consultation Paper RES Targets Support Mechanism (20 MW solar photovoltaic)*, Pristina, May 2019, at <https://www.ero-ks.org/2019/Tarifati/Consultation%20Paper-%20RES%20Targets%20Support%20Mechanism.pdf>

¹⁴² European Bank for Reconstruction and Development, *Support for the Implementation of Renewable Energy Auctions in Kosovo*, TCRS 11932, London, 22 August 2019, at <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/support-for-the-implementation-of-renewable-energy-auctions-in-kosovo.html>

¹⁴³ Koha Ditore, *Kosovo, first in Europe in number of deaths from air pollution, parties do not offer alternative [Kosova e para në Evropë për numrin e vdekjeve nga ajri i ndotur, partitë nuk ofrojnë zgjidhje]*, 30 September 2019, at <https://www.koha.net/video/186536/kosova-e-para-ne-evrope-per-numrin-e-vdekjeve-nga-ajri-i-ndotur-partite-nuk-ofrojne-zgjidhje/>

¹⁴⁴ The Hydrometeorological Institute of Kosovo runs a network of 9 measuring stations around the country, while the American Embassy was the first institution that started measuring air quality from its seat in the capital. For more information see Pristina Insight, *The Vulnerable Points on the Map: Kosovo's Air Pollution and Causes*, 14 March 2019, at <https://prishtinainsight.com/the-vulnerable-points-on-the-map-kosovos-air-pollution-and-its-causes/>. Measures taken include banning coal burning in public institutions and banning cars in the city centre, Koha Ditore, *Parties running for election neglect air pollution in Kosovo [Partitë garuese në zgjedhje e lënë në harresë ajrin e ndotur në Kosovë]*, 26 September 2019, at <https://www.koha.net/zgjedhjet-2019/185990/partite-garuese-ne-zgjedhje-e-lene-ne-harrese-ajrin-e-ndotur-ne-kosove/>

¹⁴⁵ Power plants (Kosovo A and B), numerous outdated cars, use of coal for heating, and inadequate waste management are considered as the main sources of air pollution in Kosovo.

¹⁴⁶ OECD defines “polluter pays” as a principle according to which the person originating the pollution bear the costs of reducing it. “Extended producer responsibility”, for its part, entails that the producer of any good is, in principle, responsible for the life cycle of the product beyond its consumption by the final user, taking over the burden from public institutions. Both principles, although formally in force in Kosovo, are almost unheard of in practice.

smatra jeftinijim i ne zahteva značajna ulaganja.¹⁴⁷ Bez obzira na to što se recikliranje obavlja neformalno, vrše ga neregistrovani, neregulisani agenti, koji uglavnom pripadaju marginalizovanim zajednicama.¹⁴⁸ Štaviše, lanac upravljanja je previše komplikovan, jer prikupljanje zavisi od opštinskih (ili regionalnih) javnih preduzeća, dok samim deponijama upravlja nacionalno javno preduzeće. Pored toga, privatni akteri mogu učestvovati u bilo kojoj fazi sve dok im to odobri Ministarstvo životne sredine.¹⁴⁹ Teoretski, opštine mogu finansirati ove usluge putem naplate naknada od domaćinstava i preduzeća, ali zbog generalizovanog malog kapaciteta naplate, oni su se borili da pokriju stvarne troškove.

U 2018. godini bilo je obuhvaćeno manje od 60 odsto stanovništva, dok je opseg naplate naknada varirao od 60 do 80 odsto, zavisno od kriterijuma. U isto vreme, broj nelicenciranih, nelegalnih odlagališta otpada dostigao je 1572.¹⁵⁰

Nova vlada mora potpuno promeniti pristup svojih prethodnika. Okolina mora postati prioritet, umesto irelevantnog odeljenja koje treba davati manjim partnerima. Politika se mora proširiti i na uključivanje i edukaciju javnosti o šteti koju pojedinačne radnje mogu naneti životnoj sredini i učiniti javnost saučesnikom u promenama. Potrebno je ubrzati energetska tranziciju, a pogodnost izgradnje ili ne Kosova e Re rešena je nakon javnog razmatranja činjenica. To znači, povećanje transparentnosti sa kojom se do sada odvijao čitav proces i objavljivanje relevantnih informacija o uslovima projekta i povezanim ugovorima. Pored toga, životna sredina i ekonomski razvoj (ili njen naslednik) trebalo bi da se koordiniraju kako bi prioritarno prešli na sistem aukcije za obnovljive izvore energije, jer trenutna tarifna šema funkcioniše više kao prepreka nego kao sredstvo za promociju.

Istovremeno, Ministarstvo životne sredine treba da dovrši reformu i poveća administrativne i inspeksijske kapacitete. Trebalo bi preći dalje od praćenja kvaliteta vazduha do primene već predviđenih kontramera, poput promovisanja efikasnijih sistema grejanja i sankcionisanja upotrebe karburanata slabog kvaliteta. Takođe bi trebalo da zatvori ilegalne deponije, sankcioniše neregistrovane aktivnosti koje štete životnoj sredini i obezbedi da se javni i privatni akteri pridržavaju postojećih propisa o gradskom otpadu, istovremeno podržavajući opštine u prikupljanju naknada, zajedno sa Ministarstvom finansija. Ministarstvo ekonomskog razvoja sa svoje strane treba da ojača svoj nadzor nad različitim javnim preduzećima koja intervenišu u lancu upravljanja otpadom; njihove neadekvatne prakse i unutrašnje disfunkcije rezultiraju dugoročnim ekološkim i zdravstvenim posledicama za stanovništvo.

¹⁴⁷ Institute for Development Policy, *Waste Management in Kosovo: Identifying challenges in the sector*, May 2018, p. 19

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 26

¹⁴⁹ Previously the licensing depended on the Municipalities, but since the reorganisation of the ministry in June 2017, articulated through the Regulation 05/2017, that competence was recentralised.

¹⁵⁰ Kosovska agencija za zaštitu životne sredine, *Upravljanje komunalnim otpadom na Kosovu, Izveštaj o statusu*, Priština, maj 2018, str. 43, na https://www.ammk-rks.net/repository/docs/Municipal_Waste_Management_in_Kosovo_2018.pdf

PREPORUKE:

- Pokrenuti sveobuhvatne javne konsultacije i raspravu o budućnosti **proizvodnje energije, dekomisioniranja** termoelektrane Kosovo A što je pre moguće i **obnoviti** Kosovo B bez odlaganja. Ako treba da se izgradi Kosovo C, umanjiti njegove uticaje na životnu sredinu u skladu sa **najvišim evropskim specifikacijama**;
- Preispitati Regulatornu kancelariju za energiju (ERO), rad agencije i osoblja. Nakon što bude restrukturirano, **Ministarstvo za ekonomski razvoj** trebalo bi da podrži ERO u prelasku energetskeg tržišta na **sistem aukcija**;
- Obaviti detaljnu procenu potreba i funkcionalni pregled da bi se reorganizovalo **Ministarstvo životne sredine**; ključne zvaničnike i kancelarije treba istražiti i restrukturirati. Ova nova struktura trebalo bi da ima namenske jedinice za integrisanje zaštite okoline. Mora se **povećati** broj **inspektora** i sankcionisati kršenje zakona.
- Zatražiti članstvo ili podršku međunarodnih **organizacija za zaštitu životne sredine**; tj. Ujedinjene nacije; okvirna konvencija o klimatskim promenama ili Međunarodna unija za očuvanje prirode, da bi se postigao **Pariski sporazum**.
- Glavna smernica za zaštitu životne sredine, koordinirati sa **Akademijom pravde** kako bi se obezbedila ekološka perspektiva **obukama** tužilaca i sudova, kao i sa **Kosovskom akademijom za javnu bezbednost** kako bi se osiguralo da policajci budu obučeni o pitanjima zaštite životne sredine.;
- **Ministarstvo obrazovanja** će u nastavne planove vodoravno uključiti zaštitu životne sredine i svest sa ciljem da se promene društveni stavovi;
- Nadgledati rad opština u pitanjima zaštite životne sredine, poboljšati **zakonsku osnovu** i sprovesti mehanizme za **naplatu naknada** u vezi sa gradskim upravljanjem otpadom i podržati opštine u proširenju usluga. Olakšati osnivanje **opštinskih javnih preduzeća** za one opštine koje su nezadovoljne postojećom regionalizovanom strukturom;
- U koordinaciji sa ministarstvima zdravlja i ekonomskog razvoja, **osmisliti protokole** i definisati linije odgovornosti za upravljanje **industrijskim i medicinskim** otpadom.

EKONOMIJA I RAZVOJ

Eliminisati curenja i gubitke i reorganizovati agencije i imovinu

Stanje privrede ostaje zabrinjavajuće. Iako u poslednjoj deceniji Kosovo nikada nije prestalo da raste, efekti tog rasta su nejednaki.¹⁵¹ Snažno zasnovano na uslugama i javnim troškovima, nije uspeo poboljšati životni standard. Prema istraživanju javnog impulsa sprovedenog od strane UNDP-a, „nezaposlenost“, „siromaštvo“ i „korupcija“ dosledno su najveći problemi za stanovnike Kosova.¹⁵²

Makroekonomski pokazatelji su i dalje strašni; nezaposlenost je visoka i dostigla je 29,6 posto u 2018. godini, ali stopa neaktivnosti (koja meri broj ljudi koji nisu ni zaposleni niti aktivno traže posao, pa se tako ne računaju kao nezaposleni) je još viša, 59,1 posto. To znači da je odnos zaposlenosti i stanovništva izuzetno nizak, jedva da doseže 28,8 posto.¹⁵³ Drugim rečima, za svakih 10 stanovnika Kosova pogodnih

¹⁵¹ Prema podacima Svetske banke, od 2011. do 2018. privreda ima rast između 4,81 procenta (2011) i 1,12% (2014), čime se izbegava najgori deo Velike recesije. U stvari, Kosovo nikada nije bilo u recesiji od proglašenja nezavisnosti. Statističkim podacima se može pristupiti na <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=XK>

¹⁵² UNDP na Kosovu, *Public Pulse VIX*, Razvojni program Ujedinjenih nacija, Priština, februar 2019, str. 13, na https://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-xv/

¹⁵³ Kompletni statistički podaci mogu se videti na veb stranici Kosovske agencije za statistiku, na http://askdata.rks-gov.net/PXWeb/pxweb/en/askdata/askdata_Labour%20market_02%20Annual%20labour%20market/lfs03.px/table/

za posao samo 3 imaju posao. Prosečna zarada za zaposlene je bruto 6.696 evra (mesečno 588 evra) prema Agenciji za statistiku, što je manje od šestine proseka OECD-a od 42.476 evra (46.686 dolara).¹⁵⁴ Sve to doprinosi siromašnom stanovništvu, od kojeg je gotovo trećina ispod granice siromaštva.¹⁵⁵ Da bi pogoršalo ionako komplikovanu situaciju, neki izveštaji ukazuju da bi neformalna ekonomija mogla da iznosi oko trećine BDP-a zemlje.¹⁵⁶

Iako postoji sistem socijalne pomoći za podršku najsiromašnijim stanovništvom, izgleda da finansijska pomoć dostiže samo 34 procenata onih za koje se smatra da su u ekstremnom siromaštvu.¹⁵⁷ Ne samo da postoje znatne razlike, poput nedostatka subvencije za nezaposlene, već i vrlo ograničavajući kriterijumi značajno smanjuju korisnost i pristupačnost različitih programa. Oni se moraju preispitati i na kraju ih reformisati kako bi se proširila grupa korisnika i podsticaj za pronalaženje posla.¹⁵⁸

Penzioni sistem je posebno neispravan, neefikasan i nesposoban da ispuni svoje ciljeve. Dizajniran je tako da osigura da svi stariji primaju „nešto“ (minimalnu osnovnu uplatu), ali njegov trenutni raspored gotovo garantuje da su mesečne nadoknade niske.¹⁵⁹ Da bi se to pokrilo, razvijeno je nekoliko posebnih šema za specifične kolektive, koji su značajno povećali troškove penzija, istovremeno razdvajajući penzioni sistem. U 2019. godini, državni budžet je izdvojio više od 300 miliona evra za penzije, finansirane iz poreza.¹⁶⁰ Kako bi se osigurala dugoročna održivost sistema, Ministarstvo rada i socijalnog staranja predložilo je temeljnu reformu krajem 2018. godine.¹⁶¹ Prema predloženoj strukturi, osnovna penzija koju finansira država postala bi zaštitna mreža, dok bi doprinosi za rad bili osnova penzijskog sistema, u skladu sa principom isplaćivanja troškova.¹⁶² To bi osiguralo dugoročnu održivost, garantovalo više penzije za sadašnje i buduće penzionere i podstaklo prebacivanje potencijalno hiljade radnika iz neformalne ekonomije.¹⁶³

<tableViewLayout1/?rxid=c3e44c2e-1aff-4e4a-b55b-2ca64a485a50>

¹⁵⁴ Podaci se mogu videti na veb stranici Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, na <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>

¹⁵⁵ Bertelsmann Stiftung, *Izveštaj o zemlji za BTI 2018 Kosovo*, 2018, str. 18

¹⁵⁶ Prishtina Insight, *Neformalna ekonomija: đavo na ramenu Kosova*, 25. juna 2019, na <https://prishtinainsight.com/informal-economy-the-devil-on-kosovos-shoulder/>

¹⁵⁷ Prema kosovskoj mreži za obrazovanje i zapošljavanje samo 34 odsto ljudi koji žive sa manje od 1,82 evra dnevno pokriva se programom socijalne pomoći. Pogledajte KEEN, *Politike zapošljavanja i socijalne zaštite na Kosovu: Procena*, str. 72, decembar 2017, na http://www.keen-ks.net/site/assets/files/1406/assessment_report_on_employment_and_social_welfare_policies_in_kosovo.pdf

¹⁵⁸ Na primer, domaćinstvo u kojem jedan član obavlja povremene službene poslove više nije podobno za shemu socijalne pomoći, iako oni i dalje mogu ostati ispod granice siromaštva. To sa svoje strane stvara podsticaj za pronalaženje bilo kakvog formalnog posla i gura marginalizovane grupe prema neformalnoj ekonomiji. Pogledajte Grupu Svetske banke, *Kosovsku ocenu studije socijalne pomoći i mogućnosti reforme*, mart 2019, na <http://documents.worldbank.org/curated/en/994991557470271998/pdf/Kosovo-Social-Assistance-Scheme-Study-Assessment-and-Reform-Options.pdf>

¹⁵⁹ Penzije se zasnivaju na 3 komponente; prvo, penzija za paušal za sve građane starije od 65 godina, izračunata u skladu sa minimalnim troškovima korpe hrane (75 evra u 2018. godini). Drugo, zakonska šema koja se finansira iz doprinosa za rad (10 procenata bruto zarade), koji se pripisuju radniku, a zatim uplaćuju u paušalnom iznosu uvećanom za mesečne isplate do iscrpljivanja fonda. Treće, komplementarna penzionera šema koja u praksi ne postoji jer tržište privatnih penzijskih planova nikada nije razvijeno.

¹⁶⁰ Zakon o budžetskim izdvajanjima za Budžet Republike Kosovo za 2019. godinu izdvaja 309.612.050 evra za 13 postojećih penzijskih šema, od kojih 140.087.706 evra odgovara osnovnoj penziji. Svi se finansiraju kroz državne donacije.

¹⁶¹ Proces javnih konsultacija za penzijsku reformu možete pronaći na <http://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40517>

¹⁶² Prema sistemu „Pay-As-You-Go“ (plaćać kao ideš), doprinosi se ne štete u investicionom fondu, već su namenjeni za isplatu penzija trenutnih korisnika. Visina dodatka izračunava se u zavisnosti od prosečnog doprinosa penzionera tokom njegovog radnog veka. Ovaj model ne ograničava iznos koji treba da se isplati penzionerima, kao što je to trenutno slučaj. Umesto toga, sistem garantuje određenu mesečnu penziju do kraja života, jer je finansiraju aktivni radnici.

¹⁶³ Evropska mreža socijalne politike, *Kosovo * Planira značajnu promenu penzijske politike*, ESPN Flash Report 2018/77, decembar 2018, na <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20547&langId=en>

Sadašnji sistem, fragmentiran kakav jeste i zasnovan na raznim specijalnim šemama, podstiče prevare. Izuzetno težak primer je slučaj penzijskog sistema za ratne veterane, koji bi u teoriji trebalo da nagradi one koji su bili pripadnici Oslobođilačke vojske Kosova tokom sukoba. Međutim, komisija koja je imala zadatak da proveri status veterana (a samim tim i podobnost) podnosioca prijave navodno je koristila svoja ovlašćenja za dodelu penzija za simpatizere i drugare, što je rezultiralo više od tri puta većim brojem korisnika koji je prvobitno bio predviđen. Dok je država prvobitno predviđala godišnju potrošnju od najviše 0,7 procenata svog BDP-a, u 2019. godini morala je da skupi gotovo 58 miliona evra, a u stvari je potrošila više od 70 miliona evra (isključujući decembar).¹⁶⁴ Državno tužilaštvo smatra da oko 19 hiljada osoba ilegalno prima penziju, a nekoliko sudskih slučajeva je već u toku. Prethodna vlada je pokušala oštro da se upusti u ovaj slučaj, zbog broja uključenih ljudi, ali nova vlada ne može to da priušti. Dok će se krivični procesi u toku odvijati svojim tempom, ministarstvo može da vrši svoja administrativna ovlašćenja; trebalo bi odmah da stvori mehanizam za verifikaciju radi procene podobnosti svakog imena koje se nalazi na spisku veterana, obustavi isplate onima koji se ne kvalifikuju, pokrene neposrednu pravnu radnju radi povraćaja već plaćenih iznosa i uputi bilo koji uočeni prekršaj državnom tužiocu radi istrage.

Država će teško pritisnuti da pronađe resurse za finansiranje različitih inicijativa o kojima je već razgovarano, a koje se u velikom broju slučajeva podudaraju sa izbornim obećanjima stranaka. Prema Agenciji za statistiku, država je za drugi kvartal 2019. godine potrošila 120 miliona evra na socijalnu zaštitu (24 odsto svojih resursa), dok je direktno oporezivanje iznosilo 82 miliona evra (75,4 miliona evra od ličnih dohodaka i 6,7 evra od poreza na imovinu). Obrazovanje je dobilo dodatnih 74,7 miliona evra, a zdravstvo 51,1 milion evra.¹⁶⁵ Iako je oporezivanje dobara uravnotežilo knjige (predstavlja više od polovine državnog prihoda), postoji jasna razlika između socijalnih troškova i prihoda. Ako nova vlada uvede bilo koji sveobuhvatni program reformi prema stvarnoj državi blagostanja, ona će prvo morati kritički povećati kapacitet naplate poreza, a potom i promovisati ravnomerniji rast. Drugim rečima, mora da stvara bogatstvo da bi ga redistribuirala. Do sada je Kosovo učinilo malo da stvori bogatstvo, a malo da ga ponovo distribuira. Dugoročno mudro, promovisanje ključnih sektora kroz subvencije i fiskalne olakšice (imajući u vidu i poštujući propise EU o državnoj pomoći) i javna ulaganja u usluge i infrastrukturu mogu pomoći u ponovnom pokretanju ekonomije. Međutim, ovakva ulaganja i intervencije u kratkom roku biće skupa, a da bi bila društveno profitabilna moraju slediti strogu analizu ekonomičnosti, izbegavajući skupe inicijative čiji je povratak sumnjiv.¹⁶⁶

Država bi mogla da obezbedi resurse za finansiranje ovih aktivnosti zaključivanjem „stend-baj“ sporazuma (SBA) sa Međunarodnim monetarnim fondom.¹⁶⁷ Kroz to država može pristupiti spoljnom finansiranju pod dobrim uslovima, ali pod budnim nadzorom MMF-a. Poslednji SBA zaključen je u avgustu 2017. godine, nakon što je izvukao nešto više od 135 miliona evra, 12 manje od ranije ugovorenih maksimalnih 147 miliona evra.¹⁶⁸

¹⁶⁴ lajmi.net, *Uklanjanja ne smanjuju broj veterana - više od 70 miliona za njih samo ove godine [Largimet nuk e zvogëlojnë numrin e veteranëve – veç këthë vit u dhanë mbi 70 milionë euro për ta]*, 6. decembar 2019, na <https://lajmi.net/largimet-nuk-e-zvogelojne-numrin-e-veteraneve-vec-kete-vit-u-dhane-mbi-70-milione-euro-per-ta/>

¹⁶⁵ Kompletni statistički podaci mogu se videti na veb stranici Kosovske agencije za statistiku.

¹⁶⁶ Prishtina Insight, *Autoput od milijardu dolara: Brži putevi, siromašniji ljudi*, 6. jula 2019. godine, na <https://prishtinainsight.com/a-one-billion-dollar-highway-faster-roads-poorer-people/>

¹⁶⁷ SBA su kratkoročni sporazumi o finansiranju sklopljeni između MMF-a i države članice kako bi odgovorili na trenutne potrebe za finansiranjem određenih inicijativa. Kada se zemlja složi o SBA, ona se obavezuje da će prilagoditi svoje politike kako bi se izborila sa uzrocima nestašice fondova. Teoretski, SBA je instrument finansiranja i pokretač ekonomskih reformi.

¹⁶⁸ Pogledajte Istoriju sporazuma o pozajmljivanju za Kosovo na veb stranici MMF-a, na <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=555&date1key=2017-07-31>

Haradinajeva vlada nije pokazala interesovanje da ga produži ili traži novi sporazum. Pošto je relevantnost SBA važnost povećane fiskalne discipline, nova vlada bi trebalo da potraži podršku MMF-a kad god joj treba finansiranje za svoje programe.

Privatizacija može biti još jedan mehanizam za podršku rastu, otvaranju novih radnih mesta i povećanju veličine ekonomije. Proces privatizacije traje skoro 20 godina, ali njegove očekivane koristi nisu se ostvarile; veliki deo privatizacije bio je neefikasan, korumpiran i bez stvarnih ekonomskih inputa. Kosovska agencija za privatizaciju (PAK) uspela je na aukciji više od 500 preduzeća u društvenom vlasništvu (SOE), uglavnom putem „spin-of“ pristupa (koji se sastoji od formiranja nove kompanije koja nasleđuje imovinu DP-a, ali ne i njegove obaveze, i zatim rasprodaja nove kompanije), ali u većini slučajeva ove kompanije nisu bile uspešne na tržištu. Do kraja 2019. godine, PAK je još uvek vlasnik više od 2000 neprodane imovine.¹⁶⁹ Godine 2018. Haradinajeva vlada počela je da u velikom obimu prebacuje neprodanu imovinu PAK-a opštinama, rekavši da su im ta sredstva potrebna za podsticanje javnog interesa. U praksi je to značilo smanjenje obima privatizacije, jer bi tada imovina ostala u javnom vlasništvu. Međutim, ti transferi su uključivali određeni broj imovine koja je već bila zbrinuta ili za koju su ranije donesene sudske mere.¹⁷⁰ Predsednik je odluke doneo Ustavnom sudu, koji je odbio da sasluša slučaj.¹⁷¹ Posle ovog slučaja, novo zakonodavstvo je u potpunosti promenilo proces prenosa imovine lokalnim institucijama. Dok je stari zakon, koji je tada bio na snazi, predviđao specifičan postupak za imovinu kojom upravlja PAK, novi zakon samo uključuje jedinstven postupak prenosa imovine sa centralne na opštinske vlasti, sa opuštenijim propisima koji daju znatno više slobode za vladu i smanjuje ulogu PAK u takvim procesima.

Postoji opšti utisak da je privatizacija poslužila više za bogaćenje nekolicine nego što je doprinela javnom interesu, sa netransparentnim procesom koji je često profitirao, dok su bilo kakve koristi od procesa ostale zamrznute u fondu, a da nisu doprinele Državnoj kasi ili društvenom razvoju. Iako se stranke koje vode nakon izbora slažu da privatizacija nije postigla svoje ciljeve, oni se razilaze u tome koje akcije nova vlada treba da preduzme. Međutim, nova vlada mora ubrzati proces i učiniti ga verodostojnijim, sa ciljem privlačenja pouzdanih investitora, uklanjanja imovine iz nacionalnog porekla. Ovo bi takođe trebalo da uključuje vraćanje cele uzurpirane imovine, koja je široko rasprostranjena, naročito u urbanim sredinama. Ipak, neprivatizovano zemljište i poljoprivredna imovina treba da se prenesu opštinama kojima su očajne potrebe za nekretninama za ulaganje.

Gledajući interno, Kosovo trenutno ima najniži odnos državnog dohotka i BDP-a na Zapadnom Balkanu (27 procenata) i drugi najniži odnos rashoda (30,2 posto), jedva nadmašivši Albaniju koja je uključena u velike napore za fiskalnu konsolidaciju. Mora smanjiti svoj javni dug.¹⁷² Poreska uprava (PAK) deluje u okviru Strateškog plana 2015-2020, i postigla je izvestan uspeh u poslednjih nekoliko godina. Od 2016. do 2018. godine uspeo je da poveća prihod od poreza za više od 18 odsto, sa 386 na 456 miliona

¹⁶⁹ Prema PAK-u, od decembra 2019. godine poseduje 327 imovina u Prizrenu, 514 u Prištini, 577 u Peći, 371 u Mitrovici i 219 u Gnjilanu, ukupno 2008. Puna lista dostupna je na njenoj veb lokaciji na <http://www.pak-ks.org/page.aspx?id=1,74>

¹⁷⁰ Između juna i novembra 2018. godine, Vlada je donela oko 20 odluka o prenosu imovine na opštinske vlasti. Nakon kontroverzi, povukla se unazad, obustavivši sve prethodno odbijene prenose i poništivši prenos svih već prodatih ili sudski blokiranih nekretnina. Nakon što je ovo učinjeno, inicijativa je stavljena na stranu i do sada nije ponovo pokrenuta.

¹⁷¹ Rešenje o neprihvatljivosti u predmetu br. K0181/18, Zahtev za ocenu navodnog sukoba između ustavnih nadležnosti predsednika Republike Kosovo i Vlade Republike Kosova, kako je definisano članom 113.3(1) Ustava, u vezi sa odlukom vlade o prenosu nekih svojstava u javnom i društvenom vlasništvu u upotrebu ili vlasništvo opština, Ref. broj: 1385/19, 1. jula 2019

¹⁷² Svetska banka, *Rizici neizvesnosti*, Redovni ekonomski izveštaj br. 16, Grupacija Svetske banke, Vašington DC, jesen 2019. godine, na <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

evra.¹⁷³ Očekuje da će u 2019. godini prikupiti 516 miliona.¹⁷⁴ Iako to predstavlja poboljšanje, to je još uvek premalo za potrebe države.

Neformalna ekonomija i dalje ometa ekonomski rast. Svake godine se od neplaćenih poreza izgube 2 do 3 milijarde evra.¹⁷⁵ Sa tako širokom sivom ekonomijom, Vlada i PAK borili su se da garantuju fiskalizaciju preduzeća.¹⁷⁶ U pokušaju da ograniči štetu nanесenu lojalnoj i ravnopravnoj konkurenciji, PAK je svim preduzećima uveo obavezne kase za rešavanje utaje poreza.¹⁷⁷ Teoretski je proces sveobuhvatan i kontinuiran, ali u praksi postoji znatna razlika između registrovanih i fiskalnih preduzeća; dok u zemlji postoji oko 160.000 aktivnih preduzeća, PAK samo 30.000 efikasno kontroliše.¹⁷⁸ U tom smislu, PAK i Ministarstvo trgovine i industrije, koje kontroliše Agenciju za registraciju poslovanja (ARBK), treba da blisko sarađuju kako bi integrisali baze podataka da bi se osiguralo da PAK nadgleda i sve registrovane kompanije. Istovremeno, oni bi trebalo da prošire i nastave sa izgradnjom kapaciteta odgovarajućih inspektorata kako bi se osiguralo da preduzeća koja ne prijave svoje prihode odmah dobiju poresku inspekciju.

U srži ovog problema nalazi se zakonodavstvo o porezima, koje je u mnogim slučajevima zastarelo, nejasno i puno praznina, stvarajući institucionalizovani segment prostora („nišu“) za sivu ekonomiju. Prethodna vlada je započela sa modernizacijom fiskalnog okvira. Skupština je usvojila nove zakone o porezu na nepokretnu imovinu i porezu na dobit, a razmatrala je još dva zakona o porezu na dohodak i porez na dodatu vrednost, oba u različitim fazama do njegovog raspuštanja.¹⁷⁹ Nova vlada bi trebalo da ponovo preuzme ove projekte čim preuzme funkciju i pokrene ih što je brže moguće kroz zakonodavni postupak, kako bi se olakšala naplata poreza.

Pored toga, prethodna vlada je započela proces reorganizacije poreza i carina i akciza, kako bi povećala državne prihode, kako je to više puta savetovala Evropska unija.¹⁸⁰ Njen zakonodavni program za 2019. godinu uključuje Nacrt zakona o poreskoj administraciji i postupcima i paralelni Nacrt zakona o novoj Agenciji za oporezivanje i carinu, koji će objединiti i Poresku administraciju Kosova i Carinu u jednu organizaciju.¹⁸¹ Iako je Ministarstvo finansija održalo konsultacije o prvom početkom 2019. godine, ono nije napredovalo sa ovima drugim.¹⁸² Suprotno tome, nacrt je i odobrio novi Strateški plan 2019 - 2023.

¹⁷³ Poreska uprava Kosova, *Godišnji izveštaj o Poreskoj administraciji Kosova, januar - decembar 2018*, Priština, februar 2019, str. 19, na <http://www.atk-ks.org/wp-content/uploads/2019/04/ENGRaportiVjetor2018.pdf>

¹⁷⁴ Poreska uprava Kosova, *Godišnji plan rada za 2019. godinu*, Priština, februar 2019, str. 6, na <http://www.atk-ks.org/wp-content/uploads/2019/03/ENGPlaniPun%C3%ABs2019.pdf>

¹⁷⁵ Rajoni Press, *2-3 milijarde deficita svake godine, vlada kapitulira neformalnom ekonomijom [2-3 miliardë humbje vjetore, Qeveria kapitullon me informalitetin]*, 20. januar 2019, na <https://rajonipress.com/2-3-miliarde-humbje-vjetore-qeveria-kapitullon-me-informalitetin/>

¹⁷⁶ Fiskalizacija je u fiskalnom zakonu dizajn pravila i propisa koji imaju za cilj borbu protiv prevare u maloprodaji, obično kontrola upotrebe kasa kako bi se osiguralo da prodavnice i kompanije prijavljuju transakcije nadležnim organima.

¹⁷⁷ Radio Evropa e Lire, *Neformalna ekonomija na Kosovu, iznad 30 procenata [Ekonomia joformale në Kosovë, mbi 30 për qind]*, 14. decembar 2019, na <https://www.evropaelire.org/a/ekonomia-joformale-ne-kosove-/28918270.html>

¹⁷⁸ Buletini Ekonomik, *Od 160 hiljada preduzeća koja su registrovala MTI, samo 30 procenata plaća porez državi [Prej 160 mijë bizneseve të regjistruara në MTI, vetëm 30 mijë i paguajnë tatim shtetit]*, 28. april 2019. <http://buletiniekonomik.com/index.php/2019/04/28/prej-160-mije-bizneseve-te-regjistruara-ne-mti-vetem-30-mije-i-paguajne-tatim-shtetit/>

¹⁷⁹ Nacrt zakona o porezu na dohodak usvojen je u drugom čitanju u januaru, ali nikada nije usvojen, dok je Nacrt zakona o porezu na dodatu vrednost prošao prvo čitanje u maju.

¹⁸⁰ Evropska služba za spoljne poslove, *Kosovo i EU razgovaraju o trgovini, carinama i oporezivanju*, Saopštenja za javnost, Brisel, 14. juna 2018. godine, na https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/46553/kosovo-and-eu-discuss-trade-industry-customs-and-taxation_en

¹⁸¹ Kancelarija premijera, *Zakonodavni program 2019*, Priština, 11. aprila 2019, na http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2019/05/Programi-Legjislativ-2019_2.5.2019.pdf

¹⁸² Rezultati konsultacija su dostupni na: <http://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40552>

za Carinu u decembru 2018. godine.¹⁸³

Nova vlada bi trebalo da završi reorganizaciju i konsolidaciju agencija za naplatu davanjem prioriteta osnivanju Agencije za poreze i carine, koja bi trebala ugledati svetlo u prvoj godini. Ovaj proces omogućava ne samo procenu potreba nove organizacije za osobljem, već takođe otvara put za sveobuhvatnu procenu učinka tokom tranzicije, kako bi se osiguralo da nova agencija ne samo da ima više resursa na raspolaganju, već i da ove poseduju najveći mogući kapacitet, kako u pogledu veština, tako i stručnosti.

Štaviše, prethodna vlada je pokrenula Program ekonomskih reformi 2019-2023, koji su koordinirali Ministarstvo finansija i Kancelarija premijera, predviđajući 20 prioriternih akcija u 8 oblasti (od kojih svaka zavisi od različitog ministarstva).¹⁸⁴ Ove akcije prate opštu strategiju i detaljno pokrivaju većinu tema o kojima je gore govoreno. Zajedno sa pokazateljima za svaku akciju, uspešna primena programa obezbediće održiv rast u narednim godinama. Nova vlada bi trebalo da preuzme vlasništvo nad programom, koji se uredno usklađuje sa navedenim prioritetima, i distribuira ga među nadležnim ministarstvima na njihov pregled. To bi trebalo da olakša dugotrajnu ekonomsku transformaciju i da pruži zdravo zajedničko ekonomsko obrazloženje različitih predviđenih reformi.

PREPORUKE:

- Pokrenuti **ciljane investicije** kako biste olakšali ekonomski **rast**, nakon pažljive **analize isplativosti**;
- Ponovo preuzeti i dati prioritet **reformi penzija**, pojednostavljivanju penzijskih šema i prelasku na model isplaćivanja, kako bi se olakšao teret državnog budžeta;
- Pregledati **spisak ratnih veterana** kako bi se osiguralo da niko bez odgovarajućeg prava ne uzima penziju i podržati tužilaštvo i sudove sa odgovarajućim dokazima;
- Dogovoriti „Stand-by“ **sporazume** sa Međunarodnim monetarnim fondom da bi se koristila finansijska podrška i da bi se podržala **fiskalna disciplina**;
- Reorganizovati i ubrzati proces **privatizacije** kako bi se privukli pouzdani investitori; zatim povratilo uzurpirano javno vlasništvo. Ograničiti prenos preostale neprodane imovine na opštine, uključujući vitalna dobra i zemljište koje doprinosi razvoju lokalne ekonomije;
- Proširiti **kapacitete za fiskalnu praksu** PAK-a, osigurati da preduzeća pravilno koriste **blagajne**, učiniti ih obaveznim i povećati broj i veštine **inspektora** i davati prioritet organizacijama sa visokim prihodima radi borbe protiv neformalne ekonomije;
- Dovršiti **fiskalnu reformu** i uvesti nedostajući Nacrt zakona **o porezu na nepokretnosti i porezu na dobit**;
- Uspostaviti jedinstvenu agenciju za naplatu poreza, koja će integrisati **poresku upravu i agenciju za carinu**, uz podršku (i najbolje prakse) skandinavskih zemalja, i izvršiti **proveru integriteta** za službenike prebačene u novu agenciju;
- **Unaprediti** implementaciju **Programa ekonomskih reformi 2019 - 2023**, dizajniranog od strane prethodnih vlada.

¹⁸³ Carina Kosova, *Strateški plan 2019. - 2023*, Priština, decembar 2018, na <https://dogana.rks-gov.net/wp-content/uploads/2019/02/KC-Strategic-Plan-2019-2023.pdf>

¹⁸⁴ Vlada Kosova, *Program ekonomskih reformi 2019 - 2021*, Priština, januar 2019, na <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/4FC9C8D0-8ADF-4DD1-97B8-BB2DD36150C3.pdf>

Balkanska Grupa za istraživanja u oblasti politika je nezasvisan regionalni istraživački centar iz Prištine na Kosovu. Mi omogućavamo brzu analizu i razvoj politika iz mnogih oblasti izgradnje države; institucionalne i demokratske konsolidacije; manjinske integracije i dobrosusedskih odnosa; i evropskih integracija i promena u oblasti politika. Imamo višedecenijsko iskustvo u izradi politika i razvoju, strateškom razmišljanju i javnom zagovaranju sa vlastima, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Naše rigorozno, detaljno, nepristrasno izveštavanje, uvek zasnovano na temeljnom terenskom radu, je u centru našeg rada. Idemo dalje od uobičajenih stavova i uvek pokušavamo da promenimo stvari kroz kreativne, održive, dobro odmerene i dalekovidne preporuke iz oblasti politika kako bismo pomogli da naše zemlje razviju jake, dinamične demokratije, da postanu prosperitetne države i društva uz puno poštovanje vladavine prava.

Balkanska grupa je sačinila druge mehanizme kako bi ostvarila te promene: Dijalog za politike, forum politika (forum javnog zagovaranja na visokom nivou u organizaciji istraživačkog centra) i Forum za prekograničnu saradnju civilnog društva.



Norwegian Embassy