

# REFORMA JAVNE UPRAVE NA KOSOVU: STALNI NAPORI



avgusta 2020.

# REFORMA JAVNE UPRAVE NA KOSOVU: STALNA STALNI NAPORI

Ovaj izveštaj su podržali:



Norwegian Embassy

Ambasada Kraljevine Norveške

**Izjava o ograničenju odgovornosti:** Stavovi i analiza u ovom izveštaju predstavljaju isključivo stavove Balkanske grupe i ne odražavaju stavove donatora.

**Autor:** Balkanska grupa za istraživanje politika (BPRG)

# SADRŽAJ

<b>SKRAĆENICE</b>	<b>4</b>
<b>IZVRŠNI PREGLED</b>	<b>7</b>
<b>PREPORUKE</b>	<b>9</b>
<b>UVOD</b>	<b>14</b>
<b>ISTORIJAT I VELIČINA JAVNE UPRAVE</b>	<b>16</b>
Nakon sukoba (2000 - 2007)	16
RJU nakon nezavisnosti (2008)	18
Prva strategija (2008 - 2010)	19
Druga strategija (2010 - 2013)	19
Treća strategija (2015 - 2020)	22
<b>ZAKONODAVSTVO I INSTITUCIONALNE STRUKTURE</b>	<b>25</b>
Zakonodavstvo	25
Institucionalne strukture	36
<b>NAJNOVIJA DEŠAVANJA</b>	<b>40</b>
Izrada i koordinacija politika i zakonodavstva	41
Upravljanje ljudskim resursima, odgovornost i pružanje usluga	46
Upravljanje javnim finansijama	51
<b>NEDOSTACI I TRENUTNI IZAZOVI</b>	<b>53</b>
Politizacija i političko uplitanje	53
Regrutovanje, zapošljavanje, napredovanje i otpuštanje	56
Veličina javne uprave i civilne službe	61
Obuka i profesionalni razvoj	62
Administracija lokalne uprave	64
Nezavisne agencije	64
Pružanje javnih usluga	66
Lokalno vlasništvo i politička volja	71
<b>PUT DALJE: ZAKLJUČAK</b>	<b>73</b>

## SKRAĆENICE

<b>OB</b>	Odeljenje za budžet (MF)
<b>ZCS</b>	Zakon o civilnoj službi
<b>OCH</b>	Odeljenje za centralnu harmonizaciju (MF)
<b>OACS</b>	Odeljenje za administraciju civilne službe (MJU)
<b>OKPSP</b>	Odeljenje za koordinaciju procesa stabilizacije i pridruživanja (KP)
<b>ORP</b>	Odeljenje za razvojnu pomoć (KP)
<b>OUJS</b>	Odeljenje za upravljanje javnim službenicima (MJU)
<b>ORJUEI</b>	Odeljenje za reformu javne uprave i evropske integracije (MJU)
<b>AER</b>	Agenda evropskih reformi
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>GIZ</b>	Nemačka korporacija za međunarodnu saradnju
<b>LJR</b>	Ljudski resursi
<b>MMF</b>	Međunarodni monetarni fond
<b>NNOCSK</b>	Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova
<b>IPA</b>	Instrument za pretpristupnu pomoć
<b>ZPUS</b>	Zajednička privremena upravna struktura
<b>KAA</b>	Kosovska agencija za akreditaciju
<b>ZCS</b>	Zakon o civilnoj službi
<b>KIJU</b>	Kosovski institut za javnu upravu
<b>SSK</b>	Sudski savet Kosova
<b>TSK</b>	Tužilački savet Kosova
<b>KT</b>	Kosovski trezor (MF)
<b>ZOUP</b>	Zakon o opštem upravnom postupku
<b>PS</b>	Pravna služba (KP)

<b>ZOFDUNA</b>	Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija
<b>MSRJU</b>	Ministarski savet za reformu javne uprave
<b>MF</b>	Ministarstvo finansija
<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>MJU</b>	Ministarstvo za javnu upravu
<b>SFO</b>	Srednjoročni finansijski okvir
<b>NPISSP</b>	Nacionalni plan za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
<b>KP</b>	Kancelarija premijera
<b>RJU</b>	Reforma javne uprave
<b>UJF</b>	Upravljanje javnim finansijama
<b>PISA</b>	Program za međunarodno ocenjivanje učenika
<b>PIS</b>	Privremene institucije samouprave
<b>SSP</b>	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
<b>PSP</b>	Proces stabilizacije i pridruživanja
<b>SIGMA</b>	Podrška za unapređenje vlade i upravljanja
<b>KSP</b>	Kancelarija za strateško planiranje
<b>UPU</b>	Ugovor o posebnim uslugama
<b>UNDP</b>	Razvojni program Ujedinjenih nacija
<b>UNMIK</b>	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
<b>SBUN</b>	Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija

## IZVRŠNI PREGLED

Reforma javne uprave (RJU) je dinamičan proces koji ima za cilj poboljšanje svojih kapaciteta za pružanje javnih usluga. Na Kosovu ga u velikoj meri pokreću spoljni faktori, perspektiva Evropske unije (EU) i agende i drugi donatori. U zemlji, veliki broj unutrašnjih faktora deluje protiv efikasne reforme; visok nivo politizacije, neefikasni procesi regrutovanja i ocenjivanja, glomaznost, neadekvatna obuka i stručni razvoj, jedva funkcionalna lokalna administracija, haotičan okvir za nezavisne agencije, nedostatak usredsređenosti na pružanje usluga i nedostatak lokalnog vlasništva u procesu reformi.

Kosovo je stvorilo sopstvenu javnu upravu pre manje od dve decenije, a reforme su se odvijale istovremeno sa izgradnjom institucija. Uz put, od privremene uprave UNMIK do najnovije nacionalne strategije za RJU, reforma nikada nije mogla da uspe bez potrebnih resursa i snage volje. Pravni okvir je značajno napredovao poslednjih godina, uglavnom kao rezultat toga što je predstavljao zahtev za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Agende evropskih reformi, ali se retko poštuje.

Paket reformi za 2019. je pogurao treću fazu reforme RJU korak napred; a sastojao se od tri važna nova zakona: Zakona o javnim službenicima, Zakona o platama u javnom sektoru i Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija. Ovi zakoni zajedno pojašnjavaju pravila koja određuju organizaciju javne uprave, pojednostavljuju hijerarhiju, odgovornosti, procedure prijema i kategorišu nivo osoblja. Međutim, primena je u najboljem slučaju bila problematična, a nedavna dešavanja su praktično zaustavila čitav proces.

Kao rezultat toga, nekoliko pitanja ostaje nerešeno; političko uplitanje i nepotizam su i dalje rasprostranjeni, uz neadekvatne politike za regrutovanje i ljudske resurse. Odgovornost uveliko nedostaje, uz površno ocenjivanje koje postoji samo na papiru. Novi centralizovani proces zapošljavanja trebao bi pomoći, jer bi preuzimanje ocenjivanja od jedinica koje su zadužene za zapošljavanje trebalo ograničiti mogućnosti kronizma (zapošljavanje prijatelja i podobnih). Međutim, da bi novi model uspeo, institucije koje imaju zadatak da ocenjuju kandidate i odlučuju o imenovanjima moraju imati sredstva i kapacitete za sprovođenje odgovarajućih tehničkih ocena, zasnovane isključivo na zaslugama. U tom cilju, u međunarodnoj zajednici postoji volja da pruži tehničku pomoć ovim jedinicama dok one počnu da rade i Vlada bi trebalo da ovu priliku iskoristi na najbolji način.

Administracija je postala instrument za zapošljavanje stranačkih članova, članova porodice ili potencijalnih birača. Ovo je stvorilo administraciju neproporcionalne veličine sa svojim funkcijama i radnim opterećenjem, uzrokujući opterećenje javnih finansija i ne pružajući

efikasne usluge građanima. Trenutni upravljački i kapaciteti planiranja ne mogu osigurati da su politike zasnovane na proceni potreba i studijama isplativosti.

Zabeležen je blag početak racionalizacije nezavisnih agencija i skromno pojednostavljivanje centralnih institucija (ministarstava). Ipak, važni izazovi i dalje postoje i proces je daleko od razrešavanja; institucionalni dizajn nezavisnih agencija je stvorio duplikate i učinio ih neefikasnim i neodgovornim. Novim RJU zakonima uveden je novi okvir, ali tranzicija tek treba da počne. Racionalizacija postojećih agencija od presudnog je značaja za bolje funkcionisanje i reagovanje, a za njeno napredovanje biće potrebna velika politička podrška, sastojak koji u ovom trenutku nedostaje.

Proces reforme RJU se je suočio sa daljim komplikacijama. Ako su politička nestabilnost i nedostatak interesovanja ograničili sprovođenje Zakona o državnoj upravi, Ustavni sud je sprečio bilo kakvo postupanje u odnosu na preostala dva. Zaključio je da bi nezavisne ustavne institucije (pravosuđe, Ombudsman, centralna banka itd) trebale biti izuzete iz Zakona o javnim službenicima, barem u sadašnjem obliku. Postupajući dalje, takođe je zatražio uvođenje amandmana u zakon kako bi se osiguralo da se vlada ne može mešati u rad ovih institucija. Zakon o platama u javnom sektoru, osim što ima isti problem, smatra se da stvara nesigurnost i arbitrarne predrasude za određene javne službenike čija bi plata bila neopravdano smanjena. Štaviše, uz preklasifikaciju profesionalnih kategorija koje su ostavljene da budu uređene u budućnosti podzakonskim aktima, Sud je utvrdio da je postupak nejasan i da je stvoren neopravdan nivo neizvesnosti. Sledstveno, u celini je proglasio zakon neustavnim.

Zaključivanje trenutne faze RJU je uslov da javna uprava postane funkcionalnija, kao i merilo za agende EU, takođe usmerene direktnom budžetskom podrškom. Međutim, snažno političko opredeljenje je od vitalnog značaja za napredovanje. Izmena Zakona o javnim službenicima će biti prava vežba, jer je Ustavni sud jasno postavio ograničenja u pogledu poštovanja autonomije ustavnih institucija. Međutim, donošenje novog Zakona o platama u javnom sektoru će se pokazati još težim. Zahtevaće uspostavljanje ravnoteže između nadzornih ovlašćenja Ministarstva javne uprave i funkcionalnih ovlašćenja odgovarajućih institucija u određivanju sopstvenih politika. A još važnije, moraće biti sveobuhvatniji u pogledu ekvivalencije između postojećih pozicija i nove sistematizacije. Prethodni zakon je to učinio samo delimično, pozivajući se na buduće uređenje vlade. To je stvorilo neizvesnost za mnoge radnike koji nisu mogli da utvrde svoj položaj u novoj šemi. U isto vreme, nije uspeo da zaštiti njihova prava, jer ništa nije sprečilo da budući propisi preklasifikuju njihove pozicije na način koji bi podrazumevao gubitak plate. Ustavni sud je duboko kritikovao ovu zakonodavnu tehniku; vlada bi trebalo da uzme u obzir i izbegne to u budućnosti.

Treba uraditi puno stvari, a put napred je jasan. Dva zakona koja su stupila na snagu mogu

se nezavisno sprovesti, ali još uvek zahtevaju značajnu izradu podzakonskih propisa kako bi se osigurala efikasno sprovođenje. Istovremeno, potreban je dalji zakonodavni rad. Zakon o javnim službenicima mogao bi imati koristi od nekih izmena i dopuna radi integrisanja nedavne presude, a novi Zakon o platama u javnom sektoru bi trebalo doneti što je pre moguće kako bi se povratila sveobuhvatnost pravnog okvira. Zakonski amandmani, izrada propisa i svakodnevna praksa se moraju odvijati paralelno i nema vremena za gubljenje. Treća i trenutna faza reformi uvela je znatne promene koje će, ako se sprovedu, dovesti do mnogo efikasnije uprave. Neuspeh u dovršenju ovog procesa ili prelazak na izradu „nove strategije za RJU“, kao što je česta praksa javnih institucija na Kosovu, bi poslužila samo za odlaganje preko potrebnih reformi i promena u administraciji zemlje.

## PREPORUKE

**Put unapred se sastoji od tri smera radnji:**

- I. Izmjena zakona o javnim službenicima i donošenje novog Zakona o platama u javnom sektoru;***
- II. Izrada podzakonskih akata bez odlaganja kako bi se osigurao početak primene zakona;***
- III. Priprema svih administrativnih nivoa za započinjanje i primenu novih praksi i postupaka proisteklih iz novog zakonodavstva.***

Ove radnje se mogu odvijati paralelno jedna sa drugom i trebale bi rukovoditi pristup reformi javne uprave. Kako bi nastavila sa procesom, Vlada mora gledati dalje od toga da jednostavno povрати sva tri zakona i nastavi sa sprovođenjem strateškog okvira u celini. Kako bi to učinila, sledeće preporuke predstavljaju odličan niz radnji:

### **Završetak paketa reformi (zakonodavstvo)**

- Vlada bi bez odlaganja trebalo da započne široku konsultaciju čiji je cilj izrada novog Zakona o platama u javnom sektoru. Ovo bi trebalo da povрати okvir postavljen u prethodnom zakonu, izbegavajući bilo koji element koji se pokazao neustavnim. Ovaj novi zakon treba nedvosmisleno definisati granicu centralne vlasti nad nezavisnim ustavnim institucijama. Takođe mora biti jasan i sveobuhvatan po novoj listi profesionalnih kategorija i njihovim odgovarajućim pandanima u postojeće okviru. Konkretno, novi profesionalni okvir („katalog radnih mesta“) treba da ponudi pravedan i ravnopravan tretman svim sektorima i zaposlenima. Svaka promena statusa treba da bude praćena opravdanim obrazloženjem, posebno ako podrazumeva



predrasude (smanjenje ili gubitak plate) za one koji su pogođeni. Tokom izrade, Vlada mora da identifikuje i izdvoji resurse potrebne za ovu veliku reformu.

- MJU mora ubrzati donošenje podzakonskih akata i olakšati tranziciju na okvir postavljen u preživelim zakonima iz paketa reformi. Trebalo bi zaključiti one koje zahteva Zakon o javnim službenicima, a koji su bili na čekanju ustavne presude. Takođe bi trebalo da pripremi i predloži neophodne amandmane kako bi se sačuvala autonomija nezavisnih ustavnih institucija, postavljajući posebna pravila koja definišu njihove funkcije u ovom pitanju i njihov poseban odnos sa MJU.

### **Struktura i veličina javne uprave**

- Kontrola veličine javne uprave. Vlada bi trebalo da se obaveže da će ljudski resursi zavisiti od funkcije i opterećenje rada institucija. Slobodna radna mesta nakon odlaska u penziju ne treba popunjavati osim ako je neophodno, a broj novih zaposlenih ne bi trebao da pređe broj odlazaka.
- Vlada mora sprovesti akcioni plan o racionalizaciji agencija. Nacrt zakona o prvom talasu trebalo bi da bude predstavljen Skupštini pre kraja 2020, a drugi talas, kako je predviđeno akcionim planom, bi trebao da počne odmah.
- Vlada bi to trebalo da predloži Zakon o vladi kako bi se uspostavio okvir za veličinu i sastav izvršne vlasti i njena imenovanja. Trebao bi da uključi ograničenje broja zamenika ministara, koji bi trebalo da budu zaduženi jasnim odgovornostima. Pored toga, trebao bi da razjasni ulogu i ovlašćenja privremene vlade, navodeći vrste odluka koje može da donese na zaključnom spisku.

### **Ljudski resursi i odgovornost**

- Uspostavljanje transparentnog, sveobuhvatnog procesa imenovanja Nacionalne komisije za prijem; osigurati javne konsultacije i otvoreni konkurs na nacionalnom nivou itd. Pozvati donatore da obezbede Tehničku podršku i NVO za praćenje.
- Nadzorni odbor za civilnu službu treba da poveća svoje kapacitete za praćenje i razmatranje upravljanja osobljem; pozvati donatore za podršku. Resorna ministarstva bi u potpunosti trebala da sprovedu preporuke Odbora.
- MJU bi trebalo da izmeni uredbe da bi se povećali standardi za ocenjivanje učinka i ocena civilnih službenika u institucijama. Komplet jasnih, vidljivih i merljivih kriterijuma kako bi se osiguralo da ocenjivanja nisu pro forma. Ocenjivanje rukovodilaca treba da obuhvate njihovu sposobnost da vrše temeljne i tačne ocene rada svojih jedinica. Rezultati ovog bi zauzvrat trebali uticati na odluke o profesionalnom razvoju, obuci i

unapređenjima. Uvesti druge inovativne alate (tj. provere i planove integriteta).

- Povećati finansiranje i kapacitete Kosovskog instituta za javnu upravu (KIJU), uključujući odseka za istraživanje i analize. U koordinaciji sa resornim ministarstvima i agencijama, KIJU bi trebalo da sprovede detaljne procene nedostataka i potreba za obuku članova svake institucije. Vlada bi trebalo da razvije standardizovani okvir za procenu potreba i sa resornim ministarstvima treba u potpunosti da podrži ovaj poduhvat. Isto tako, donatori i NVO-i trebaju podržati projekte koji imaju za cilj jačanje kapaciteta i uloge KIJU.
- Obezbediti da treninzi postaju obavezni širom civilne službe (ako je potrebno revidirati zakonodavstvo), i služiti kao kriterijum za razvoj karijere ili, u drugom slučaju, disciplinske mere.
- Ograničite upotrebu privremenog zapošljavanja. Organ za razmatranje nabavki, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, trebalo bi da se razvije posebne propise koji bi definisali uslove, strukturu plaćanja, vremenske okvire/trajanje i ograničenja obnove u vezi sa ugovorima o UPU, sada pošto se Zakonom o javnim službenicima ovo smatra javnim nabavkama.

### **Planiranje i izrada politika**

- Povećati kapacitete Kancelarije za strateško planiranje (SPO) i njene uloge kontrole kvaliteta za sektorske strategije. Takođe bi trebala biti u stanju da razvije mehanizam za nezavisno nadgledanje sprovođenja ovih strategija bez oslanjanja na resorna ministarstva ili agencije. Pozvati donatore i specijalizovane NVO da podrže KSP.
- Uskladiti posebne zakone sa Zakonom o opštem upravnom postupku. Mnogi administrativni postupci nisu u skladu sa ovim zakonom, što se treba rešiti bez odlaganja.
- Ojačati okvir strateškog planiranja i upravljanja kroz definisanje hijerarhije dokumenata planiranja, konsolidaciju sektornih strategija i obezbeđivanje veza sa budžetskim okvirom. Ovaj proces zahteva masovnu podršku donatora i specijalizovanih NVO za podršku.
- Poboljšati koordinaciju između KP, Odeljenja za javnu upravu (MJU), Ministarstva finansija (MF) i odgovarajućih ministarstava koja je sprovode. MF bi trebalo da igra ključnu ulogu od samog početka u planiranju i izradi reformi da bi se osigurala analiza troškova, finansijska podrška i stabilnost. Uopšteno, među-ministarska i međuinstitucionalna koordinacija između institucija centra vlasti se mora poboljšati

u pogledu planiranja politika, izrade i implementacije strategija i pružanja usluga.

- Osigurati da se planiranje odvija u skladu sa Strategijom za bolje uređenje; ex ante ocena uticaja i usklađivanja mišljenja (sa tekovinama EU) koja odražavaju prednosti i nedostatke odabranog puta radnji se treba sprovesti tokom planiranja vladinih odluka, dokumenata politika i zakonodavnih predloga. Odgovarajuće jedinice (odeljenja za pravne i evropske integracije) bi trebale sistematski da sprovedu takve analize pre objavljivanja dokumenta, kako bi se poboljšala izrada politika zasnovanih na dokazima.

### **Pružanje javnih usluga**

- Vlada bi trebalo da integriše SIGMA rezultate indikatora za pružanje usluga orijentisanih na građane i pristupačnost javnih usluga. SIGMA okvir bi trebao da rukovodi planiranje politika u oblasti pružanja usluga.
- Digitalizacija administrativnih usluga se mora poboljšati. Resornim ministarstvima, vladinim agencijama i opštinskim institucijama potrebna su centralna uputstva o digitalizaciji alata poput digitalnog potpisa i onlajn plaćanja. Vlada treba da obezbedi obimne mogućnosti obuke kako bi se civilni službenici upoznali sa digitalnim procedurama. Svi javni registri moraju biti povezani na interoperabilne platforme. Zakonodavstvo treba uskladiti sa uredbom EU o eID. Primena eID alata koji je trenutno u fazi razvoja se mora standardizovati kako bi se osigurala digitalna funkcionalnost eID kartica koje su već izdate.
- Ojačati Sistem otvorenih podataka kako bi se osiguralo da građanima nudi sveobuhvatne, ažurne informacije o vladi, institucijama, politikama, procedurama, finansijama (uključujući pružanje podataka u realnom vremenu o prihodima i rashodima za sve agencije), osoblju i kadru javne uprave, uključujući njihovu demografiju i kvalifikacije.
- Vlada bi se trebala fokusirati na poboljšanje pristupa zdravstvenoj zaštiti; uvođenje, bez odlaganja, konačnog kalendara za implementaciju univerzalne šeme zdravstvenog osiguranja.

### **Planiranje budžeta i upravljanje finansijama**

- Pripremiti se za tranziciju budžetskog planiranja od raspodele na osnovu agencija na sektorski budžetski okvir.

Resorna ministarstva, u koordinaciji sa MF, bi trebala da sprovedu uticaj na budžet i fiskalnu ocenu pre usvajanja novih inicijativa politika, a iste bi se trebale odraziti i u odlukama vlade.

- Sve politike i strateške inicijative trebale bi se u potpunosti pridržavati Srednjoročnog finansijskog okvira (SFO), posebno u izradi sektornih strategija.

## UVOD

Za državu koja funkcioniše kako treba je potrebna organizovana, kvalifikovana i odgovorna javna uprava. Takva administracija zauzvrat zahteva profesionalnu civilnu službu, jasne procedure za izradu politika i zakonodavstva, jasan okvir za odgovornost i zdravo upravljanje javnim finansijama. Tek tada može efikasno i efektivno pružati usluge građanima i preduzećima.

Dvanaest godina nakon nezavisnosti, javna uprava i dalje ima poteškoća da ispuni svoju funkciju, uprkos manjim pomacima. Štaviše, javni sektor je glavni poslodavac na Kosovu, a procenjuje se da je broj zaposlenih u javnoj administraciji oko 80.000.<sup>1</sup> Zakoni na snazi su relativno dobro napisani, dok se trebaju poboljšati implementacija politika i vršenje administrativne funkcije. Javna uprava se suočava sa nekoliko izazova, uključujući nepravilno uređenje, slabe upravljačke strukture, nedovoljan kapacitet, neefikasnost, pogrešno raspoređivanje resursa, nedostatak standardizacije i nedostatak poštovanja zakona, uredbi i procedura. Politizacija i nepotizam prožimaju sve nivoe javne uprave i utiču na sve, od zapošljavanja i unapređenja do svakodnevnog rada. Takođe postoji i nedostatak političke volje za podsticanje i sprovođenje potrebnih reformi u skladu sa standardima EU.

Od proglašenja nezavisnosti 2008. postojale su tri faze reforme javne uprave (RJU). Kosovo je trenutno u poslednjoj godini sprovođenja treće faze, koja se rukovodi prema Strategiji za modernizaciju javne uprave 2015 - 2020.<sup>2</sup> Reforma javne uprave jedan je od tri ključna stuba za evropsko proširenje i kroz Strategiju proširenja i glavne izazove 2014-2015 je integrisana u proces proširenja i povezana sa pregovorima o pristupanju zemalja Zapadnog Balkana.<sup>3</sup> Prema tome, Evropska unija (EU) je uložila puno u podršku i jačanje demokratskih institucija. Iako su procesi za poboljšanje efikasnosti javne uprave, u skladu sa procesom stabilizacije i pridruživanja (PSP) EU, u toku, pomenuti izazovi i dalje sprečavaju razvoj efikasne i efektivne javne uprave i stoje na putu značajnih reformi.

Glomaznost javne uprave i nedovoljna jasnoća u pristupu reformi javne uprave do sada pokazuju potrebu za holističkim suočavanjem sa AR i sprečavanjem dalje fragmentacije. Političari koriste radna mesta u javnom sektoru kao nagradu za održavanje klijentelističkih odnosa. Dok javni sektor nastavlja da raste, deindustrijalizacija i sporo otvaranje radnih mesta u privatnom sektoru ograničavaju izgleda za radna mesta van javne sfere.

---

<sup>1</sup> Izveštaj Balkanske grupe o politikama, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, Decembar 2019., str. 6, na <https://balkansgroup.org/en/kosovo-2020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

<sup>2</sup> Ministarstvo javne uprave, Nacrt strategije za modernizaciju javne uprave 2015 - 2020, septembar 2015.

<sup>3</sup> Evropska komisija, Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-15, oktobar 2014, str. 4.

Reforma javne uprave, uključujući i najnoviju, nije bila transparentna ni inkluzivna. Iako su politike obično bile u skladu sa tekovinama EU, suštinske reforme nisu sprovedene. Izradio politika, politička elita i političke stranke oklevaju da donesu suštinske reforme koje bi mogle dovesti do gubitka radnih mesta u javnom sektoru i potencijalnih gubitaka glasova. Bavljenje RJU je rizično i skupo za političke stranke i izradio politika, a spona između politike i administracije uglavnom je odgovorna za sprečavanje značajnih reformi. Politička i institucionalna moć elita i političkih stranaka usko je povezana sa politizacijom javne uprave. Mnogi civilni službenici i osoblje koji radi u javnim institucijama su angažovani preko političkih veza, a politički saveznici koji rade u javnim institucijama i na svim nivoima javne uprave omogućavaju glavnim političkim strankama i elitama značajnu kontrolu nad politikama i institucijama. Prema tome, možda nije slučajno da su se najveća poboljšanja dogodila u oblastima u kojima su male mogućnosti za značajne mito i čašćenja, poput vadenja ličnih dokumenata.

Modernizacija i razvoj javne uprave zahteva ne samo razvijanje ciljanih i izvodljivih strategija za reformu javne uprave. Ovaj proces takođe zahteva odredbe za adekvatna finansijska sredstva i sposobno osoblje, institucije i nadzorne mehanizme koji mogu obezbediti pravovremenu i potpunu primenu. Snaga volje je bila ključni sastojak koji je nedostajao u reformi javne uprave. Ovaj nedostatak političke volje za suštinskim reformama do sada je bio fatalni nedostatak za RJU i možda najteži izazov za adresiranje daljeg napretka. Oni koji su zaduženi za rukovođenjem RJU često najviše mogu da izgube od sprovođenja reformi koje služe za ograničavanje administrativnih rupa, nesrazmerne raspodele resursa, politizacije i klijentelizma. Stoga, i dalje zadiru u javnu upravu i institucije.

## ISTORIJAT I VELIČINA JAVNE UPRAVE

### Nakon sukoba (2000 – 2007)

Isključenje etničkih Albanaca iz javne uprave tokom ranih devedesetih godina je preseklo administrativnu istoriju Kosova.<sup>4</sup> Više od decenije, sve do kraja sukoba 1999, javne institucije su okrenule leđa ogromnoj većini stanovništva. Nije iznenađujuće da uprava koja se konačno pojavila nakon sukoba duguje više međunarodnim institucijama nego prethodnoj istoriji zemlje. Rema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, političke i administrativne dužnosti i odgovornosti su poverene Privremenoj misiji UN-a na Kosovu (UNMIK), koja je bila zadužena za nadzor uspostavljanja i razvoja samoupravnih institucija, izbora i prenos odgovornosti na lokalne institucije.<sup>5</sup> Tokom ovog početnog perioda nakon sukoba, međunarodna uprava, sa malo lokalnog doprinosa, je dominirala administracijom.<sup>6</sup> Početkom 2000, UNMIK je uspostavio Zajedničku privremenu upravnu strukturu (ZPUS), koja se sastojala od 20 centralnih odeljenja (sa ulogom ministarstava), a koja su zapošljavala međunarodno osoblje i domaće civilne službenike (uključujući predstavnike manjina).<sup>7</sup> Privremene institucije samouprave (PIS) su 2001. zamenile ZPUS. Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu, donet u maju 2001, je definisao podelu odgovornosti između UNMIK i PIS. Neke nadležnosti bile su rezervisane za UNMIK, dok su druge, uključujući odgovornost za javnu upravu, prebačene na PIS.<sup>8</sup>

UNMIK je pokušao da uspostavi okvir za efikasnu javnu upravu zasnovanu na zaslugama kroz niz uredbi, uključujući Izvršni ogranak PIS, Zakon o civilnoj službi Kosova, Zakon o lokalnoj vlasti na Kosovu i Administrativno uputstvo.<sup>9</sup> Ovi propisi izričito su definisali uloge i odgovornosti civilnih službenika, uslove zaposlenja, političku uključenost, kodeks ponašanja i drugo.<sup>10</sup> Međutim, značajna politizacija centralne javne uprave počela je čim je UNMIK počeo da prenosi nadležnosti. Dok je UNMIK prenosio administrativne nadležnosti na PIS, „stranačke elite su dovele svoje seoske ili gradske mreže i zaposlile porodice i prijatelje u novoj administraciji”.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Batalli, M., *Reforma javne uprave na Kosovu*, 2012, dostupno na SSRN na <https://ssrn.com/abstract=2627592>

<sup>5</sup> Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija. Rezolucija 1244, 10. juna 1999.

<sup>6</sup> Ujedinjene nacije, Odsek za javnu upravu i upravljanje razvojem, *Pokrajina Kosovo: Profil javne uprave*, 2003, str. 3, na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023228.pdf>

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Batalli, M., *Reforma javne uprave na Kosovu*, 2012, str. 19; vidi takode Muharremi, R., Peci, L., Malazogu, L., Knaus, V., & Murati, T. *Administracija i upravljanje na Kosovu: Lekcije naučene i lekције koje treba naučiti*, 2013, str. 15.

<sup>9</sup> Uredba 2001/9 o izvršnom ogranku privremenih institucija samouprave (PIS), Uredba 2001/36 o Zakonu o civilnoj službi Kosova; Uredba 2000/45 o zakonu o lokalnoj vlasti Kosova; i Administrativno uputstvo 2003/2.

<sup>10</sup> Ujedinjene nacije, Odsek za javnu upravu i upravljanje razvojem, *Profil javne uprave*, str. 13.

<sup>11</sup> Skendaj, E., “Smrtonosni koktel.” *Stvaranje Kosova: Međunarodni nadzor i stvaranje etičkih institucija*, 1. izd., Cornell University Press, 2014, str. 61–96.

Civilni službenici su bili „podložni na političko uplitanje, korupciju i nepotizam“, regrutovani pre svega na osnovu političkih razloga, a ne na osnovu zasluga.<sup>12</sup> Od samog početka PIS, javna uprava je isto patila i od preklapajućih nadležnosti i neefikasnosti.<sup>13</sup>

Iako je bilo povremenog pritiska za istinskim reformama tokom ovog perioda, svaku nadu za sveobuhvatnu transformaciju „naročito je ometala činjenica da je administracija bila podeljena na ovlašćenja „rezervisanih“ i „prenesenih“ nadležnosti.<sup>14</sup> Uprkos opsežnoj podršci međunarodnih organizacija, a posebno EU (preko njene Kancelarije na Kosovu i Evropske agencije za obnovu), ovome je nedostajala bilo kakva koordinacija ili dugoročna strategija, doprinoseći nedostatku napretka.<sup>15</sup> Brojni međunarodni NVO i agencije takođe su pružale programe za izgradnju kapaciteta za civilne službenike u

godinama pre nezavisnosti, ali uprkos njihovim dobrim namerama ti programi su zanemarili administrativno upravljanje i nisu adresirali posebne potrebe i okolnosti civilnih službenika.<sup>16</sup> Ovi različiti faktori doprineli su naduvanoj, neefikasnoj i neefektivnoj administraciji.

Tokom celog ovog perioda, i međunarodni i domaći akteri sa nadležnostima u ovom pitanju isticali su uspostavljanje funkcionalne administracije što je brže moguće pre bilo kog kriterijuma efikasnosti. Kao rezultat toga, nove institucije i organizacije nastavile su da preuzimaju određene nadležnosti i odgovornosti, sa malo pažnje na kvalitet usluge ili efikasnost. Kapaciteti i kvalifikacije osoblja bili su uvek sporedni tokom perioda zapošljavanja, jer je prioritet bilo jednostavno dovođenje dovoljno ljudi da pokrenu instituciju.

Uprava pod Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu (pod UNMIK)	
Specijalni predstavnik Generalnog sekretara	Assembly
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imenuje sudije</li> <li>- Vodi Kosovsku policijsku službu</li> <li>- Vodi Kosovski zaštitni korpus</li> <li>- Posreduje u pravima zajednice</li> <li>- Predlaže zajedničke odbore unutar Skupštine u slučaju pravnih sporova</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imenuje predsednika Kosova</li> <li>- Izglasava premijera/ministre u Vladi</li> <li>- Usvaja zakone</li> </ul>
	<b>Predsednik</b>
	- Predlaže premijera
	<b>Premijer</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imenuje ministre</li> <li>- Vodi PIS</li> </ul>
	<b>Ministarstva</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Upravljaju svakodnevnim administrativnim pitanjima</li> <li>- Nadležnosti za zdravstvo, obrazovanje, socijalnu zaštitu, poštu i telekomunikacije, prevoz, trgovinu i planiranje.</li> </ul>

<sup>12</sup> Evropska komisija, Kosovo (prema RSBUN 1244/99) Izveštaj o napretku za 2008, Novembar 2008, str. 12., na [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/kosovo\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/kosovo_progress_report_en.pdf); Vidi isto Ujedinjene nacije, Odsek za javnu upravu i upravljanje razvojem, Profil javne uprave, str. 10.

<sup>13</sup> Evropska komisija, Kosovo (prema RSBUN 1244/99) Izveštaj o napretku za 2008, novembar 2008, str. 12

<sup>14</sup> Batalli, M., Reforma javne uprave na Kosovu, 2012.

<sup>15</sup> Muharremi, R., Peci, L., Malazogu, L., Knaus, V., & Murati, T. Administracija i upravljanje na Kosovu: Lekcije naučene i lekcije koje treba naučiti, 2013, str. 17.

<sup>16</sup> Ibid.



## RJU nakon nezavisnosti (2008)

Izazovi za javnu upravu su se nastavili nakon proglašenja nezavisnosti u februaru 2008. SIGMA, zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koja ima za cilj da pomogne zemljama kandidatkinjama u Evropi i susednim državama da uvedu reforme potrebne da se u potpunosti iskoriste njihovi odnosi sa EU, te godine je sprovedla detaljnu ocenu kosovskog državnog aparata. Zbog svojih nalaza, SIGMA je oštro kritikovala javnu upravu zbog „lošeg profesionalizma, politizacije, nedostatka kvalifikacija i motivacije državnih službenika, nedoslednog i nekoherentnog zakonodavstva, nedovoljnih kapaciteta i mehanizama upravljanja i koordinacije, nerazvijene obuke i nejasne institucionalne uloge“.<sup>17</sup>

Postojala su tri široka perioda ili faze reforme javne uprave, od kojih svaka odgovara strategiji za RJU. Prva je usvojena neposredno pre proglašenja nezavisnosti i koja obuhvata 2007 - 2012. Međutim, napuštena je ubrzo, pre njenog završetka. Sledeće dve faze su obuhvatile 2010 - 2013 i 2015 - 2020, sa kratkim periodom neaktivnosti između 2013. i 2015. Svaka faza je bila usmerena na uspostavljanje apolitičke, profesionalne javne uprave; cilj koji je još uvek daleko od obezbeđivanja i na kraju treće faze.

Nažalost, složenost i vreme potrebno za međuministarske reforme nisu u potpunosti razmotrene prilikom postavljanja ovog ambicioznog cilja. Tokom godina, politička polarizacija i nedostatak volje usporavali su napredak, što je ponekad dovodilo do potpunog zaustavljanja.<sup>18</sup> Čak i kad je postojala volja, Ministarstvo javne uprave (MJU) je imalo poteškoće u upravljanju radnim opterećenjem vezanim za sveobuhvatne reforme. Iako se finansijsko planiranje za RJU vremenom poboljšavalo, izdvajanje operativnih resursa je u velikoj meri bilo neadekvatno. Zakonodavstvo, čak i kada je u skladu sa prioritetima koji su postavljeni u strategijama, nije pravilno sprovedeno. Na primer, novo zakonodavstvo u 2010. pokušalo je da obuzda rast veličine administracije, ali potreba za stvaranjem novih institucija i agencija značila je da taj zahtev nikada nije ispunjen.<sup>19</sup> Do danas je javna uprava i dalje uveliko politizovana, a ključne rukovodeće pozicije, poput generalnih sekretara i direktora u ministarstvima, često se imenuju na osnovu njihove političke pripadnosti.<sup>20</sup> U praksi, došlo je do ograničenog napretka u reformi javne uprave.

<sup>17</sup> SIGMA, Kosovo (prema RSBUN 1244/99) Izveštaj o napretku za 2008, maj 2008, str. 20. na <http://www.oecd.org/countries/serbia/47081121.pdf>

<sup>18</sup> Balkanska grupa, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, decembar 2019, str. 6, na <https://balkansgroup.org/en/kosovo-2020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

<sup>19</sup> Bertelsmann Stiftung, "Izveštaj za zemlju - Kosovo", u indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018, str. 28, na [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI\\_2018\\_Kosovo.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Kosovo.pdf)

<sup>20</sup> Balkanska mreža za istraživačko izveštavanje, Rezanje pite: Izveštaj o nadzoru procesa regrutovanja u kosovskim institucijama, mart 2019, str. 29, na [https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2019/04/BIRN\\_ndarja-e-kulaqit-ENG\\_web.pdf](https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2019/04/BIRN_ndarja-e-kulaqit-ENG_web.pdf)

## Prva strategija (2008 – 2010)

Strategija za reformu javne uprave 2007–2013 je planirala reforme u osam ključnih oblasti: ljudski resursi, institucionalna struktura, pitanja upravljanja javnom upravom, komunikacija sa građanima, e-uprava, finansiranje u javnoj administraciji, antikorupcija i kvalitet politika i zakonodavstva.<sup>21</sup> Strategija je takođe uključivala odredbe za sprovođenje, nadzor i praćenje. Radna grupa za reformu javne uprave i pod-radne grupe čiji je zadatak bio nadgledanje sprovođenja strategije su činili predstavnici relevantnih ministarstava i predstavnici iz Kancelarije premijera. Grupa stručnjaka za reformu javne uprave, koju su predvodili predstavnici civilnog društva i koju su činili vladini službenici iz resornih ministarstava, predstavnici poslovnog i privatnog sektora, kao i predstavnici donatorske zajednice, takođe je igrala ključnu ulogu u izradi strategije i nadgledanju primene.<sup>22</sup>

Međutim, implementacija se susrela sa nekoliko prepreka. Radna grupa odgovorna za izradu strategije je procenila kapacitet nove vlade da sprovede sveobuhvatne reforme u osam identifikovanih oblasti. Pored toga, proglašenje nezavisnosti i posledična politička situacija uveli su suštinsku promenu u *status kvo*. Kao rezultat toga, dokument je napušten ubrzo nakon donošenja i nikada nije okončano predviđeno trajanje.

## Druga strategija (2010 – 2013)

### Strategija za reformu javne uprave 2010 – 2013

#### Upravljanje

- Uspostavljanje izrade i strateškog planiranja koje će se baviti zakonodavnim i budžetskim implikacijama
- Povećanje kapaciteta za razvoj i koordinaciju politika
- Uređenje strateškog planiranja i planiranja politika, uspostavljujući hijerarhiju planskih dokumenata.

#### Izrada zakona

- Koordinacija i izgradnja kapaciteta za aktivnosti u izradi zakona
- Revidiranje podzakonskih akata pre podnošenja na usvajanje
- Objavljivanje podzakonski akata u Službenom glasniku
- Osiguranje da se izrada zakona vrši na realan način i u skladu sa prioritetima
- Uspostavljanje uputstava za zakonopisce

#### Etika i transparentnost

- Jačanje odgovornosti i polaganja odgovornosti
- Promovisanje pravnih instrumenata za borbu protiv korupcije
- Izrada normativnih akata i sprovođenje periodičnih istraživanja o etici i transparentnosti

<sup>21</sup> Ministarstvo javne uprave, Nacrt strategije za modernizaciju javne uprave 2015 – 2020, str. 10 na <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy-for-Modernisation-of-PA-2015-2020.pdf>

<sup>22</sup> Batalli, M., Reforma javne uprave na Kosovu, 2012.

### Komunikacija sa građanima i učešće građana

- Povećanje kapaciteta unutar KP
- Uključivanje komunikacije u radne planove i praćenje njihove izrade
- Postavljanje komunikacionih standarda
- Koordinacija medijskog kalendara na nivou vlade

### Budžetsko planiranje

- Izrada kredibilnog, izvodljivog i realnog planiranja budžeta
- Jačanje kapaciteta za planiranje u budžetskim organizacijama
- Izrada održivih makroekonomskih politika

### Izvršenje budžeta

- Zaokruživanje zakonskog okvira za izvršenje budžeta
- Jačanje sistema kontrole za izvršenje budžeta

### Interna kontrola i revizija

- Zaokruživanje pravnog okvira
- Nепrekidno poboljšanje kvaliteta interne kontrole
- Nепrekidno razvijanje kapaciteta

### Javne nabavke

- Unapređenje postupaka javnih nabavki kako bi se omogućili transparentni javni rashodi, u skladu sa novim pravnim okvirom za javne nabavke (nakon usvajanja istog) i sa procesom budžetskog planiranja.
- Realizacija elektronskih nabavki za osiguranje transparentnosti, povećanja konkurencije i garantovanja efikasnosti.

### Organizovanje javne uprave

- Reorganizacija u skladu sa Zakonom o vladi i Državnoj administraciji i sektorskim funkcijskim pregledima
- Izrada i odobrenje strateških razvojnih planova za srednjoročnu reorganizaciju
- Izrada i odobrenje odgovarajuće kadrovske planove

### Upravljanje i razvoj ljudskih resursa

- Zaokruživanje sekundarnog zakonodavstva
- Promovisanje zapošljavanje na osnovu zasluga i transparentnog zapošljavanja
- Organizovanje platnog sistema na transparentan i objektivan način
- Podizanje nivoa obrazovanja višeg menadžmenta
- Jačanje procesa obuke

**Racionalizacija elektronskih administrativnih procesa (e-uprava)**

- Unapređenje elektronskih administrativnih postupaka kroz koje administracija pruža usluge građanima i preduzećima i izrada standarda za njihovo pojednostavljenje i smanjenje administrativnih barijera - Izrada standarda internih administrativnih postupaka (rezervne kancelarije) za sve organe javne uprave - Izrada standarda za opšte procedure za kancelarije za usluge građanima (kancelarija za pružanje usluga) i analize posebnih procedura pružanja usluga - Izrada i primena standarda upravljanja kvalitetom za pružanje usluga i kontrola/inspekcija kvaliteta pružanja usluga u svim institucijama

**Elektronska uprava (e-Uprava)**

- Postavljanje standarda politika e-uprave  
 - Jačanje i neprekidno širiti IT infrastrukturu  
 - Postavljanje elektronskih sistema i integracija u administrativne procese

Između 2008. i 2010, nakon što prva strategija nije uspela, funkcionalni pregled je horizontalno analizirao nadležnosti centralnih institucija i agencija, uključujući ljudske resurse (LJR), izradu politika i upravljanje javnim finansijama. Rezultat ovog napora bila je Strategija za reformu javne uprave 2010-2013, kojom je pokrenuta druga faza. Usredsredila se je na dvanaest ključnih oblasti, sa 39 pod-ciljeva, prikazanih u tabeli iznad, i bila je ambicioznija po obimu u odnosu na prethodnu.<sup>23</sup> Ministarstvo javne uprave bilo je primarno koordinaciono telo, dok je sa drugim institucijama delilo odgovornosti za određene oblasti primene i nadzora. Kancelarija premijera (KP) nadgledala je horizontalnu koordinaciju u pitanjima kao što su planiranje politika, izrada zakona, antikorupcija itd, dok se Ministarstvo finansija bavilo upravljanjem javnim finansijama. MJU bi se bavilo pitanjima koja su se odnosila na civilnu službu, ljudske resurse, administrativne procedure i organizaciju administracije.

Implementacija je opet bila spora.<sup>24</sup> Konkretnije, nepravilno finansijsko planiranje je predstavljalo brigu koja se ponavlja, a koju je Evropska komisija više puta spominjala u narednim godinama.<sup>25</sup> I ne samo to, odgovarajući akcioni plan pripremljen je tek 2012. Shodno tome, za dve godine, i do tada, primeni je nedostajao formalni metodološki pristup i jasno razgraničenje odgovornosti i rukovođenja. Dok je Kancelarija za strateško planiranje (SPO) osnovana u Kancelariji premijera 2010, ona je bilateralno saradivala sa ministarstvima na konsolidaciji sektornih strategija, što je rezultovalo donekle decentralizovanim i fragmentiranim planiranjem i sprovođenjem politika. Upravljačka grupa za planiranje strategija kasnije je formalizovala međuministarsku koordinaciju između institucija u centru vlasti (dopunjujući

<sup>23</sup> Kratka istorija prethodnih strategija, njihov obim i njihovi uspesi (i neuspesi) deo je trenutne strategije. Vidi Ministarstvo javne uprave, Nacrt strategije 2015 – 2020.

<sup>24</sup> Izveštaj o napretku zemlje konstatovao je „ograničen napredak u reformi javne uprave. Revidirana strategija javne uprave za period 2010–2013 [...] još uvek nije sprovedena. Akcioni plan još uvek nije dovršen, što značajno usporava sprovođenje predviđenih reformi. Opšti proces ometa nedostatak finansijskih sredstava i nedovoljna politička podrška” Vidi Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo\* 2011, decembar 2011.

<sup>25</sup> Evropska komisija, Komunikacija o Studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova, oktobar 2012.

ovaj bilateralni pristup) i razvila „koherentnu izjavu o prioritetima“ (uključujući i sektorske prioritete).<sup>26</sup> Međutim, ona je imala vrlo ograničenu ulogu tokom druge faze RJU, jer je počela da radi tek krajem 2012. U 2013, ocena druge faze RJU (koju je zatražio predsednik) pokazala je da je ispunjeno manje od 50 procenata kriterijuma utvrđenih u odgovarajućem akcionom planu Strategije za period 2010 – 2013.<sup>27</sup>

### Treća strategija (2015 – 2020)

Prošle su dve godine pre nego što je RJU dobio novi podsticaj u trećoj i trenutnoj strategiji. Tokom ovog perioda dogodio se niz značajnih događaja koji su direktno uticali na buduće napore. U 2014. Evropska unija je uvela reformu javne uprave kao ključni stub u proces proširenja, čineći je delom uslova koji su zahtevani od svake zemlje kandidatkinje.<sup>28</sup> Od Kosova se sada očekivalo da vodi ovaj proces prema strogim principima nakon što pređe sa svog statusa pred-kandidata na formalniji status. Takođe, u 2014. su završeni pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU; ugovor je potpisan 2015. a stupio je na snagu u aprilu 2016.<sup>29</sup> Među ključnim područjima je uključivao i RJU. Ovi događaji obeležili su sve veći značaj RJU za Evropsku uniju, dajući novi zamah procesu na Kosovu i stvarajući uslove za širu političku podršku jer je postao stalni element reformi vođenih od strane EU.

Sa SSP, Kosovo se obavezalo da će sprovesti niz mera koje će zahtevati znatnu administrativnu reformu, jer njene institucije tada nisu bile u stanju da ispune obaveze sadržane u sporazumu. U cilju ubrzanja procesa, vlada je saradivala sa kancelarijom EU na izradi dokumenta smernica, Agende evropskih reformi (ERA). Dopunjen Nacionalnim planom za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISSP) i nizom sektorskih strategija, obuhvatio je 22 prioriteta u tri široka područja delovanja; dobro upravljanje i vladavina prava, konkurentnost i investiciona klima, kao i zapošljavanje i obrazovanje.<sup>30</sup> Njegov široki obim i usredsređena priroda značili su da je oblikovala najrelevantnije politike tokom ovog perioda, snažno uokvirujući zahteve i postavljajući osnovu za RJU.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> SIGMA, Izveštaj o oceni za Kosovo za 2013, Izveštaji za ocenu zemalja, april 2013, na <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz2rqkm2d6l-en.pdf?expires=1565862377&id=id&accname=guest&checksum=0409D5C6D-32CA6DAF1336330884781B2>

<sup>27</sup> Intervju Balkanske grupe sa savetnikom predsednika, Priština, 24. maj 2015.

<sup>28</sup> Ova tri stuba - vladavina prava i ekonomska uprava, reforma javne uprave i jačanje demokratskih institucija - ključni su elementi procesa proširenja i kolektivno se nazivaju pod naslovom „osnovni prvi“. Vidi Evropska komisija, Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-15, COM (2014) 700 final, 8. oktobar 2014 na [https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf)

<sup>29</sup> Savet Evropske unije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa jedne strane, i Kosova\*, sa druge strane, 2. oktobra 2015. godine na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

<sup>30</sup> Izveštaj Balkanske grupe o politici, Agenda evropskih reformi za Kosovo: Izazovi za dobar plan, novembar 2016. Vlada, Kosovo - EU, Dijalog na visokom nivou o ključnim prioritetima - Agenda evropskih reformi (ERA) -, novembar 2016.

<sup>31</sup> Balkanska grupa, Agenda evropskih reformi: Izveštaj napretku u dobrom upravljanju i vladavini prava, oktobar 2017, na <https://balkansgroup.org/en/european-reform-agenda-progress-report-on-good-governance-and->

Strategija za reformu javne uprave (2015–2020)		
Civilna služba u javnoj upravi	Administrativni postupci i pružanje usluga	Organizacija državne uprave i odgovornosti
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funkcionalizovati novu klasifikaciju radnih mesta i sisteme plata</li> <li>- Kompletna funkcionalnost upotrebe IUSLJR.</li> <li>- Izmena i dopuna Zakona o civilnoj službi.</li> <li>- Uspostaviti novi sistem zapošljavanja zasnovan na testiranju i profesionalnoj praksi</li> <li>- Razviti i poboljšati metode i mehanizme monitoringa koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima</li> <li>- Usvojiti i implementirati strategiju obuke za civilnu službu</li> <li>- Reorganizovati i povećati kapacitete ORJUM, OACS i KIJU</li> <li>- Planirati i organizovati sistema obuke kroz sistem obaveznog, kontinuiranog stručnog obrazovanja koji se zasniva na kreditima;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Razviti viziju i detaljnu analizu pružanja usluga</li> <li>- Usvojiti novi Zakon o opštem upravnom postupku</li> <li>- Identifikovati posebne administrativne postupke za usklađivanje s novim ZOUP</li> <li>- Identifikovati javne usluge koje pružaju centralne i lokalne institucije za uspostavljanje registra usluga.</li> <li>- Uspostaviti mehanizme institucionalnog praćenja za ocenu nivoa primene</li> <li>- Povećati kapacitete u pružanju usluga i administrativnim procedurama</li> <li>- Informisati institucije i građane o njihovim pravima i procedurama vezanim za usluge</li> <li>- Razviti instrumente za merenje zadovoljstva javnosti</li> <li>- Uspostavite model „jedne kancelarije za sve“ i povećati metode e-uprave.</li> <li>- Povećati dostupnost administracije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zaokružiti pravni okvir za organizaciju javne uprave</li> <li>- Postaviti jasne kriterijume i finansijske procene za reorganizaciju</li> <li>- Uspostaviti institucionalne i pojedinačne mehanizme za merenje učinka</li> <li>- Povećati odgovornost kroz zakonodavstvo i najbolje prakse</li> <li>- Uspostaviti mehanizme sankcija za neopravdano kršenje objavljenih informacija i pristup javnim dokumentima</li> <li>- Razviti pravni okvir o odgovornosti javne uprave (izvršenje administrativnih odluka, obračun štete i disciplinske mere)</li> <li>- Izraditi nacrt pravnog okvira za uključivanje zajednice kroz administraciju</li> </ul>

Paralelno sa tim, pripreme za novi dokument RJU su već počele sredinom 2014. pod pokroviteljstvom Ministarstva javne uprave, uzimajući u obzir dešavanja koja su se istovremeno odvijala. MJU je vodilo detaljnu ocenu prethodnih strategija za RJU i zatražila pomoć od SIGMA za izradu nacionalnog okvira, prema zahtevima EU, za usmeravanje budućih reformi.<sup>32</sup> Novi strateški okvir je široko zasnovan na principima SIGMA za javnu upravu, koji zauzvrat proizilaze iz pitanja koje je Evropska komisija istakla 2014.<sup>33</sup> Početkom 2015. godine Vlada je formalizovala svoj novi pristup kroz rezultujući Nacrt strategije za modernizaciju javne uprave, koji je formalno usvojen u septembru iste godine. Identifikovano je šest glavnih problema

[rule-of-law-2/](#)

<sup>32</sup> Vidi SIGMA, Principi javne uprave, novembar 2014, na <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>. Za više informacija o analizi koju je sproveda MJU, pogledajte Ministarstvo javne uprave, Sveobuhvatni izveštaj o sprovođenju Strategije reforme javne uprave 2010–2013, jun 2014, str. 13, na <http://map.rks-gov.net/getattachment/8548fd1f-60d2-4318-b226-8f1ed8e26d27/Raport-gjithper-shires-mbi-zbatimin-Strategjise-d.aspx>;

<sup>33</sup> Vidi Evropska komisija, Strategija proširenja i glavni izazovi 2014–15, COM (2014) 700 final, 8. oktobra 2014, na [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf)

koji su ometali RJU tokom prethodna dva ciklusa - (i) „širok i raspršen opseg strategija za RJU“, (ii) „široka horizontalna koordinaciona struktura i tri nivoa vertikalnog upravljanja“, (iii) „nedostatak jasnog određivanja prioriteta između ciljeva“, (iv) „akcioni planovi preopterećeni aktivnostima koji nisu relevantne za to vreme“, (v) „praćenje učinka usredsređeno na proces, a ne na rezultate“, i (vi) „neuspeh u uspostavljanju posebnih budžetskih kodova za aktivnosti zasnovanim na akcionom planu“.<sup>34</sup> U završnom dokumentu prikazana su tri opšta cilja sa nizom reformskih radnji, kao što je prikazano na tabeli iznad.

Sa trećom fazom RJU, MJU je nameravao da prekonfigurise upravljачke strukture. Dok je „celokupno upravljanje i koordinacija“ i dalje pod vodstvom Ministarskog saveta

Raspodela nadležnosti		
KP	MJU	MF
Izrada i koordinacija politike i zakonodavstva	Uređenje civilne službe, LJR, pružanje usluga i odgovornost	Upravljanje javnim finansijama

za RJU (MSRJU), kojim predsedava ministar za javnu upravu, nadležnosti i odgovornost za sprovođenje su podeljene između tri primarne institucije za sprovođenje, od kojih je svaka odgovorna za određene oblasti reforme.<sup>35</sup> Vlada je formalizovala novu raspodelu odgovornosti u odluci iz februara 2015.<sup>36</sup>

Kao što se vidi, trenutna faza RJU je složen proces oblikovan od nekoliko različitih inputa. Evropska dimenzija pojavljuje se kroz principe utvrđene u SSP i mapu puta koja je navedena u AER, dok se ostali nacionalni dokumenti detaljno sprovode u tom okviru. Uz Strategiju za modernizaciju javne uprave 2015 - 2020, sledeća tri dokumenta služe kao temeljni stubovi za trenutni Strateški okvir: 1) Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika 2017 - 2021, pod nadležnošću KP; 2) Strategija za bolje uređenje 2017 - 2021, takođe pod nadležnošću KP; i 3) Strategija za upravljanje javnim finansijama 2016 - 2020, pod nadležnošću Ministarstva finansija.<sup>37</sup> Detaljna analiza ovih dokumenata data je u daljem tekstu.

Vlada je trenutno u završnom delu implementacije treće faze, i iako je kompletna implementacija još uvek izvan dosega, već je preduzela značajne korake. Između ostalog, usvajanje novog sveobuhvatnog paketa zakona u 2019, koji se sastoji od Zakona o javnim službenicima, Zakona o platama u javnom sektoru i Zakona o organizaciji i funkcionisanju

<sup>34</sup> Ministarstvo javne uprave, Nacrt strategije 2015 - 2020, str. 10 - 11.

<sup>35</sup> Ministarski savet za reformu javne uprave je osnovan odlukom Vlade 05/09 od 21. januara 2015. Savetom je predsedavao ministar za javnu upravu, a članovi saveta uključuju ministra finansija, ministra za evropske integracije, ministra za administraciju lokalne samouprave, ministra trgovine i industrije i političkog predstavnika iz Kancelarije premijera.

<sup>36</sup> Odluka Vlade 09/13 od 12. februara 2015. o organizaciji i funkcionisanju struktura za sprovođenje strateških dokumenata koji se odnose na reformu javne uprave.

<sup>37</sup> Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika 2016 - 2018 ustupila je mesto Strategiji za planiranje i unapređenje koordinacije 2017 - 2021, dok je Strategija za bolje uređenje 2014 - 2020 ažurirana kako bi postala Strategija za bolje uređenje 2017 - 2021.



državne uprave i nezavisnih agencija, imao je najveći potencijal da podstakne proces. Ustavni sud je na kraju proglasio Zakon o platama neustavnim i ograničio je obim Zakona o javnim službenicima. Kao rezultat toga, odložio je raspored i na kraju ograničio obim promena koje su mogu dostići tokom ove faze.

## ZAKONODAVSTVO I INSTITUCIONALNE STRUKTURE

Više od deset godina nakon nezavisnosti, javne institucije su još uvek prilično mlade i razvijaju svoj identitet, konfiguraciju, institucionalnu ulogu, procedure i unutrašnje i spoljno priznanje. Uprkos prenosu funkcija sa UNMIK na PIS u ranim 2000-im i postepenom uspostavljanju javne uprave u poslednjih petnaestak godina, Kosovu i dalje nedostaje profesionalna javna služba. Pre nego što se udubimo u sveobuhvatnu ocenu stalnih izazova javne uprave (između ostalog politizacija civilne službe, proces regrutovanja, unapređenja i otpuštanja koji nije zasnovan na zaslugama, neadekvatno pružanje javnih usluga i nedostatak lokalnog vlasništva i političke volje za reformu javne uprave), ovo poglavlje će pružiti pregled novog zakonodavnog okvira za javnu upravu, domaćih i međunarodnih institucija koje imaju zadatak nadzora nad javnom upravom i reformom javne uprave, kao i nedavnog napretka i izazova u tri ključne oblasti RJU (izrada i koordinacija politika i zakona, upravljanje javnim finansijama i upravljanje ljudskim resursima).

### Zakonodavstvo

Do 2010, pravni okvir za civilnu službu je bio zasnovan na uredbama UNMIK-a, sa vidljivim nedostacima: (i) svi javni službenici su definisani kao „civilni službenici“, bez razlike između administrativnog, stručnog i pomoćnog osoblja; (ii) nije postojala transparentna struktura ocenjivanja ili plata; i (iii) nije bilo otvorenih ugovora niti transparentnih kriterijuma za obnavljanje ugovora o radu u javnom sektoru.<sup>38</sup>

Tokom prve faze reforme javne uprave usvojeno je primarno zakonodavstvo o javnoj upravi (Zakon o državnoj upravi, Zakon o civilnoj službi, Zakon o platama civilnih službenika, Zakon o upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima) koji su rezultovali sveobuhvatnim i modernizovanim zakonodavnim okvirom za javnu upravu uopšteno i RJU posebno.

Međutim, sprovođenje zakonodavstva i reformi je stalno odgađano. Zakoni iz 2010. o civilnoj službi i platama civilnih službenika dugo godina nisu sprovedeni zbog lošeg planiranja i neuspeha u izdvajanju neophodnih finansijskih sredstava (kao i otpora Ministarstva finansija

<sup>38</sup> Međunarodni monetarni fond. Republika Kosovo Prvi pregled u okviru standardizovanih aranžmana i zahtev za izmenu kriterijuma učinka: Izveštaj osoblja; Saopštenja za javnost o raspravi Izvršnog odbora, 17. jul 2012, na <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Kosovo-First-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-and-Request-for-Modification-26073>



zbog budžetskih implikacija).<sup>39</sup> Zakonodavni okvir je haotično implementiran, odluka po odluka, sa delimičnim pristupom.<sup>40</sup> Tri osnovna zakona koja regulišu javnu upravu (Zakon o civilnoj službi, Zakon o platama civilnih službenika i Zakon o državnoj upravi) prate 86 podzakonskih akata, koji su u suprotnosti sa zakonima na kojima se zasnivaju.<sup>41</sup> Preteran broj zakonodavstva o ovoj temi, praćen delimičnim pristupom u kojem ne postoji sveobuhvatna strategija, nije doveo do uprave koja deluje kako treba. Zakoni dizajnirani da zaštite javnu upravu od političkog uplitanja su uglavnom zakazali u tome.

U 2018. vlada je predstavila novi, dugo očekivani zakonodavni paket za javnu upravu. Ovo je bio zahtev AER i iako je izvršen uz kašnjenje od preko godinu dana (zakoni su trebali biti predstavljeni Skupštini krajem 2017), predstavljao je veoma dobrodošao razvoj.<sup>42</sup> Nacrt zakona o platama u javnom sektoru, Nacrt zakona

Ključno zakonodavstvo
Zakon o civilnoj službi
Zakon o opštem upravnom postupku
Zakon o javnim službenicima
Zakon o platama u javnom sektoru
Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija

o javnim službenicima i Nacrt zakona o organizaciji državne uprave i nezavisnih agencija kabinet vlade je usvojio u septembru 2018, a Skupština izglasala u februaru 2019. Ova tri zakona „čine okosnicu veoma suštinske reforme za Kosovo koja će Kosovu omogućiti da izgradi zakonodavni i institucionalni okvir za javnu upravu koja je pravičnija, zasnovana na zaslugama, koherentna i odgovorna».<sup>43</sup> Nažalost, određeni elementi paketa su bili kontroverzni, pa je kao rezultat toga Ombudsman uložio žalbu protiv Zakona o platama i javnih službenika u Ustavnom sudu.<sup>44</sup> Dok je samo Zakon o organizaciji državne uprave stupio na snagu kako je bilo zakazano, Zakon o javnim službenicima je odobren da stupi na snagu u junu 2020, pošto je Sud ukinuo Zakon o platama. Dati pododeljci u nastavku opisuju svaki zakon i, tamo gde je potrebno, probleme koji su doveli do njihovog osporavanja u Ustavnom sudu.

<sup>39</sup> Ocena fiskalnog uticaja u 2009. je ustanovila da su troškovi prve reformu civilne službe bili 9,1 miliona evra prve godine.

<sup>40</sup> Intervju Balkanske grupe sa višim službenikom MJU, Priština, 18. septembar 2015..

<sup>41</sup> GAP institut, Reforma javne uprave na Kosovu, jul 2015, str. 7, na [http://www.institutigap.org/documents/99892\\_Reforming%20%20Public%20Administration%20in%20Kosovo.pdf](http://www.institutigap.org/documents/99892_Reforming%20%20Public%20Administration%20in%20Kosovo.pdf)

<sup>42</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019. Maj 2019. na <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>

<sup>43</sup> Evropska služba za spoljne poslove, Napredak Kosova u reformi javne uprave, Saopštenje za javnost, 15. maj 2015. godine, 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)

<sup>44</sup> Ombudsman je podneo zahtev protiv Zakona o javnim službenicima 8. novembra 2019, a protiv Zakona o platama 5. decembra, tražeći suspenziju oba kao privremenu meru, dok Sud ne donese odluku.

## Zakon o civilnoj službi

Zakon o državnoj službi najstariji je zakon koji je stupio na snagu 9. jula 2010. Zakonom je definisano koji se javni službenici smatraju civilnim službenicima, uređuje zapošljavanje, napredovanje i zapošljavanje civilnih službenika, kodifikuju prava i dužnosti državnih službenika i utvrđuju disciplinski mehanizmi i uslovi za razrešenje državnih službenika. Rupe u Zakonu o civilnoj službi „su dozvoljavale kontradiktorne prakse, uključujući pretvaranje privremenog osoblja u stalne civilne službenike bez javnog konkursa“.<sup>45</sup>

Samo 70 procenata civilnih službenika bilo je obuhvaćeno sistemom klasifikacije radnih mesta.<sup>46</sup> Zakon o javnim službenicima, koji će zameniti Zakon o civilnoj službi nakon stupanja na snagu, nadovezuje se na naučene lekcije iz ovog zakona i trebao bi poboljšati pravni okvir za zapošljavanje, napredovanje i otpuštanje civilnih službenika i predstavlja veliki korak napred, s tim da su se po prvi put jasno definisane različite kategorije javnih službenika.<sup>47</sup> Međutim, još uvek treba preduzeti korake preko Zakona o javnim nabavkama da bi se zatvorile rupe u zapošljavanju, transferu i napredovanju privremenog osoblja.

## Zakon o opštem upravnom postupku

Još jedan zakon koji nije bio deo najnovije inicijative za reformu, Zakon o opštem upravnom postupku (ZOUP) stupio je na snagu u junu 2017, zamenjujući prethodni iz 2010. Postavio je principe upravnog delovanja (između ostalog zakonitost, proporcionalnost, objektivnost i nepristrasnost, aktivnu pomoć i zahvalnost), preuzimajući neke od navedenih iz prethodnog zakona, ali proširujući njihov sadržaj i dodajući druge, uzimajući u obzir komparativne najbolje prakse.

Iako je stari zakon imao značajan broj prelaznog prava (klauzule koje određuju kako dodeliti nadležnosti određenom organu ili definisati pravila za saradnju i rešavanje sukoba oko nadležnosti između institucija), ovaj se zakon mnogo više fokusira na detaljno definisanje elemenata upravnog postupka, uključujući subjekte (stranka i predstavnici), javne organe (u vezi sa zakonom koji utvrđuje njihove nadležnosti) i odgovorno službeno lice.

Zakonom se razlikuju različiti oblici kojima uprava komunicira sa opštim stanovništvom, postavljajući posebna pravila za administrativne akte, ugovore i druge radnje (stvarni akti i pružanje javnih usluga od opšteg interesa), definišući svrhu svakog, kao i njihove minimalne elemente, formalne i materijalne. Takođe detaljno opisuje procese zaključivanja tih radnji, određujući pravila o jeziku, rokove za odgovaranje, kako tretirati i obrađivati zahteve i dosijee,

<sup>45</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2018, april 2018. str. 11.

<sup>46</sup> Svetska banka, Izveštaj o završetku primene i rezultatima projekta modernizacije javnog sektora, jun 2017, str. 9 na <http://documents1.worldbank.org/curated/en/594501499374545885/pdf/ICR00004101-06212017.pdf>

<sup>47</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019.

kako potkrepiti odluke (šta predstavljaju administrativni dokazi) i prava strana u upravnom postupku. S tim u vezi, novi zakon uključuje detaljna pravila za obaveštavanje zainteresovanih strana u različitim fazama, kao i sveobuhvatnije definisanje postupka revizije i žalbi.

Rezultat ovog novog pravnog okvira bilo je pojednostavljenje nekih upravnih postupaka, ali nije uključivao dovoljno prelaznih klauzula (kako prilagoditi postojeće administrativne postupke novom zakonu). Opšta klauzula o ukidanju samo opoziva svaki nalog suprotno novom zakonu, ali bez konkretnih spominjanja. Uzimajući u obzir delimičnu prirodu pravne tradicije Kosova, to je u suštini dovelo sve specijalne zakone koji uređuju poseban upravni postupak zasnovan na prethodnom zakonu u suprotnost sa Opštim upravnim postupkom. Rešavanje tog pitanja zahteva identifikovanje i pojedinačne izmene svakog takvog posebnog zakona, kako bi se ti procesi uskladili sa ZOUP.<sup>48</sup> Ovaj nedostatak harmonizacije je ograničio pozitivan uticaj na pružanje javnih usluga i uzrok je pravne nesigurnosti za građane i preduzeća.<sup>49</sup>

### Zakon o javnim službenicima

Zakon o javnim službenicima prvi je iz paketa RJU za 2019. i trebao je stupiti na snagu do septembra 2019. Označio je završetak jednog od najvažnijih prioriteta AER koji još uvek nije bio rešen.<sup>50</sup> Međutim, njegov tok nije bio lak. Nakon kašnjenja u izradi, predlaganju i dobijanju odobrenja nacрта, Vlada je odlučila da dekretom odloži njegovu primenu, kako bi stekla vreme za donošenje neophodnih aranžmana koji još nisu bili sređeni. Kasnije, 8. novembra 2019, Ombudsman je isti predao Ustavnom sudu na razmatranje.<sup>51</sup> Institucija je tvrdila da zakon zalazi u nadležnost nezavisnih ustavnih institucija (između ostalog, kao što su sama ona, državni revizor ili Centralna izborna komisija), prenoseći na MJU ključne nadležnosti u upravljanju osobljem, uključujući postavljanje regulatornog okvira kroz podzakonske akte. Ombudsman je napomenuo da, za razliku od prethodnog Zakona o civilnoj službi, ovaj ne sadrži posebne odredbe primenjive na nezavisne institucije, što podrazumeva postavljanje njihovog osoblja pod upravu centralne vlade, jasan izvor pretnje njihovoj nezavisnosti.<sup>52</sup>

Sud se je na kraju složio sa ovom ocenom, a 30. juna 2020. odlučio da zakon delimično proglasi neustavnim, utvrđujući da se on, kako sada postoji, ne odnosi na nezavisne ustavne institucije.<sup>53</sup> Međutim, takvo izuzeće se odnosi samo na ove institucije sa ustavnim statusom;

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> SIGMA, Principi javne uprave - Kosovo \* 2019, Izveštaj o praćenju, maj 2019, na <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Kosovo.pdf>; Vidi i Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019.

<sup>50</sup> Vlada, Kosovo - EU, Dijalog na visokom nivou o ključnim prioritetima - Agenda evropskih reformi (ERA) -, novembar 2016.

<sup>51</sup> Odluka o privremenoj meri u slučaju br. KO203/19, Ustavna revizija posebnih članaka Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, OP 1472/19, 25. novembra 2019., stav 7.

<sup>52</sup> Ibid., stav 17.

<sup>53</sup> Konkretnije, Sudski savet Kosova, Tužilački savet Kosova, Ustavni sud, Institucija ombudsmana, Kancelarija nacionalnog revizora, Centralna izborna komisija, Centralna banka i Nezavisna komisija za medije.

druge agencije i organizacije samo sa osnovom u zakonu, poput policije ili nezavisnih agencija, ne bi imale takvu zaštitu, pa je njihovo osoblje podložno okviru utvrđenom novim zakonom. Sud, međutim, nije zabranio mogućnost postavljanja pravila za ustavne institucije; naprotiv, zadužio je Skupštinu da izmeni zakon kako bi se osigurao da isti štiti njihovu institucionalnu autonomiju.<sup>54</sup>

Sud nije naložio Skupštini kako da artikuliše takve izmene i dopune, već ju je samo zadužio da to učini, ostavljajući prostor budućim pravnim radnjama. Iako može postojati iskušenje da se jednostavno ograniči delokrug zakona i uređivanje ustavnih institucija prepusti njihovim posebnim zakonima, to bi samo poslužilo za podelu okvira i sprečavanje preko potrebne reorganizacije. Vlada bi trebalo da predloži uvođenje posebnih pravila u zakon, prenoseći odgovornost za primenu novog pravnog okvira sa MJU na odgovarajuća odeljenja u organizacijama. Ova pravila bi trebala da uređuju odnose i interakcije između odeljenja MJU odgovornih za sprovođenje zakona i odgovarajućih jedinica za LJR. Ovo bi trebalo biti uravnoteženo kako bi se garantovala nezavisnost potonjeg, tako da MJU osigurava sklad delokruga, ali ne ometa njegovu stvarnu primenu i svakodnevnu praksu. Njegova nadzorna uloga treba biti ograničena na osporavanje na sudu radnji za koje smatra da nisu u skladu sa zakonom.

Uprkos njegovom nezavidnom startu, Zakon o javnim službenicima poboljšava pravni okvir za regrutovanje, napredovanje i otpuštanje civilnih službenika. U tom smislu predstavlja veliki korak napred jer jasno definiše različite kategorije javnih službenika, sa posebnim pravilima koja se tiču zahteva, funkcija i odgovornosti za svakog. Pored toga, postavlja jasniji okvir za regrutovanje, ocenjivanje i disciplinske mere u poređenju sa zakonodavstvom koje zamenjuje.

Međutim, primena zakona će zahtevati stvaranje nekoliko novih procesa i odeljenja koja u velikoj meri odstupaju od postojećih struktura. Pokazalo se da je ovaj proces komplikovaniji nego što se očekivalo, čak i pre njegove suspenzije. Radna grupa za implementaciju zakonskog paketa je 24. juna 2019. zadužena za izradu podzakonskih akata u vezi sa zapošljavanjem i praksama LJR.<sup>55</sup> Ipak, većina njenog rada je zastala zbog političke nestabilnosti. Ovde je vredno spomenuti uredbu o naknadi za dodatne sate koja nikada nije doneta. Ovo je bilo izuzetno važno jer je zloupotreba opšte rasprostranjena. Iako je radno vreme određeno (po pravilu) od 8:00 do 16:00, a prekovremeni rad je teoretski ograničen na određene aktivnosti, neki civilni službenici su nepravedno primali neodgovarajuću nadoknadu. Ova pojava ne samo da je protivna postojećim pravilima o radnom vremenu, već je direktno u suprotnosti

---

<sup>54</sup> Ustavni sud, Odluke sa većanja održanog 30. juna 2020, Saopštenje za štampu, Priština, 30. juna 2020, na <https://gjk-ks.org/en/decisions-from-the-review-session-held-on-30-june-2020/>

<sup>55</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, avgust 2019.

sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama.<sup>56</sup> Ovaj primer pokazuje koliko je kompletiranje podzakonskih akata potrebno, posebno sada kada je Ustavni sud dozvolio sprovođenje, makar delimično.

### Zakon o platama u javnom sektoru

Drugi zakon ovog paketa, Zakon o platama u javnom sektoru, bio je pokušaj da se uvede jasnost u neurednu i često nepravičnu politiku plata koja je, kao i ostatak paketa, proizašla iz AER.<sup>57</sup> Između 2008 i 2015, plate u javnom sektoru su se više nego udvostručile.<sup>58</sup> Krajem 2017. Vlada je odlučila da udvostruči plate svojim članovima (plata premijera se povećala sa 1.443 na 2.950 evra mesečno u vreme Haradinajeve vlade), što je rezultovalo negodovanjem javnosti, a nekoliko sindikata javnih službenika je organizovalo štrajkove zahtevajući isto povećanje.<sup>59</sup> U isto vreme, lokalne organizacije su ovaj pokret ocenile neprihvatljivim, jer je to učinjeno potpunim nepoštovanjem diskusija o novom okviru plata, čineći da premijer zarađuje preko 22 puta više od prosečne plate u zemlji.<sup>60</sup> Na kraju, njegov naslednik je odluku poništio ubrzo nakon dolaska na vlast.<sup>61</sup>

Nezadovoljstvo nastalo situacijom je uticalo na pregovore o novom zakonu i donekle je utvrdilo ishod budući da su određeni kolektivi mogli da izvrše veći pritisak tokom diskusija o vrednostima indeksa, koji na kraju određuju konačnu osnovicu plate za određenu kategoriju javnih službenika. Kao rezultat toga, drugi su se kolektivi osećali ostavljenim po strani jer su smatrali da neće svi zaposleni imati jednaku korist od novog zakona, argument koji će kasnije igrati ulogu u kasnijem osporavanju pred Ustavnim sudom.<sup>62</sup>

Zakon je konačno usvojen krajem februara 2019. i trebao je stupiti na snagu 6 meseci kasnije, ali poput Zakona o javnim službenicima, Ustavni sud ga je suspendovao na zahtev Ombudsmana.<sup>63</sup> Njegov cilj je „usklađivanje strukture plata u civilnoj službi kako bi se jednaka plata dobila za jednak rad“.<sup>64</sup> Ovo bi rešilo tradicionalni problem sa javnim platnim spiskom, jer

<sup>56</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, april 2020.

<sup>57</sup> Izveštaj Balkanske grupe, Evropska agenda za Kosovo: Izazovi za dobar plan, novembar 2016.

<sup>58</sup> Bertelsmann Stiftung, "Izveštaj za zemlju - Kosovo", u indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018.

<sup>59</sup> Reuters, Kosovski nastavnici štrajkuju za 30 odsto povećanja plata, 24. januara 2019, na <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCNIP1NB>

<sup>60</sup> GAP institut, INDEP i GLPS se protive odluci Vlade o povećanju plata u javnom sektoru, 23. decembar 2017, na <https://www.institutigap.org/news/2087>

<sup>61</sup> Prishtina Insight, Kurti smanjuje plate u vladi, 12. februar 2020, na <https://prishtinainsight.com/kurti-cuts-salaries-across-government/>

<sup>62</sup> Radio Slobodna Evropa, Ne osećaju svi zadovoljstvo povodom Zakona o platama, 4. novembar 2019, na <https://www.evropaelire.org/a/liqji-per-pagat-/30252606.html>

<sup>63</sup> Odluka o privremenoj meri u slučaju br. KO219/19, Ustavna revizija Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, VPM 1492/19, 19. decembar 2019.

<sup>64</sup> Evropska služba za spoljne poslove, Napredak Kosova u reformi javne uprave, Saopštenje za javnost, 15. maja 2015, 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)

su zbog nepostojanja sveobuhvatnog, jedinstvenog okvira različite organizacije uspostavile različite šeme naknada, što je rezultovalo da jednake pozicije u različitim institucijama primaju različite plate. Da bi se ovo rešilo, zakon je standardizovao plate uvođenjem individualizovanog „koeficijenta plata“ za svaku poziciju, kao što je već navedeno.

Međutim, pri tome se sukobio sa nekoliko ustavnih principa, prema Ombudsmanu (u tome ga podržavaju brojne institucije i profesionalni kolektivi).<sup>65</sup> Prvo, zakon je zanemario autonomiju nezavisnih ustavnih institucija, na vrlo sličan način kao i Zakon o javnim službenicima.<sup>66</sup> Pored toga, rangiranje plata se odvijalo *ad hoc*, bez prethodne odgovarajuće sistematizacije pozicija i odgovornosti. Sledstveno, desilo se da je primena zakona uvela neravnomernu promenu plata (čak je i snižavajući za pojedine kolektive), što je bilo protivno pravima pojedinaca i predstavlja probleme u vezi sa pravnom sigurnošću; a isto su uvedene razlike stepenovanju sličnog rada i, obrnuto, slične stipendije za različite nivoe odgovornosti, izazivajući zabrinutost za jednakost pred zakonom.<sup>67</sup>

Sud je prihvatio ova tri argumenta u celosti i stoga je ustanovio da su osnovni elementi zakona neustavni. Kao rezultat toga, za razliku od Zakona o javnim službenicima, Zakon o platama nije mogao biti primenjen delimično, stoga ga je Sud 30. juna 2020. proglasio potpuno neprimenjivim.<sup>68</sup> Ova odluka ostavlja važan stub poslednje faze RJU nepotpunim i predstavlja veliki udarac naporima za reformu. Ipak, vredno je uzeti u obzir da presuda Suda ne osuđuje svrhu zakona, već njegovo izvršavanje.

Prvo, problemi koji su proistekli iz mešanja u pravosuđe i nezavisne ustavne institucije se ne bi pojavili da je zakon uključivao posebne klauzule za njih, slične onima kojima se Skupštini delegira normativni razvoj u svojoj sferi. Da su SSK i TSK (i ostale institucije) jednostavno imale sposobnost da donose podzakonske akte na isti način kao predsedništvo Skupštine, ne bi bilo problema. Drugo, Sud ne zabranjuje snižavanje plata zaposlenih u javnim službama, ali zahteva da takva radnja bude opravdana, a ne da bude proizvoljna. Treće, zakon je napravio neopravdane razlike u postupanju uvodeći na izgled nasumična izuzeća u njegovog delokruga ili sprovođenja na način koji je u suprotnosti sa navodnim ciljem harmonizacije sistema isplate plata, jer je ostavio važne sektore neuređenim. Takođe nije pružio pravnu sigurnost u meri u kojoj je delegirano Vladi u utvrđivanju ekvivalentnosti postojećih kategorija radnih mesta i onih utvrđenih u zakonu. Kao rezultat toga, veliki deo civilne službe ne bi se mogao uvrstiti na novu listu kategorija (i tako utvrditi svoje nove plate) dok Vlada ne bi donela ove

---

<sup>65</sup> Ukupno 34 subjekta, pored Ombudsmana je podnelo komentare Ustavnom sudu. Oni su navedeni u pasusu 30 Odluke, a sledeći pasus nudi rezime svake.

<sup>66</sup> Odluka u Slučaju br. KO2019/19, Zakon o platama, pasus 18 i sledeći.

<sup>67</sup> Ibid., pasus 23 i sledeći.

<sup>68</sup> Ustavni sud, Odluke sa većanja održanog 30. juna 2020, Saopštenje za štampu, Priština, 30. jun 2020, na <https://gjk-ks.org/en/decisions-from-the-review-session-held-on-30-june-2020/>

podzakonske akte.

Imajući u vidu ova razmatranja, MJU bi bez odlaganja trebalo da otpočne donošenje novog zakona koji vraća neuspeli okvir, ali daje detalje o prelaznim klauzulama, umesto da ih nerazumno delegira na Vladu. Novi zakon bi na taj način trebao da vrati opšti okvir za određivanje plata javnih službenika, ali bi trebao da uvede posebna pravila za nezavisne institucije i detaljan, inkluzivan i otvoren postupak za određivanje ekvivalencije profesionalnih kategorija (tzv. „katalog radnih mesta“ koji je bio toliko problematičan u zakonu koji je sada stavljen van snage). Ovaj novi „katalog“ treba da uživa maksimalnu moguću podršku organizacija, sindikata i grupa civilnih službenika. Njegove kategorije treba definisati uzimajući u obzir zahteve Suda, osiguravajući da ne postoji nesrazmerna korist (ili predrasuda) za bilo koju posebnu grupu, da je bilo koji izuzetak opravdan i da je svako smanjenje plata koje se može dogoditi isto zasnovano na dobrim argumentima jer bi se narušila individualna prava pogođenih radnika.<sup>69</sup>

Ostavljajući po strani pitanje ustavnosti, zakon je imao još jedan ozbiljan problem u vezi sa uticajem na javne finansije. Ako je u 2018. budžetom predviđeno 590 miliona evra za plate, povećavajući se na 620 miliona u 2019, procene su bile da bi stupanjem na snagu zakona u 2020. račun povećao na 730 miliona.<sup>70</sup> Pored toga, MMF je podelio zabrinutost zbog dugoročnih posledica zakona jer bi izdvajanje dodatnih sredstava za troškove osoblja umanjilo javne investicije u svakom sektoru, uključujući i one koji su identifikovani kao kritični i već nedovoljno finansirani, poput pravosuđa ili zdravstvene zaštite.<sup>71</sup> Izazovi i nedostaci povezani sa povećanjem plata u javnom sektoru će biti dalje razrađeni u pododeljku o upravljanju javnim finansijama i fiskalnoj disciplini i trebali bi poslužiti kao pouka za buduće napore u zameni zakonodavstva.

### **Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija**

Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (ZOFDUNA) jedini je zakon iz paketa koji je izbegao osporavanje u Ustavnom sudu i tako je prvi stupio na snagu. Cilj je razjašnjavanje državne administrativne strukture uspostavljanjem konzistentnog okvira za institucionalne strukture javnog sektora, kategorizacija agencija prema jasnoj tipologiji i uspostavljanje jasnije zavisnosti i linija hijerarhije između ovih i centralnih (ili lokalnih) javnih institucija.

Problem sa nezavisnim agencijama je u njihovom poreklu; osnovane su posebnim zakonima,

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Grupa za pravne i političke studije, Novi zakon o platama: Ispitivanje potencijalnih socijalno-ekonomskih efekata, decembar 2019, str. 9.

<sup>71</sup> Radio Slobodna Evropa, MMF zabrinut zbog Zakona o platama, 2020. problematična, 8. februar 2019, na <https://www.evropaelire.org/a/fmn-e-shqetesuar-me-ligjin-per-pagat-viti-2020-problematik/29757687.html>



osim Zakona o civilnoj službi, koji nije bio sveobuhvatan za početak. Kao rezultat toga, reaguju na različite logike i imaju različite linije odgovornosti, stvarajući haotičnu situaciju koja sprečava odgovornost. Pored toga, stalno je postojala konfuzija između nezavisnih ustavnih institucija, regulatornih organa, izvršnih i kontrolnih agencija, što je dodatno zakomplikovalo upravljanje ovim organizacijama, jer se izraz agencija preopširno primenjuje na njih, uprkos suštinskim razlikama u njihovoj prirodi, obimu i nadležnostima.

Iako su reforme u vezi sa nezavisnim agencijama te agencije mogle da smatraju kao kršenje njihove nezavisnosti, kodifikovanje odgovornosti i linija pozivanja na odgovornost za nezavisne i regulatorne agencije bilo je (i još uvek jeste) neophodno.<sup>72</sup> ZOFDUNA bi trebao da postavi okvir za budući razvoj, konkretno isključujući ustavne institucije iz svog delokruga i uspostavljajući jasnu razliku između izvršnih i regulatornih agencija (obe zavisne od vlade, ali sa različitim ulogama) i nezavisnih agencija, koje osniva Skupština kao pomoć u njenim kontrolnim funkcijama.<sup>73</sup>

Kako bi ovaj novi okvir funkcionisao, sve postojeće agencije bi pre svega morale da mu se prilagode. U tom cilju, Vlada je u junu 2018. usvojila Akcioni plan za racionalizaciju agencija, kojim bi trebalo da se izvrši pilot tranzicije sa postojeće strukture agencija na onu koja je predviđena novim zakonom.<sup>74</sup>

Postojeće „Nezavisne Agencije“	
Predmet pregleda:	68
— Vladine agencije	46
— „Skupštinske“ agencije	22
Izuzete iz pregleda:	
— Nezavisne ustavne institucije	10

Ironično, zbog kašnjenja u usvajanju zakonskog paketa, akcioni plan je bio spreman osam meseci pre usvajanja zakona. Predviđena su četiri kruga racionalizacije. U svakom, vlada je očekivala da detaljno razmotri postojeće institucionalne aranžmane uz podršku SIGMA i u bliskoj saradnji sa Skupštinom, jer bi to direktno uticalo na potonje.

Kao rezultat ovih radnji, završen je nacrt zakona o „prvom talasu racionalizacije i uspostavljanja linija odgovornosti za agencije koje deluju u Skupštini Republike Kosovo“. Ovaj prvi talas usredsredio bi se na devet nezavisnih (skupštinskih) agencija sa izvršnim funkcijama, mada je u poslednjem nacrtu pokriveno samo osam. Četiri agencije bi se prebacile u nadležna resorna ministarstva, dok bi tri izgubile svoj status i jednostavno postale odeljenja unutar ministarskog sistema. Poslednju agenciju, Akademiju pravde, bi preuzeo Sudski savet Kosova, koje bi je integrisao unutar svoje strukture.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Intervju Balkanske grupe sa višim službenikom MJU, Priština, 10. novembar 2015.

<sup>73</sup> Zakon posvećuje posebna poglavlja za svaku vrstu, definišući metodologiju njihovog osnivanja, organizovanja i odgovornosti bilo ministarstvu ili Skupštini, kao i njihovo unutrašnje upravljanje i kontrolu.

<sup>74</sup> Evropska komisija (2019). Izveštaj za Kosovo za 2019. Brisel, 29. maj 2019, str. 86.

<sup>75</sup> Nacrt zakona o izmeni i dopuni zakona vezanih za racionalizaciju i uspostavljanje linija odgovornosti nezavisnih



Nažalost, politička situacija i ostavka tadašnjeg premijera u julu 2019. je označila da Skupština nikada nije imala priliku da razmotri predlog.<sup>76</sup> Odgovarajuće zakonodavstvo je pripremljeno od juna 2020, ali nije stupilo na snagu. Drugi i treći krug već kasne od juna 2020. i malo je verovatno da će četvrti krug, koji bi trebalo da počne u trećem kvartalu godine, započeti na vreme.

Krugovi racionalizacije agencija		
Prvi krug	„Skupštinske“ agencije sa izvršnim funkcijama	9
Drugi krug	Vladine agencije sa dupliranim funkcijama ili pogrešnom kategorizacijom	20
Treći krug	Vladine agencije sa dupliranim funkcijama ili pogrešnom kategorizacijom	26
Četvrti krug	Vladine agencije sa dupliranim funkcijama ili pogrešnom kategorizacijom	12

Pored uvođenja određene racionalnosti u široko rasprostranjeni agencijski sektor, ZOFDUNA je uzelo u obzir zabrinutosti Komisije u vezi sa brojem zamenika ministara.<sup>77</sup> Kako bi se to rešilo, istim se uvodi minimalna definicija položaja, precizirajući da ta pozicija ima ovlašćenja izričito prenetu od strane ministra, kojeg zamenik zamenjuje po potrebi.<sup>78</sup> Ovo bi trebalo da obuzda broj zamenika ministara bez ikakvih funkcija, jer sada za to imenovanje treba nabrojati neke posebne funkcije. Međutim, potrebno je više vremena da se oceni efikasnost mere jer je do sada istekao samo jedan mandat od stupanja na snagu ZOFDUNA.

Vredi napomenuti da novi zakoni predstavljaju pravi regulatorni korak napred, ali će biti efikasni samo ako se pravilno sprovode. U vezi toga, vlada mora „uložiti značajne dodatne napore na primeni upravne odgovornosti i delegiranju odgovornosti za donošenje odluka u javnoj administraciji“.<sup>79</sup> Usvajanje paketa zakona o RJU je moglo drastično da promeni način rada javne uprave, ali pokazalo se da je prelazna faza složenija nego što se predviđalo, jer ni jedan od njih još nije u potpunosti sproveden. Pravi test političke volje za reformu javne uprave doći će zaključivanjem potrebnih propisa i radnji kako bi se prešlo sa sadašnjeg načina rada na onaj predviđen u novim zakonima, koji do sada nije bio jednoličan.

agencija, čl. 42. i 43.

<sup>76</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, septembar 2019.

<sup>77</sup> Evropska komisija (2019). Izveštaj za Kosovo za 2019. Brisel, 29. maj 2019, str. 8

<sup>78</sup> Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, član 16.

<sup>79</sup> Evropska komisija (2019). Izveštaj za Kosovo za 2019. Brisel, 29. maj 2019, str. 13.

## Sekundarno zakonodavstvo

### Sekundarno zakonodavstvo primenljivo na javnu upravu

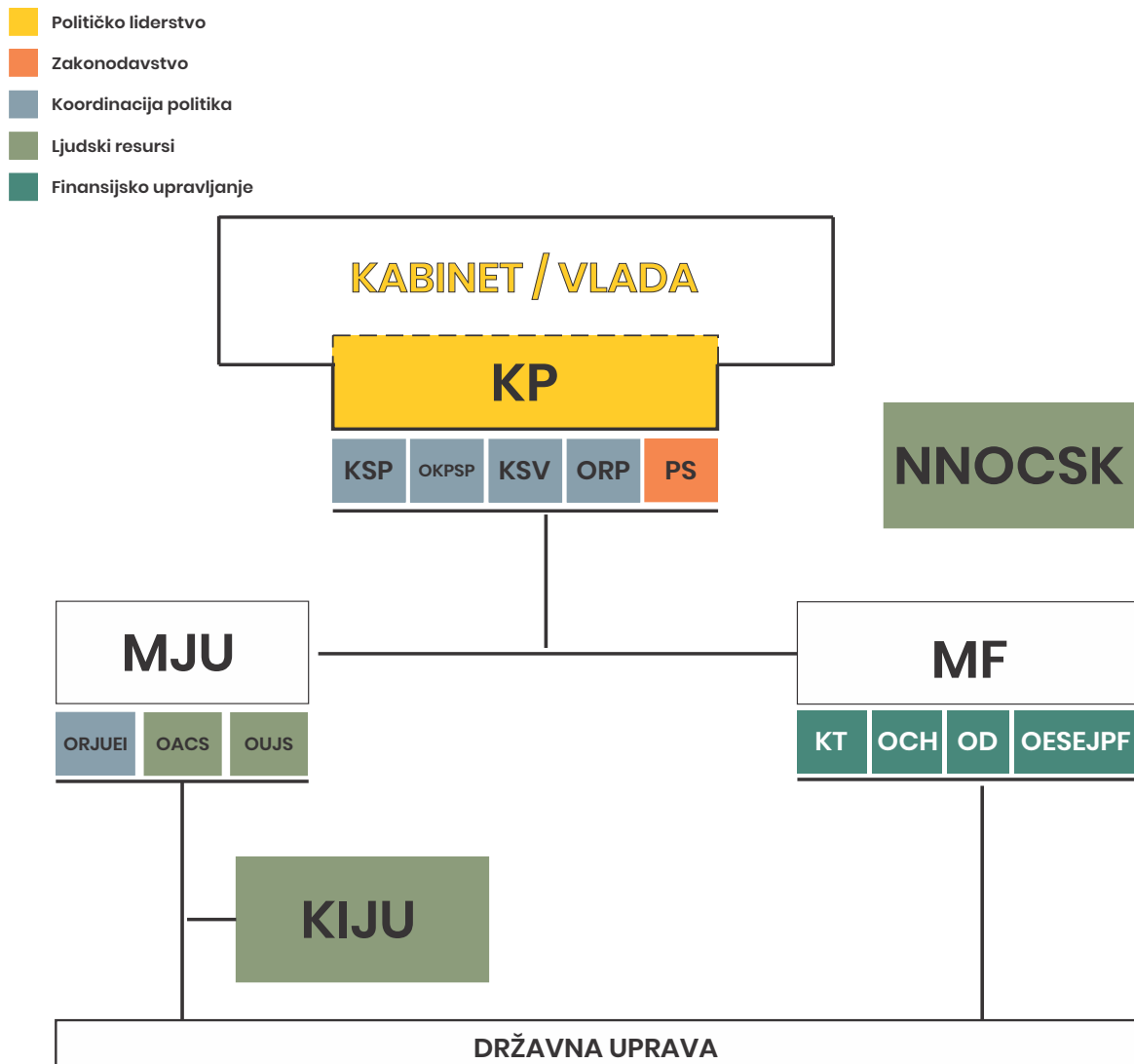
#### Zakon o javnim službenicima

- Poslovnik o radu i donošenje odluka Komisija za prijem za više kategorije rukovodilaca [čl. 41 (6.1)]
- Kriterijumi i postupak za izbor poverenika [član.41 (6.2)]
- Pravila plaćanja za poverenike koji nisu civilni službenici [čl. 41 (6.3)]

#### Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija

- Organizacija odgovornih struktura za unutrašnje administrativne funkcije ministarstava [čl. 21 (5)]
- Unutrašnja organizacija ministarstava i izvršnih agencija [čl. 28 (3)]
- Okvir za sistem upravljanja učinkom (plan učinka, izveštaj i izjava) [čl. 30 (8)]
- Pravila za saradnju između institucija [čl. 36 (6)]

## Institucionalne strukture



### KP - Kancelarija premijera

KSP	Kancelarija za strateško planiranje
OKPSP	Odeljenje za koordinaciju procesa stabilizacije i pridruživanja
KSV	Koordinacioni sekretarijat vlade
ORP	Odeljenje za razvojnu pomoć
PS	Pravna služba

### NNOCSK - Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova

### MJU - Ministarstvo javne uprave

ORJUEI	Odeljenje za reformu javne uprave i evropske integracije
OACS	Odeljenje za administraciju civilne službe
OUJS	Odeljenje za upravljanje javnim službenicima

### MF - Ministarstvo finansija

KT	Kosovski trezor
OCH	Odeljenje za centralnu harmonizaciju
OB	Odeljenje za budžet
OESEJPF	Odeljenje za ekonomsku saradnju, saradnju u javnim politikama i finansijsku saradnju

## Kancelarija premijera

KP je odgovorna za izradu i koordinaciju politika i zakonodavstva, u skladu sa Strategijom za modernizaciju javne uprave. Sprovođenje Strategije za unapređenje planiranja i koordinacije politika 2017 - 2021 i Strategije za bolje uređenje 2017 - 2021 spada direktno u nadležnost KP. Brojne kancelarije u okviru KP pružaju direktnu podršku izradi politika, koordinaciji politika i RJU. **Koordinacioni sekretarijat vlade** revidira sadržaj politika u koncept dokumentima; **Kancelarija za strateško planiranje** daje komentare na većinu sektorskih strategija podnetih vladi; **Pravna služba** revidira kvalitet zakonske izrade.<sup>80</sup>

U 2016. Vlada je takođe osnovala **Odbor za strateško planiranje**, na čelu sa premijerom i uključujući „sve glavne ministre“ za koordinaciju i usmeravanje procesa planiranja politika pre konačnih odluka vlade, uz podršku KSP.<sup>81</sup> Nedavno je vlada preuredila mehanizam za koordinaciju politika u dve grupe, **Odbor za strateško planiranje** i **Upravna grupa za strateško planiranje**.<sup>82</sup> Vođena uglavnom potrebom da se u donošenje politika integriše ranije ministarstvo za EU integracije, nova organizacija za politiku i koordinaciju ima za cilj da bolje uredi strukture za strateško odlučivanje za izradu politika i investicije.<sup>83</sup>

## Ministarstvo za javnu upravu

MJU je odgovorno za civilnu službu i državne službenike, uključujući one koji rade sa nezavisnim agencijama. Iako je pripojeno Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) početkom 2020, oba resora su zadržala svoje odvojene strukture sa malom, čak bilo kakvom institucionalnom integracijom; čini se da je spajanje bilo ograničeno na ministra.<sup>84</sup> Iz ovog i istorijskih razloga, ovaj izveštaj se i dalje poziva na MJU kao na poseban subjekat. MJU nadgleda sve operativne nivoe na kojima funkcioniše javna uprava - vlada prema vladi, vlada prema preduzećima i vlada prema građanima. MJU je smatralo da je prvi relativno dobro postavljen, ali je zaključeno da na drugom i trećem postoje značajni nedostaci. Razlikovanje usluga koje se nude na lokalnom i centralnom nivou bio je jedan od načina na koji MJU nastoji da poboljša kapacitet javne uprave za ispunjavanje potreba građana i preduzeća.<sup>85</sup> Iako je sada deo MUP, struktura ostaje netaknuta i odvojena. **Odeljenje za reformu javne uprave**

<sup>80</sup> SIGMA, Principi javne uprave - Kosovo\* 2017, Izveštaj o praćenju, novembar 2017, na <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>

<sup>81</sup> Kancelarija premijera, Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika na Kosovu 2017 - 2021, dec bar 2016

<sup>82</sup> Odluka br. 04/12, 9. jul 2020.

<sup>83</sup> Ibid, Objašnjavajući memorandum za strukturu strateškog planiranja.

<sup>84</sup> Intervjui Balkanske grupe sa vladinim zvaničnicima, Priština, jun-jul 2020. U stvari, u jula 2020. čak su i veb-stranice oba ministarstva i dalje odvojene. Veb stranica MUP je upravo dodala dugme na glavnom meniju koji se povezuje stariju stranicu MJU, koja je preuređena i preimenovana u jednostavno „Javna uprava“. Obe stranice ne dele isti stil i format, niti koriste zvanični naslov, Ministarstvo unutrašnjih pitanja i javne uprave, na <https://mpb.rks-gov.net/>

<sup>85</sup> Intervju Balkanske grupe sa savetnikom za RJU, MJU, Priština, 9. oktobar 2015.

**i evropske integracije** MJU prvenstveno je odgovorno za RJU i ima odseke usredsređene na izradu reformskih politika i nadzor unutrašnje institucionalne organizacije; koordinaciju reformi, nadzor i implementaciju; i evropske integracije i koordinaciju politika. **Odeljenje za administraciju civilne službe** izrađuje usluge i politike vezana za plate, ažurira katalog radnih mesta i izrađuje godišnji izveštaj o stanju civilne službe. **Odeljenje za upravljanje javnim službenicima** će preuzeti funkcije povezane sa sprovođenjem novih zakona, kao što su sprovođenje procesa regrutovanja i izrada plana osoblja za javnu upravu.

### Ministarstvo finansija

MF je odgovorno za nadgledanje i sprovođenje politika i reformi koje se odnose na upravljanje javnim finansijama i, konkretno, sprovođenje Strategije reforme upravljanja javnim finansijama 2016 - 2020. MF igra ključnu funkciju u osiguranju da su finansijski propisi ispravni i da je pravilno finansijsko i budžetsko planiranje uspostavljeno uoči sprovođenja politika. Međutim, sprovođenje politika je imalo poteškoća zbog nedostatka međuministarske koordinacije i fiskalnog planiranja i discipline.

**Odeljenje za ekonomsku, javnu politiku i finansijsku saradnju** Ministarstva je odgovorno za izradu makroekonomskih politika zemlje, dok **Odeljenje za centralnu harmonizaciju** vodi i postavlja pravila za upravljanje javnim finansijama u javnim institucijama. Iako je nedavni paket zakona iz 2019. izrađen u bliskoj koordinaciji između Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave i Kancelarije premijera, Evropska komisija i dalje zaključuje da Ministarstvo finansija „treba više da se uključi u celokupnu koordinaciju reformi, posebno zbog povećanog fokusa na upravljačku odgovornost“.<sup>86</sup> **Nedostatak predviđanja** u vezi sa uticajem strategija za RJU na budžet je takođe predstavljao ključni problem koji je identifikovan u izveštajima monitoringa SIGMA. Iako MF potvrđuje da Zakon o platama neće imati negativne implikacije na fiskalnu stabilnost, Evropska komisija je izrazila ozbiljnu zabrinutost zbog fiskalnih rizika povezanih sa ovim zakonom, koji bi mogli negativno uticati na održivost javnih finansija i makroekonomsku stabilnost.<sup>87</sup> Implikacije Zakona o platama na budžet, kao i nedavna prekoračenja potrošnje u budžetskim linijama i povećanje godišnjeg budžetskog deficita, fiskalnog deficita i javnog duga, izazvali su zabrinutost zbog fiskalne discipline.<sup>88</sup>

### KIJU

Kosovski institut za javnu upravu osnovan je 2003. i odgovoran je za organizovanje i sprovođenje obuka za civilne službenike. KIJU blisko saraduje sa institucijama centralne vlade i donatorima, ali je patilo od neadekvatne političke i administrativne podrške i zategnutih

<sup>86</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 11

<sup>87</sup> Ibid, str. 45

<sup>88</sup> Ibid., maj 2019.

međuinstitucionalnih odnosa sa javnim institucijama i odeljenjima u Ministarstvu javne uprave. U izveštaju o nadgledanju za 2017. godinu, SIGMA je upozorila da kapaciteti KIJU da upravlja sistemom obuke državnih civilnih službenika i pratećim budžetom nisu dovoljni.<sup>89</sup> Njeni programi obuke su nepromenjeni od njihovog prvog uvođenja, pa su stoga zastareli; postoje značajne rupe, poput formulacije javnih politika, koje ovi stari programi ne pokrivaju. Pored toga, Institutu nedostaje bilo kakvo jasno strateško planiranje. Nažalost, kao što je navedeno u Izveštaju za zemlju za 2019, Evropska komisija je utvrdila da KIJU i dalje nedostaje budžet i kapaciteti za pružanje neophodnih obuka.<sup>90</sup>

### **NNOCSK**

Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova (NNOCSK) je ustavna institucija i nezavisan organ koji između ostalih dužnosti razmatra žalbe civilnih službenika. Izveštava Skupštinu, odlučuje po žalbama i obezbeđuje poštovanje pravila i zakonodavstva koje uređuje civilnu službu. Odbor i MJU su imali donekle zategnute odnose. U prošlosti je Odbor ustanovio da MJU donosi arbitrarne odluke u vezi sa zakonodavstvom i to čini bez ikakvih konsultacija.<sup>91</sup> Zvaničnici MJU, međutim, dosledno su se žalili da je Odbor politizovan i kao rezultat toga, odnosi dveju institucija su ograničeni na stalnu borbu, pri čemu su obe strane više zainteresovane da preuzmu primat nad drugom umesto da saraduju na bilo koji smislen način.<sup>92</sup> Pored toga, mali broj upravnih sudija u Osnovnom sudu u Prištini podrazumeva preopterećen sud i kašnjenja.<sup>93</sup>

### **Evropska unija**

Nakon uključivanja RJU kao „osnovnog prvog“ stuba za proširenje EU, EU je osnovala „posebne grupe“ za fokusiranje na RJU u koordinaciji sa zemljama proširenja i identifikovala sledeće prioritete u skladu sa SIGMA principima za javnu upravu: (i) Strateški okvir za RJU, (ii) Izrada i koordinacija politika, (iii) Javna služba i upravljanje ljudskim resursima, (iv) Odgovornost, (v) Pružanje usluga i (vi) Upravljanje javnim finansijama.<sup>94</sup> Na Kosovu su Vlada i Evropska komisija uveli strukturisaniji dijalog o politikama za reformu javne uprave kroz Specijalnu grupu za reformu javne uprave. Specijalna grupa sastaje se otprilike jednom godišnje pri čemu pregleda rezultate postignute od poslednjeg sastanka i dogovara se o daljim aktivnostima koje treba preduzeti. Do danas je održano osam sastanaka (tri u okviru SSP), a poslednji

<sup>89</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2017, Izveštaj o praćenju, novembar 2017.

<sup>90</sup> Evropska komisija Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019.

<sup>91</sup> Intervju Balkanske grupe sa višim službenikom NNOCSK, Priština, mart 2019.

<sup>92</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, jun 2020.

<sup>93</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2018, april 2018.

<sup>94</sup> Vidi Evropsku komisija, Ojačavanje reforme javne uprave u procesu proširenja, novembar 2014, na <http://www.sigmaweb.org/publications/Final%20conference%20report%20-%20PAR%20conference%2012%20Nov%202014.pdf>. Vidi takođe SIGMA, Principi za javnu upravu.

sastanak je održan 26. aprila 2018, na kome su obavljene procene zaključaka prethodnog sastanka i obe strane su preuzele nove obaveze.<sup>95</sup>

EU se obavezala da će pružiti direktnu budžetsku podršku i finansijsku pomoć kako bi se pomoglo u sprovođenju reformi utvrđenih u strateškom okviru RJU. Evropska unija trenutno pruža finansijsku podršku za RJU kroz instrument sektorske budžetske podrške (SBP) Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) II. Vlada i EU su 14. decembra 2017. potpisale ugovor o sektornim reformama za javnu upravu na osnovu finansijskog sporazuma IPA II iz 2016.<sup>96</sup> U skladu sa ugovorom, EU je planirala da obezbedi 25 miliona evra finansijske pomoći za RJU do 2021. Pomoć je podeljena na četiri godišnje isplate, sa najviše 22 miliona evra u budžetu i 3 miliona evra za tehničku pomoć. Međutim, finansijska podrška je uslovljena ispunjenjem dogovorenih merila i postizanjem stalnog napretka u reformi javne uprave.<sup>97</sup>

## NAJNOVIJA DEŠAVANJA

Strategija za modernizaciju javne uprave 2015 - 2020 predstavlja kamen temeljac trenutne faze RJU, dopunjena Strategijom bolje uređenje 2.0 2017-2021, Strategijom za unapređenje planiranja i koordinacije politika na Kosovu (Integrirani sistem planiranja) 2017-2021 i Strategijom reforme upravljanja javnim finansijama. Ovi dokumenti predstavljaju strateški okvir koji se trenutno sprovodi, a iako postoje rasprave

o pojednostavljivanju takvog okvira, do sada nisu dale nikakav rezultat. Okvir identifikuje tri široka područja reformi - (i) razvoj i koordinacija politika i zakonodavstva, (ii) civilna služba, upravljanje ljudskim resursima, pružanje javnih administrativnih usluga i odgovornost i (iii) upravljanje javnim finansijama. Ovaj odeljak će dati pregled najnovijih dešavanja i

Povezanost između Strateškog okvira i strategija	
Izrada i koordinacija politika i zakonodavstva	Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika
	Strategija za bolje uređenje 2.0
Upravljanje ljudskim resursima, odgovornost i pružanje usluga	Strategija za modernizacije javne uprave
Upravljanje javnim finansijama	Strategija upravljanja javnim finansijama

<sup>95</sup> Evropska služba za spoljne poslove, Napredak Kosova u reformi javne uprave, Saopštenje za javnost, 15. maja 2015, 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)

<sup>96</sup> Instrument za pripremu projekata Ministarstva za evropske integracije. Internet stranica: Infografika za sektorne reforme za javnu upravu, na <http://ppfi-kosovo.com/374-2/>

<sup>97</sup> Evropska služba za spoljne poslove, Napredak Kosova u reformi javne uprave, Saopštenje za javnost, 15. maja 2015, 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)

tekućih izazova, u skladu sa ova tri opšta stuba reforme javne uprave. Sledeći odeljak će se baviti konkretnijim stalnim izazovima, uključujući politizaciju civilne službe, nedostatke u zapošljavanju i unapređenju, veličinu i kapacitet civilne službe, nabavke i neadekvatno pružanje usluga.

## Izrada i koordinacija politika i zakonodavstva

Dva od ovih dodatna dokumenta, Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika 2017 - 2021 i Strategija za bolje uređenje 2017 -2021, vode ovo prvo područje reforme. Razvoj i koordinacija politika, u skladu sa Strategijom o modernizaciji javne uprave, spada u nadležnost Kancelarije premijera.

Kosovski sistem planiranja za izradu politika i reformu politika je zabeležio značajan napredak u poslednjoj deceniji. Strategije poput Nacionalne razvojne strategije za period 2016 - 2021 pokazuju interes za poboljšanje koordinacije

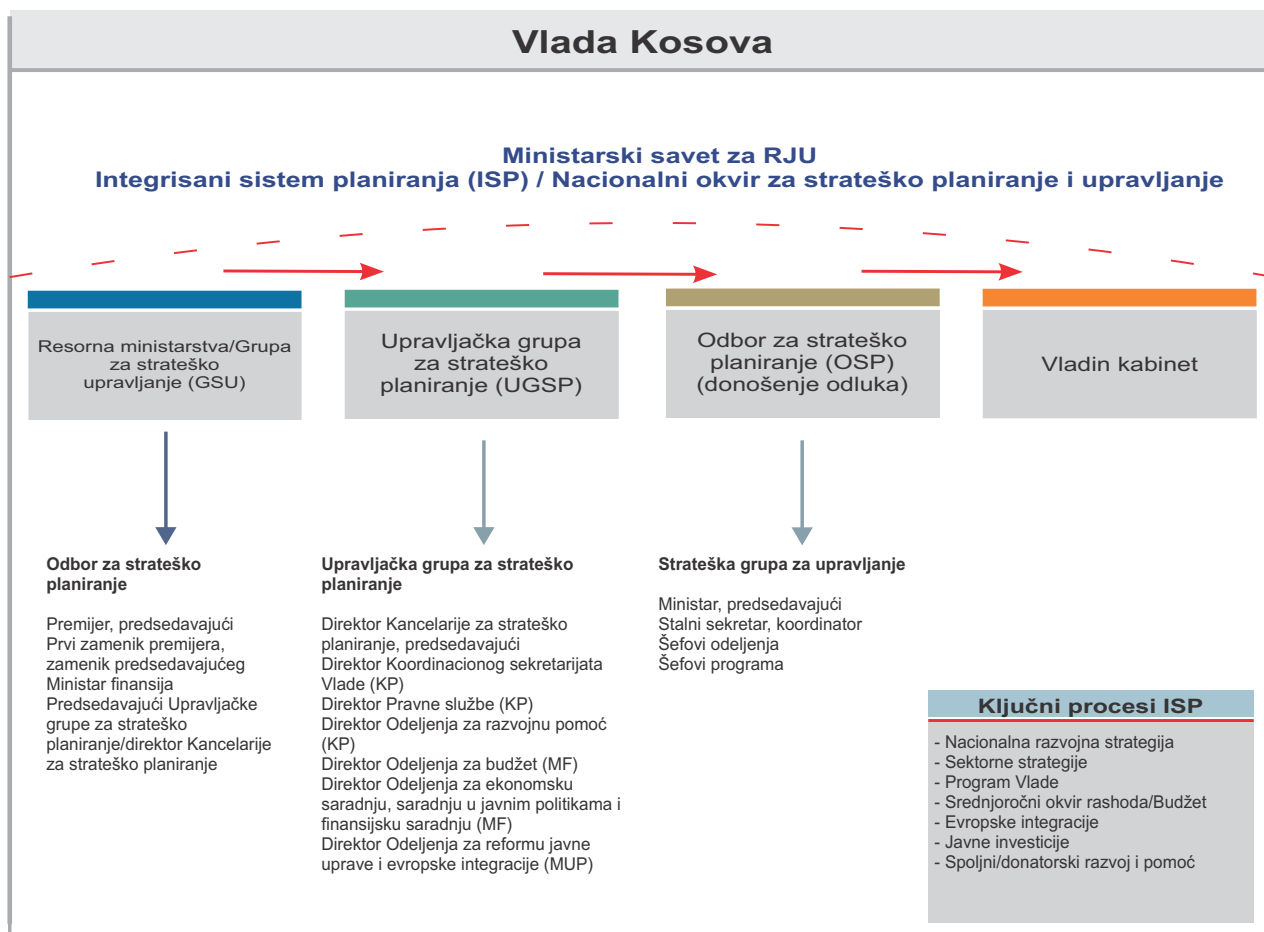
Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika na Kosovu 2017 - 2021	
Dalje poboljšanje okvira strateškog planiranja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usklađivanje glavnih dokumenata sa Nacionalnom razvojnom strategijom</li> <li>- Poboljšanje strateškog planiranja u odnosu na SSP</li> <li>- Poboljšanje koordinacije na ministarskom nivou</li> </ul>
Bolja povezanost strateških dokumenata sa finansijskim resursima	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poboljšanje strateške orijentacije Srednjoročnog okvira rashoda i budžeta</li> <li>- Poboljšanje srednjoročnog i kratkoročnog planiranja</li> <li>- Efikasno upravljanje spoljnom pomoći</li> </ul>
Integracija praćenja i procesa nadgledanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poboljšanje periodične ocene sektorskih strategija</li> <li>- Jačanje uloge sistema praćenja GAWP</li> <li>- Osiguranje koherentnosti izveštavanja</li> </ul>
Pojačani kapaciteti za planiranje i koordinaciju politika	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompletno osoblje neophodno za planiranje i koordinaciju</li> <li>- Izgradnja kapacitete za planiranje i koordinaciju</li> </ul>

i de-fragmentacijom intervencija politika. Ova strategija se takođe dotiče i javne uprave uopšteno u kontekstu da je čini efikasnijom u pružanju usluga za preduzeća i građane.

U skladu sa Strateškim okvirom, vlada je u aprilu 2018. usvojila novo administrativno uputstvo o planiranju, razvoju i nadgledanju strategija, a dodatna praktična uputstva su doneta u januaru 2019.<sup>98</sup> Ovi „objedinjeni zahtevi“ imaju za cilj da reše neke od stalnih izazova koji se

<sup>98</sup> Administrativno uputstvo (VRK), br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova, 16. april 2018, na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18813>





### Strateška grupa za upravljanje (SGU)

Vertikalna ministarska struktura kojom se osigurava sektorno planiranje i strateški razvoj, kao i sprovođenje planova, strategija, planova za javne investicije i podrške donatora ministarstvu.

### Upravljачka grupa za strateško planiranje (UGSP)

Horizontalna međuinstitucionalna struktura koja pruža podršku OSP i nadležna je za koordinaciju izrade strateških dokumenata, sprovođenje ISP i obezbeđivanje usklađenosti sa budžetskim sredstvima. UGSP nadgleda koordinaciju, izradu i filtriranje svih procesa planiranja u pogledu OSP i vladinog kabineta

### Odbor za strateško planiranje (OSP) – TELO ZA DONOŠENJE ODLUKA

Služi kao vladina jedinstvena struktura za planiranje i jedina je struktura za donošenje odluka na političkom nivou za reforme, politike, strateške prioritete i investicije, uključujući infrastrukturne projekte u Jedinstvenom planu projekata. Uloga Nacionalnog investicionog saveta je inkorporisana u OSP.

odnose na razvoj i koordinaciju politika i zakonodavstva, uključujući slab kvalitet i preklapanja u sektornim strategijama, „preambiciozno planiranje i loše finansijsko planiranje“ i nedovoljno praćenje i izveštavanje.<sup>99</sup>

Druga odluka iz jula 2020. redizajnirala je strukture strateškog planiranja u pokušaju da pojednostavi proces planiranja i redistribuirala nadležnosti nakon raspuštanja Ministarstva za evropske integracije.<sup>100</sup> Ovom odlukom se jača Odbor za strateško planiranje, koji postaje

<sup>99</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 11

<sup>100</sup> Vlada, Odluka br. 4/12, 9. jul 2020., na [ubaci link]

jedino telo koje donosi političke odluke, a koje je podređeno samom Kabinetu. Upravljačka grupa, sastavljena od visokih zvaničnika KP i MF će obavljati tehnički pripremni rad, služeći kao prvi filter uz podršku različitih resornih ministarstava, kad god je potreban njihov input.

Pored prepreke koju je nametnuo Ustavni sud, a koja je već detaljno objašnjena, neki od ključnih izazova za razvoj i koordinaciju politika su:

**Ad-hoc, fragmentisana izrada politika:** Prekomerna i posebna priroda planskih dokumenata tradicionalno je bila prepreka za efikasno sprovođenje politika. Teško je sprovesti sektorne strategije sa malo veza jednih sa drugima i često kontradiktornim prioritetima. Reforma javne uprave je oslabljena usled istog „ad hoc donošenja politika“ što doprinosi tom fragmentiranom miljeu politika.<sup>101</sup> Podaci koje je Balkanskoj grupi omogućilo Ministarstvo za javnu upravu navode da je 66 strategija na snazi do juna 2020.<sup>102</sup>

Strategija za unapređenje planiranja i koordinaciju politika uzima u obzir ovo pitanje i pokušava se pozabaviti uključivanjem u svoje prioritete konsolidacije okvira za **sektorske strategije**, kao i poboljšanja koordinacije procesa donošenja odluka na centralnom nivou.<sup>103</sup> U pokušaju da to učini, KP trenutno radi na pojednostavljenju sektorskog okvira, definišući 15 tematskih oblasti kao sektore zasnovane na klasifikaciji funkcija Vlade<sup>104</sup> (pravosuđe, životna sredina, tržište rada i zapošljavanje itd) dopunjene „horizontalnim agendama“ u zavisnosti od prioriteta vlade (ravnopravnost, klima i digitalnost), a sve predmet Nacionalne razvojne strategije.<sup>105</sup>

Trenutno i dalje postoje problemi u tom pogledu. Iako KSP može zahtevati izveštaje o sprovođenju sektorne strategije, nije postojala jasna obaveza redovnog izveštavanja, što ograničava efikasnu ocenu.<sup>106</sup> Novim administrativnim uputstvom (07/2018) ministarstva su dužna da podnose godišnje izveštaje o napretku svojih strategija Kancelariji premijera.<sup>107</sup> Međutim, ministarstva nemaju kapacitete da ispune ovaj zahtev.<sup>108</sup> Nedostaje kontrola kvaliteta, a planiranje budžeta i dalje predstavlja ozbiljan problem jer mnoge strategije uključuju budžetske potrebe, ali nemaju jasnu identifikaciju izvora finansiranja. Sa tim u vezi, administrativno uputstvo iz aprila 2018. moglo bi pomoći u procesu planiranja, ali još je rano

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, 15 jun 2020.

<sup>103</sup> To su, preciznije, posebni ciljevi 1.3 i 1.4 Strategije.

<sup>104</sup> OECD, Vlada na prvi pogled 2019, 14. novembar 2019, str. 200, dostupno na <https://www.oecd-ilibrary.org/doc-server/800c1533-en.pdf?expires=1595189250&id=id&accname=guest&checksum=8E889839FD07541AB16BD-CF1F2BF87A6>

<sup>105</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, jun 2020.

<sup>106</sup> SIGMA, Principi javne uprave - Kosovo\* 2017, Izveštaj o praćenju, novembar 2017, str. 33 Administrativno uputstvo (VRK), br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova, 16. april 2018.

<sup>108</sup> Intervju Balkanske grupe sa jednim zvaničnikom, Kancelarija premijera, Priština, jul 2020.

za ocenu efekata istog u narednom krugu sektornih strategija.

Generalno, više fokusirani napori na poboljšanju **usklađivanja i harmonizacije** različitih dokumenata planiranja politika su i dalje potrebni. U 2019. je zaključeno samo 14 od 25 aktivnosti predviđenih Strategijom, a tri uopšte nisu započete.<sup>109</sup> U poslednjim godinama je postignut napredak, posebno u poređenju sa 20 strategija koje su trenutno predviđene sa 90, koliko je sprovedeno u 2014.<sup>110</sup> Ipak, eventualna uspešna primena SSP zahteva da se ispune svi ciljevi u potpunosti, a ne samo delimično. Dok se to ne dogodi, Kosovo će samo delimično imati koristi od postizanja sporazuma sa EU.

**Izrada politika zasnovanih na dokazima:** i dalje nedostaje izrada politika zasnovanih na dokazima koja se nadovezuje na ocenu regulatornog uticaja, prikupljanje i analizu podataka i konsultacije sa javnim i privatnim sektorom. U tom pogledu postoje dve značajne praznine; prikupljanje podataka i analiza podataka, i oba su nedovoljna.<sup>111</sup>

Prikupljanje administrativnih podataka i analiza redovno prikupljenih i ažurnih podataka moraju se značajno poboljšati kod izradioca politika i širom administracije. Ocena uticaja propisa i mišljenja iz *EU tekovina* o usklađivanju se takođe moraju uzeti u obzir i odražavati u politikama; iako su formalno predviđene za nacрте zakona, ocene uticaja i mišljenja o usklađivanju se „sistematski ne odražavaju u usvojenim vladinim odlukama“.<sup>112</sup> Vlada je uvela ocenu uticaja zasnovanu na postojećem sistemu izrade koncepta dokumenata<sup>113</sup> koji se primenjuju kroz različite alate koji se mogu koristiti za detaljnije identifikovanje očekivanih uticaja i određivanje određenih uticaja.<sup>114</sup> U vezi toga, glavna greška sistema je posvećenost izradioca politika da primene pravilno planiranje i izbegnu pristup štikliranja polja u reformama, izrađujući politike i reforme na papiru uz veoma malo pripreme ili namere da ih uz posvećenost sprovedu i uz malo razmatranja uticaja ili izazova za njihovo sprovođenje.

**Preterano ambiciozno, loše finansijsko planiranje:** reforme se i dalje uveliko oslanjaju na spoljnu podršku donatora poput Evropske unije i GIZ, između ostalih, a izdvajanja iz budžeta u godišnjim budžetima ne odgovaraju potrebnim iznosima koji se traže u strategijama.<sup>115</sup> Ovo bi se moglo rešiti ako bi Ministarstvo finansija bilo angažovano ranije u procesu planiranja, jer je najprikladnije da oni izvrše ocenu budžeta. Kako sada stoje stvari, nedostatak navedenog

<sup>109</sup> Kancelarija premijera, Godišnji izveštaj o sprovođenju Strategije za unapređenje planiranja i koordinacije politika (integrisani sistem planiranja) za period januar – decembar 2019, Mart 2020.

<sup>110</sup> Izveštaj Balkanske grupe o, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, Decembar 2019, str. 7.

<sup>111</sup> Evropska komisija Izveštaj za, Kosovo\* za 2019, maj 2019, str. 11

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Strategija za bolje uređenje 2.0 2017–2021, na <https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/44370786-C3B2-410D-9BB5-7E42B8AE6516.pdf>

<sup>114</sup> Smernice i priručnik za izradu koncept dokumenata, na [http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2018/06/Udhezuesi-dhe-Doracaku-per-Hartimin-e-Koncept-Dokumenteve-ENG-24-05-18\\_Publish.pdf](http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2018/06/Udhezuesi-dhe-Doracaku-per-Hartimin-e-Koncept-Dokumenteve-ENG-24-05-18_Publish.pdf)

<sup>115</sup> Ibid.

ozbiljno utiče na javne račune jer se reforme i politike obično planiraju uz malo pažnje na raspoložive resurse za njihovo sprovođenje. Videti na primer slučaj sa Zakonom o platama, koji je već razmatran, a koji jasno pokazuje nedostatke u izradi politika. Nedostaci u fiskalnoj disciplini i stalna potreba za dodeljivanjem budžetskih linija za sprovođenje politika će biti predstavljeni u narednom pododeljku o finansijskom upravljanju i fiskalnoj disciplini.

**Implementacija:** Prethodne vlade uglavnom nisu uspevale da primene tadašnje strategije jer relevantne institucije nisu imale kapacitete da zakluče planirane aktivnosti i nije bilo političke volje da se problem reši. Prethodne faze reforme su u velikoj bile neuspešne jer nikada nisu bile prioritet, dizajnirane su sa nedovoljni izdvajanjem resursa za predviđeni delokrug, a zatim su ocenjivane na osnovu aktivnosti, a ne uticaja, što je rezultovalo procesima koji su imali efekta samo na papiru. Čak i strategije koje se trenutno primenjuju, a koje imaju viši nivo usaglašenosti, su i dalje podložne velikim kašnjenjima, uz samo delimično sprovođenje prema rasporedu.<sup>116</sup>

Uvedena su određena rešenja, uključujući godišnje izveštaje o nadzoru i revidirane akcione planove koji stavljaju jači naglasak na kapacitete.<sup>117</sup> U slučaju RJU, iako novi zakonodavni paket predstavlja veliki korak napred na papiru, efikasno sprovođenje će biti glavni izazov, kao što su pokazala i razmatranja iznad. O tome dosta govori to što je vlada počela sa sprovođenjem Akcionog plana o racionalizaciji agencija pre stupanja na snagu novog zakona, ali opet ipak kasni.<sup>118</sup>

**Nadgledanje:** Usredsređivanjem samo na aktivnosti, nadgledanje je prethodno bilo *pro forma* radnja koja je osiguravala da se samo aktivnosti odvijaju bez merenja njihovog uticaja. Iako su u većini slučajeva postojali indikatori, nadgledanje nije vršeno na odgovarajućem nivou, niti su se poštovali odgovarajući akcioni planovi i postojala je pogrešna metodologija, koja je u praksi smanjivala njegovu korisnost.<sup>119</sup> Napredujući po tom pitanju, Kancelarija premijera mora da ojača svoje kapacitete za kontrolu kvaliteta i aktivnije ih vrši; na primer, trenutni okvir za planiranje još uvek ne uzima u obzir integrisani okvir nadgledanja i izveštavanja.<sup>120</sup>

U tom smislu, iako delimičan, novi zahtev za linijske institucije da podnose godišnje izveštaje o nadgledanju sprovođenja strateških dokumenata predstavlja koraka u pravom smeru. Vlada je takođe objavila godišnje izveštaje o nadgledanju sprovođenja strategija za RJU. Međutim, do sada vlada nije išla toliko daleko kako bi aktivno ispratila te izveštaje, raspravljajući o njima na političkom nivou. Izveštaji o nadgledanju su korisni samo ako izradioci politika uzimaju u

---

<sup>116</sup> Demokratija Plus, Sveobuhvatne strategije vlade: nivo sprovođenja, izazovi i uticaj na izradu politika, februar 2019. na <https://dplus.org/wp-content/uploads/2019/03/Governments%e2%80%99-comprehensive-strategies.pdf>

<sup>117</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 10

<sup>118</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, septembar 2019.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 11

obzir i nadovezuju se na nalaze u putu napred. Na primer, iako je međunarodna zajednica dosledno izrazila zabrinutost zbog fiskalne discipline, budžetskog planiranja i budžetskog/fiskalnog uticaja novog zakonodavnog paketa, srednjoročni pregled Strategije upravljanja javnim finansijama nije rezultovao dodatnim prioritetima.

Pozitivno u pogledu praćenja politika je aktivnije učešće civilnog društva u nadgledanju vladinih nastojanja u reformi javne uprave.<sup>121</sup> Javne konsultacije postale su norma, odvijaju se redovno i sada su proširene i na zakonodavstvo, podzakonske akte i dokumente politika.<sup>122</sup> Međutim, nivo odgovora na konsultacije, a samim tim i javni nadzor i angažman sa strane civilnog društva, zavisi od svesti i širenja platforme. Što je poznatija, to će dobijati bolje povratne informacije.

## Upravljanje ljudskim resursima, odgovornost i pružanje usluga

Ova oblast obuhvata većinu delokruga Strategije za modernizaciju javne uprave. Ne iznenađuje da je MJU odgovorna za upravljanje reformama koje se odnose na civilnu službu, upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga i odgovornost, u skladu sa uputstvima u strategiji. Iako će naredni odeljak sadržavati detaljniju analizu izazova u upravljanju ljudskim resursima, posebno u procesima zapošljavanja, unapređenja i otpuštanja i pružanje javnih usluga, ovaj pododeljak će pružiti kratak pregled nedavnog rada MJU u skladu sa trećim stubom reforme javne uprave.

Kroz RJU je u januaru 2015. izrađen i usvojen na vladi katalog radnih mesta.<sup>123</sup> Konačno, 2019. je usvojen novi zakonodavni paket, kojim je po prvi put uvedena sistematska kategorizaciju pozicija u civilnoj službi, kako je objašnjeno u odeljku o zakonodavstvu. Odeljenje za administraciju civilne službe MJU je nadležno za ažuriranje kataloga radnih mesta sa odgovarajućim kodovima i stepenima, a sledstveno je telo zaduženo za pilotiranje prelaska na okvir utvrđen novim zakonom.

Usvajanje Zakona o javnim službenicima i Zakona o platama u februaru 2019. predstavlja veliko dostignuće, jačanje pravnog okvira za regrutaciju i disciplinski postupak koji bi zauzvrat trebao imati opšte rasprostranjeni efekat na nivo profesionalizma i veština unutar administracije. Međutim, činjenica da se to verovatno neće odnositi na nezavisne institucije ima potencijal da uvede ogromnu rupu. Čak iako su zakoni izneli važne brige koje bi mogle da

<sup>121</sup> Ibid.

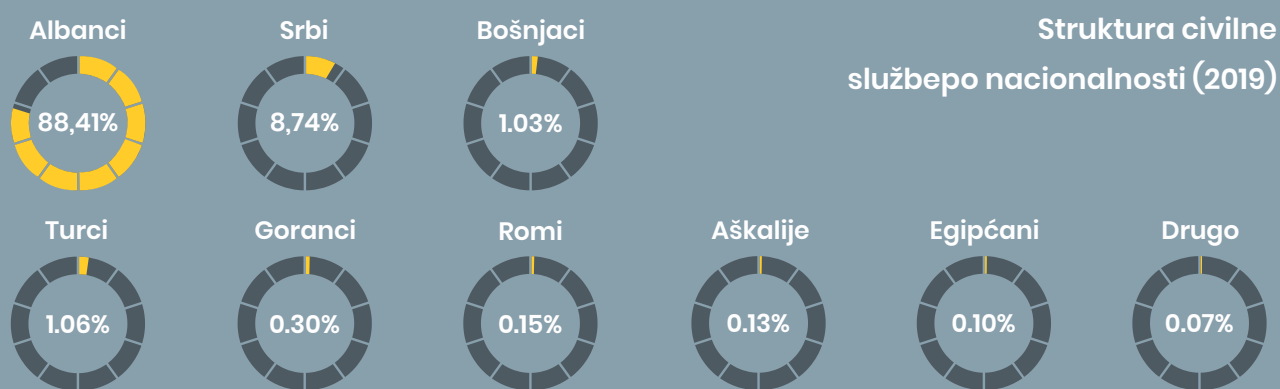
<sup>122</sup> Glavni postojeći alat je Platforma za javne konsultacije kojom upravlja KP, čije je korišćenje obavezno od 2017. U 2019. platforma je bila domaćin konsultacija za 272 dokumenta, uključujući 6 strategija i 5 programa. Vidi Kancelarija za dobro upravljanje, Godišnji izveštaj o konsultacijama sa javnošću u Vladi Republike Kosovo za 2019, Priština, mart 2020, na <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Docs/Doc-5e95a82068612.pdf>

<sup>123</sup> Ministarstvo za javnu upravu, Katalog radnih mesta u civilnoj službi Kosova, januar 2015, na <https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/9DD73AF8-CB0E-4D4A-A744-31BEBC2E0DCE.pdf>

naruše njihovu primenu, principi na kojima se oba zasnivaju su čvrsti, a dokumente bi trebalo u kratkom roku preispitati kako bi se integrisala nedavna presuda Ustavnog suda, usmerio način funkcionisanja nezavisnih institucija, a da se pri tome ne umanji njihova nezavisnost i osigura sklad regulatornog okvira. Preispitivanje Zakona o platama će u tom pogledu biti najizazovnije, ali neophodan poduhvat.

Pored paketa reformi za 2019, u prethodnim godinama je bilo i nekoliko zakonodavnih dešavanja koja su ojačala odgovornost javnih zvaničnika. Zakon o sukobu interesa je donet u aprilu 2018, dok je novi zakon iz novembra 2018. pojačao zaštitu uzbunjivača. Nezavisni odbor za nadzor civilne službe dobio je dodatnu moć zakonskim amandmanima, a zakonodavstvo sada predviđa udaljavanje javnih službenika osuđenih za krivičnu korupciju.<sup>124</sup> Međutim, i dalje postoji nekoliko izazova u oblasti upravljanja ljudskim resursima, odgovornostima i pružanju usluga koji će zahtevati stalne intervencije.

**Upravljanje ljudskim resursima:** Iako postoje jedinice za upravljanje LJR u svakom ministarstvu, ove jedinice se moraju usavršiti pre stupanja na snagu novih zakona o javnoj upravi. MJU takođe mora da poboljša svoje kapacitete za centralnu koordinaciju upravljanja LJR. U tom pogledu, novo Odeljenje za upravljanje javnim službenicima (OUJS) istog može odigrati ključnu ulogu nakon što postane funkcionalno, ali s obzirom na odgovornosti koje će preuzeti, OUJS će zahtevati veći institucionalni kapacitet. MJU je takođe uspostavilo informacione sisteme za upravljanje ljudskim resursima, ali još uvek ih treba uskladiti sa sistemom platnih spiskova i obezbediti pun operativni kapacitet.<sup>125</sup>



Izvor: Ministarstvo za državnu upravu

Ključni izazov za dalje upravljanje ljudskim resursima biće obezbeđivanje adekvatne zastupljenosti marginalizovanih i nedovoljno zastupljenih zajednica u javnoj upravi. Od

<sup>124</sup> Zakoni br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa tokom obavljanja javne funkcije, br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, i br. 06/L-074 o Krivičnom zakoniku Republika Kosovo

<sup>125</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, Maj 2019; Vidi takođe Bertelsmann Stiftung, "Izveštaj za zemlju - Kosovo", u Indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018.

glavnih manjinskih grupa, od 2019. Srbi čine 8 odsto civilne službe na oba nivoa, a Bošnjaci i Turci po 1 odsto.<sup>126</sup> Ostale nevećinske etničke zajednice su slabo zastupljene u centralnim javnim institucijama, sa razlomkom procenta.<sup>127</sup>

### Procenat civilnih službenika (2019)



Izvor: Ministarstvo za državnu upravu

Žene čine samo mali procenat visokih državnih službenika.<sup>128</sup> Žene su takođe nedovoljno zastupljene u civilnoj službi, čineći samo 43 odsto osoblja na centralnom nivou, a jedva 33 procenta na lokalnom nivou.<sup>129</sup>

Drugi ključni izazov je nedostatak podataka (prikupljanje i analiza) o civilnoj službi. Prema zvaničniku MJU, ne postoje tačni podaci o nivoima obrazovanja civilnih službenika, jer procedure zapošljavanja ne uzimaju u obzir akademski nivo (osnovni osnov je završetak osnovnih studija i minimalno radno iskustvo [3, 5 ili 5+ godina]). Prema istom zvaničniku, MJU trenutno planira da finalizuje i objavi izveštaje, koji uključuju demografske podatke o civilnoj službi, uključujući podatke o rodu, zaposlenima sa „posebnim potrebama“, pripadnosti/povezanosti zajednici itd.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo, 2019, stavljeno na raspolaganje Balkanskoj grupi, Priština, jun 2020.

<sup>127</sup> Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo, 2019, stavljeno na raspolaganje Balkanskoj grupi, Priština, jun 2020.

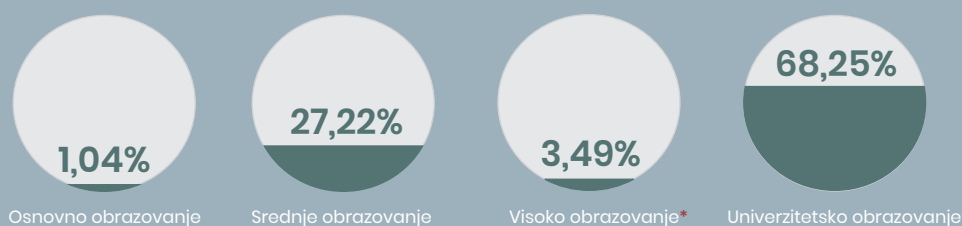
<sup>128</sup> INDEP, Žene u donošenju odluka u javnim institucijama na Kosovu, mart 2019, na [https://indep.info/wp-content/uploads/2019/03/INDEP\\_Women-in-decision-making-in-public-institutions-in-Kosovo-1.pdf](https://indep.info/wp-content/uploads/2019/03/INDEP_Women-in-decision-making-in-public-institutions-in-Kosovo-1.pdf)

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, septembar 2019.



## Obrazovne kvalifikacije državnih službenika (2019)



\*Izraz se odnosi na civilne službenike koji su završili dvogodišnje više obrazovanje, dok se univerzitetsko odnosi na one koji su stekli univerzitetsku diplomu

Izvor: Ministarstvo za državnu upravu

Nedavni izveštaj o trenutnom sastavu civilne službe stavlja 68 posto od 18.903 radne snage na postdiplomski fakultetski nivo obrazovanja, a 28 odsto sa srednjim obrazovanjem.<sup>131</sup>

**Odgovornost:** Nedostatak odgovarajuće ocene i disciplinskog procesa u javnoj upravi je bila stalna mana sistema, doprinoseći okruženju nekažnjavanja i nedostatku nadzora koji vlade u nizu jedna za drugom nisu mogle da reše.<sup>132</sup> Evropska komisija je u više navrata konstatovala da politizacija i političke veze civilnih službenika ograničavaju odgovornost u javnom sektoru pošto učinak pojedinaca sa političkim vezama verovatno neće biti ocenjivan tačno. Pored borbe protiv političkog uplitanja i uticaja na civilne službenike, planovi integriteta moraju se sistematski sprovesti i vlada se treba obavezati na sprovođenje preporuka nezavisnih nadzornih institucija poput Kancelarije nacionalnog revizora, Ombudsmana i Nadzornog odbora za civilnu službu u cilju daljeg poboljšanja odgovornosti javne uprave i civilne službe.<sup>133</sup>

Kao što je detaljnije predstavljeno u pododeljcima ispod, nedostatak odgovornosti nezavisnih agencija bio je ključni nedostatak javne uprave. Akcioni plan o racionalizaciji agencija može podržati povećanu odgovornost. Napredujući po tome, Ministarstvo javne uprave takođe treba da stvori „okvir za upravnu odgovornost i delegiranje odgovornosti u javnim institucijama“.<sup>134</sup> MJU je izradilo i očekuje da će se ovaj okvir primeniti u okviru primene novog paketa zakona o RJU.<sup>135</sup> Postojeći plan predviđa četiri talasa racionalizacije, ali je ovaj predlog naišao na značajno protivljenje i njegova budućnost ostaje nejasna.<sup>136</sup>

Indirektan način rešavanja nedostatka odgovornosti je transparentnost. Osiguravajući da javnost razume šta javni radnici rade, kako i zašto je moćan motivator za izbegavanje

<sup>131</sup> Ibid

<sup>132</sup> Izveštaj Balkanske grupe, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, decembar 2019, na <https://balkansgroup.org/en/kosovo-2020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

<sup>133</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 13

<sup>134</sup> Ibid, str. 10

<sup>135</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, jun 2019.

<sup>136</sup> Ibid.



odstupanja od prihvaćenih ponašanja, jer bi se isti lako prepoznali.<sup>137</sup> Ovo je još jedna oblast u kojoj je potrebno poboljšanje. Vlada bi trebalo da omogući više setova podataka na svojoj platformi otvorenih podataka, posebno u vezi sa korišćenjem javnih sredstava. U tom pogledu, Ministarstvo finansija mora dalje da razvija IT sisteme kako bi „pružilo bolje integrisane informacije o javnim prihodima i rashodima u stvarnom vremenu“.<sup>138</sup>

**Pružanje usluga:** Opsežna analiza pružanja javnih usluga je data u odeljku ispod. Ukratko, nedavna dešavanja uključuju poboljšanje infrastrukture interoperabilnosti, povećanje kvaliteta i dostupnosti podataka i povećanje zadovoljstva javnosti efikasnošću upravnih postupaka.<sup>139</sup> Upravni postupci su donekle pojednostavljeni od kada je Zakon o opštem upravnom postupku stupio na snagu u junu 2017. Preduzeća su takođe imala koristi od uspostavljanja „jednog šaltera za sve usluge“ za registraciju. Međutim, poboljšanja u pružanju usluga orijentisanih prema građanima i dostupnosti javnih usluga su bila samo „marginalna“.<sup>140</sup> „Digitalizacija upravnih usluga“ je oblast u kojoj bi poboljšanja mogla imati veliki uticaj na pružanje javnih usluga.<sup>141</sup> Institucije nastavljaju da primenjuju sopstvena rešenja uz centralne alate za elektroničku identifikaciju (eID) koji su u razvoju. Vlada još uvek mora da izradi politiku digitalizacije upravnih usluga.

Najvažnije, primećen je značajan nedostatak napretka u dva ključna sektora, obrazovanju i zdravstvu, koji predstavljaju znatan deo svakodnevnih interakcija građana sa javnom upravom. Oba sektora suočavaju se sa konstantnim nedovoljnim finansiranjem, što se prevodi i na nedostatak opreme i nedovoljnu stalnu obuku. Kao rezultat toga, obrazovni rezultati Kosova na PISA testovima su uvek slabi, dok je visoko obrazovanje od 2019. isključeno iz evropskih mreža.<sup>142</sup> U oblasti zdravstva, loše upravljanje i nedostatak kapaciteta rezultuje isključenjem najslabijih sektora iz pristupa dijagnostici i terapiji.<sup>143</sup>

U oba slučaja, nedostatak kapaciteta je uobičajeni trend koji u velikoj meri određuje ove nedostatke. Detaljna analiza koja se odnosi na kapacitet i obuku javnih službenika, proces zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja i sisteme ocene učinka će biti predstavljeni u sledećem poglavlju o ponavljajućim izazovima za javnu upravu.

<sup>137</sup> Analiza ovog pitanja primenjenog na oblast pravosuđa je dostupna u Balkanskoj grupi, Neuspeh kosovsk og pra vosuđa u komunikaciji sa javnošću, jul 2019, na <https://balkansgroup.org/en/kosovo-judiciarys-failure-to-communicate-to-the-public-2/>

<sup>138</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 12

<sup>139</sup> SIGMA, Principi javne uprave - Kosovo\* 2019, Izveštaj o praćenju, maj 2019.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid, str. 3

<sup>142</sup> Izveštaj Balkanske grupe, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, decembar 2019, str. 22. na

<sup>143</sup> Ibid, str. 25.

## Upravljanje javnim finansijama

Ministarstvo finansija je odgovorno za nadzor i sprovođenje reformi u vezi sa upravljanjem javnim finansijama (UJF), u skladu sa Strategijom za modernizaciju javne uprave, Strategijom reforme upravljanja javnim finansijama 2016 - 2020 i dopunskom

Strategija reforme upravljanja javnim finansijama	
Prioritet 1	Tačnost makroekonomskih pokazatelja i predviđanja prihoda
Prioritet 2	Efikasne kontrole obaveza
Prioritet 3	Održivo prikupljanje prihoda
Prioritet 4	Izrada srednjoročnog okvira rashoda (SFO)
Prioritet 5	Kredibilitet godišnjeg budžeta i kontrola izvršenja
Prioritet 6	Kvalitet informacija o kapitalnom
Prioritet 7	Javne nabavke
Prioritet 8	Jačanje interne revizije
Prioritet 9	Jačanje spoljne revizije
Prioritet 10	Unapređenje IT sistema
Prioritet 11	Transparentnost budžeta
Prioritet 12	Održiva izgradnja kapaciteta u UJF

Strategijom kontrole upravljanja javnim finansijama 2015 - 2019.<sup>144</sup> Krajnji cilj je postizanje dobrog finansijskog upravljanja poboljšanjem u četiri ključne oblasti: (i) fiskalna disciplina, (ii) efikasnost izdvajanja, (iii) efikasnost operacija i (iv) presecajuća pitanja.

Zabrinutost zbog fiskalne discipline se povećala. U 2018. primećen je porast „fiskalnih gornjih granica odnosa duga i BDP, fiskalnog deficita, računa za plate u javnom sektoru i bankovnog bilansa“.<sup>145</sup> Evropska komisija je takođe primetila prekomerno trošenje budžetskih linija poput socijalnih troškova, neznatno povećanje godišnjeg deficita (sa 0,9 odsto u 2017. na 1 odsto u 2018) i neznatno povećanje javnog duga (17,1 odsto BDP).<sup>146</sup>

MMF je izrazio sumnju da je povećanje rashoda održivo na duži rok.<sup>147</sup> Dodatni troškovi Zakona o platama su procenjeni na 120 do 140 miliona evra.<sup>148</sup> MJU je pružilo uverenja da je nedavni zakonodavni paket, a posebno Zakon o platama, izrađen u bliskoj saradnji sa Ministarstvom finansija; Ministarstvo finansija je osiguralo da zakon nema negativnih implikacija na budžet ili makro-fiskalnu stabilnost.<sup>149</sup> Međutim, to povećanje bi predstavljalo dodatni trošak između 19 posto i 22 posto od 616 miliona eura izdvojenih na plate u 2019.<sup>150</sup> Nije iznenađujuće što se ovo poverenje nije odrazilo u međunarodnoj zajednici.

<sup>144</sup> Odluka Vlade 09/13 od 12. februara 2015. o organizaciji i funkcionisanju struktura za sprovođenje strateških dokumenata koji se odnose na reformu javne uprave.

<sup>145</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 12

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> MMF je zabrinut da bi očekivani skok plata, pored većih koristi koje prevazilaze stvarni ekonomski razvoj, bilo pre više skupo za trenutnu ekonomiju zemlje, ukoliko se ne pokrenu dalje mere za ubrzanje ekonomskog rasta. Vidi MMF, Osoblje MMF završava posetu Kosovu, Saopštenje za štampu br. 19/224 na <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/06/18/pr19224-kosovo-imf-staff-concludes-visit>

<sup>148</sup> Intervju Balkanske grupe sa članom Odbora za nadzor javnih finansija, Skupština Kosova, Priština, jun 2019.

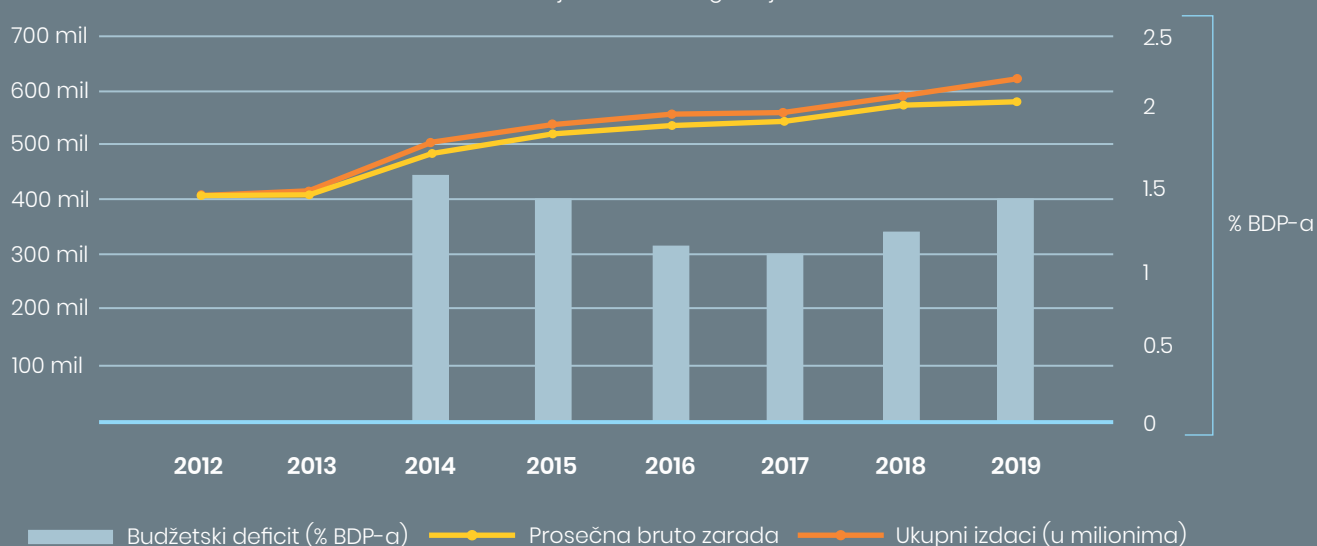
<sup>149</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, septembar 2020.

<sup>150</sup> Ministarstvo finansija, Godišnji finansijski izveštaj budžet Republike Kosovo za godinu koja se završila 31. decembra 2019, Mart 2020, str. 19

Nedostatak predviđanja u vezi sa uticajem strategija za RJU na budžet je ključni problem koji je identifikovan u izveštajima monitoringa SIGMA. Loše fiskalno planiranje i disciplina vlade takođe ostaje ključna briga Evropske komisije. Fiskalne inicijative u toku, uključujući nove zakone i socijalne transfere određenim grupama, „stvaraju značajne fiskalne rizike koji mogu negativno uticati na makroekonomsku stabilnost“.<sup>151</sup> Zakon o platama jedna je od najnovijih inicijativa koja pokazuje kontinuirani nedostatak dovoljne fiskalne discipline. Efekat ovog zakona uvek je predstavljao veliku zabrinutost jer su međunarodne institucije smatrale da fiskalna analiza koju je uradilo ministarstvo nije dovoljna. Konkretno, dodatni izdaci za plate i dodatke za penzije predviđeni za nastavnike, ali posebno „planirano fiskalno proširenje u budžetu za 2019“, izazvali su zabrinutost o održivosti javnih finansija.<sup>152</sup>

### Troškovi osoblja u javnoj upravi

Izvor: Ministarstvo finansija, Kosovska agencija za statistiku



Kao što tabela pokazuje, prema podacima koje Ministarstvo finansija izveštava po godišnjoj osnovi, ukupni budžetski izdaci na plate postepeno su se povećavali (i sve veća veličina uprave o čemu se govori u daljem tekstu) i iznosila je 617 miliona evra u 2019, uz to uzimajući u obzir da povišice predviđene Zakonom o platama nisu ostvarena zbog suspenzije od strane Ustavnog suda. Ova evolucija se poklapa sa povećanjem prosečne (bruto) plate koju je prijavila Agencija za statistiku. Istovremeno, Kosovo nije imalo suficit u svojoj istoriji, sa deficitom između 1,6 procenata i 2,2 procenta svog BDP od 2014. Iako se deficit ne može pripisati isključivo troškovima osoblja, on doprinosi otprilike trećini troškova bilo koje organizacije i na taj način daju direktan doprinos ovoj finansijskoj neravnoteži.

<sup>151</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 45

<sup>152</sup> Ibid, str. 47

Iz tog razloga pravilno budžetsko i finansijsko planiranje predstavlja ključni izazov. Odgovarajuće budžetske ocene se moraju sprovesti pre usvajanja strategije, a troškovi sprovođenja se moraju odraziti u budžetu. Na primer, iznosi potrebni za sprovođenje strategija za RJU (a planirani u ovim strategijama) su veći od iznosa izdvojenih preko godišnjeg budžeta i određenih u Srednjoročnom okviru rashoda. Kao što je spomenuto u pododeljku iznad, sektorske strategije takođe nisu uspele da se usklade sa srednjoročnim okvirom rashoda, a često im nedostaju informacije o budžetskim potrebama, izvorima finansiranja, centralizovanoj kontroli kvaliteta i finansijskoj održivosti.

## NEDOSTACI I TRENUTNI IZAZOVI

### Politizacija i političko uplitanje

Politizacija civilne službe jedan je od ključnih izazova koji se moraju rešiti. Neki posmatrači bi otišli toliko daleko da kvalifikuju ovu pojavu kao zarobljavanje države.<sup>153</sup> Još 2015. tadašnji ministar za javnu upravu priznao je da je „veoma teško, nemoguće izvući se iz politizovanog zapošljavanja“.<sup>154</sup> Ne ostajući samo na rečima, sistematičnije studije su takođe pokazale da je politički uticaj u procesima regrutovanja, zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja jedan od najvećih nedostataka kosovske javne administracije i civilne službe.

Prema SIGMA, u pogledu „stepena u kom se zapošljavanje javnih službenika zasniva na principu zasluga“, „stepena do kojeg se prestanak zapošljavanja javnih službenika zasniva na zaslugama“, i „u kojem stepenu je sprečen politički uticaj na zapošljavanje i otpuštanja rukovodećih pozicija u javnim službama“, nije bilo kvalitativnih poboljšanja od 2015. do 2017.<sup>155</sup> Takođe, Evropska komisija kontinuirano ističe „zabrinutost zbog regrutovanja koje nije na osnovu zasluga“ i „politički uticaj na imenovanja i razrešenja ... posebno za više rukovodstvo“.<sup>156</sup> Zapošljavanje i napredovanje u javnom sektoru retko se zasnivaju na institucionalnim potrebama ili kvalifikacijama kandidata. Procesi regrutovanja i zapošljavanja i dalje su jako ispolitizovani i „stranačka lojalnost je često važnija od profesionalne kompetentnosti“.<sup>157</sup>

Početak 2020. nova vlada je počela da preispituje imenovanja prethodnika, u presudnom trenutku koji joj je pripisao određen zasluge, ali je podstakla određeno nezadovoljstvo jer je ustanovljeno da su neka nova imenovanja bili stranački članovi, što je premijer oštro

<sup>153</sup> Kosovski demokratski institut, *Zarobljena država na Kosovu: Politička ekonomija šljunka*, 2018.

<sup>154</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, 2018.

<sup>155</sup> SIGMA, *Principi javne uprave - Kosovo\** 2017, Izveštaj o praćenju, novembar 2017.

<sup>156</sup> Evropska komisija, *Izveštaj za Kosovo\** za 2019, maj 2019. str. 11

<sup>157</sup> Bertelsmann Stiftung, *„Izveštaj za zemlju - Kosovo“*, u indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018, str. 33

negirao.<sup>158</sup> Posebno je Ministarstvo spoljnih poslova bilo prilično aktivno predlažući razrešenje određenog broja diplomata koji, prema rečima Ministarstva, nisu bili podobni za tu funkciju, postavljeni u suprotnosti sa zakonima na snazi ili kojima je mandat trebalo da istekne. Među njima je bilo i članova porodica poznatih političara, pa čak i nekadašnji pomoćnik prethodnog premijera.<sup>159</sup> U jednom slučaju, osoba je tokom godina dobijala brojne žalbe zbog nedoličnog ponašanja i zloupotrebe položaja, ali joj je 2019. mandat produžen po treći put.<sup>160</sup>

Nije samo diplomatska služba bila pogođena ovim radnjama, i druge agencije su takođe videle velike promene. Generalni direktor Carinske službe takođe je otpušten nakon što je vlada poništila odluku o produženju njegovog mandata i najavila da će javni poziv biti objavljen što je pre moguće.<sup>161</sup> Ubrzo nakon toga, celokupni Upravni odbor Univerzitetske kliničke bolnice Kosova razrešen je vladinom odlukom, obrazlažući da su pogrešno upravljali i postupali suprotno zakonima na snazi i propisima o javnim troškovima.<sup>162</sup> Ove radnje su u početku dobile snažnu podršku, ali vlada se ubrzo suočila sa kritikama zbog svojih imenovanja, posebno u oblasti javnih preduzeća, ali to pitanje prelazi delokrug izveštaja.

Istorija pokazuje da političari koriste radna mesta u javnom sektoru kao nagrade za klijentelističko ponašanje. Neki od tih angažovanih zbog političkih veza i usluga dobijaju pozicije sa niskim zahtevima veština, poput vozača i asistenata. Međutim, kako manje konkurentni kandidati ulaze na niže nivoe civilne službe i dobijaju unapređenja tokom svog mandata, nekonkurentni kadar može često završiti i na visokim pozicijama. Na primer, vozač koga angažuje ministar može da stekne diplomu tokom svog zaposlenja i prebaci se u pravno odeljenje zaobilazeći konkurentne procedure zapošljavanja na osnovu zasluga.

Iako ovo osoblje možda ima izvesne kompetencije u svojoj oblasti, mnogi sposobniji i kompetentniji kandidati gube na ovim radnim mestima. Ovi obrasci ne-meritokratskog regrutovanja, zapošljavanja i imenovanja rezultuju javnim sektorom koji je uglavnom popunjen političkim klijentima koji nemaju neophodne veštine potrebne za obavljanje svojih dužnosti i koji ne bi bili konkurentni za pozicije na visokom nivou na otvorenom regrutovanju za položaje visokih civilnih službenika. Iz tog razloga, Evropska komisija je preporučila da Zakon o javnim službenicima zahteva regrutovanje na osnovu položaja (otvoreni konkurs) za

<sup>158</sup> Kallxo, Opravdanje Albina Kurtija, od 27 osoba imenovanih u Odbore, samo 4 su članovi Samoopredeljenja, 7. April 2020, na <https://kallxo.com/lajm/arsyetimi-i-albin-kurtit-nga-27-persona-te-emeluar-ne-borde-vetem-4-jane-te-vetevendosjes/>

<sup>159</sup> Kallxo, Odluka Konjufce razrešio 14 konzula po ambasadama, 20. februar 2020, na <https://kallxo.com/lajm/ven-dimi-i-konjufces-shkarkon-14-konsuj-neper-ambasada/>

<sup>160</sup> Koha, Konjufca predložio povlačenje Fatmire Musliu iz Frankfurta, 1. april 2020, na <https://www.koha.net/ar-beri/215691/konjufca-propozon-terheqjen-e-fatmire-musliut-nga-frankfurti/>

<sup>161</sup> Kallxo, Albin Kurti razrešio direktora Carine, 12. februar 2020, na <https://kallxo.com/lajm/albin-kurti-e-shkar-kon-drejtorin-e-doganes/>

<sup>162</sup> Odluka Vlade br. 01/17 od 27. marta 2020.

više civilne službenike, a ne „regrutovanje“ iz zatvorenog „kruga“ za višu upravu“.<sup>163</sup>

Politizacija i politički uticaj ne utiču samo na regrutovanje, zapošljavanje i napredovanje već i na disciplinske mere protiv civilnih službenika i otpuštanja. Iako se objavljuju godišnji izveštaji o disciplinskim merama preduzetim protiv javnih službenika, Zakon o javnim službenicima treba ažurirati kako bi se uzela u obzir otpuštanja zbog političkog uticaja, posebno za višu upravu“.<sup>164</sup> Civilni službenici imaju zakonske mogućnosti da ospore disciplinske mere, uključujući otpuštanje ili suspenziju. Regulativni i pravni postupak suspenzije ili otpuštanja civilnih službenika je dugotrajan proces u više koraka. Sa jedne strane, ova robustna pravna infrastruktura predstavlja izazov za suspenziju, otpuštanje ili preduzimanje kaznenih radnji protiv civilnih službenika, delujući kao zaštita od politički motivisanih otpuštanja.

Nažalost, političko mešanje u javni sektor i javnu upravu ne utiče samo na procese regrutovanja, zapošljavanja i napredovanja već i na svakodnevni rad javne uprave i civilne službe. Čak i kada zakonodavne promene počnu da ograničavaju mogućnosti za nepotističke prakse zapošljavanja i napredovanja, a regrutovanje uspori, politički angažmani povezani sa raznim političkim rukovodstvima će tokom vremena omogućavati političkim strankama da i dalje vrše uticaj unutar civilne službe.<sup>165</sup> Tokom 2015. BPRG je održao nekoliko intervjua na kojima se je pokazalo percepcija da „nijedno pitanje ne može biti tretirano bez političkog pritiska“.<sup>166</sup> Drugi zvaničnici su izjavili da „političke promene utiču na ceo sistem.“<sup>167</sup> Javna percepcija nije ništa bolja; prema redovnom Javnom puls u UNDP, broj ispitanika koji smatraju da javno zapošljavanje ne odgovara kriterijumima zasluga je konstantno na oko 80 procenata u periodu od 2015. do 2020.<sup>168</sup>

Korupcija i zaštita su „opšte rasprostranjeni u javnoj upravi“, a negativni javni utisak da civilni službenici i političari funkcionišu bez kažnjavanja se u stvari nije poboljšao“.<sup>169</sup> Slučajevi protiv korupcije „nisu dovoljno detaljno istraženi i često se koče ako se dodiruju politički interesi“.<sup>170</sup> Pre nego što je stupio na snagu novi Krivični zakonik u 2019, čak i ako je postojala istraga koja bi se završila osuđujućim presudom, jednostavno nije postojala zakonska norma koja bi omogućila uklanjanje osuđenog sa položaja.

<sup>163</sup> Evropska služba za spoljne poslove, Napredak Kosova u reformi javne uprave, Saopštenje za javnost, 15. maj 2015, 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)

<sup>164</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 12

<sup>165</sup> Intervju Balkanske grupe sa višim službenikom MJU, Priština, mart 2019.

<sup>166</sup> Intervju Balkanske grupe sa višim službenikom Prištine, Priština, 2. oktobar 2015.

<sup>167</sup> Intervju Balkanske grupe sa visokim zvaničnikom ministra unutrašnjih poslova, Priština, 16. oktobar 2015.

<sup>168</sup> UNDP, Javni puls 17, mart 2020, na <https://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/ResearchAndPublications/English17.pdf>

<sup>169</sup> Bertelsmann Stiftung, "Izveštaj za zemlju - Kosovo", u indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018, str. 15, 14

<sup>170</sup> Ibid, str. 34

Čak i uz zakonodavne promene koje ograničavaju mogućnosti za nepotističko zapošljavanje i napredovanje i koje nastoje da se bore protiv korupcije među civilnim službenicima, javni sektor je i dalje prepušten slabo kvalifikovanom, politički povezanom osoblju. Mnogi civilni službenici koji su angažovani i unapređeni u periodu nakon sukoba ne mogu se lako otpustiti. Rezultat je javna uprava koja je i dalje u velikoj meri politizovana i nema odgovornost i kapacitete.

## Regrutovanje, zapošljavanje, napredovanje i otpuštanje

**Regrutovanje:** Zbog visokog stepena politizacije koji je već pomenut u prethodnom odeljku, regrutovanje i imenovanja često prate privatne interese, a ne javni interes. To se posebno odnosi na visoke položaje na kojima se može osetiti jači politički pritisak. Prethodne vlade su tražile rešenje za ovo pitanje vani, tražeći tehničku pomoć u procesima zapošljavanja, jer su smatrale da lokalne institucije nisu u stanju da sprovedu ovo bez potpadanja pod uticaj spoljnih interesa.

Jedan takav projekat trajao je od oktobra 2016. do marta 2020. pod pokroviteljstvom britanske ambasade. Ovaj britanski projekat priključio je stručnjake za LJR sa iskustvom u regrutovanju viših upravnika u izborne komisije za takve pozicije. Od 2018. druga faza je proširila svoje područje na Skupštinu i neke opštinske institucije. Ovi stručnjaci bi vršili paralelnu procenu prihvatljivosti potencijalnih kandidata i davali preporuke u vezi sa užim izborima i zapošljavanjem donosioca odluka. U ove četiri godine projekat je pomogao u 48 procesa zapošljavanja. Činjenica da je korišćenje konzistentne metodologije pomogla u uvođenju neke standardizacije u prakse regrutovanja za rukovodeće pozicije. Međutim, izborna komisija nije uvek sledila savete stručnjaka, rezultujući mešovitim rezultatima.<sup>171</sup>

Novi Zakon o javnim službenicima redefiniše prakse zapošljavanja kako bi se ojačali kriterijumi zasluga u zapošljavanju. S obzirom da zakon jasno razlikuje nekoliko kategorija unutar javnih radnika, svaka ima svoja posebna pravila izbora, koja se razlikuju u zavisnosti od prirode njihovih funkcija. U tom smislu, članovi kabineta i drugi politički imenovani biraju se jednostavno odlukom javnog zvaničnika koji zahteva njihove usluge, dok zakon pokušava da objektivizuje ulazak u civilnu službu. Prema novom zakonu, OUJS će centralizovati sve postupke prijema u državnu upravu, koji će najviše zavisiti od rezultata pismenog testa (70 bodova), i time teoretski, izmestiti subjektivnost CV + iskustva i intervjua (koji će se računati samo 30 bodova).<sup>172</sup> Viši prag, postavljen na 60 bodova, zajedno sa tom deobom između institucije koja zapošljava i one koja organizuje proces, trebalo bi da poveća objektivnost i

<sup>171</sup> Britanska ambasada Priština, „Nezavisno, odgovorno, meritokratsko i profesionalno regrutovanje na Kosovu“ Re-grutovanje za visoke položaje u civilnoj službi i nezavisnim institucijama, mart 2020, na [https://c7e576c3-03cb-43c9-886e-9e6545cc0888.filesusr.com/ugd/e4426b\\_5b150d8ed1a5432aa96749e95f2b7b76.pdf](https://c7e576c3-03cb-43c9-886e-9e6545cc0888.filesusr.com/ugd/e4426b_5b150d8ed1a5432aa96749e95f2b7b76.pdf)

<sup>172</sup> Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 32 i dalje.



izborni proces, smanjujući prostor za nepotizam.

Proces imenovanja na više upravne pozicije nekako sledi sličnu logiku. Novim zakonom izborni proces će biti prebačen sa institucija zapošljavanja na novoosnovanu Nacionalnu komisiju za prijem. Prema ovoj novoj šemi, odgovarajuća odeljenja za LJR će organizovati samo poziv za podnošenje prijave i potvrditi da li podnosioci prijave ispunjavaju uslove postavljene u istom.<sup>173</sup> Ovo bi trebalo umanjiti nepotizam jer odluka pada na spoljnog ocenjivača, a ne na unutrašnje strukture samog ministarstva. Međutim, ova centralizacija predstavlja jasan rizik; Vlada bira članove Komisije, i ukoliko ih izabere na osnovu političkih, a ne tehničkih kriterijuma, svako njihovo imenovanje će biti sumnjivo. To je posebno relevantno jer, kao što je rečeno ranije, ovi konkursi su u početku zatvoreni za lica koja su već deo civilne službe i biće otvoreni za javnost samo ako u njenim redovima nema odgovarajućeg kandidata. Posebno je važno da vlada bude transparentna prilikom ovih imenovanja jer će njihov kvalitet na kraju odrediti kvalitet svakog narednog zapošljavanja. U najmanju ruku, za ove nominacije trebalo bi da se konsultuje sa civilnim društvom. Da bi se osigurala depolitizacija upravnog nivoa, trebalo bi razmotriti i uvođenje inostrane šeme podrške za postupak izbora poverenika, sličnog onom koji je aktivan od 2016. do 2020.

**Privremeno zaposlenje:** proces privremenog zapošljavanja je zloupotrebljen za zapošljavanje političkih pristalica, omogućavajući tom osoblju da ostane u javnoj upravi zaobilazeći procese regrutovanja i zapošljavanja na osnovu zasluga. Rupe u Zakonu o civilnoj službi „su dozvoljavale kontradiktorne prakse, uključujući pretvaranje privremenog osoblja u stalne civilne službenike bez javnog konkursa“.<sup>174</sup> Kao što je napomenula SIGMA tokom 2017, ZCS „predviđa da se privremena slobodna radna mesta pokrivaju kroz takozvane Ugovore o posebnim uslugama (UPU) tokom perioda do šest meseci. Takvi se ugovori često koriste za popunjavanje redovnih funkcija civilne službe bez ikakvih procedura zapošljavanja potrebnih za zapošljavanje stalnih civilnih službenika, i to na duža razdoblja od onih utvrđenih u ZCS. Ovo postaje uobičajena praksa u javnim institucijama u okviru ZCS: u 2016. od ukupnog broja osoblja zaposlenog u tim institucijama 816 (56 procenata) je bilo preko UPU, a 645 (44 procenta) kroz redovno regrutovanje“.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Ibid, stav 40 i dalje.

<sup>174</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2018, april 2018. str. 11

<sup>175</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2017, Izveštaj o praćenju, novembar 2017, str. 66 – 67



Br. Državni  
službenici **18.903**  
u državnoj službi

## Civilna služba Kosova u 2019.

### Br. civilnih službenika po položaju

Viša uprava **123**

Uprava **3132**

Profesionalni **10656**

Tehničko-administrativni **4992**

Izvor: Ministarstvo za državnu upravu

Zbog ograničenja i propisa za zapošljavanje stalnog osoblja, političari, uključujući gradonačelnike i ministre, su koristili privremene ugovore za zapošljavanje prijatelja, rođaka i članova svojih političkih stranaka. Iako je u izveštaju SIGMA iz 2015. izražena zabrinutost zbog „primene koherentnih standarda u izbornim procesima“ i uloge koju privremeni zaposleni igraju u podrivanju regrutacije na osnovu zasluga, „privremeni ugovori zaobilazeći redovne procedure zapošljavanja, često radi obavljanja funkcija državne službe, su se povećali“ između 2015 i 2017.<sup>176</sup>

NNOCSK je naglasio slične probleme oko korišćenja UPU ugovora. U godišnjem izveštaju Odbora o radu za 2017. je navedeno da je preko 1.000 zaposlenih angažovano Ugovorima o posebnim uslugama, pri čemu su mnogi od tih privremenih radnika popunjavali radna mesta određena za civilne službenike.<sup>177</sup> Mnogi od ovih ugovora UPU bili su nespecifični ugovori o zapošljavanju, nisu bili u skladu sa procedurama zapošljavanja i kršili su propise kojima osobe na ugovorima UPU mogu da rade samo 6 meseci.<sup>178</sup> Prema kosovskom istraživačkom centru Demokratija Plus, u periodu 2016 - 2018, oko desetine svih zapošljavanja je izvršeno u ovakvom okviru (1.948 od oko 18.000).<sup>179</sup> S tim u vezi, izgleda da sopstveni Izveštaj MJU o stanju civilne službe prikazuje još goru sliku, jer se više regrutovanja vrši preko UPU nego

<sup>176</sup> Izveštaj SIGMA za 2019. se nije bavio trenutnim trendovima u privremenom zapošljavanju jer se fokusira isključivo na područje pružanja usluga. Za više informacija, SIGMA, Principi javne uprave - Kosovo\* 2017, Izveštaj o praćenju, novembar 2017, str. 55

<sup>177</sup> Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova, Godišnji izveštaj o radu Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova 2017, mart 2018, na [https://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/22\\_530539.pdf](https://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/22_530539.pdf)

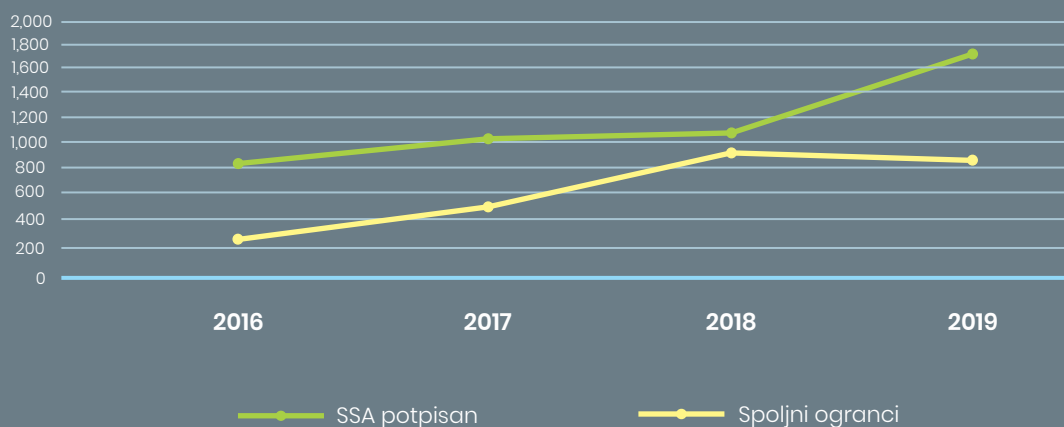
<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Demokratija Plus, Korišćenje Ugovora o posebnim uslugama i pozicije vršioca dužnosti u civilnoj službi tokom 2016 - 2018, mart 2019, na <http://www.dplus-ks.org/wp-content/uploads/2019/05/04-Shfryt%C3%ABzimi-i-mar-r%C3%ABveshjeve-p%C3%ABr-sh%C3%ABrbime-t%C3%AB-ve%C3%A7anta-ENG-03-min-1.pdf>

kroz redovne procese tokom celog perioda.<sup>180</sup> U 2019, broj zaposlenih angažovanih od strane civilne službe prema Ugovorima o posebnim uslugama bio je 1745, što je skoro dvostruko više od 836 angažovanih redovnim postupcima zapošljavanja koji se koriste za zapošljavanje stalnih civilnih službenika.<sup>181</sup>

### Ugovori o posebnim uslugama i spoljno zapošljavanje

(Izvor: Ministarstvo za državnu upravu)



Nezavisni odbor je više puta preporučio izradu posebnih propisa o procedurama zapošljavanja za UPU ugovore, izmene Zakona o civilnoj službi i uklanjanje članka o ugovorima o posebnim uslugama (jer ovi ugovori ne bi dozvolili da se ugovorene osobe smatraju civilnim službenicima).<sup>182</sup> Novi Zakon o javnim službenicima je ispoštovao duh ove preporuke, ostavljajući ugovore o posebnim uslugama da budu regulisani Zakonom o javnim nabavkama.<sup>183</sup> UPU zaključeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (kad god Zakon o javnim službenicima stupi na snagu i zameni ZCS) će biti javni, moraju sadržavati opise poslova i zahteve za radnim mestima, a na njih se može žaliti, i zauzvrat, može ih preispitati Organ za razmatranje nabavki.<sup>184</sup> Ovo može poslužiti za povećanje transparentnosti. Međutim, javne institucije i dalje mogu zloupotrebjavati UPU da bi zapošljavale osobe koje obavljaju funkcije/uloge namenjene civilnim službenicima. Pored toga, Zakon o javnim nabavkama neće ograničavati mesečne isplate po UPU ugovorima na 300 - 500 evra kao Zakon o civilnoj službi, što stvara dodatne podsticaje za zloupotrebu. Takođe, ugovori mogu trajati i do tri godine na osnovu zakona o javnim nabavkama, a ne uz 6-mesečni limit definisan u Zakonu

<sup>180</sup> U vreme pisanja ovih redova, izveštaj za 2019. još nije bio dostupan javnosti, pa tako istorijska serija pokriva samo 2018. Svi podaci su preuzeti iz odgovarajućeg Izveštaja o stanju civilne službe Republike Kosovo za 2016 - 2018, koji su dostupni na <https://mpb.rks-gov.net/ap/page.aspx?id=1,140>

<sup>181</sup> Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo, 2019, stavljeno na raspolaganje Balkanskoj grupi, Priština, jun 2020.

<sup>182</sup> Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova, Godišnji izveštaj 2017.

<sup>183</sup> Demokratija Plus, Ugovori o posebnim uslugama 2016 - 2018.

<sup>184</sup> Ibid.

o civilnoj službi.<sup>185</sup> Prema tome, trajanje, obnavljanje i ograničenja plaćanja povezana sa UPU se moraju dodatno definisati zakonodavstvom.

**Ocena učinka:** Redovne ocene učinka imaju za cilj da pruže metriku za ocenjivanje osoblja (tokom vremena) i utiču na odluke o obuci i napredovanju. Na žalost, ocena učinka se u velikoj meri sprovodi *pro forma* i ima „mali uticaj na profesionalni razvoj“.<sup>186</sup> Ne postoji centralna institucija odgovorna za koordinaciju ili standardizaciju ocene učinka, ni centralni ili standardizovani sistem za ocenu učinka civilnih službenika u svim institucijama.<sup>187</sup> Ovaj nedostatak standardizacije čini ocenu učinka ugroženom od klijentelizma i političkog uplitanja. Često se ocenjivanje učinka doživljava kao površna radnja, pri čemu velika većina civilnih službenika dobija najbolje rezultate. Ova zloupotreba sistema za ocenu učinka podriva procese unapređenja zasnovanog na zaslugama. Treba primeniti standardizovani sistem ocenjivanja učinka, a rukovodioci bi trebalo da se obavežu na sprovođenje detaljnih i tačnih ocena učinka, koje se zatim mogu koristiti kao resursi za pomoć u odlučivanju o unapređenjima i obuci.

Stepeni ocena u civilnoj službi u 2019.					
Broj ocenjenih civilnih službenika	Ocene				
	Odlično (5)	Vrlo dobro (4)	Dobro (3)	Adekvatno (2)	Loše (1)
13.289	2.399	6.204	3.900	770	16

*Izvor: Ministarstvo za državnu upravu*

**Standardizacija procedura:** Regrutovanje koje nije zasnovano na zaslugama je bilo uobičajeno i tokom 2018.<sup>188</sup> Potreba za standardizacijom procedura zapošljavanja je razmatrana u Zakonu o javnim službenicima iz 2019, koji je poboljšao pravni okvir za regrutovanje, napredovanje i otpuštanje na osnovu zasluga, ali će implementacija biti izazov. Različite institucije i dalje primenjuju različita pravila, a procedure zapošljavanja su i dalje u velikoj meri *ad hoc* i u diskreciji ministara i višeg rukovodstva. Kao što je već pomenuto, „potrebni su ozbiljni napori da se reši politički uticaj na zapošljavanje visokih civilnih službenika“.<sup>189</sup>

Od svih ministarstava se zahteva da dobiju odobrenje i izveštavaju MJU o svim procedurama zapošljavanja. Uzimajući u obzir prethodno razmatrana ustavne ocene, doneta je nova uredba o procedurama zapošljavanja na rukovodeća mesta u civilnoj službi, a MJU i Odeljenje za civilnu upravu rade na izradi i usvajanju podzakonskih akata (vidi pododeljak o

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 12

<sup>187</sup> Doli, D., Rad za diskutovanje: Reforma civilne službe Kosova, Radna grupa za evropske integracije, str. 23. na [http://www.mei-ks.net/repository/docs/Discussion\\_Material\\_Civil\\_Service\\_Reform.pdf](http://www.mei-ks.net/repository/docs/Discussion_Material_Civil_Service_Reform.pdf)

<sup>188</sup> Evropska komisija Izveštaj za , Kosovo\* za 2019, maj 2019.

<sup>189</sup> Ibid, str. 3

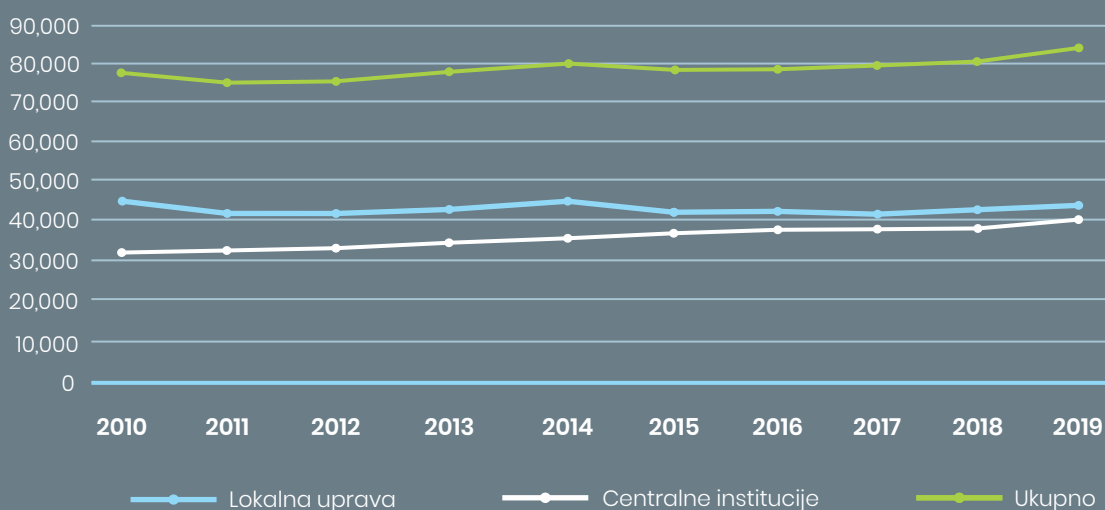
zakonodavstvu iznad) i priprema smernice za primenu novog sistema regrutovanja civilnih službenika.<sup>190</sup> Novi zakonodavni paket i očekivani podzakonski akti i smernice trebalo bi da pruže veće smernice, strukturu i jasnoću za napredak procesa zapošljavanja.<sup>191</sup>

## Veličina javne uprave i civilne službe

Vlada „usredsređena na otvaranje radnih mesta u civilnoj službi [predstavlja] problematično nasleđe ere nakon sukoba“.<sup>192</sup> Delom zbog deindustrijalizacije i nedostatka izgleda za otvaranje novih radnih mesta u privatnom sektoru, javni sektor je neprekidno rastao tokom perioda nakon sukoba, a i dalje je prevelik. U periodu posle nezavisnosti, talasi regrutacije pratili su svaki izborni ciklus, naduvavajući još više javni sektor.

Između 2008. i 2016, broj javnih službenika i broj agencija se je povećavao pod svakom novom vladom, delom zbog stvaranja novih agencija. Međutim, svaka vlada je dovođila svoje ljude i „militante“ u institucije. Na primer, između 2013. i 2015, javnoj upravi se pridružilo još 2000 ljudi.<sup>193</sup> U 2015, MJU je prepoznalo da će svaki pokušaj da se smanji broj zaposlenih u javnom sektoru verovatno propasti bez značajnog otvaranja novih radnih mesta u privatnom sektoru.<sup>194</sup>

Broj zaposlenih u javnoj upravi  
(Izvor: Ministarstvo finansija)



<sup>190</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, jun 2020.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Bertelsmann Stiftung, Izveštaj o zemlji - Kosovo, str. 23

<sup>193</sup> Ministarstvo finansija, Godišnji finansijski izveštaj, decembar 2015., str. 84 na <http://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/3BAC8FEA-4544-4169-94BA-0D619CF6745C.pdf>.

<sup>194</sup> Intervju Balkanske grupe sa savetnikom za RJU, MJU, Priština, mart 2019.

Rast u privatnom sektoru je i dalje prespor da bi mogao pokriti broj mladih Kosovaca koji svake godine uđu na tržište rada (oko 30.000).<sup>195</sup> Prema tome, za političare predstavlja veoma veliko iskušenje da se javni sektor koristi kao pokretač za otvaranje novih radnih mesta. Javni sektor je privlačniji za zapošljavanje jer je zapošljavanje sigurnije, privlači dodatne mogućnosti putem veza i trenutno ima veće plate od privatnog sektora. Sa ovim brojevima, kao što je rečeno ranije, javna uprava je i dalje najveći poslodavac u zemlji. Iako je godišnji rast ostao donekle stabilan, sumnjivo je da li je novo širenje bilo praćeno bilo kakvom ocenom potreba. U stvari, međunarodna zajednica je bila veoma glasna o potrebi smanjenja broja javnih zaposlenih.<sup>196</sup>

## Obuka i profesionalni razvoj

Uz podršku UNDP, MJU je razvilo ažuriranu Strategiju za obuku civilnih službenika 2016 – 2020 koja dopunjuje Strategiju modernizacije javne uprave 2015 – 2020.<sup>197</sup> U cilju povećanja znanja, profesionalizma i kapaciteta civilnih službenika, strategija nudi preporuke usredsređene na povećanje količine i kvaliteta obuke za civilne službenike.

U strategiji su istaknuti brojni nedostaci, uključujući, između ostalog, nedostatak kriterijuma za izbor unutar ministarstava koji bi se definisalo koje osoblje treba da učestvuje na obukama, nedostatak standardizovane ocene potreba, nedostatak koordinacije između ministarstava, spoljnih donatora i KIJU, nedovoljni podsticaji za civilne službenike da učestvuju na obukama i da koriste veštine stečene putem obuka i nedovoljno praćenje i ocena obuka.<sup>198</sup> Danas modeli obuke i stručnog usavršavanja civilnih službenika i dalje trpe niz nedostataka.

U tom pogledu, obuka i dalje ostaje dobrovoljna, a civilni službenici nemaju podsticaja da redovno učestvuju. To je jasno iz stope učešća, gde je od ukupno 18.903 radne snage u civilnoj službi samo 24 procenata civilnih službenika pohađalo jedan od 128 kurseva obuke koje je KIJU organizovala u 2019.<sup>199</sup>

Obuke u civilnoj službi (2019)	
Kursevi	128
Polaznici	4534
Dani obuke	721

*Izvor: Ministarstvo za državnu upravu*

<sup>195</sup> Kosovo ima najmlađe stanovništvo u Evropi, a prema poslednjem popisu stanovništva (2011), četvrtina stanovnika je ispod 14 godina. Kao posledica toga, odnos radnog stanovništva i izdržanih članova neće dostići nivo iz 2010. do kasnih 2040-ih, što bi u velikoj meri moglo da koristi ekonomskim perspektivama zemlje. Za više demografskih podataka pogledajte Cojocar, A., Dijagnostika radnih mesta na Kosovu, Svetska banka, 2017, na <http://documents.worldbank.org/curated/en/814361497466817941/pdf/ACS21442-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-KosovoJDWEB.pdf>

<sup>196</sup> Bertelsmann Stiftung, "Izveštaj za zemlju – Kosovo", u indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018, str. 32 – 33

<sup>197</sup> Ministarstvo za javnu upravu, Strategija obuke za civilne službenike 2016 – 2020, Priština, 2015, na [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/THE\\_STRATEGY\\_FOR\\_TRAINING\\_OF\\_CIVIL\\_SERVANTS\\_2016-2020.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/THE_STRATEGY_FOR_TRAINING_OF_CIVIL_SERVANTS_2016-2020.pdf)

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo, 2019, stavljeno na raspolaganje Balkanskoj grupi, Priština, jun 2020.

Zbog problema koji su već opisani u vezi sa sistemom ocenjivanja i napredovanja, u suštini nema potrebe da učestvujete u aktivnostima i treninzima profesionalnog usavršavanja, niti ih je teško izbeći. Umesto toga, osnovni podsticaj za učešće je isključivo lična korist. Strategija ide toliko daleko da navodi da su mnogi civilni službenici smatrali da su obuke „privlačne samo ako se održavaju u inostranstvu“.<sup>200</sup> Naročito, pošto Kosovo i dalje nema sporazum o liberalizaciji viznog režima sa Evropskom unijom, te prilika da se poseti strana zemlja (i eventualno dobije dugoročna viza za putovanje unutar EU) ostaje glavni podsticaj. Neki civilni službenici koji su pozivani na višestruke obuke/razmene u zemljama EU bili su u mogućnosti da dobiju višemesečne vize koje mogu da koriste za lično putovanje u države članice EU.<sup>201</sup> Dnevnice dodeljene civilnim službenicima koji putuju van zemlje na rad ili obuku mogu značajno nadopuniti niske plate civilnih službenika i uz to i dalje su glavni podsticaj za učešće na obukama koje se održavaju u inostranstvu.

Iz tih razloga se vikend radionice, obuke i konferencije (kako one koje se plaćaju iz državnog budžeta, tako i one koje finansiraju međunarodni donatori) često održavaju u susednim zemljama ili inostranstvu.<sup>202</sup> Međutim, odgovornost za odabir učesnika ovih obuka ostaje u rukama rukovodilaca i visokih civilnih službenika, što sistem čini ranjivim na politički uticaj i klijentelizam i može biti prepreka za civilne službenike nižeg nivoa. Ministri i viši rukovodioci često nagrađuju civilne službenike tako što ih šalju u inostranstvo na poslovna putovanja ili obuke. Tokom 2015. zvaničnici KIJU su izjavili da postoje „slučajevi gde su službenici javne uprave poslani u Dubai na obuke iz budžeta ministarstava, dok su obuke u Draču vrlo česte“.<sup>203</sup> Iako ova praksa može doneti legitimne profesionalne koristi za kvalifikovanje civilne službenike, osoblje koje ima najveću potrebu za obukom možda je manje verovatno da će istu i dobiti. Kontrolišući pristup obukama, a naročito pratećim beneficijama za obuku van zemlje (visoke dnevnice i vize itd) politički lideri i viši menadžeri su u stanju da prošire svoj uticaj.

Oni koji budu obučeni verovatno neće primeniti naučene metode i tehnike nakon povratka na svoja radna mesta jer ima malo podsticaja za to. Obuka ne može biti efikasna bez podsticaja za učenje, a ocenjivanje bi se trebalo koristiti za merenje efikasnosti specifičnih obuka i profesionalnog usavršavanja civilnih službenika tokom vremena. Pravilna ocena učinka i procena veština se moraju koristiti za ocenu kapaciteta i razvoja veština civilnih službenika. Ove ocene trebaju da budu okosnica planiranja buduće obuke na osnovu individualnih i institucionalnih potreba, kao i procesa i odluka za unapređenje.

---

<sup>200</sup> Ibid. str. 14.

<sup>201</sup> Intervju Balkanske grupe sa savetnikom Vlade, Priština, avgust 2019.

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> Intervju Balkanske grupe sa višim službenikom KIJU, Priština, 20. oktobar 2017.

## Administracija lokalne uprave

Mnogi izazovi na centralnom nivou ogledaju se, pa čak i pogoršavaju, na lokalnom nivou. Politizacija i politički uticaj nad strukturama lokalne administracije i osobljem ometaju lokalnu upravu i pružanje javnih usluga na opštinskom nivou. Javne usluge koje pružaju lokalne institucije su veoma oskudne i većina opština ima poteškoće u ispunjavanju najosnovnijih zadataka, uključujući naplatu poreza i sprovođenje propisa.<sup>204</sup> U 2019, samo 20 opštinskih administracija je postavilo elektronske kioske za pružanje opštinskih usluga (što na Kosovu može biti podjednako važno kao posedovni list i dokumenta iz civilnog registra).<sup>205</sup>

Budžetsko planiranje i izvršenje ostaju problem. Iako su se kapaciteti polako povećavali u poslednjoj deceniji, većina opština se u velikoj meri oslanja na transfere centralne vlade, što u nekim slučajevima predstavlja više od 80 procenata njihovog budžeta.<sup>206</sup> Istovremeno, udeo troškova namenjenih za kapitalne investicije je i dalje manji od onih koji se troše na troškove osoblja, što je nepoželjno.<sup>207</sup> Jasno je da opštinske vlasti trenutno troše više na puko postojanje, nego na vršenje svojih nadležnosti.

Iako su se javne konsultacije na centralnom nivou značajno poboljšale tokom poslednjih godina, kvalitet javnih konsultacija na lokalnom nivou i dalje je nedovoljan i treba se poboljšati. Javne informacije su se na neki način poboljšale, ali su i dalje reaktivne, zasnovane na zahtevima za dokumenta po *ad hoc* osnovi, a ne na sistematizovanim naporima za transparentnost.<sup>208</sup> Kao i na centralnom nivou, problematična je nedovoljna zastupljenost marginalizovanih grupa, pri čemu žene imaju nesrazmerno mali broj pozicija za donošenje odluka.

## Nezavisne agencije

Mnogo problema sa kojima se suočava decentralizovana administracija je već obimno pokriveno. Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija uveo je novu tipologiju agencija, jasno ih razlikujući prema njihovoj svrsi i da li izveštavaju Skupštini ili izvršnoj vlasti. Glavna prepreka u trenutku pisanja je organizovanje prelaska iz haosa koji je stvorio prethodno postojeći okvir u onaj iz ZOFDUNA.

Vlada je već započela sa sprovođenjem Akcionog plana za racionalizaciju agencija u junu 2018,

<sup>204</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo\* za 2019, maj 2019. str. 9

<sup>205</sup> GAP Institut, Neuspeh opština da pruže administrativne usluge putem elektronskih kioska, jul 2019., str. 8, na [https://www.institutigap.org/documents/2459\\_e-kiosks.pdf](https://www.institutigap.org/documents/2459_e-kiosks.pdf)

<sup>206</sup> Kosovski demokratski institut, KDI, Proces izrade opštinskog budžeta za 2019. na Kosovu, Novembar 2019., str. 25, na <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2020/02/Municipal-Budget-Development-Process-in-Kosovo-ENG-me-ISBN.pdf>

<sup>207</sup> Ibid. str. 26.

<sup>208</sup> Ibid.

čak i pre usvajanja zakona. Koncept dokument o prvom talasu racionalizacije i uspostavljanja linija odgovornosti za agencije je usvojen 9. oktobra 2018.<sup>209</sup> Koncept dokument identifikuje sedam nezavisnih tela izveštavaju Skupštini, a koja treba ukinuti ili integrisati u vladine ili pravosudne strukture; Akcioni plan za racionalizaciju agencija na kraju je obuhvatio devet agencija za prvi talas racionalizacije.<sup>210</sup> Sekretarijat je zaključio razmatranje i čak završio nacrt zakona u tom cilju, ali politička nestabilnost je za sada sprečila donošenje istog.<sup>211</sup>

Trenutno postoje 33 nezavisne agencije listirane na veb stranici Skupštine.<sup>212</sup> Međutim, ovaj spisak meša i brka nezavisne ustavne institucije, izvršne agencije i regulatorna tela. Štaviše, kao što je ranije primećeno, od devet agencija koje su predmet razmatranja u prvom talasu racionalizacije, osam će biti preklasifikovano u izvršne agencije zavisne od ministarstva. Ovo samo pokazuje značaj ubrzavanja procesa racionalizacije kako bi se uspostavio red u sektoru.<sup>213</sup>

Napredovanje, očuvanje autonomije nezavisnih agencija, a istovremeno obezbeđivanje pravilnog nadzora i regulacije će biti ključni izazov. Iako neke agencije imaju sposobnost da se same finansiraju, mnoge se oslanjaju na izdvajanja/odobrenja budžeta od Vlade i Skupštine. Održivi modeli finansiranja nezavisnih agencija su potrebni za očuvanje nezavisnosti ovih institucija i uklanjanje ranjivosti koje omogućavaju politički uticaj i uplitanje. Do sada je politički uticaj na imenovanja na višem nivou bio problem koji nije uticao samo na centralne javne institucije već i na nezavisne institucije i agencije. U nedavnom slučaju, uplitanje je bilo toliko očigledno da je zaslužilo ne baš diplomatsku primedbu tadašnje ambasadorke EU, Apostolove, koja je izjavila da je „upravo uplitanje vlasti dovelo do isključenja KAA [Kosovska agencija za akreditaciju] iz Evropskog registra za osiguranje kvaliteta i dovelo u pitanje članstvo u Evropskoj asocijaciji za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Ovo ima ozbiljne posledice za kosovske studente, povređujući njihovu sposobnost da nastave studije ili traže posao u inostranstvu”.<sup>214</sup>

<sup>209</sup> Vlada Kosova, Koncept dokument za prvi talas racionalizacije i uspostavljanje linija odgovornosti za agencije u okviru Skupštine Kosova, Odluka br. 09/68, oktobar 2016.

<sup>210</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom MJU, Priština, jun 2019.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Lista je dostupna na veb stranici Skupštine (na albanskom jeziku), na <http://www.kuvendikosoves.org/shaq/per-publikun/agjensionet-e-pavarura/lista-e-agjensioneve-te-pavarura>

<sup>213</sup> Za detaljniju analizu ovog pitanja, vidi Izveštaj Balkanske grupe Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu (odeljak o javnoj upravi), decembar 2019.

<sup>214</sup> Evropska služba za spoljne poslove, Saopštenje šefa Kancelarije EU/SPEU, Natalije Apostolove, nakon sastanka sa Kosovskom agencijom za akreditaciju, Lokalne saopštenja, 28. januara 2019. godine na [https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/57276/statement-ambassador-apostolova-following-meeting-kosovo-accreditation-agency\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/57276/statement-ambassador-apostolova-following-meeting-kosovo-accreditation-agency_en)

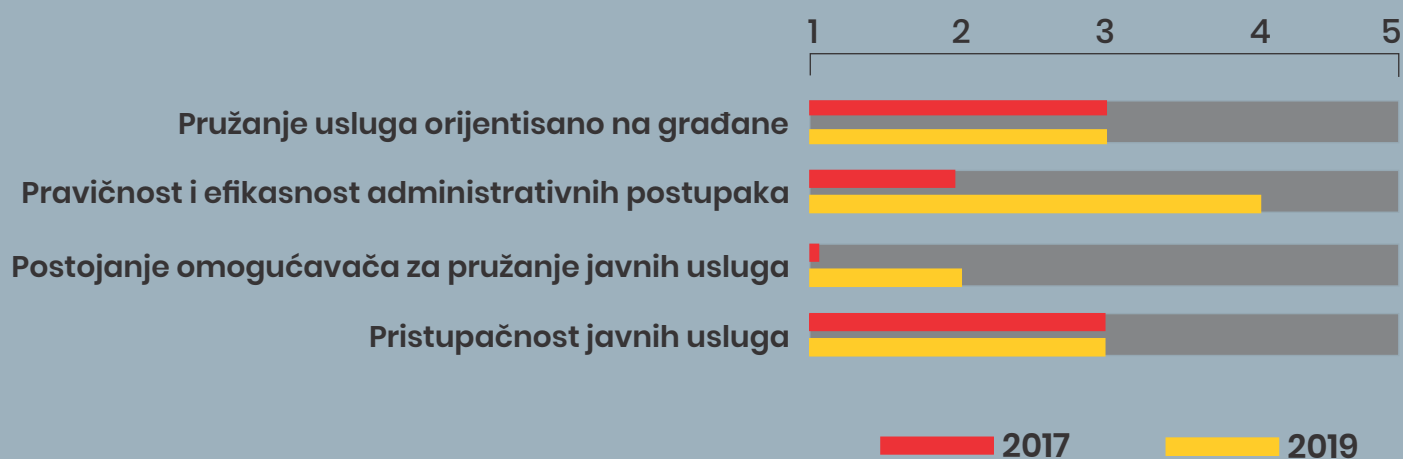


## Pružanje javnih usluga

### Stanje na terenu

Efikasna javna uprava je presudna za pružanje usluga građanima, što je od velikog značaja za društvo u razvoju koje želi da ubrza ljudski i ekonomski napredak. Postavljanje transparentnih, jasnih i direktnih administrativnih postupaka i usluga prilagođenih korisnicima od vitalnog je značaja za omogućavanje pristupa zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju i podršku rastu MSP i privatnog sektora, i sa druge strane otvaranje novih radnih mesta i ekonomski rast.

### Učinak Kosova u indikatorima SIGMA – OECD za pružanje usluga 2017 – 2019



SIGMA otkriva da je Kosovo postiglo „postepeni napredak“ u oblasti pružanja usluga od 2015, najvećim delom zahvaljujući formulisanju strateškog i zakonodavnog okvira, ali je nedavni napredak bio postepen.<sup>215</sup> Za razliku od prethodnih izveštaja SIGMA koji su ocenjivali napredak u skladu sa principima reforme javne uprave, izveštaj nadzora SIGMA za 2019. se fokusira isključivo na napredak u oblasti pružanja usluga. Iako su politički i zakonodavni okviri u ovoj oblasti uveliko modernizovani, potrebna je bolja primena i koordinacija inicijativa centralne vlade, posebno u pogledu digitalizacije administrativnih usluga, kako bi se značajno poboljšalo pružanje usluga.<sup>216</sup>

### Zakonodavni okvir

Nacionalna razvojna strategija 2016 – 2021 rukovodi reforme u oblasti pružanja usluga, zajedno sa Strategijom za modernizaciju javne uprave i Strategijom za bolje uređenje 2017 – 2021. Strategija za modernizaciju javne uprave uključuje sedam ciljeva koji se odnose na

<sup>215</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2019, Izveštaj o praćenju, maj 2019.

<sup>216</sup> Ibid.

implementaciju ZOUP – interoperabilnost javnih registra i baza podataka; pružanje usluga putem usluge „jedan šalter za sve usluge“; centralno upravljanje, planiranje, nadgledanje i sprovođenje javnih usluga.<sup>217</sup> Otkako je u junu 2017. stupio na snagu Zakon o opštim administrativnim postupcima, administrativni postupci su na papiru pojednostavljeni. Međutim, ZOUP je učinio malo na poboljšanju pružanja javnih usluga, jer „posebni zakoni nisu usklađeni i procedure kancelarija za pružanje usluga nisu promenjene“.<sup>218</sup> Vlada je takođe napravila popis zakona sa posebnim administrativnim postupcima, ali je bila spora u usklađivanju što i dalje „nastavlja da stvara pravnu nesigurnost za građane i preduzeća“.<sup>219</sup> Postoji negde oko „231 zakon i otprilike 1.000 podzakonskih akata sa posebnim administrativnim postupcima koje možda trebati uskladiti sa ZOUP“.<sup>220</sup> Pored toga, upravna resorne institucije i javnost treba dodatno upoznati sa obavezama i pravima koje pruža novi zakon.

### Digitalizacija upravnih usluga

Ovo je oblast u kojoj bi poboljšanja mogla imati veliki uticaj na pružanje usluga. Centralna uputstva o digitalizaciji usluga i alata poput digitalnog potpisa i onlajn plaćanja su potrebna za dodatno pojednostavljenje upravnih postupaka i postupaka pružanja usluga.<sup>221</sup> Slično drugim oblastima javne uprave, nedostatak koordinacije i usmeravanja politika sprečio je standardizovanu i sistematsku primenu u ovoj oblasti. Ostaje nedostatak „jasne politike u vezi sa digitalizacijom administrativnih usluga“ i „samo je nekoliko agencija sa najvećim resursima uspelo da svoje usluge učini funkcionalnim na digitalnom nivou“.<sup>222</sup> Takođe, institucije nastavljaju da implementiraju sopstvena rešenja uz alate eID. Iako opsežna analiza uloge digitalizovanih usluga prevazilazi delokrug ovog izveštaja, SIGMA je identifikovala nekoliko digitalnih poboljšanja koja mogu imati veliki uticaj na pružanje javnih usluga. To uključuje povezivanje svih javnih registara sa platformama za interoperabilnost, implementaciju rešenja za digitalni potpis, usklađivanje zakonodavstva sa EU Uredbom o eID-u i osiguranje funkcionalnosti već izdatih 1,9 miliona eID kartica.<sup>223</sup>

### Pružanje usluga za preduzeća

Jačanje poslovne klime ključni je cilj reforme javne uprave.<sup>224</sup> U nekim oblastima Kosovo je učinilo ogromne korake u pogledu „olakšanja uslova poslovanja“. Od 190 privreda ocenjenih

<sup>217</sup> Ministarstvo javne uprave, Strategije za modernizaciju 2015 – 2020

<sup>218</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2019, Izveštaj o praćenju, maj 2019.

<sup>219</sup> Evropska komisija Izveštaj za , Kosovo\* za 2019, maj 2019, str. 10

<sup>220</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2019, Izveštaj o praćenju, novembar 2019, str. 5

<sup>221</sup> Ibid, str. 3

<sup>222</sup> Ibid., str. 4

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Bertelsmann Stiftung, “Izveštaj za zemlju – Kosovo”, u indeksu transformacije Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, 2018, str. 26

u izveštaju Svetske banke o „Uslovima poslovanja“ u 2020, uopšteno zauzima 57. mesto, uz još bolje mesto u četiri podindeksa (12. za lakše pokretanje preduzeća, 15. za dobijanje kredita, 37. za upis imovine i 48. za plaćanje poreza).<sup>225</sup> Tokom godina, učinak zemlje u određenim oblastima se neznatno poboljšao, dok su drugi stagnirali, kao što je prikazano na tabeli.<sup>226</sup>

Uspostavljanje jednog šaltera za sve za registraciju preduzeća uveliko je doprinelo visokom rangu u ovoj oblasti. Međutim, MJU mora da razjasni brojne elemente koji

se odnose na koncept „jednog šaltera za sve na jednom mestu“, uključujući „standarde usluge, koje usluge treba pružiti i kako i ko će postaviti osoblje u tim službama, kao i rad sa pojedinačnim pružaocima usluga u pozadinskim kancelarijama“.<sup>227</sup>

Svetska banka Uslovi poslovanja 2020.	
Istočna Evropa	Bodovni indeks (od 0- 100)
Gruzija	83.7
Severna Makedonija	80.7
Turska	76.8
Srbija	75.7
Moldavija	74.4
Crna Gora	73.8
Hrvatska	73.6
<b>Kosovo</b>	<b>73.2</b>
Ukrajina	70.2
Albanija	67.7
Bosna i Hercegovina	65.4

Uslovi poslovanja na Kosovu					
Kategorija	Bodovi (od 0- 100)				
	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Jednostavnost poslovanja (indeks)</b>	<b>63</b>	<b>64.9</b>	<b>70.5</b>	<b>71</b>	<b>73.2</b>
Jednostavnost pokretanja preduzeća	93.1	95.5	95.7	95.7	95.9
Građevinske dozvole	49.4	49.9	50.3	52.9	55.3
Dobijanje struje	61.1	61.2	64.4	64.4	73.9
Dobijanje kredita	75	75	85	85	85
Upis imovine	77.5	77.5	77.5	77.5	77.5
Zaštita manjinskih investitora	32	32	32	32	40
Plaćanje poreza	71.1	80.8	80.8	81.9	81.9
Prekogranično trgovanje	87	92.5	92.5	93.8	94.2
Izvršenje ugovora	63.8	63.8	63.8	63.8	64.7
Rešavanje nesolventnosti	20.3	20.9	63.3	63.4	63.5

<sup>225</sup> Svetska banka, Uslovi poslovanja 2020: Profil privrede Kosova, oktobar 2019, na <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/k/kosovo/KSV.pdf>

<sup>226</sup> Lista promena iz godine u godinu je dostupna na veb stranici Doing Business, pod odeljkom Business Reforms in Kosovo, na <https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/kosovo>

<sup>227</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2019, Izveštaj o praćenju, maj 2019.

Međutim, neke oblasti još uvek zahtevaju značajno poboljšanje. Napredak je bio naročito spor u oblastima gde prevladava nedostatak transparentnosti, korupcija ili loša institucionalna koordinacija (zaštita manjinskih investitora, izvršenje ugovora i rešavanje nesolventnosti).<sup>228</sup> Iako je građevinski sektor postigao određeni napredak, a dobijanje građevinskih dozvola postalo nešto lakše, još uvek ima prostora za primanje mita, čašćenje i pranje novca, posebno vezano za sistem licenciranja. Mnogo je optužbi za korupciju u vezi sa licencama za kompanije za uvoz i izvoz opasnih materija, a u jednom slučaju je za licencu plaćen mito od 120 000 EUR.<sup>229</sup>

### Ranjivi sektori

Javne službe koje nisu povezane sa ekonomskim razvojem ili vršenjem suvereniteta (policija, pravosuđe) su uglavnom zanemarene. To je posebno zabrinjavajuće u slučajevima zdravstvene zaštite i obrazovanja, koje su od suštinskog značaja, ali imaju čisto domaću dimenziju. Loš kvalitet javnog obrazovanja i javne zdravstvene zaštite ključni su razlozi migracije Kosovaca u zemlje Zapadne Evrope; mnogi su emigranti pripadali srednjoj klasi i držali dobro plaćene pozicije, ali su tražili bolji životni standard za svoje porodice. Nedostatak razvoja ovih presudnih sektora će verovatno nastaviti da doprinosi iseljavanju, ali što je još važnije, nastaviće da koči ljudski i socio-ekonomski razvoj.

Zdravstvo ostaje posebno neefikasno, relativno neefektivno i ponekad ne uspeva da pruža osnovne usluge. Kosovo je jedina evropska zemlja koja nema univerzalnu zdravstvenu zaštitu, bar na papiru.<sup>230</sup> Iako je Skupština već u 2014. donela zakon kojim je to uspostavljeno, vlade zaredom su dekretima više puta odlagale pokretanje sistema jer ne postoji volja za pokretanjem prikupljanja premija niti kapaciteta za poboljšanje portfelja usluga. Prvo bi se shvatilo kao povećanje poreza, posebno ako se usluge paralelno ne poboljšavaju, dok za potonje su jednostavno potrebna veća sredstva od onih koja su trenutno dodeljena zdravstvu. U međuvremenu, ministarstvo je uvelo neke manje promene u upravljanju koje ne menjaju temelje postojećeg sistema, zasnovanog na privatnom osiguranju i nezi.<sup>231</sup> To oslanjanje na privatne aktere uzrokovalo je njihovu dominaciju nad čitavim sektorom. Podmićivanje i plaćanja iz svog džepa su uobičajena pojava. Mnogi lekari rade dva posla (radeći i u javnom i u privatnom sektoru).<sup>232</sup> Sa svim reformama tu se treba nastaviti oprezno jer je zdravlje domen u kojem su građani najosetljiviji i spremni platiti mito.

<sup>228</sup> Svetska banka, Uslovi poslovanja 2020: Profil privrede Kosova, oktobar 2019, na <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/k/kosovo/KSV.pdf>

<sup>229</sup> Intervju Balkanske grupe sa privatnim preduzetnikom, Priština, 2017.

<sup>230</sup> Balkanska grupa, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, decembar 2019, str. 26.

<sup>231</sup> Ibid. str. 25.

<sup>232</sup> Ibid. str. 26.

Ni obrazovanje se ne snalazi bolje. Otkako je Kosovo počelo da učestvuje u opšte poznatom izveštaju Programa za međunarodno ocenjivanje učenika (PISA) (standardizovana studija kapaciteta učenika koja omogućava uporedno istraživanje), rezultati su bili grozni. Ako su tokom 2015. Kosovci bili daleko ispod proseka OECD u sve tri ispitivane kategorije (čitanje, matematika i nauka), ni u 2018. rezultati nisu bili bolji; u stvari, u nauci su bili gori.<sup>233</sup> Postoji nedostatak predškolskih usluga, nedovoljno sredstava za osnovno i srednje obrazovanje i još uvek nejasan okvir za stručno obrazovanje i usavršavanje.<sup>234</sup> Visoko obrazovanje nije ništa bolje jer je uplitanje Haradinajeve vlade u Kosovsku agenciju za akreditaciju dovelo do njenog isključenja iz evropskih mreža i udruženja, što je šteta od koje još uvek nije sanirana.<sup>235</sup>

### Pregled napretka i izazova u pružanju usluga

Kvalitet javnih usluga i vreme potrebno za njihovo dobijanje su ključni stub reforme javne uprave.<sup>236</sup> Nedavni događaji uključuju poboljšanje interoperabilnosti infrastrukture, povećanje kvaliteta i dostupnosti podataka, smanjenje vremena trajanja izdavanja dokumenata (LK, pasoši, rodni listovi) i povećanje zadovoljstva javnosti efikasnošću upravnih postupaka.<sup>237</sup> Iako je Kosovo zabeležilo poboljšanje u uklanjanju nepotrebnih licenci i dozvola za preduzeća, nije bilo „procesa u pružanju osnovnih usluga centralne vlade za građane, poput obnavljanja lične karte ili registracije vozila“.<sup>238</sup>

Kao i u drugim oblastima javne uprave, „nedostatak jasnih smernica politike i koordinacije vladinih inicijativa sprečava transformativna poboljšanja“ u pružanju javnih usluga.<sup>239</sup> Poboljšanja u pružanju usluga orijentisanih prema građanima i dostupnosti javnih usluga su bila samo „marginalna“.<sup>240</sup> Kosovo se mora usredsrediti na napredak u sledećim oblastima – potrebno je razviti sisteme za prikupljanje povratnih informacija; potrebni su dalji napori u borbi protiv korupcije u pružanju usluga; mora se poboljšati digitalizacija usluga, posebno interoperabilnost među registrima i infrastrukturom za digitalni potpis; popis javnih usluga trebalo bi da omogući pristup standardizovanim informacijama, a vladin portal treba da posluži kao „centralni jedan šalter za pružanje svih digitalnih usluga“; funkcije, standardi, odgovorno osoblje/institucije i odnosi sa pojedinim pružaocima usluga koji se odnose na uslugu „jednog šaltera za sve“ za preduzeća moraju se dodatno šifrovati; potrebno je uskladiti

<sup>233</sup> PISA, 'Napomena o zemlji: Kosovo' u Rezultati PISA 2018, decembar 2019, na [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_KSV.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_KSV.pdf)

<sup>234</sup> Balkanska grupa, Kosovo 2020: Složena agenda za novu vladu, decembar 2019, str. 23.

<sup>235</sup> Ibid. str. 24.

<sup>236</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2015, Izveštaj o osnovnim merenjima, april 2015, na [http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline\\_Measurement\\_2015\\_Kosovo.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline_Measurement_2015_Kosovo.pdf)

<sup>237</sup> SIGMA, Principi javne uprave – Kosovo\* 2019, Izveštaj o praćenju, maj 2019.

<sup>238</sup> Ibid, str. 12

<sup>239</sup> Ibid, str. 4

<sup>240</sup> Ibid.

posebne zakone sa Zakonom o opštem upravnom postupku; treba razviti alate i okvire za upravljanje kvalitetom; potrebno je uspostaviti zajedničke standarde za pružanje usluga i primenjivati politiku i nadgledanje u skladu sa tim standardima.<sup>241</sup>

## Lokalno vlasništvo i politička volja

Nedostatak lokalnog vlasništva je stalno prepoznavan kao prepreka za stvarne reforme u mnogim sektorima. To je zbog određenog trenda donosioca odluka da opravdaju reforme zato što ih neki spoljni donator želi i spreman je da doprinese povezanim troškovima, a ne zato što razumeju koristi od njihovog sprovođenja i što dele istu viziju. Primenjeno na RJU, može se argumentovati da je glavni pokretač koji stoji iza toga poslednjih godina insistiranje Evropske komisije, a ne verovanje da je javnoj upravi potrebno poboljšanje ili da može biti bolja. Iako je proces konsolidacije države znatno napredovao, institucije se i dalje uveliko oslanjaju na spoljnu podršku za pokretanje i sprovođenje reformi.

Ovo oslanjanje stvara značajne izazove. Kretanja i kratkoročni ugovori međunarodnog osoblja i tehničkih pomoćnika mogu rezultovati nedostatkom institucionalnog pamćenja i održivosti reformi. Na primer, GIZ je finansirao stručnjaka za izradu novih postupaka u nastavnom planu i programu u koordinaciji za KIJU. Međutim, nakon tri godine sa KIJU, ugovor stručnjaka je istekao, a procedure su ostale nedovršene.<sup>242</sup>

Sa druge strane, perspektiva Kosova prema EU glavni je pokretač reformi. Element koji je ranije doprinosio nedostatku političke volje za angažovanje u RJU bio je nedostatak kodifikovane perspektive EU, a pre SSP.<sup>243</sup> Iako je 2008. započeo partnerski dijalog između EU i Kosova, bilo je teško motivisati političke aktere da preduzmu reforme bez definitivne perspektive za članstvo u EU. Iako je trgovina bila ključno pitanje koje je zahtevalo političku energiju, diplomatski odnosi nisu se smatrali formalizovanim ili održivim pre Sporazuma.

Reforme preduzete pre SSP su politički lideri zloupotrebili. Na primer, 2009. je postojala inicijativa da se podstaknu kvalifikovani kandidati da se pridruže civilnoj službi. Veća plata je ponuđena kandidatima sa master diplomom, doktoraturom ili radnim iskustvom u inostranstvu.<sup>244</sup> Međutim, političari su zloupotrebili ovaj program, dajući veće plate političkim pristalicama i kronijima (prijatelji i podobni). Naravno, neki su se političari zalagali za reformu javne uprave. Na primer, bivša ministarka za evropske integracije, Vlora Çitaku, je predložila

<sup>241</sup> Ibid.

<sup>242</sup> Intervju Balkanske grupe sa a službenikom GIZ, Priština, 2017.

<sup>243</sup> Intervju Balkanske grupe sa a savetnikom vlade, Priština, novembar 2018.

<sup>244</sup> Šema za kadrovski fond je uspostavljena na osnovu odluke Vlade Kosova da privuče, održi i razvija iskustvo, kvalifikacije i veštine osoblja na strateškim i prioritnim pozicijama relevantnih državnih organa. Šema je omogućila konkurentne plate u odnosu na privatni sektor i međunarodne organizacije za određeni broj pozicija u civilnoj službi, koje su od prioriteta i od strateškog značaja za vladu.

nacionalno testiranje državnih službenika na svim nivoima.<sup>245</sup> Međutim, ova inicijativa naišla je na trenutni politički otpor i njen predlog nikad nije stigao do Skupštine. U medijima su je napali za, bukvalno prevedeno, „ljubljenje sa strancima“.<sup>246</sup>

Naglasak koji je EU stavila na sveobuhvatnu reformu javne uprave kao rezultat potpisivanja SSP je pomogao da RJU stekne zamah. Politička podrška se povećala (iako nedovoljno) pošto su bitne i dokazane reforme javne uprave postale uslov za integraciju u EU. Posvećenost i oslanjanje na podršku EU je rezultovalo modernim zakonodavnim okvirom za izgradnju profesionalne civilne službe i javne uprave. Međutim, napredak na papiru se nije odrazio na terenu, a primena je često zaostajala za planom.<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> U predlogu je sugerisano da se omogući obuka za one koji su imali loše rezultate na testiranju. Alternativno, oni bi bili otpušteni za godinu ili dve. O odluci bi bili obavješteni unapred, tako da bi imali vremena da potraže posao negde drugde.

<sup>246</sup> Za primer bombastičnog i obmanjujućeg izveštavanja u medijima, vidi sledeći članak objavljen u medijskoj kući koja podržava LDK. Bota Sot, Vlora Çitaku govori o ljubavnoj vezi sa Žboogarom!, 6. oktobar 2013, na: <http://botasot.info/kosova/244881/vlora-citaku-flet-per-lidhjen-e-dashurise-me-zhbogarin/>

<sup>247</sup> SIGMA, *Izveštaj o oceni za Kosovo za 2012*, Izveštaji za ocenu zemalja, oktobar 2012, na [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/kosovo-assessment-report-2012\\_5jz2rqljfmw-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/kosovo-assessment-report-2012_5jz2rqljfmw-en)

## PUT DALJE: ZAKLJUČAK

Iako se regulatorni okvir poboljšao poslednjih godina donošenjem novih zakona i (dela) odgovarajućih propisa, za njihovo efektivno sprovođenje će biti potrebna politička posvećenost koja nije bila prisutna u prošlosti. Lista nerešenih zadataka je obeshrabrujuća, što pokazuje i spisak predloženih preporuka.

Prava reforma zahteva proaktivan pristup, sprovođenje radnji i prioriteta koji su osmišljeni i uneti u strategije, a stalni nadzor je preduslov za analizu i razumevanje nivoa ispunjenja. Dosta često u prošlosti zvučne strategije nisu uspele jednostavno zato što nije postojala stvarna namera da se isprate do kraja i ostajale su mrtva slova na papiru. U nekim slučajevima, čak i kada je postojala volja, nedovoljni mehanizmi za nadgledanje su rezultovali lošom implementacijom.

Stoga se javna uprava danas suočava sa značajnim izazovima. Civilni službenici i dalje neće biti pozivani na odgovornost ako se procesi zapošljavanja oslanjaju na političke veze više nego na zasluge, a ocenjivanje vrši *pro forma*, a ne na osnovu stvarnog učinka. Ovaj nedostatak odgovornosti ima direktan uticaj na efikasnost i kvalitet usluga jer praktično nema posledica za neispunjavanje dužnosti pozicije. Zakonodavna radnje će i dalje biti neophodne, jer će biti potrebna određena revizija Zakona o javnim službenicima da bi se prilagodio zahtevima Ustavnog suda, dok je novi Zakon o platama sada potrebniji nego ikad. Istovremeno, potrebno je uskladiti nekoliko konkretnih administrativnih postupaka sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

Ali vlada ima dovoljno prostora da deluje na izvršnom nivou; izrada politika i dalje predstavlja problem i često postoji malo veza između inicijativa i aktivnosti politika. Budžetsko planiranje, a posebno izvršenje, se treba poboljšati, što će zahtevati obimne obuke civilnih službenika. Interni procesi, hijerarhijske linije i odgovornosti još treba razjasniti, posebno u pogledu nezavisnih agencija i u velikoj meri lokalnih administracija. Prevazilaženje svih ovih pitanja će zahtevati prelazak sa reči na dela uz podršku dovoljno resursa i stalan nadzor i nadgledanje njihovog učinka.



Balkanska grupa za politička istraživanja je nezavisan istraživački centar sa sedištem u Priština, Kosovo. Mi pružamo blagovremene analize politika i preporuke za širok spektar pitanja državotvornosti; institucionalnu i demokratsku konsolidaciju; integraciju manjina i dobrosusedske odnose; evropske integracije i promene politika. Imamo decenije iskustva u izveštavanju i razvoju politika, strateškog razmišljanja i zagovaranja pri vladinim, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Naše rigorozno, detaljno, nepristrasno izveštavanje, uvek zasnovano na dubinskom terenskom radu, predstavlja srž našeg rada. Mi idemo dalje od mejnstrim pozicija i težimo da napravimo promene kroz preporuke o politikama koje su kreativne, izvodljive, dobro izmerene i usmerene na budućnost kako bi pomogli u izradi snažnih, vibrantnih demokratija, prosperitetnih država i društava zasnovanih na vladavini prava na Zapadnom Balkanu.

Mi se bavimo zagovaranjem na visokom nivou, na domaćem, regionalnom i međunarodnom nivou, utičući na diskusije o politikama i opcijama u vezi sa unutrašnjim poslovima i evropskim politikama prema zapadnom Balkanu.

Balkanska grupa je razradila druge alate i platforme za postizanje ove promene:

**Dijalog o politikama** promovise unutrašnji kosovski dijalog, koheziju i agendu za izradu reformi.

**Forum za politiku (forum visokog nivoa istraživačkih centara za zagovaranje)** posvećen je unapređenju dijaloga između civilnog društva i institucija.

**Grupa za zagovaranje politika Kosovo-Srbija (forum za prekograničnu saradnju civilnog društva)**, koja ima za cilj komuniciranje, promovisanje i unapređenje dijaloga ka potpunoj normalizaciji između Kosova i Srbije i njihovih društava.

**Žene u politici** promovise osnaživanje žena i devojaka; njihovu sigurnost i inkluziju; i zalaže se na jačanju uticaja kluba poslanica i dosegne širom Kosova Platforma dijaloga promovise proces dijaloga između Kosova i Srbije informisanjem šire javnosti i pokretanjem debate o sporazumima, prednostima i izazovima dijaloga.



Norwegian Embassy