



Republika e Kosovës  
Republika Kosova - Republic of Kosovo  
*Qeveria - Vlada - Government*

---

Br. 06/145

Datum: 15. 05.2017

Na osnovu člana 92. stav 4 i člana 93. stav 4 Ustava Republike Kosovo, člana 4. Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, izmenjen i dopunjen Pravilnikom br. 07/2011, i člana 19. Pravilnika o radu Vlade Republike Kosovo br. 09/2011, Vlada Republike Kosovo na sednici održanoj 15. maja 2017. godine, donela:

**ODLUKU**

1. Usvaja se Koncept dokumenta o organizaciji javne uprave Republike Kosova.
2. Obavezuje se Ministarstvo javne uprave i ostale nadležne institucije na sprovođenje ove odluke.
3. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja.

**Isa MUSTAFA**

Premijer Republike Kosovo

**Dostavlja se:**

- Zamenicima premijera
- Svim ministarstvima (ministrima)
- Generalnom sekretaru KPR-a
- Arhivi Vlade



**Republika e Kosovës**  
**Republika Kosova-Republic of Kosovo**  
*Qeveria - Vlada - Government*  
*Ministria e Administratës Publike*  
*Ministarstvo Javne Uprave - Ministry of Public Administration*

**KONCEPT DOKUMENTA**  
**ZA ORGANIZACIJU JAVNE UPRAVE REPUBLIKE KOSOVO**

Priština, januar 2017

# **Naslov: NACRT KONCEPT DOKUMENTA ZA ORGANIZACIJU JAVNE UPRAVE REPUBLIKE KOSOVO**

## **Poglavlje 1: Uvod**

Racionalizacija Javne uprave predstavlja jedan od najznačajnijih opštih ciljeva predviđenih u strategiji za modernizaciju javne uprave. Ministarstvo javne uprave kao resor Vlade, posebno i veoma značajno mesto je posvetila aktivnostima koji omogućavaju što veću efikasnost u oblasti civilne službe, organizaciji javne uprave i platama u javnom sektoru. Ove promene Ministarstvo javne uprave je predvidela prilikom izmene pravnog okvira u cilju povećanja efikasnosti uprave, delotvorne i jasne organizacije javne uprave, proširenja delokruga zakona (različito od Zakona o državnoj administraciji) predviđajući na jasan način osnovne principe i minimalna pravila koje se odnose na osnivanje, unutrašnju organizaciju, odgovornost, upravljanje, saradnju, delegiranje, nadzor i regionalnu organizaciju organa Javne uprave i određivanje tipologije javne uprave.

U okviru Godišnjeg plana rada Vlade, deo za oblast organizacije Javne uprave, koji je proistekao na osnovu nalaza odeljenja iz Ministarstva javne uprave, drugih državnih organa i na osnovu nalaza Izveštaja Evropske komisije za Kosovo za 2016. godinu, u kojima se naglašava da opšta organizacija državne uprave ne ide u prilog funkcionisanju sistema odgovornosti. Slab pravni okvir je doveo do dvostrukih odgovornosti u više od 70 vladinih agencija i veliki broj neustavnih institucija koje izveštavaju direktno Skupštini. Skupština često nema snagu i kapacitet da na efikasan način nadgleda njihove aktivnosti.

Na kraju, vredi napomenuti da Izveštaj Evropske komisije o Kosovu, od dana 9.11.2016, u vezi sa reformom javne uprave, pominje da tokom sledeće godine, Kosovo mora posebno osigurati da celovitost planiranih zakonskih akata koji se odnose na civilnu službu, plate i organizaciju državne uprave, budu pripremljeni na koordinirani način u sveobuhvatnom procesu zasnovanom na dokazima, na osnovu usvojenih koncepata na nivou Vlade.<sup>1</sup> Takođe, što se tiče odgovornosti uprave, Izveštaj ocenjuje da je Vlada posvećena izradi i razvoju zakona o organizaciji državne uprave, kao i zakona o civilnoj službi i zakona o platama, u cilju stvaranja odgovorne i depolitizovane javne uprave.

---

<sup>1</sup> Kosovo\* 2016 Report of European Commission, Commission Staff Working Document, Brussels, 9.11.2016 SĚĚD(2016) 363 final, strana 10

Vlada Kosova je usvojila Strategiju za modernizaciju javne uprave u septembru 2015. godine, kao deo strateškog okvira za reformu javne administracije. Ova strategija obuhvata tri oblasti koje spadaju u nadležnost Ministarstva javne uprave (MJU): 1) civilna služba, 2) pružanje javnih i administrativnih usluga, i 3) reorganizacija i odgovornost u javnoj upravi. U cilju rešavanja ovih elemenata, MJU je počela sa dopunom pravnog okvira koji će kasnije omogućiti i preduzimanje odgovarajućih koraka na ispunjavanju ciljeva iz strategije. Unutar pravnog okvira, MJU planira izmenu i dopunu Zakona br. 03/L-189 o državnoj upravi, koji nakon izmene i dopune će biti preimenovan u Zakon o organizaciji javne uprave. Ovim zakonom biće utvrđeni elementi organizacije i funkcionisanja javne uprave preko državne uprave, uključujući institucije i nezavisne agencije koje su osnovane od strane Skupštine Kosova<sup>2</sup>.

Uprkos tome, i imajući u vidu značaj ovog procesa, Evropska komisija zajedno sa predstavnicima Republike Kosovo na poslednjem sastanku Posebne grupe za Javnu upravu, doneli su zajednički zaključak: "da se osigura da zaključci PGRJU-a<sup>3</sup> iz 2015. godine, u vezi tri nacrta zakona (Zakon o civilnoj službi, Zakon o platama i Zakon o organizaciji javne uprave) će biti sprovedeni i da će ova tri zakona biti pripremljeni na koordiniran način i da će biti poslati u Skupštinu u isto vreme kao paket. Pre pripreme ova tri zakona, na osnovu dosadašnjeg rada i najkasnije do kraja 2016. godine, kosovske vlasti će pripremiti koncept-dokument (koncept-dokumente) koji će pružiti analizu stanja i koji će predložiti rešenja o tome kako treba da bude organizovana državna uprava i civilna/javna služba, uključujući plate. OECD/SIGMA će obezbediti podršku za pripremu koncept-dokumenta. Završetak ove aktivnosti je garantovana potpisivanjem zajedničkog pisma o obavezama tri ključna ministra u ovom procesu, ministra MJU, MEI i MF.

Takođe treba napomenuti da u ovom kontekstu moraju se uzeti u obzir i zahtevi SSP-a, u okviru kriterijuma iz oblasti javne uprave, koji moraju biti ispunjeni od strane vlade i relevantnih institucija Republike Kosovo u skladu sa članom 120. SSP-a, naglašava punu konsolidaciju pravnog okvira (usvajanje primarnog i sekundarnog zakonodavstva, izmena/dopuna) i sprovođenje politika i zakonodavstva u celini.

Između ostalog, *Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPSSSP)*, kao zahtev koji proističe iz SSP-a, u okviru kriterijuma za oblast javne uprave, koji moraju biti ispunjeni od strane vlade i relevantnih institucija Republike Kosovo u skladu sa članom 120. SSP-a, naglašava punu konsolidaciju pravnog okvira (usvajanje primarnog i sekundarnog zakonodavstva, izmena/dopuna) i sprovođenje politika i zakonodavstva u celini, u cilju stvaranja apolitične i profesionalne civilne službe, zasnovane na zaslugama i pod dobrom

---

<sup>2</sup> Izveštaj GAP o institucijama i nezavisnim agencijama: Radni odnos, platni sistem, unutrašnja organizacija i odgovornost.

<sup>3</sup> Zaključci sa Petog sastanka posebne grupe za reformu javne uprave, održanog 2. juna, 2016.

upravom. Dakle, MJU na osnovu toga treba da završi pravni okvir kroz izmenu i dopunu zakonodavstva u javnoj upravi. Izmene/dopune će biti izvršene kako bi se izbegle prepreke koje su identifikovane tokom sprovođenja ovih zakona. Prema NPSSSP, zakoni koji će biti izmenjeni i dopunjeni tokom 2016. godine su: Zakon o civilnoj službi Republike Kosovo; Zakon o državnoj administraciji; Zakon o upravom sporu; i izrada Zakona o platama u javnom sektoru. Pošto na poslednjem sastanku PGRJU-a je preporučeno da nacrti zakona o javnoj upravi idu u paketu, i da njima prethodi proces izrade koncept dokumenata i širokih konsultacija sa javnošću, MJU tokom 2016. godine ima za cilj izradu ovih koncept dokumenata, a zatim i izradu nacrt zakona (tokom 2017. godine). Nakon stupanja na snagu zakona, biće izmenjeni i dopunjeni i postojeći podzakonski akti i biće izrađeni novi podzakonski akti koji proizilaze iz ovih zakona.

Uređenje zakonskog okvira koji će omogućiti realizaciju navedenih pitanja u okviru reforme javne uprave u celini i civilne službe posebno, povezano sa objektivom Vlade Br 2,5, sprovođenje reformi javne administracije preko kvalitativnog pregleda i količina državne agencije uključujući potrebni zakonski okvir i aktivnosti 2.5.2 uređenje zakonodavstva u oblasti organizacije Javne Uprave, Civilne Službe, Plata, Administrativnih Sporovima, i za slobodu asocijacija NVO-je

Iz gore navedenog, jasno se vidi posvećenost Vlade Republike Kosovo u uspostavljanju pravnog okvira u vezi sa organizacijom Javne uprave.

## **Poglavlje 2: Opis i definicije ključnih pitanja**

### **Sekcija I: Ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije**

#### ***2.1. Objašnjenja i informacija***

##### **Uvod**

Prema širem mišljenju, uprave tri stuba vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) su deo javne uprave, zajedno sa drugim institucijama navedenim u Ustavu.

Naročito, Ustav Kosova, u poglavlju XII, odnosno članovi 132-141, eksplicitno obezbeđuje neke od nezavisnih institucija/organa, kao što su: Ombudsman, Glavni revizor, Centralna izborna komisija, Centralna banka Kosova i Nezavisna komisija za medije. Osim toga, član 142,

Poglavlje II Ustava, predviđa pravo Skupštine Kosova da uspostavi agencije koje su nezavisne od izvršne vlasti.

Na osnovu ovog člana, Skupština Kosova je uspostavila 23 nezavisne agencije, deo koji ima klasičnu izvršnu vlast, kao što su: Agencija za besplatnu pravnu pomoć, Kosovski savet za kulturno nasleđe, Kosovska agencija za imovinu, Kosovska agencija za privatizaciju itd. Broj ovih agencija, zajedno sa institucijama koje su direktno predviđene Ustavom, je 32 ustavne i nezavisne agencije.

I ustavne institucije i nezavisne agencije/institucije su osnovane putem posebnih zakona koji su ili u vezi sa organizacijom ili funkcionisanjem iste (slučaj sa sudskim institucijama, koje su osnovane u skladu sa Zakonom br. 02/L-25 o osnivanju Kosovskog instituta za pravosuđe) ili horizontalnog tipa koji reguliše određene društvene odnose, i sadrži odredbe o osnivanju, organizaciji i funkcionisanju agencije (slučaj Agencije za besplatnu pravnu pomoć, koja je osnovana u skladu sa Zakonom br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći).

Osim toga, ovi zakoni u nekim slučajevima upravljaju i pitanjima koja su regulisana horizontalnim zakonima koji sadrže posebna/odstupajuća pravila za radni odnos, plate, unutrašnju organizaciju, upravljačke strukture itd, koja podrivaju ulogu horizontalnih zakona, a u nekim slučajevima čak i propisuju pravila koja su, u stvari, u suprotnosti sa horizontalnim zakonom.

Zbog nedostatka okvirnog zakona, ako želimo da preispitamo zakone koji uspostavljaju nezavisne institucije/agencije, lako je za proceniti da ovakvi zakoni ne sadrže standard za podešavanja u pogledu organizacije i funkcionisanja, što je dodatno doprinelo fragmentovanom pravnom okviru u pogledu ustavnih institucija i nezavisnih agencija/institucija.

U odeljku ispod ćemo razraditi problematična pitanja identifikovana u vezi sa ustavnim institucijama i nezavisnim agencijama/institucijama.

### **Pitanje 1: Uspostavljanje nezavisnih agencija**

**Problem 1:** Za razliku od ustavnih institucija koje su utvrđene Ustavom, koje su potom organizovane, i funkcionišu u skladu sa posebnim zakonima (uglavnom kao uslov samog Ustava), i značajan broj nezavisnih agencija je formiran sa zadatkom izvršavanja klasičnih izvršnih funkcija, što podrazumeva da bi ove agencije trebalo da budu u okviru sistema državne uprave, i vode se i pod nadzorom su Vlade Kosova. Nakon osnivanja ovih agencija, i određivanje njihove funkcije, princip podele vlasti, definisan članom 4. Ustava, nije uzet u obzir.

Prema ovom članu, Skupština Kosova sprovodi zakonodavnu vlast (član 4, stav 2) i parlamentarnu kontrolu (član 4, stav 4, kraj rečenice) u odnosu na aktivnosti izvršne vlasti. S druge strane, Vlada Kosova je odgovorna za „državne politike“ i „sprovođenje zakona“ (član 4, stav 4). U sistematskom tumačenju člana 142, člana 4, člana 132. i 141. Ustava, Skupština

Kosova može uspostaviti nezavisne institucije i agencije samo za obavljanje funkcija kako bi ispunila svoju ustavnu ulogu, što bi trebalo da obuhvati institucije koje vrše „specijalizovane parlamentarne“ funkcije nad aktivnostima izvršne vlasti, ili slične funkcije kao što su: na primer, u oblasti konkurencije uopšte, koja po pravilu treba da održe nezavisnost od izvršne vlasti i regulatora tržišta, u slučaju da se njihova funkcija bolje obavlja ako su nezavisne. S druge strane, Vlada Kosova treba da bude odgovorna za kompletne izvršne aktivnosti, uključujući sve klasične izvršne funkcije, koje su trenutno podeljene između nekoliko nezavisnih agencija, i da izveštava Skupštini o realizaciji ovih funkcija, čime se eliminišu postojeće podele.

*Kao zaključak, nedostatak skupa negativnih kriterijuma (u duhu ustavnih odredbi) koji zaustavljaju formiranje nekoliko nezavisnih agencija u skladu sa članom 142. Ustava, koje obavljaju izvršnu funkciju, u praksi u suprotnosti sa članom 4. Ustav koji garantuje podelu vlasti, stvarajući da Skupština ne uspeva da obavi ustavne funkcije (funkcija nadzora izvršne vlasti), a Vlada (obavljanje izvršne funkcije poverene Ustavom).*

## **Pitanje 2: Okvir odgovornosti za ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije – izveštavanje i nadzor**

**Problem 2:** Mehanizmi odgovornosti nezavisnih institucija i agencija, izraženi u pogledu izveštavanja i nadzora nedostaju, nejasni su, ili su obrađeni na *ad hoc* osnovi u okviru posebnih zakona za uspostavljanje ovih institucija, i time su ovi mehanizmi nepotpuni. S druge strane, čak i kada se jave, uglavnom je formalno, i ne proizvode nikakve pravne posledice.

Ne postoje pravila za nezavisne regulatorne agencije u vezi sa njihovim izveštavanjem o učinku tržišta na Kosovu (s obzirom na njihove nadležnosti kao regulatorne). Isto tako, ne postoji pravilo u pogledu razmene informacija između regulatorne i izvršne vlasti (u ovom slučaju resorno ministarstvo koje se bavi politikama u regulatornoj oblasti).

Izveštaj „Pregled nezavisnih institucija i agencija Skupštine i centralnih vladinih institucija“<sup>4</sup>, s obzirom na odgovornost i izveštavanje, napominje da nema jasnih linija odgovornosti u nezavisnim institucijama i agencijama. Neke nezavisne institucije i agencije Skupštine nemaju izveštavanje Skupštini koje je definisano zakonom, neke praktično izveštavaju Skupštini, neke šalju izveštaj samo u informativne svrhe, a postoje i druge kod kojih je izveštavanje definisano zakonom, ali neizveštavaju Skupštini. Ne postoji ni jedan dokument u Skupštini Kosova koji će pokazati koja agencija izveštava kojem skupštinskom odboru, a to je urađeno u praksi „od slučaja do slučaja“, i postoji samo jedna osoba u Skupštini Kosova koja služi kao koordinator za nezavisne institucije i agencije. Ne postoje definisana pravila koja navode svaku meru ili sankcije protiv odbora čiji godišnji izveštaj nije odobren. Shodno tome, postoje nezavisne institucije i agencije čiji je godišnji izveštaj odobren u odboru, a ne na plenarnim sednicama Skupštine, postoje i druge institucije i agencije čiji izveštaji nisu odobreni u odboru, već na sednici, a tu su i agencije čiji izveštaji nisu odobreni u odboru ili na plenarnoj sednici.

<sup>4</sup> „Pregled nezavisnih institucija i agencija Skupštine i centralnih organa vlasti“, Decembar 2016

Što se tiče odgovornosti javnosti, isti izveštaj navodi: institucije i agencije Skupštine, sa izuzetkom Saveta bezbednosti Kosova i Kosovske obaveštajne agencije, sve ostale institucije i agencije u okviru Skupštine imaju zvaničan veb-sajt gde su mogle da objavljuju godišnji izveštaj. Ove dve institucije nemaju zvanične internet stranice i naravno njihovi izveštaji nisu javni. Međutim, čak i unutar grupe institucija i agencija koje imaju zvanične internet stranice, regularnost objavljivanja godišnjih izveštaja se razlikuje. Na primer, Agencija za upravljanje memorijalnim kompleksima (AUMK) je objavila samo izveštaj za 2014, a Organ za zaštitu konkurencije Kosova je objavio izveštaje za 2008. i 2009. godinu, ali ti izveštaji nisu dostupni, i izveštaji Agencije za privatizaciju Kosova za 2014. i 2015. takođe nisu dostupni.

***Kao zaključak, pravni okvir za odgovornost, nadzor i izveštavanje ustavnih institucija i nezavisnih institucija/agencija je fragmentiran, nepotpun i nedosledan.***

### **Pitanje 3: Unutrašnja organizacija u ustavnim institucijama i nezavisnim institucijama/agencijama**

**Problem 3:** Unutrašnja organizacija ustavnih institucija i nezavisnih institucija/agencija nije u skladu i predviđena je uglavnom posebnim zakonima (osnivanje) na osnovu „od slučaja do slučaja“, koji se zajedno odlikuju sledećim nedostacima pravnih nejasnoća:

- nestandardizovane strukture kako u određivanjima i nivoima (u Ombudsmanu postoje 5 nivoa: služba, sektor, odeljenje, divizija, kancelarija),
- nedostatak propisa u vezi sa procedurama i nadležnosti za odobravanje unutrašnje strukture i organizacione strukture,
- nedostatak pravnih mehanizama za utvrđivanje unutrašnje organizacije, kako u sadržaju tako i u obliku (u nekim slučajevima postoje propisi, u drugim slučajevima administrativna uputstva, a postoje slučajevi koji su definisani odlukama, ne postoje standardna određivanja šta ovaj zakon treba da sadrži),
- osnovna struktura unutar institucija nije definisana,
- ne postoje jedinstvena pravila u vezi sa organizovanjem političkih kabineta.

***Kao zaključak, unutrašnja organizacija nije dosledna i nedostaju pravila u pogledu nivoa, nadležnosti i zakona kojima se utvrđuje unutrašnja organizacija, koja je praćena problemima, posebno u sprovođenju zakona o civilnoj službi i platama.***

### **Sekcija II: Državna uprava**



## Uvod

Državna uprava je regulisana Zakonom br. 03/L-189 o državnoj upravi Republike Kosovo, koji je stupio na snagu 2010. godine, a koji po prvi put definiše pravni okvir za organizaciju, saradnju i upravljanje organima koji vrše izvršnu vlast.

Član 20. ovog Zakona predviđa podelu (teorijski) u dve glavne kategorije institucija državne uprave: institucije direktne i indirektno državne uprave.

Direktno institucije su: najviši organi državne uprave, centralni organi državne uprave, organi lokalne državne uprave, opštine, u vezi sa delegiranim državnim nadležnostima.

Indirektno institucije predviđaju sledeće: opštine u pogledu sopstvenih i širih nadležnosti (decentralizacija), nezavisni organi državne uprave sa statusom pravnog lica i pravnih lica u vezi sa delegiranim nadležnostima države.

Iako ovaj zakon uspostavlja pravni okvir u vezi sa državnom upravom, njen uski opseg nije uključio druge organe koji su deo državne uprave, čime se direktno utiče na primenu zakona i plata u državnoj službi. Osim toga, u nekim slučajevima se ovaj zakon sprovodi na sporedan način, čak i za samu državnu upravu, čime se podriva njegova uloga (član 16. stav 1. ZDU-a).

Iako član 20. definiše tipologije državne uprave, nedostatak jasnih kriterijuma za uspostavljanje centralnih organa je izazvao da se taj broj povećava iz godine u godinu. S druge strane, postojanje određene tipologije koja zavisi od viših organa, koji su nezavisna tela, za koje su dogovori vrlo uopšteni (pravna lica koja obavljaju poslove državne uprave koji zahtevaju visok stepen nezavisnosti u javnom interesu) i nedostatak diferencijacije, učinili su situaciju još složenijom. Iako je u skladu sa zakonom državne uprave, ova tela su u stvari utvrđena zakonom, postoje slučajevi u kojima zakoni koji su uspostavili centralne organe i nezavisna tela sadrže posebna pravila koja su u suprotnosti sa zakonom o državnoj upravi u pogledu statusa (samoopredeljenje nekih tela kao nezavisnih), unutrašnje organizacije, ovlašćenja za usvajanje unutrašnje organizacije itd.

### Pitanje 1: Osnovni principi

**Problem 1:** Osnovni principi su glavni politički stubovi koji su postavljeni i usmeravaju zakonodavca o tome kako da reguliše određene društvene odnose unutar zakona. U slučaju važećeg zakona, postavljeni principi su deficitarni ili izmešteni jer nisu principi koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje državne uprave. U tom kontekstu, sledeći principi nedostaju: jedinstvo i hijerarhija; odgovornost; decentralizacija i jasnoća u ustupanju i raspodeli odgovornosti.

## **Pitanje 2: Uspostavljanje centralnih organa i nezavisnih tela**

**Problem 2:** U skladu sa članom 23. Zakona o državnoj upravi, centralni organi državne uprave su organi koji daju ovlašćenja na celoj teritoriji Kosova, oni su podređeni, ili su potčinjeni određenog ministarstva, a u posebnim slučajevima, podređeni Kancelariji premijera. Dok su njihove propisane dužnosti: neministarske dužnosti, naročito pripremne, savetodavne ili dužnosti preispitivanja; ostali administrativni poslovi sa ciljem olakšavanja nadležnom ministarstvu iz rutinskih poslova i zadataka za koje se traži visok stepen specijalizacije. Takve veoma opšte korekcije su se pokazale, u praksi, kao veoma manjkave i problematične. Što se tiče njihovog osnivanja u skladu sa zahtevima stava 2. člana 28. ZDU-a, to je zakon koji uvek ne uzima u obzir zadatke koje ove agencije definišane u članu 23. mogu da obavljaju, u nekim slučajevima određivanjem nadležnosti za donošenje politika koje su tipične funkcije ovog ministarstva. Uspostavljanje centralnih organa zakonom je dozvolilo da neki posebni zakoni propišu prilagođavanja preko zakona o državnoj upravi, zakona o civilnoj službi i zakona o platama državnih službenika (slučaj sa Zakonom o Policijskom inspektoratu Kosova). Osnivanje ovih tela prema zakonu je pogoršalo njihovo eventualno restrukturiranje od strane Vlade.

Nedostatak analize troškova i koristi i filtera koji bi trebalo da se koristi u vezi sa osnivanjem centralnih organa je prouzrokovao da su neke strukture, koje su ranije funkcionisale uglavnom kao divizije ili odeljenja, sada uspostavljene kao centralni ili nezavisni organi.

Ministarstva su uspostavila centralne organe koji su u većini slučajeva bili odeljenja u ministarstvima pre nego što su postale agencije. U drugom slučaju, postoji oko 10 centralnih organa koji su niži od 10 (Kosovska agencija za energetska efikasnost sa 4 zaposlena, dok Nacionalni autoritet za kvalifikacije ima 6 zaposlenih). Razlozi za njihovo osnivanje mogu se sažeti na sledeći način: upravljačka nezavisnost i nije pod generalnom sekretarom, veća budžetska nezavisnost u odnosu na nivo odeljenja, mogućnosti za zapošljavanje i imenovanje generalnog direktora ili izvršnog direktora kao šefa centralnog organa (agencije) sa istim nivoom i zaradama kao generalni sekretar Ministarstva. Na taj način stvorili smo 46 centralnih organa državne uprave koji imaju različite denominacije, ali generalno administrativne strukture su odvojene od divizije i odeljenja i van nadzora generalnog sekretara, ali potčinjene ministru.<sup>5</sup>

Što se tiče organa koji su podređeni višim organima (Kancelarija premijera i ministarstva), postoji nedostatak aranžmana u vezi sa organima koji imaju status pravnog lica i vrše administrativne poslove koji ne zahtevaju stalne i direktne smernice i nadzor, a koje se delimično ili potpuno finansiraju sličnim pravnim sredstvima, osim budžeta (javni univerziteti, bolnice, javna sredstva itd).

Nezavisni organi (autonomne agencije) u svojstvu organa indirektno državne uprave su regulisani članom 26. Zakona o državnoj upravi, odnosno oni su pravna lica osnovana sa ciljem da kontinuirano obavljaju poslove državne uprave koji zahtevaju u javnom interesu visok stepen nezavisnosti, dok stepen nezavisnosti ima veze sa imenovanjem osoblja, finansijskog upravljanja, unutrašnje organizacije i obavljanja administrativnih poslova i nadzora, što je

<sup>5</sup> Pregled nezavisnih institucija i agencija Skupštine i centralnih organa vlasti.

odobreno odgovarajućem organu i odgovara zahtevima administrativnih poslova koje obavlja odgovarajući organ. Ovi organi u skladu sa članom 26. stav 4. Zakona o državnoj upravi, moraju biti uspostavljeni pomoću posebnog zakona. Kao što je prikazano, kriterijumi/odredbe ZDU-a ovih agencija su veoma opšti i sa nedostacima na osnovu karakteristika navedenih gore (kontinuitet upravne delatnosti, nezavisnost u interesu javnosti), što je u praksi uticalo na formiranje tela koja su se kvalifikovala kao nezavisna sa ciljem da uživaju gore pomenutu nezavisnost (kao što je slučaj sa Agencijom za upravljanje u vanrednim situacijama, Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima).

Nedovoljna regulacija i nedostatak odgovarajuće diferencijacije između ove dve vrste organa, stvorili su mnoge probleme u praksi, a posebno zbog tendencije da uživaju određeni stepen nezavisnosti, mnogi organi koji bi zapravo trebalo da su centralni organi, posebni zakonima su utvrđeni/smatraju se nezavisnim telima.

Osim toga, propisi u vezi sa organima koji pružaju direktne javne usluge građanima, koji se mogu uspostaviti visokim organima ili njihovim podređenim organima ili njihovim teritorijalnim ograncima.

*Kao zaključak, centralni organi su uspostavljeni bez ikakvog opravdanja da mogu da obavljaju poslove bolje nego unutrašnje strukture, imaju mali broj zaposlenih, ostvarujući funkcije donošenja politika. Zakoni o njihovom osnivanju sadrže odstupajuće odredbe o organizaciji, statusu zaposlenih i platama. Nezavisna tela su osnovana u nekoliko slučajeva bez opravdanog osnova, dok je u drugim slučajevima nekoliko organa uspostavljeno kao nezavisni, ali imaju sve karakteristike centralnih organa. Ne postoje jasni kriterijumi za uspostavljanje centralnih i nezavisnih organa. Ne postoje mehanizmi za organe koji obavljaju direktne javne usluge za građane.*

### **Pitanje 3: Unutrašnja organizacija organa državne uprave**

**Problem 3:** Unutrašnja organizacija organa državne uprave je regulisana Poglavljem V (čl. 31-50) Zakona o državnoj upravi, koji je postavio pravni okvir u tom smislu, međutim, bilo je identifikovanih nekih problema, posebno u vezi sa pravom koji ovaj zakon ima s obzirom da dodeljivanje funkcionalne strukture posebnim zakonima (stav 1. člana 16).

S druge strane, definicija raznih nivoa unutrašnje strukture (odeljenja i divizije za ministarstava, direkcije i odseci na nivou centralne države), nije bila adekvatna, posebno u slučaju primene mehanizama za napredovanje u karijeri (prenos i napredovanje) za zakonodavstvo državne službe (npr. šef odeljenja može se prebaciti samo u isti platni razred, i da ovaj rang postoji samo u centralnim vlastima, ali ne u ministarstvima). Nedostatak standarda u pogledu postojanja divizija i odeljenja je rezultirao formiranjem ovih fiktivnih struktura (u nekim slučajevima sa samo jednim službenikom).

ZDU u članu 35. stav 5. je isključio iz svog okvira Kancelariju premijera (organizovana je u svojstvu kancelarije, koja je podstavom 1.6.1 stava 1. člana 3. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji KP-a, izjednačena sa statusom centralnih organa). Osim toga, pomenuti član je pogrešno protumačen, isključujući unutrašnju organizaciju centralnih organa koji su u KP-u.

Izuzetno od opšteg pravila da neka odeljenja direktno izveštavaju ministru, dok neke divizije generalnom sekretaru, bila su deficitarna i nepotpuna, stvarajući konfuziju u praksi.

Davanje prava za uspostavljanje strukture koja obavlja funkcije podrške (upravljanje ljudskim resursima, finansijsko poslovanje, IT i drugi uobičajeni zadaci) centralnim organima bez ikakvog kriterijuma, izazvalo je dodatne troškove, i na taj način popunjujući ove organe (Polijski inspektorat, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, sa 75 zaposlenih, organizacija samo u Prištini ima ovu strukturu, iako je samo na nivou odeljenja, dok Agencija za državne registre sa 608 zaposlenih sa centrima za registraciju u svakoj opštini nema ovu pogodnost).

Glava V ZDU-a ne predviđa pravila za organizovanje političkih kabineta.

*Kao zaključak, unutrašnje strukture nisu iste za sve visoke organe i njihove podređene organe, ne postoje jasne linije unutrašnje strukture kod nosioca prava, ne postoje standardi za uspostavljanje unutrašnje strukture, ne postoje kriterijumi za utvrđivanje struktura koji pružaju usluge podrške, a takođe nema pravila o organizaciji političkih kabineta i njihovoj ulozi u ministarskom sistemu.*

#### **Pitanje 4: Teritorijalna organizacija**

**Problem 4:** Sadašnji Zakon o državnoj upravi je predvideo propise u vezi sa teritorijalnom organizacijom, odnosno decentralizovanim organima (u zakonu su tretirani kao lokalni organi). U stvari, sam zakon ima pomešani koncept u pogledu lokalnih organa, tzv. opštinski organi (član 2. stav 1. tačka 4, ponovljeno u stavu 1. člana 24. Zakona o državnoj upravi) koji su decentralizovani organi viših ili centralnih organa utvrđenih na teritoriji jedne ili više opština. Čak i sa obzirom na njihovu unutrašnju organizaciju, regulisanje je nedovoljno i nejasno, kako u pogledu nivoa ove strukture tako i u pogledu izveštavanja lokalnog organa u odnosu na osnivače.

#### **Pitanje 5: Nadzor nad organima državne uprave**

**Problem 5:** Poglavlje VII Zakona o državnoj upravi (čl. 60-66) reguliše nadzor aktivnosti organa državne uprave. U stvari, ovi članovi generalno regulišu neke od instrumenata i procedura nadzora na podeljen način, ali ne predviđaju nadzorne organe (u zakonu se prikazuje kao nadzorni organ, ali nije jasno koji je to), dok je član 60. mnogo generalizovan u tom pogledu. Posebno, regulisanje je nejasno i neadekvatno u kontekstu vršenja nadzora viših organa (premijer

i ministar) njihovim podređenim telima (centralna i nezavisna tela). Nedostaje regulisanje koje određuje viši organ u upravnom postupku.

### **Pitanje 6: Delegacija**

**Problem 6:** Delegacija administrativnih funkcija u opštinama i mehanizam delegacije i obaveza da se obezbedi budžet za ostvarivanje te funkcije je regulisana članom 25. U stvari, ova uredba je nepotpuna jer ne postoje aranžmani u vezi sa delegacijom administrativnih funkcija fizičkim licima, ili u slučaju gde su profitabilni ili u slučajevima kada su neprofitabilni. Ne postoje aranžmani u smislu opravdavanja delegacije, kriterijuma ili postupka delegacije. Ne postoje aranžmani koji se odnose na upravne funkcije koje mogu/ne mogu biti delegirane.

### **Sekcija III: Opštinska uprava**

#### **Uvod**

Lokalna samouprava na Kosovu je regulisana Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi koji je usvojen i stupio na snagu 2008. godine. Ovaj zakon, uključujući i regulisanje organizacije i funkcionisanje lokalne samouprave je takođe regulisalo organizaciju opštinske uprave. U stvari, propis nedostaje i nepotpun je, što direktno utiče na primenu zakona o civilnoj službi.

Ni ZLS, ni ZDU ne sadrže aranžmane u vezi sa delegacijom svojih nadležnosti fizičkim licima i NVO-ima.

Ne postoje aranžmani koji se odnose na jedinice koje obezbeđuju direktne javne usluge građanima na lokalnom nivou.

#### **Pitanje 1: Organizacija opštinske uprave**

**Problem 1:** Unutrašnja organizacija opštinske uprave je predviđena u članovima 62, 65. i 66. U stvari, stav 1. člana 62. je utvrdio da je opštinska uprava organizovana po odeljenjima (ponovljeno u stavu 1. člana 66) kojima upravlja direktor, koga postavlja i razrešava (kao politički imenovana osoba) gradonačelnik (stav 2. člana 62). S druge strane, u skladu sa definicijama, utvrđeno je značenje opštinskog statuta kao glavni pravni akt koji donosi opština i u skladu je sa propisima centralne vlade kojim se uređuje unutrašnja organizacija opštine.

Na osnovu potonjeg, ZLS predviđa da je unutrašnja organizacija, odnosno organizacija opštinske uprave, uređena statutom. U praksi, statuti opština navode broj direktora i njihove oblasti

odgovornosti, ali ne i osnovne strukture koje su potčinjene odeljenjima. Shodno tome, u odsustvu horizontalnog okvira koji reguliše osnovnu strukturu opštinske uprave (koji nije regulisan nigde u zakonu), mnoge opštine su stvorile različite strukture u odnosu na nivo i određivanja (odsek, kancelarija, centar, jedinica itd). U tom smislu, linije odgovornosti za ove strukture nisu postavljene (npr. sličan sektor u jednom slučaju izveštava kancelariji gradonačelnika i u drugom direktoratu). U nekim slučajevima, unutrašnja organizacija je određena propisima za unutrašnju organizaciju koji su usvojeni od strane Skupštine opštine, ali nije bilo aranžmana šta ovaj propis sadrži u pogledu osnovnih struktura, nivoa, načina izveštavanja itd, ali se dodeljuju prema praksi od „slučaja do slučaja“.

Što se tiče nadležnosti, opštinski statut je usvojen od strane Skupštine opštine sa 2/3 glasova (stav 3. člana 12. ZLS-a), dok s druge strane, u skladu sa tačkom B člana 58, gradonačelnik, između ostalog, vodi opštinsku vladu i njenu upravu, kao i nadgleda opštinsku finansijsku upravu, a u praksi postoje slučajevi kada je unutrašnja organizacija usvojena od strane gradonačelnika opštine.

Isto tako, ne postoje pravila koja se tiču političkih kabineta na opštinskom nivou.

*Kao zaključak, ne postoje standardi za unutrašnju organizaciju opštinske uprave, postupka, zakona i nadležnosti za odobravanje unutrašnje organizacije u opštinama su nejasne. Ne postoje pravila za organizovanje političkih kabineta gradonačelnika.*

## **Pitanje 2: Pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštinama**

**Problem 2:** Opštine imaju značajan broj svojih nadležnosti koje se odnose na javne usluge (preduniverzitetsko obrazovanje, zdravstvene usluge, kulturne usluge itd). Pružanje ovih direktnih javnih usluga od strane unutrašnje strukture (opštinska odeljenja) opština nije prikladno i u nekim slučajevima nemoguće. U tom kontekstu, ZLS i ZDU ne daju pravila o tome da li direktne javne usluge mogu biti obezbeđene iz tipologije organa (direktne jedinice usluga) van redovne strukture koja postoji u okviru opštinske uprave.

## **Pitanje 3: Delegacija**

**Problem 3:** Član 18. ZLS-a vlada delegiranim nadležnostima, instrumentima i obavezama centralne vlade za finansiranje opština za nadležnosti koje delegiraju.

Ni ZLS, niti ZDU ne sadrže aranžmane u sopstvenim nadležnostima fizičkim licima, bez obzira da li su profitabilni ili neprofitabilni. Ne postoje propisi u vezi sa opravdanosti delegacije, kriterijumima i postupka delegacije. Isto tako, ne postoje aranžmani u vezi sa pitanjem koje se nadležnosti mogu delegirati i koje ne.

## Sekcija IV: Upravljanje tranzicijama

### Uvod

Problemi identifikovani gore, kao i zaključci identifikovani u izveštaju pregleda nezavisnih institucija i agencija skupštine i centralnih organa vlasti, su takve prirode da pored posvećenosti i političke volje takođe zahtevaju vreme da se reše. Na osnovu ovih procena i nalaza izveštaja revizije, možemo zaključiti da se tokom tranzicionog perioda moramo suočiti sa: tranzicijom podređenih agencija (u skladu sa članom 142. Ustava) koje obavljaju izvršne funkcije i tranzicijom iz centralnih organa i nezavisnih organa u okviru državne uprave.

### **Pitanje 1: Tranzicija nezavisnih agencija**

**Problem 1:** Kao što je već rečeno, postoje ukupno 23 nezavisne agencije koje su utvrđene od strane Skupštine Kosova u skladu sa članom 142. Ustava. Od 23 agencije, neke od njih obavljaju regulatorne funkcije a neka druge obavljaju izvršne klasične funkcije koje su obično vladine funkcije. Osim toga, bilo je identifikovanih slučajeva kada funkcije, koje obavljaju određene agencije, takođe sprovodi vlada (resorna ministarstva). Sve ove nezavisne agencije su osnovane posebnim zakonima, i dopuna/izmena ili ukidanje tih zakona zahteva vreme i političku volju. Dakle, problem nije samo uspostavljanje pravila za uspostavljanje nezavisnih agencija u budućnosti, već i prenošenje tih agencija iz Skupštine Vladi Kosova.

### **Pitanje 2: Tranzicija centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave**

**Problem 2:** Prema Izveštaju o pregledu nezavisnih institucija i agencija Skupštine i centralnih vladinih tela, postoji ukupno 46 organa koji imaju status centralnih i nezavisnih organa. Izveštaj je takođe pokazao da je trend takvih organa rastao iz godine u godinu, dok su mnogi od njih postojali pre toga kao odeljenja ili divizije u okviru ministarstava. Sa druge strane, nedovoljno aranžmana u vezi sa diferencijacijom između centralnih i nezavisnih organa uticalo je na to da neki organi koja su posebnim zakonima bili definisani kao nezavisni, u stvari treba da budu centralni. Isto kao i u nezavisnim agencijama, u cilju racionalizacije, ali takođe i u cilju harmonizacije zakonodavstva koji reguliše centralne i nezavisne organe, biće neophodno jasno definisati vreme, upravljačke postupke i mehanizme i mehanizme tranzitnog perioda.

## **2.2. Aktuelna Politika**

Ministarstvo Javne Uprave kao odgovorna oblast ima kao zadatak ostvarenje zakonskog okvira za oblast javne uprave. U okviru toga i plan radnje za sprovođenje strategije za modernu javnu upravu 2015-2017 u okviru opšteg strateškog objekta "Organizovanje Javne Uprave i polaganje računa" zatim specifični objekat 1 predviđa cilj kompletiranja zakonskog okvira za organizovanje JA za svaku tipologiju JA -e.

## **2.3. Zakoni i pod zakonski akti**

### **2.3.1. Zakoni:**

#### **- Zakon br.03/L-189 o Državnoj Administraciji Republike Kosova**

Zakon o Državnoj Administraciji Republike Kosova određuje zakonski okvir za organizovanje, saradnju i organizovanje organa koja obavljaju nadležnost ekzekutiva.

#### **- Zakon o Civilnoj Službi**

Zakon o Civilnoj Službi je vezan sa organizovanjem javne uprave za to što određuje status civilnih službenika, kao i njihove radne odnose u instituciji centralne i opštinske administracije .

#### **- Zakon o oplatama Civilnih Službenika**

Zakon o oplatama Civilnih Službenika garantuje pravo civilnih službenika zaštiti prava za osnovicu plate kao što se predviđa Zakon o Civilnoj Službi.

Pošto na organizovanju javne administracije nadovezala su jedan veliki broj zakona isti zakoni ima da se ubacuju kao anex ovog koncept dokumenta ( ANEX II).

### **2.3.2. Pod zakonski Akti:**

**-Uredba br. 02/2011 za oblasti upravne odgovornosti kancelarije Premijera i ministarstva-oblasti odgovornosti i broj visokih -** autoriteta državne administracije, kao i 1.2. oblasti odgovornosti I broj visokih organa državne administracije.

**- Uredba br. 09/2012 za standarde unutrašnjeg organizovanja i sistematizacije radnih mesta u državne administracije** - određuje standard I procedure obrađivanja uredbi unutrašnjeg organizovanja i sistematizacije radnih mesta u državnim organima administracije.



#### ***2.4. Dopunska Vrednovanja aktuelne politike***

Na 2 Poglavlje ovoga Koncepta prepisano je detaljno vrednovanje praktičnog stanja i izvršena je identifikacija posebnih pitanja koja treba adresirati. Zatim, Analiza i kao Aneks ovoga koncepta daje punu informaciju za praksu viših načina koja i nisu efikasne za agencije i samostalne institucije u okviru Skupštine i Ekzekutiva što se tiče organizovanju, plata, odgovornostima i polaganju računa, statusa personala, itd. Aktuelna Politika, odnosno legislacije na snazi ne daje rešenje nego dozvoljava samo dalju fragmentarizovanje zakonskog okvira za Javnu Administraciju.

Ministarstvo Javne Uprave je glavna odgovorna za sprovođenje aktuelnog programa zatim svaki drugi državni organ je odgovoran podjednako na određenoj meri. Svaki državni organ posebno Ministarstvo Javne Uprave je odgovorna za upravljanje i Realizovanje programa za tražene izmene aktuelne politike.

Slabost postojećeg procesa je ne mogućnost izmena aktuelne politike bez izmene i dopune zakonskog okvira, odnosno njegove izmene sa novim zakonom za organizovanje javne uprave koji ima da bude opširni u određenoj meri njegovu delatnost.

#### ***2.5. Iskustvo drugih zemalja***

Za obrađivanje ovoga koncepta su korišćenja literatura i druge izvore naročito od strane susednih zemalja pa i evropski sistem. Zbog volumna teksta, iskustva što se tiče evropskog sistema i Republike Albanije i Hrvatske postavljene su kao anex ovog koncept dokumenta (ANEX III).

### **Poglavlje 3: Ciljevi i zadaci**

Ovaj koncept dokumenat ima opšti cilj za "Stvaranje racionalnu Javnu Upravu i odgovornost" koji će se ostvariti preko sledeće objektivne za unapređenje postojećeg zakonskog okvira.

#### **Sekcija I: Ustavne institucije i nezavisne agencije**

### **Pitanje 1: Uspostavljanje nezavisnih agencija**

**Cilj 1:** Prema članu 142, nezavisni organi biće osnovani od strane Skupštine Kosova na osnovu svojih funkcija i člana 4. Ustava.

### **Pitanje 2: Okvir za odgovornost za ustavne institucije i institucije/nezavisne agencije – izveštavanje i nadgledanje**

**Cilj 2:** Povećanje odgovornosti nezavisnih institucija/agencija, od strane definisanih mehanizama i jasnih linija odgovornosti i nadgledanja, u zavisnosti od tipologije ovih institucija.

### **Pitanje 3: Unutrašnja organizacija ustavnih institucija i nezavisnih institucija/agencija**

**Cilj 3:** Unutrašnja organizacija ustavnih institucija i nezavisnih institucija/agencija biće dosledna, efikasna i efektivna kako bi omogućila sprovođenje zakona o državnoj službi i platama.

## **Sekcija II: Državna uprava**

### **Pitanje 1: Osnovni principi**

**Cilj 1:** Završite osnovne principe u pogledu organizacije i funkcionisanja organa državne uprave.

### **Pitanje 2: Uspostavljanje centralnih i nezavisnih tela**

**Cilj 2:** Uspostavljanje jasnih principa, standarda, kriterijuma i postupaka koji bi omogućili visoke organe državne uprave (Kancelarija premijera i ministarstava) koji, da bi bolje obavljale svoje funkcije, treba da imaju institucionalnu arhitekturu u okviru sistema ministarstva koji je zasnovan na: a) jasnoj raspodeli tipa funkcija (razvoj politika, sprovođenje politika i pružanje javnih usluga); b) ekonomičnost za njihovo postojanje, i c) jasne linije odgovornosti.

### **Pitanje 3: Unutrašnja organizacija organa državne uprave**

**Cilj 3:** Pojašnjenje sadašnjih pravila ZDU boljim definisanjem nivoa, stvaranjem, metodama izveštavanja, kao i akata i nadležnosti u vezi sa unutrašnjom organizacijom svih organa javne uprave.

#### **Pitanje 4: Teritorijalna organizacija**

**Cilj 4:** Definisanje koncepta za teritorijalnu organizaciju (kao decentralizovani organi centralne vlade), kao i objašnjenje pravila u vezi sa unutrašnjom organizacijom i uspostavljanjem linija izveštavanja sa osnivačem.

#### **Pitanje 5: Nadgledanje organa državne uprave**

**Cilj 5:** Određivanje pravila za nadgledanje organa državne uprave u smislu određivanje organa, nadležnosti i pojašnjenja nadzornih instrumenata.

#### **Pitanje 6: Delegacija**

**Cilj 6:** Postavljanje pravila koja omogućavaju organima državne uprave da obavljaju nekoliko upravnih funkcija tako što ih delegiraju fizičkim licima (plaćeno ili besplatno).

### **Sekcija III: Opštinska uprava**

#### **Pitanje 1: Organizacija opštinske uprave**

**Cilj 1:** Jasni principi i standardi za organizovanje opštinske uprave koji bi omogućili efikasniju organizaciju i najbolje moguće opštinske funkcije za raspodelu.

**Pitanje 2:** Pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštinama.

**Cilj 2:** Jasni principi i standardi za uspostavljanje, organizacije i odgovornosti jedinica pružajući direktne javne usluge za građane na opštinskom nivou.

#### **Pitanje 3: Delegacija**

**Cilj 3:** Uspostavljanje pravila omogućavajući opštinama da obavljaju nekoliko upravnih funkcija koje proističu od sopstvenih nadležnosti od delegiranja fizičkim licima (plaćeno ili besplatno).

#### **Sekcija IV: Upravljanje tranzicijom**

##### **Pitanje 1: Tranzicija nezavisnih agencija**

**Cilj 1:** Uspostavljanje tranzicionih pravila omogućavajući tranziciju agencija, koje obavljaju izvršne funkcije, od Skupštine Vladi.

##### **Pitanje 2: Tranzicija centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave**

**Cilj 2:** Uspostavljanje pravila za racionalizaciju i transformaciju centralnih organa i nezavisnih organa u okviru državne uprave.

#### **Poglavlje 4. Opcije**

##### **Sekcija I: Ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije**

##### **Pitanje 1: Uspostavljanje nezavisnih agencija**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Preko okvirnog zakona biće postavljena pravila koja određuju kriterijum i oblasti/funkcije za koje nezavisne agencije mogu biti uspostavljene s obzirom na ustavne principe raspodele ovlašćenja i jedinstvenih specifičnosti relevantnih agencija akta o osnivanju (zakon) i njenog sadržaja. Aktu o osnivanju agencije mora prethoditi analiza troškova i koristi i mora se nabaviti mišljenje od odgovornog ministarstva za javnu upravu u cilju osiguranja pravila ovog okvira zakona.

**Opcija 3:** Menjajući zakone koji osnivaju nezavisne agencije koje obavljaju tipično izvršne funkcije, u odsecima koji regulišu njihov status i način izveštavanja u Skupštini, tako da oni mogu postati deo vlade. Izmena specijalnih zakona nosi veliku političku opasnost i može ugroziti ceo proces, međutim, ona ne garantuje da će *status quo* biti promenjen.

**Pitanje 2: Okvir odgovornosti za ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije – izveštavanje i nadgledanje**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*, na ovaj način će problemi koji su bili identifikovani u Poglavlju 2, pitanje 2, nastaviti da postoje.

**Opcija 2:** Jasne linije odgovornosti biće uspostavljene putem okvirnog zakona, osiguravajući da je redovno izveštavanje nezavisnih institucija/agencija obavljeno od strane organa Skupštine (parlamentarni odbori) čiji bi se profesionalni nivo specijalizovao u oblastima u kojima ove institucije/agencije izveštavaju. U ovom slučaju, parlamentarni odbor bi predstavio izveštaj pred Skupštinom nakon predloga za odobravanje ili neodobravanje izveštaja i pravnog efekta u svakom slučaju. Nadgledanje nezavisnih institucija/agencija za njihovo obavljanje, nadležni organ/organi, postupci, pravni efekti. Postavljanje minimalnih pravila u pogledu transparentnosti u javnosti.

**Opcija 3:** Menjajući i dopunjavajući posebne zakone u delovima koji regulišu odgovornost, nadgledanje i izveštavanje za ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije.

**Pitanje 3: Unutrašnja organizacija Ustavnih institucija i nezavisnih institucija/agencija**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*, čime će problemi koji su identifikovani u Poglavlju 2, pitanje 4, nastaviti da postoje.

**Opcija 2:** Okvirni zakon treba predvideti opšta i minimalna pravila u vezi: principa, strukturnih nivoa organizacije koji bi bili dosledni i koji bi omogućili ugradnju zakona o državnoj službi i platama, zakone i njihove sadržaje koji određuju unutrašnju organizaciju, organizacione šeme, postupke i nadležnosti za odobravanje unutrašnjih organizacija. Nadležnosti za odobravanje unutrašnje organizacije s obzirom na ustavnu prirodu ustavnih institucija i nezavisnih institucija/agencija, ali takođe i presude Ustavnog suda ref. br. AGJ101S/16 od 08.12.2016, biće ostavljeno sa institucijom/agencijom.

**Opcija 3:** Menjajući i dopunjavajući posebne zakone u vezi sa unutrašnjom organizacijom koji se čine neadekvatnim i neprikladnim (nije pogodno sa zakonom definisati unutrašnju organizaciju), i takođe nemoguće u odsustvu horizontalnog pravnog okvira koji bi osigurao jedinstvena pravila.

**Sekcija II: Državna uprava**

## Pitanje 1: Osnovni principi

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** U okvirnom zakonu treba uspostaviti principe organizacije i rada, čime se takođe predviđa princip jedinstva i hijerarhije; odgovornosti; decentralizacije; jasnoće u određivanju i odvajanju odgovornosti; ekonomija, efikasnost i efektivnost, kao i saradnja između institucija državne uprave.

## Pitanje 2: Uspostavljanje centralnih i nezavisnih organa

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** U novom pravnom okviru treba uspostaviti jasne propise koji se odnose na način uspostavljanja različitih organa koji su podređeni ministarstvima ili Kancelariji premijera i:

Za **centralne organe** (ime će biti odlučeno tokom faze izrade Nacrta zakona), skup pravila koja definišu ove organe, dok opšti kriterijumi treba da budu: obavljanje upravnih aktivnosti zahteva visok nivo specijalizacije u vezi sa neposrednim sprovođenjem zakona, pružanjem javnih usluga stanovništvu i unutrašnjim uslugama javnoj upravi ili podrške i savetovanja ministarstvu. Dodatni kriterijumi treba da budu ustanovljeni uzimajući u obzir iskustva drugih zemalja i Evropske unije. Što se tiče akta o osnivanju, kao pravilo, uspostavljanje centralnih organa biće učinjeno od strane vladine odluke (isto za prestanak). Kao pravilo, centralni organi su podređeni ministarstvu i samo u izuzetnim slučajevima u okviru Kancelarije premijera (uglavnom za one funkcije koje nisu pokrivene od strane bilo kog ministarstva, ali kao takve su horizontalne). Uspostavljanju centralnih organa prethodiće analiza troškova i koristi, koja bi opravdala uspostavljanje centralnog organa izvan ministarstva, i takođe dobijanje obavezujućeg mišljenja o ministarstvu odgovornom za javnu upravu u smislu poštovanja pravila za uspostavljanje i ministarstva odgovornog za finansije u vezi uticaja na državni budžet.

Za **nezavisne organe** (za svrhu razlikovanja njih od nezavisnih agencija prema članu 142. Ustava, apoeni autonomnih agencija/institucija mogu biti upotrebljeni) kao opšti kriterijum i karakteristike biće postavljeni: uspostavljanje i prekid nezavisnih organa će se održati u skladu sa zakonom, o postojanju statusa pravna, javna lica u vezi sa trećim stranama za sprovođenje funkcija utvrđenih zakonom. Dok za administrativne funkcije, kumulativno postojanje kriterijuma za uspostavljanje nezavisnih organa biće učinjeno na takav način da neće biti potrebno stalno ili direktno vođenje i nadgledanje od strane premijera ili ministra, i zahtevaće duboku specijalizaciju u upravljanju, finansiranu delimično ili u potpunosti od strane drugih zakonitih sredstava, ali različito od onih opštih državnih budžeta. Svi ovi kriterijumi moraju biti opravdani kako bi bolje obavljali ove upravne funkcije preko nezavisnih organa, a ne od strane ministarstva ili centralnog organa bilo kroz izradu analiza troška i koristi ili drugih pouzdanih metoda.

Za *jedinice za pružanje direktnih usluga*, minimalna pravila treba da budu uspostavljena u odnosu na njihovo osnivanje i upravljanje. U tom pogledu, kao pravilo, ove institucije nemaju status pravnog lica i njihovo osnivanje i ukidanje biće učinjeno odlukom ministarstva ili centralnog organa u skladu sa specijalnim zakonodavstvom i nakon javne konsultacije sa predstavnicima potencijalnih korisnika usluga, kao i sa zainteresovanim građanima i drugim zainteresovanim stranama.

**Opcija 3:** Dopuna specijalnih zakona, što će biti minimalno s obzirom na nedostatak aranžmana predviđenih u ZDU.

### **Pitanje 3: Unutrašnja organizacija organa državne uprave**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Novi zakon treba da uključi pravila koja se odnose na unutrašnju organizaciju svih organa javne uprave (svih vrsta) u smislu utvrđivanja, unutrašnjih struktura, nivoa, organizacionih šema, i odnosa unutrašnjih struktura sa generalnim sekretarom i ministrom/premijerom, zakon koji utvrđuje unutrašnju organizaciju i njen sadržaj, kao i nadležnost za odobravanje unutrašnje organizacije.

Predložene unutrašnje strukture su: divizija i odeljenje uključujući definiciju i njihove generičke funkcije i minimalne kriterijume za njihovo postojanje, koje će biti uređene podzakonskim aktima odobrenim od strane Vlade.

Za nezavisne organe, u skladu sa opcijom 2. o pitanju 2. Dela II, zbog aranžmana koji su bili predloženi posebno za efekat nestalnosti i direktnog nadgledanja, neophodno je uspostaviti pravila u smislu njihovog upravljanja, što će biti učinjeno preko kolegijalnog organa koji će se sastojati od predstavnika osnivača, predstavnika korisnika usluga i predstavnika nezavisnih organa.

Pravila će biti uspostavljena u pogledu organizacije političkih kabineta.

**Opcija 3:** Promena pristupa sprovođenju promenom pravila unutrašnje organizacije, što podrazumeva preduzimanje mnogih aktivnosti koje neće imati nikakvih efekta u rešavanju problema identifikovanih u problemu 3, pitanje 3. Odeljka 2.

### **Pitanje 4: Teritorijalna organizacija**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Novi pravni okvir treba da obuhvati pravila o teritorijalnoj organizaciji (ime treba da bude utvrđeno tokom procesa izrade nacrtu zakona) uključujući: uspostavljanje

decentralizovanih organa, uključujući mogućnost stvaranja zajedničkih teritorijalnih organa, njihovog nivoa u smislu unutrašnje organizacije (divizije ili odeljenje, prilikom iznošenja kompleksnih funkcija), linije izveštavanja, (kao pravilo oni moraju izveštavati generalnom sekretaru ili generalnom direktoru kada budu osnovani od strane centralnih organa ako ne dodele ovu nadležnost bilo kojoj drugoj strukturi). Detalji se utvrđuju podzakonskim aktima odobrenim od strane vlade.

**Opcija 3:** Promena pristupa sprovođenja.

#### **Pitanje 5: Nadgledanje organa državne uprave**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Postavljanje pravila za nadgledanje aktivnosti organa državne uprave, uključujući: određivanje nadzornog organa i njegovih nadležnosti, instrumenata nadgledanja, efekata pravnog nadgledanja, utvrđivanja višeg organa u upravnom postupku.

**Opcija 3:** Promenite pristup sprovođenja.

#### **Pitanje 6: Delegacija**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Postavljanje pravila o delegiranju uključujući: utvrđivanje pravila kada je delegiranje povereno fizičkim licima (profitabilnim i neprofitabilnim), pravdajući delegiranje, kriterijume i postupak delegiranja, kao i ograničenja na koje funkcije mogu biti delegirane i na koje ne.

**Opcija 3:** Promena pristupa sprovođenja.

### **Sekcija III: Opštinska uprava**

#### **Pitanje 1: Organizacija opštinske uprave**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Utvrđivanje neophodnih pravila za unutrašnju organizaciju opštinske uprave uključujući: nivo, zakon i sadržaj, organizacionu šemu, snagu odobrenja, pravila za organizaciju



političkih kabineta (pravilo za ove organe da budu *mutatis mutandis* sa predloženim pravilima za unutrašnju organizaciju organa državne uprave).

**Opcija 3:** Izmena i dopuna zakona o lokalnoj samoupravi, predviđajući odredbe koje regulišu organizaciju opštinske uprave.

### **Pitanje 2: Pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštinama**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*

**Opcija 2:** Uspostavljanje minimalnih pravila u pogledu uspostavljanja i upravljanja jedinica koje će biti odgovorne za pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštinama. Pravila za direktne jedinice za pružanje usluga na centralnom nivou biće sprovedene *mutatis mutandis* za direktne jedinice za pružanje usluga na lokalnom nivou.

**Opcija 3:** Dopunjavanje/izmena Zakona o lokalnoj samoupravi dodavanjem pravila za direktne jedinice za pružanje usluga.

### **Pitanje 3: Delegiranje**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*

**Opcija 2:** Uspostavljanje pravila za delegiranje sopstvenih nadležnosti opština, uključujući: utvrđivanje pravila kada su fizička lica delegirana (profitabilna ili neprofitabilna), i ograničenja o tome koje funkcije mogu biti delegirane a koje ne.

**Opcija 3:** Dopunjavanje/izmena zakona o lokalnoj samoupravi u odredbama kojima se reguliše delegiranje.

## **Sekcija IV: Upravljanje tranzicijom**

### **Pitanje 1: Tranzicija u nezavisne agencije**

**Opcije 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Određivanje neophodnih pravila tranzicije koje bi dopunile/izmenile/ukinule posebne zakone ili specifične odredbe u okviru njih, koje se koriste da uspostave ili vode nezavisne agencije prema članu 142. Ustava i *prima facie* obavljaju izvršne funkcije koje treba da budu

prenete na vladu. Kada nezavisne agencije obavljaju funkcije izvršene od strane bilo koje strukture u okviru ministarstva, ova agencija treba da se spoji sa tom strukturom.

**Opcija 3:** U roku od jedne (1) godine, dopuniti/izmeniti/ukinuti specijalne zakone kojim su nezavisne agencije osnovane ili po kojima rade.

## **Pitanje 2: Tranzicija centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave**

**Opcija 1:** Održavanje *status quo*.

**Opcija 2:** Određivanje neophodnih pravila tranzicije koje obavezuju Vladu Kosova da, u roku od tri (3) godine odradi funkcionalni pregled svih centralnih i nezavisnih organa sa jasnim opcijama za njihovu racionalizaciju. Pošto je većina njih utvrđena specijalnim zakonima, izraditi zakon koji dopunjuje/menja/ukida ove zakone.

**Opcija 3:** Određivanje potrebnih pravila tranzicije, koja obavezuju Vladu Kosova da, u roku od tri (3) godine odradi funkcionalni pregled svih centralnih i nezavisnih organa sa jasnim opcijama za njihovu racionalizaciju. Prema funkcionalnom pregledu dopuniti//izmeniti/ukinuti specijalne zakone koji regulišu centralne i nezavisne organe.

## **Poglavlje 5. Pregled opcija**

### **Sekcija I: Ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije**

<b>Pregled opcija</b>			
<b>Glavne karakteristike</b>	<b>Opcija 1</b>	<b>Opcija 2</b>	<b>Opcija 3</b>
<b>1. pitanje: Osnivanje nezavisnih agencija</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Jasna pravila koja definišu kriterijume i oblasti/funkcije za koje se mogu stvarati nezavisne agencije uzimajući u obzir ustavni princip podele vlasti i jedinstvene specifikacije relevantnih agencija, regulisaće principe i način osnivanja, kriterijume, oblasti u kojima se mogu stvarati agencije, osnivački akt (zakon) i njegov sadržaj. Osnivačkom aktu agencije	Izmena zakona koji su osnovali nezavisne agencije koje vrše tipične izvršne funkcije, u delovima koji su regulisali njihov status i način izveštavanja u Skupštini da iste budu i deo Vlade.

		treba da prednjači kost-korist analiza kao i da dobije obavezno mišljenje nadležnog ministarstva za javnu upravu za obezbeđivanje pravila ovog okvirnog zakona.	
<b>2. pitanje:</b> <b>Okvir odgovornosti za ustavne institucije/ nezavisne agencije – Izveštavanje i nadgledanje</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Pravila koja obezbeđuju da redovno izveštavanje institucija/nezavisnih agencija vrši se preko njihovih tela u Skupštini (skupštinski odbori), čiji stručni nivo biće specijalizovan za oblasti u kojima izveštavaju ove institucije/agencije. U ovom slučaju, sam skupštinski odbor predstavljaće u Skupštini izveštaj praćen predlogom za usvajanje ili ne-usvajanje izveštaja kao i pravne efekte za svaki slučaj. Nadgledanje institucija/nezavisnih agencija (u pogledu zakonitosti i usklađenosti): za njihov učinak, nadležni/e organ/e, postupke, pravne efekte. Uspostavljanje minimalnih pravila što se tiče transparentnosti prema javnošću.	Izmena i dopuna posebnih zakona u delovima gde uređuju upravljanje agencije, bez prethodnog standarda ili horizontalnog uređivanja. Odgovornost, nadgledanje i izveštavanje za ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije.
<b>3. pitanje:</b> <b>Unutrašnje organizovanje u ustavnim institucijama i nezavisnim institucijama/agencijama</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Preko zakonskog okvira predviđaju se opšta i minimalna pravila u vezi: principa, strukturalnih nivoa organizovanja koji će biti konzistentni i omogućiti sprovođenje zakonodavstva o civilnoj službi i platama, akti i njihov sadržaj će određivati unutrašnju organizaciju, organizacione strukture, postupke i nadležnosti za usvajanje unutrašnje organizacije. Nadležnost za usvajanje unutrašnje organizacije utvrđuje se uzimajući u obzir ustavnu prirodu ustavnih institucija i nezavisnih institucija/ agencija ali i presudu Ustavnog suda Ref. br. AGJ101S/16, od dana 08.12.2016, ostaviće se samoj instituciji/agenciji.	Izmena i dopuna posebnih zakona što se tiče unutrašnjeg organizovanja koje izgleda neadekvatno i neprikladno (nije prikladno zakonom da se utvrđuje unutrašnje organizovanje) ali i nemoguća u nedostatku horizontalnog pravnog okvira koji će obezbeđivati jedinstvena pravila.
Segment stanovništva/ ciljni sektor/ region	Svi organi javne uprave Republike Kosova	Svi organi javne uprave Republike Kosova	Svi organi javne uprave Republike Kosova
Karakteristike	Glavnu odgovornost	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo javne	Glavnu odgovornost ima

<p>spvođenja – ko je odgovoran – jedan resor Vlade (koji), privatni sektor, građani</p>	<p>ima Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave</p>	<p>uprave, dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave</p>	<p>Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave</p>
<p>Upravljanje ili sprovođenje programa ili usluge</p>	<p>Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave</p>	<p>Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave</p>	<p>Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave</p>
<p>Zakoni, podzakonski akti, izmene i dopune postojećih zakona kao i sprovođenje i kazne</p>	<p>Neće biti izmene zakona i ni podzakonskih akata</p>	<p>Predstavljeni predlozi u 2. opciji za svako pitanje predviđaju se niz pravila koje se predviđaju usvajanjem novog zakona. Novi zakon će biti okvirnog tipa sa horizontalnom primenom za sve organe javne uprave i prethodiće posebno zakonu o civilnoj službi i zakonu o platama, ali i drugim zakonima pomoću kojima se osnivaju ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije. Neki aspekti mogu se uređivati podzakonskim aktima.</p>	<p>Dopuna posebnih zakona za svaki slučaj.</p>
<p>Ekonomski podsticaji ili nepodsticaji – subvencije ili takse</p>	<p>Nema izmene</p>	<p>Nema finansijsko opterećenje, naprotiv, donosi uštedu</p>	<p>Nema finansijsko opterećenje</p>
<p>Kampanje edukacije i komunikacije</p>		<p>Ministarstvo javne uprave će organizovati niz informativnih sastanaka sa drugim institucijama nakon usvajanja novog Zakona o organizovanju javne uprave, kao i obuke za njegovo sprovođenje</p>	
<p>Vremenski rokovi – kada stupa na snagu opcija</p>		<p>Nacrt zakona stupaće na snagu 9 meseci nakon usvajanja.</p>	

**Sekcija II: Državna uprava**

<b>Pregled opcija</b>			
<b>Glavne karakteristike</b>	<b>Opcija 1</b>	<b>Opcija 2</b>	<b>Opcija 3</b>
<b>1. pitanje:</b> <b>Osnovni principi</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Osnovni principi za organizovanje javne uprave biće: princip jedinstva i hijerarhije; odgovornosti; decentralizacije; jasnoće u utvrđivanju i raspodeli odgovornosti; ekonomije; efikasnosti i efektivnosti, kao i saradnji između institucija državne uprave.	
<b>2. pitanje:</b> <b>Osnivanje centralnih organa i nezavisnih organa</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Jasna pravila koje se odnose na način stvaranja različitih organa koji su u zavisnosti od ministarstva ili Ureda premijera i to uključujući pravila za: centralne organe, nezavisne organe i direktnih jedinica usluga	Izmena i dopuna posebnih zakona, koje bi bile minimalne u nedostatku jasnih pravila za osnivanje centralnih organa, nezavisnih organa i direktnih organa za pružanje javnih usluga.
<b>3. pitanje:</b> <b>Unutrašnje organizovanje organa državne uprave</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	<p>Pravila koja se odnose na unutrašnje organizovanje za sve organe državne uprave (sve vrste) u pogledu utvrđivanja: unutrašnjih struktura, nivoa, organizacione strukture, odnos unutrašnjih struktura sa Generalnim sekretarom i ministrom/ Premijerom, akt kojim se utvrđuje unutrašnje organizovanje i njihov sadržaj, kao i nadležnosti za usvajanje unutrašnjeg organizovanja.</p> <p>Kao unutrašnje strukture se predlažu: divizija i odeljenje uključujući i njihovo definisanje i generičke funkcije kao i minimalni kriterijumi za njihovo postojanje koji će se utvrđivati podzakonskim aktom usvojenim od Vlade.</p> <p>Za nezavisne organe u skladu sa 2. opcijom kod 2. pitanja II. sekcije, zbog uređivanja koje su predložene posebno za efekt ne stalnog i direktnog nadgledanja, potrebno je da se uspostavlja pravila koje se odnose i na njihovo upravljanje, koja će</p>	Izmena pristupa sprovođenja putem izmene uredbi o unutrašnjem organizovanju, što podrazumeva preduzimanje mnogih aktivnosti koje ipak neće imati neki efekat na rešavanje identifikovanih problema u 3. problemu, 3. pitanja, 2. sekcije.

		<p>se vršiti putem kolegijalnog organa koji će se sastojati od predstavnika osnivača, predstavnika korisnika usluga i predstavnika samog nezavisnog organa.</p> <p>Jasna pravila koje se odnose na organizovanju političkih kabineta.</p>	
<b>4. pitanje: Teritorijalno organizovanje</b>	Održavanje trenutnog stanja (status kvo-a).	Pravila za teritorijalno organizovanje (naziv se daje tokom procesa izrade nacrtu zakona) uključujući: stvaranje decentralizovanih organa, uključujući mogućnost stvaranje zajedničkih teritorijalnih organa, njihov nivo u pogledu unutrašnjeg organizovanja (divizija ili odeljenje kada vrše kompleksne funkcije), linije izveštavanja (kao pravilo treba da izveštavaju Generalnom sekretaru ili Generalnom direktoru kada se stvaraju iz centralnih vlasti ako ovi ne delegiraju ovu nadležnost u neku drugu strukturu). Detalji se utvrđuju podzakonskim aktom usvojenog od Vlade.	Promena pristupa sprovođenja.
<b>5. pitanje: Nadzor organa državne uprave</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Pravila za nadgledanje delatnosti organa državne uprave uključuje: određivanje nadzornog organa i njegove nadležnosti, nadzorni instrumenti, pravni efekti nadzora, određivanje rukovodećeg organa u administrativnoj proceduri.	Promena pristupa sprovođenja.
<b>6. pitanje: Delegiranje</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Uspostavljanje pravila za delegiranje uključujući: utvrđivanje pravila kada se delegiranje vrši kod privatnih lica (profitnih i neprofitnih), obrazloženje delegiranja, kriterijumi i postupci delegiranja kao i ograničenja o tome koje funkcije se mogu delegirati a koje ne mogu.	Promena pristupa sprovođenja.
Segment stanovništva/ ciljni sektor/	Svi organi javne uprave Republike	Svi organi javne uprave Republike Kosova	Svi organi javne uprave Republike Kosova

region	Kosova		
Karakteristike sprovođenja – ko je odgovoran – jedan resor Vlade (koji), privatni sektor, građani	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave
Upravljanje ili sprovođenje programa ili usluge	Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave	Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave	Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave
Zakoni, podzakonski akti, izmene i dopune postojećih zakona kao i sprovođenje i kazne	Neće biti izmene zakona i podzakonskih akata	Predstavljeni predlozi u opciji 2 za svako pitanje predviđaju niz pravila koje se predviđaju usvajanjem novog zakona. Novi zakon će biti okvirnog tipa sa horizontalnom primenom za sve organe javne uprave i prethodiće posebno zakonu o civilnoj službi i zakonu o platama, ali i drugim zakonima pomoću kojima se osnivaju ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije. Neki aspekti mogu se uređivati i podzakonskim aktima.	Dopuna posebnih zakona, izmena pristupa sprovođenja
Ekonomski podsticaji ili nepodsticaji – subvencije ili takse	Nema promena	Nema finansijsko opterećenje, naprotiv, donosi uštedu	Nema finansijskog opterećenja
Kampanje edukacije i komunikacije		Ministarstvo javne uprave će organizovati niz informativnih sastanaka sa drugim institucijama nakon usvajanja novog Zakona o organizovanju javne uprave, kao i obuke za njegovo sprovođenje	
Vremenski rokovi – kada stupa na snagu opcija		Nacrt zakona stupaće na snagu 9 meseci nakon usvajanja.	

### Sekcija III: Opštinska uprava

Pregled opcija			
Glavne karakteristike	Opcija 1	Opcija 2	Opcija 3
<b>1. pitanje: Organizovanje opštinske uprave</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Potrebna pravila i standardi za unutrašnje organizovanje opštinske uprave uključujući: nivoe, akt i njegov sadržaj, organizacionu strukturu, nadležnost i usvajanje, pravila za organizovanje političkih kabineta (uređivanje za ove organe radi se <i>mutatis mutandis</i> sa predloženim pravilima za unutrašnje organizovanje organa državne uprave).	Izmena/dopuna zakona o lokalnoj samoupravi u odredbama koje uređuju organizovanje opštinske uprave.
<b>2. pitanje: Pružanje direktnih javnih usluga za građane u opštinama</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Minimalna pravila koja se odnose na stvaranje i upravljanje jedinicama koje će biti odgovorne za pružanje direktnih javnih usluga za građane u opštinama. Pravila za direktne jedinice pružanja usluga u centralnom nivou sprovodiće se <i>mutatis mutandis</i> i za direktne jedinice pružanja usluga u lokalnom nivou.	Izmena/dopuna zakona o lokalnoj samoupravi dodajući pravila za direktne jedinice pružanja usluga.
<b>3. pitanje: Delegiranje</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Pravila za delegiranje svojih nadležnosti opština uključujući: utvrđivanje pravila kada se delegiranje radi kod privatnih lica (profitnih i neprofitnih), obrazloženje delegiranja, kriterijumi i postupci delegiranja kao i ograničenja o tome koje funkcije se mogu delegirati a koje ne mogu.	Izmena/dopuna zakona o lokalnoj samoupravi u odredbama koje uređuju delegiranje.



Segment stanovništva/ ciljni sektor/ region	Opštine	Opštine	Opštine
Karakteristike sprovođenja – ko je odgovoran – jedan resor Vlade (koji), privatni sektor, građani	Glavnu odgovornost imaju Ministarstvo javne uprave i MALS dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave	Glavnu odgovornost imaju Ministarstvo javne uprave i MALS dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave	Glavnu odgovornost imaju Ministarstvo Javne uprave i MALS dok ostali odgovorni su svi organi javne uprave
Upravljanje ili sprovođenje programa ili usluge	Ministarstvo javne uprave, MALS i opštine	Ministarstvo javne uprave, MALS i opštine	Ministarstvo javne uprave, MALS i opštine
Zakoni, podzakonski akti, izmene i dopune postojećih zakona kao i sprovođenje i kazne	Neće biti izmene zakona i podzakonskih akata	Predstavljeni predlozi u opciji 2 za svako pitanje predviđaju se niz pravila koje se predviđaju usvajanjem novog zakona. Novi zakon će biti okvirnog tipa sa horizontalnom primenom za sve organe javne uprave i prethodiće posebno zakonu o civilnoj službi i zakonu o platama.	Dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi.
Ekonomski podsticaji ili ne-podsticaji – subvencije ili takse	Nema izmena.	Nema finansijskog opterećenja	Nema finansijskog opterećenja
Kampanje edukacije i komunikacije		Ministarstvo javne uprave u saradnji sa MALS-om će organizovati niz informativnih sastanaka sa drugim institucijama nakon usvajanja novog Zakona o organizovanju javne uprave, kao i obuke za njegovo sprovođenje	
Vremenski rokovi – kada stupa na snagu opcija		Nacrt zakona stupaće na snagu 9 meseci nakon usvajanja.	

## Sekcija IV: Upravljanje tranzicijom

Pregled opcija			
Glavne karakteristike	Opcija 1	Opcija 2	Opcija 3
<b>1. pitanje:</b> <b>Tranzicija nezavisnih agencija</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Pravila za tranziciju, koje će dopuniti/ izmeniti/ ukidati posebne zakone ili posebne odredbe sa kojima su osnovane ili funkcionišu nezavisne agencije prema članu 142. Ustava i <i>prima facie</i> , iste vrše izvršne funkcije koje treba da se premeste u Vladi. U slučaju da nezavisna agencija vrši funkcije koje treba da se vrše od neke strukture unutar ministarstva, ova agencija se spaja sa tom strukturom.	U roku od dve (2) godine dopuna/ izmena/ ukidanje posebnih zakona sa kojima su osnovane ili funkcionišu nezavisne agencije.
<b>2. pitanje:</b> <b>Tranzicija centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave</b>	Održavanje status kvo-a, nastaviće se sa identifikovanim problemima	Pravila za tranziciju koja obavezuju Vladu Kosova da u roku od tri (3) godine uradi funkcionalno preispitivanje svih centralnih i nezavisnih organa sa jasnim opcijama njihove racionalizacije. Budući da većina od njih su osnivane posebnim zakonima, da se izrađuje zakon koji dopunjava/ izmeni/ ukida ove zakone.	<b>Pravila</b> za tranziciju koja obavezuju Vladu Kosova da u roku od tri (3) godine uradi funkcionalno preispitivanje svih centralnih i nezavisnih organa sa jasnim opcijama njihove racionalizacije. Prema funkcionalnom preispitivanju da se uradi dopuna/ izmena/ ukidanje svih posebnih zakona koji uređuju centralne i nezavisne organe.
Segment stanovništva/ ciljni sektor/ region	Svi organi javne uprave Republike Kosova	Svi organi javne uprave Republike Kosova	Svi organi javne uprave Republike Kosova
Karakteristike sprovođenja – ko je odgovoran – jedan resor Vlade (koji),	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi	Glavnu odgovornost ima Ministarstvo Javne uprave, dok ostali odgovorni su svi organi

privatni sektor, građani	javne uprave	javne uprave i Skupština	javne uprave i Skupština
Upravljanje ili sprovođenje programa ili usluge	Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave	Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave	Ministarstvo javne uprave, svi organi javne uprave
Zakoni, podzakonski akti, izmene i dopune postojećih zakona kao i sprovođenje i kazne	Neće biti izmene zakona i podzakonskih akata	Predstavljeni predlozi u opciji 2 za svako pitanje predviđaju niz pravila tranzicije koje utiču da će za značajan broj zakona biti potrebno da se dopunjuju i izmenjuju. To se predviđa usvajanjem.	Dopuna posebnih zakona.
Ekonomski podsticaji ili ne-podsticaji – subvencije ili takse	Nema izmena.	Nema finansijsko opterećenje, naprotiv, donosi uštedu	Nema finansijskog opterećenja.
Kampanje edukacije i komunikacije		Ministarstvo javne uprave će organizovati niz informativnih sastanaka sa drugim institucijama nakon usvajanja novog Zakona o organizovanju javne uprave, kao i obuke za njegovo sprovođenje	
Vremenski rokovi – kada stupa na snagu opcija		Nacrt zakona stupaće na snagu 9 meseci nakon usvajanja.	

## Poglavlje 6. Analiza opcija

U ovom delu koncept papira videćemo koje su koristi i koje su mane gore navedenih opcija za svako pitanje.

Međutim treba priznati da nije moguće da se tačno procenjuju sve koristi, negativne posledice i troškovi opcija, ali kroz analizu informacija koje su na raspolaganju i konsultacijom sa pogođenim grupama, probaćemo da identifikujemo glavne koristi i mane.

## 6.1. Koristi

### Sekcija 1: Ustavne institucije i nezavisne institucije/agencije

#### **Pitanje 1: Osnivanje nezavisnih agencija**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*), gde ćemo ipak imati kontinuitet kako u radu takođe i u vršenje funkcija zbog kojih je uspostavljeno opšte iskustvo.

**Koristi opcije 2:** Uspostavljanjem jasna horizontalna pravila za osnivanje nezavisnih agencija obezbeđuje se poštovanje Ustava kako je utvrđeno u njegovom 4. članu. Drugu korist će imati stvaranje racionalne javne uprave stvarajući nezavisne agencije samo u slučajevima kada je to neophodno i u uslovima i principima podele vlasti.

**Koristi opcije 3:** Dopuna i izmena posebnih zakona zbog jedine koristi će imati jer će uzimati u obzir specifikacije koje su relevantne za svaku agenciju.

#### **Pitanje 2: Okvir odgovornosti za ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije – Izveštavanje i nadgledanje**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*) omogućiće kontinuitet u pogledu izveštavanja i nadgledanja.

**Koristi opcije 2:** Uspostavljanjem ovih horizontalnih pravila biće postavljen minimalni okvir koji će utvrđivati jasne i dosledne linije polaganje računa i odgovornosti.

**Koristi opcije 3:** Izmjena i dopuna posebnih zakona kao jedinu korist imaće bolje uzimanje u obzir svih faktora koji su relevantni za uspostavljanje pravila za odgovornost u svakom slučaju za ove institucije.

#### **Pitanje 3: Unutrašnje organizovanje u ustavnim institucijama i nezavisnim institucijama/agencijama**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*), ovim slučajem bi se nastavila opšta praksa bez potrebe za promene.

**Koristi opcije 2:** Putem okvirnog zakona biće koristi jer bi se obezbedila racionalna i dosledno unutrašnje organizovanje koja će omogućiti sprovođenje zakonodavstva civilne službe i službe za plate.

**Koristi opcije 3:** Izmena i dopuna posebnih zakona koje se odnose na unutrašnje organizovanje kao jedinu korist bi imala bolje uzimanje u obzir svih faktora koji su relevantni za uspostavljanje pravila u ovom pogledu.

## Sekcija II: Državna uprava

### **Pitanje 1: Osnovni principi**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status quo-a*) nema neku korist.

**Koristi opcije 2:** Uspostavljanje osnovnih principa u stvari predstavlja same stubove i političku izjavu kako se teži da se uređuje državna uprava na Kosovu, stoga postoje i koristi jer celo uređivanje će se upravljati od ovih principa.

### **Pitanje 2: Osnivanje centralnih organa i nezavisnih organa**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status quo-a*), gde će se nastavljati sa uspostavljenom praksom od trenutnog ZDU (Zakona o državnoj upravi) na osnivanje ovih organa.

**Koristi opcije 2:** Koristi ove opcije biće: pružanje skupa pravila da visoki organi državne uprave (UPr i ministarstva) imaju institucionalnu infrastrukturu putem kojih će imati mogućnosti izbora o tome kakve organe mogu da stvaraju za što bolje vršenje svojih funkcija.

**Koristi opcije 3:** Izmena posebnih zakona neće doneti neku korist.

### **Pitanje 3: Unutrašnje organizovanje organa državne uprave**

**Koristi opcije 1:** Održavanjem trenutne situacije (*status quo-a*), očuvaće se sve aktivnosti koje su završene u pogledu reformi koje se preuzete za unutrašnje organizovanje nakon stupanja na snagu ZDU-a.

**Koristi opcije 2:** Novim zakonom uspostavljaće se pravila o unutrašnjem organizovanju za sve organe državne uprave uticajem da organizaciona struktura bude efikasna, efektivna, funkcionalna i dosledna koja omogućava sprovođenje zakonodavstva o civilnoj službi i službi o platama.

**Koristi opcije 3:** Izmena pristupa sprovođenja, kao korist obezbediće kontinuitet i izbegavaće izmenu i dopunu zakonskog okvira.

#### **Pitanje 4: Teritorijalno organizovanje**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*) neme neke koristi.

**Koristi opcije 2:** Novim zakonskim okvirom postaje jasniji koncept decentralizovanih organa, postavljaju se kriterijumi za osnivanje i poboljšanje linija odgovornosti.

**Koristi opcije 3:** Izmena pristupa sprovođenja obezbediće kontinuitet bez postojanja potrebe za izmenu zakonskog okvira.

#### **Pitanje 5: Nadgledanje organa državne uprave**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*), nema neku posebnu korist zbog nedostataka u zakonskom okviru.

**Koristi opcije 2:** Novim zakonskim okvirom kompletiraće se zakonski okvir za nadgledanje organa državne uprave utvrdivši organe nadgledanja, instrumente i pravne efekte nadgledanja.

**Koristi opcije 3:** Izmena pristupa sprovođenja obezbediće kontinuitet bez potrebe za izmenu zakonskog okvira.

#### **Pitanje 6: Delegiranje**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*), nema neku posebnu korist zbog nedostataka u zakonskom okviru.

**Koristi opcije 2:** Novim zakonskim okvirom kompletiraće se zakonski okvir za delegiranje uključujući: utvrđivanje pravila kada se delegiranje radi kod privatnih lica (profitnih ili neprofitnih), obrazloženje delegiranja, kriterijume i postupak delegiranja, ograničenja o tome koje se funkciju mogu delegirati a koje ne mogu.

**Koristi opcije 3:** Izmena pristupa sprovođenja obezbediće kontinuitet bez potrebe za izmenu zakonskog okvira.

### Sekcija III: Opštinska uprava

#### **Pitanje 1: Organizovanje opštinske uprave**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*), ne postoji neka posebna korist zbog nedostataka u pravnom okviru.

**Koristi opcije 2:** Kompletiranje pravnog okvira za minimalne standarde unutrašnjeg organizovanju opštinske uprave uspostavljanjem pravila za nivo organizovanja, akt kojim se uređuje organizovanje i nadležnost za usvajanje. Ovaj okvir će omogućiti primenu zakona civilne službe i službe za plate.

**Koristi opcije 3:** Dopuna/ izmena zakona o lokalnoj samoupravi ne donosi neku posebnu korist zbog teškog postupka za njegovu izmenu.

#### **Pitanje 2: Direktno pružanje javnih usluga građanima u opštinama**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*) nema neku posebnu korist zbog nedostataka u pravnom okviru.

**Koristi opcije 2:** Kompletiranje pravnog okvira u vezi uspostavljanja direktnih jedinica usluga koje će biti odgovorne za pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštinama.

**Koristi opcije 3:** Dopuna/ izmena zakona o lokalnoj samoupravi ne donosi neku posebnu korist zbog teškog postupka za njegovu izmenu.

#### **Pitanje 3: Delegiranje**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*) nema neku posebnu korist zbog nedostataka u pravnom okviru.

**Koristi opcije 2:** Kompletiranje pravnog okvira za delegiranje na lokalnom nivou u smislu uspostavljanja pravila kada delegiranje se vrši kod privatnih lica (profitnih i

neprofitnih), obrazloženje delegiranja, kriterijumi i postupak delegiranja, ograničenja o tome koje funkcije mogu da se delegiraju a koje ne mogu.

**Koristi Opcije 3:** Dopuna/ izmena zakona o lokalnoj samoupravi ne donosi neku posebnu korist zbog teškog postupka za njegovu izmenu.

#### Sekcija IV: Upravljanje tranzicije

##### **Pitanje 1: Tranzicija nezavisnih agencija**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*) nema neku posebnu korist.

**Koristi opcije 2:** Uspostavljanje pravila potrebnih za tranziciju će poslužiti kao vodič za Vladu i Skupštinu prema ustavnim principom raspodele vlasti da vrši transfer nezavisnih agencija od Skupštine kod Vlade koje trenutno vrše izvršne funkcije u Skupštini.

**Koristi opcije 3:** Uspostavljanje perioda od dve (2) godine će se dobiti na vreme za dopunu/ izmenu/ ukidanje posebnih zakona od slučaja do slučaja.

##### **Pitanje 2: Tranzicija centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave**

**Koristi opcije 1:** Održavanje trenutne situacije (*status kvo-a*) nema neku korist.

**Koristi opcije 2:** Uspostavljanjem pravila za funkcionalni pregled će uticati na racionalizaciju javne uprave smanjenjem nekih centralnih i nezavisnih organa gde ovom prilikom jednim zakonom bi dopunili/izmenili/ ukidali svi posebni zakoni sa kojima su ona osnovana.

**Koristi opcije 3:** Uspostavljanjem pravila za funkcionalni pregled će uticati na racionalizaciju javne uprave smanjenjem nekih centralnih i nezavisnih organa gde ovom prilikom svaki zakon će biti dopunjen/ izmenjen i ukinut.

## **6.2. Negativne posledice**

#### Sekcija I: Ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije



### **Pitanje 1: Osnivanje nezavisnih agencija**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje status *kvo-a*, gde bi se nastavilo sa problemima koji su identifikovani u poglavlju 2 za ovo pitanje.

**Negativne posledice opcije 2:** Ne postoji neka apriori negativna posledica, međutim, nosi veliki politički rizik zbog već instaliranog ukupnog iskustva.

**Negativne posledice opcije 3:** Izmena posebnih zakona nosi veliku političku opasnost i može da ugrozi ceo proces ali ne garantuje promenu trenutne situacije zbog nedostatka horizontalnog okvira koji uređuje ovo pitanje.

### **Pitanje 2: Okvir odgovornosti za ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije- Izveštavanje i nadzor**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, gde bi se nastavilo da postoje problemi koji su identifikovani u poglavlju 2 za ovo pitanje.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema nikakve negativne posledice.

**Negativne posledice opcije 3:** Izmena i dopuna posebnih zakona nosi veliku političku opasnost i ne garantuje pravilno uređenje ovog pitanja zbog nedostatka horizontalnih propisa.

### **Pitanje 3: Unutrašnje organizovanje u ustavnim institucijama i nezavisnim institucijama/ agencijama**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, gde bi se nastavilo da postoje problemi koji su identifikovani u poglavlju 2 za ovo pitanje.

**Negativne posledice opcije 2:** Uređenja u ovu opciju za ovo pitanje uprkos nameri da se obezbede minimalni standardi mogu biti nepogodne za ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije zbog njihovog različitog delokruga.

**Negativne posledice opcija 3:** Dopuna/ izmena posebnih zakona u pogledu unutrašnje organizacije nije prikladno, ali i nemoguća zbog odsustva horizontalnog pravnog okvira koji bi obezbedio jedinstvena pravila.

## Sekcija II: Državna uprava

### **Pitanje1: Osnovni principi**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema negativnih posledica.

### **Pitanje2: Uspostavljanje centralnih i nezavisnih organa**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Uspostavljanje novih pravila za centralna i nezavisna organa kao i za direktne usluge jedinica koje kao posledicu će imati izmene i dopune značajnog broja posebnih zakona da se prilagode okvirnom zakonu.

**Negativne posledice opcije 3:** Izmena posebnih zakona bi bili minimalna s obzirom na nedostatak uređenja koja se predviđaju u ZDU (Zakon o državnoj upravi).

### **Pitanje 3: Unutrašnje organizovanje organa državne uprave**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativni efekti opcije 2:** Nova uređenja će uticati na izmenu i dopunu uredbi o unutrašnjem organizovanju kako bi se uskladili sa novim pravnim okvirom.

**Negativne posledice opcije 3:** Promena pristupa sprovođenja kroz dopunu i izmenu uredbi o organizovanju bi dovelo do dodatnih troškova i dodatnog vremena dok efekti bi bili minimalni zbog nedostatka jasnih propisa u ZJU.

### **Pitanje 4: Teritorijalno organizovanje**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema negativnih posledica.

**Negativne posledice opcija 3:** Promena pristupa sprovođenja bi dovelo do dodatnih troškova i dodatnog vremena dok efekti bi bili minimalni zbog nejasnoća u ZJU.

#### **Pitanje 5: Nadgledanje organa državne uprave**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema negativnih posledica.

**Negativne posledice opcija 3:** Promena pristupa sprovođenja bi dovelo do dodatnih troškova i dodatnog vremena dok efekti bi bili minimalni zbog nejasnoća u ZJU.

#### **Pitanje 6: Delegiranje**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema negativnih posledica.

**Negativne posledice opcija 3:** Promena pristupa sprovođenja bi dovela do dodatnih troškova i dodatnog vremena dok efekti bi bili minimalni zbog nejasnoća u ZJU.

### **Sekcija III: Opštinska uprava**

#### **Pitanje 1: Organizovanje opštinske uprave**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status kvo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema neku negativnu posledicu.

**Negativne posledice opcija 3:** Dopuna/ izmena Zakona o lokalnoj samoupravi koji bi kao posledicu bi imao ustavnu obavezu (2/3 glasova) za njegovu dopunu i izmenu.

## **Pitanje 2: Pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštinama**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status quo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema negativnih posledica.

**Negativne posledice opcija 3:** Dopuna/ izmena Zakona o lokalnoj samoupravi koji bi kao posledicu bi imala ustavnu obavezu (2/3 glasova) za njegovu dopunu i izmenu.

## **Pitanje 3: Delegiranje**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status quo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Nema negativnih posledica.

**Negativne posledice opcija 3:** Dopuna/ izmena Zakona o lokalnoj samoupravi koji bi kao posledicu bi imala ustavnu obavezu (2/3 glasova) za njegovu dopunu i izmenu.

## **Sekcija IV: Upravljanje tranzicije**

### **Pitanje 1: Tranzicija nezavisnih agencija**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status quo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Mogu biti kašnjenja koje su prirodne zbog promena koje će se desiti i oklevanje Skupštine da ove agencije pređu kod Vlade.

**Negativne posledice opcije 3:** Mogu biti kašnjenja da praktično bi se nastavilo sa problemima koji su već identifikovani po ovom pitanju.

### **Pitanje 2: Tranzicija centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave**

**Negativne posledice opcije 1:** Održavanje *status quo-a*, ovim slučajem će nastaviti da postoje problemi identifikovani u poglavlju 2 po ovom pitanju.

**Negativne posledice opcije 2:** Biće kašnjenja za transformiranje prema novom okviru.

**Negativne posledice opcije 3:** Strukturne promene koje mogu imati direktne implikacije na uspešni završetak redovnih funkcija.

### **6.3. Pregled procene finansijskog uticaja**

Za potpuno sprovođenje Zakona o organizovanju javne uprave će biti nadležno ministarstvo uprave kao glavni i odgovorni organ kao i svih drugi organi javne uprave. Kao rezultat, prenos svih troškova za reformu organizovanja javne uprave nosi budžet Republike Kosova, dok što se tiče kampanje javnog informisanja očekuje se podrška od donatorske zajednice na Kosovu.

Ovaj koncept dokument neće imati dodatni trošak za budžet Republike Kosovo prema mišljenju koju izdaje Departman Ministarstva Finansije od 23/03/2017god, koja je u prilogu ovog koncept dokumenti.

## **Poglavlje 7: Konsultacija**

### **7.1. Konsultacije sa ekspertima (van Vlade)**

Od ranih faza izrade ovog koncepta, u njegovu izradu uključeni su stručnjaci iz Ureda premijera i ministarstava u zajedničkoj radnoj grupi (Ministarstvo za evropske integracije i Ministarstvo za finansije). Spoljni eksperti iz kancelarije EU na Kosovu takođe su podržali i istražili ovaj koncept papir. Takođe, stručnjaci iz SIGMA / OECD-a kroz savete i komentare kontinuirano su doprineli izradi ovog koncept papira.

### **7.2. Konsultacije sa drugim ministarstvima**

### **7.3. Konsultacije sa akterima - organizacijama ili pojedincima koji su direktno pogođeni**

#### ***7.4. Konsultacije sa javnošću i civilnim društvom***

Za tačke 7.2,7.3 i 7.4 u prilogu se nalaze prethodni izveštaj javne konsultacije

### **Poglavlje 8: Preporuka**

Ovaj dokument politika je sveobuhvatan jer sadrži sve ili većinu elemenata koje treba uzeti u obzir prilikom pripreme uspostavljanja sistema što se tiče organizovanja javne uprave, ali to ne znači da budući zakon o organizovanju javne uprave će tretirati sve ove elemente. Zakon mora da ostane uopšten. Međutim, ovaj dokument je relativno detaljan jer predlaže da pruži sveobuhvatan pristup i detaljnije informacije koje su na raspolaganju kreatora politike u procesu donošenja potrebnih izbora, uključujući ovde i poslanike koji će biti pozvani da glasaju za sledeći nacrt zakona. S druge strane, sadašnji zakon o državnoj upravi, delovi kojeg nisu razmatrani u ovom konceptu papiru se smatraju dobri i uzimaju se u obzir prilikom izrade novog zakona o organizovanju javne uprave.

Dakle, Ministarstvo za javnu upravu predlaže usvajanje ovog koncepta papira koji će otvoriti put izradi zakona o organizovanju javne uprave sa sledećim preporukama:

#### **Sekcija I: Ustavne institucije i nezavisne institucije/ agencije**

**Preporuka 1:** *Za uspostavljanje nezavisnih agencija*, da se uspostavljaju jasna pravila koja određuju kriterijume i oblasti/ funkcije za koje se mogu stvoriti nezavisne agencije, uzimajući u obzir ustavni princip raspodele vlasti i jedinstvene specifikacije relevantnih agencija, osnivački akt (zakon) i njegov sadržaj. Akt o osnivanju agencije trebalo bi da prethodi analizi troškova i koristi kao i obavezujuće mišljenje nadležnog ministarstva za javnu upravu kako bi se obezbedile pravila ovog okvirnog zakona.

**Preporuka 2:** *Za kadar odgovornosti ustavnih institucija i nezavisnih institucija/ agencija - izveštavanje i nadgledanje*, da se uspostavljaju jasne linije odgovornosti obezbeđujući da redovno izveštavanje nezavisnih institucija/ agencija Skupštini vrši se preko svojih organa (skupštinskih odbora), čiji profesionalni nivo će biti specijalizovan u oblastima gde izveštavaju ove institucije/ agencije. U ovom slučaju, sam skupštinski odbor bi predstavio ispred Skupštine prosleđeni izveštaj sa predlogom za usvajanje ili ne-usvajanje izveštaja kao i pravna dejstva u

svakom slučaju. Nadzor nezavisnih institucija/ agencija o njihovom učinku, nadležni organ/i, postupci, pravna dejstva. Postavljanje minimalnih pravila u pogledu transparentnosti prema javnosti.

**Preporuka 3:** Za **unutrašnje organizovanje ustavnih institucija i nezavisnih institucija/ agencija** da se predviđaju opšta i minimalna pravila što se tiče: principa, strukturnih nivoa organizovanja koji će biti konsistentne i omogućiće sprovođenje zakona u državnoj upravi i službi o platama, akata i njihovom sadržaju, će određivati unutrašnje organizovanje, organizacionih struktura, postupaka i ovlašćenja za usvajanje unutrašnjeg organizovanja. Ovlašćenje za usvajanje unutrašnjeg organizovanja se određuje uzimajući u obzir ustavnu prirodu ustavnih institucija i nezavisnih institucija/ agencija, ali i presudu Ustavnog suda Ref. br. AGJ101S / 16 od 08.12.2016, će se ostaviti same institucije/ agencije.

## **Sekcija II: Državna uprava**

**Preporuka 4:** Za **osnovne principe** da se postave principi organizovanja i funkcionisanja imajući u vidu princip jedinstva i hijerarhije; polaganja računa; decentralizacije; jasnoće u definisanju i raspodeli odgovornosti; ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kao i saradnje između institucija državne uprave.

**Preporuka 5:** Za **osnivanje centralnih i nezavisnih organa** da se postave principi, standardi, kriterijumi i jasni postupci koje će omogućiti višim organima državne uprave (Ureda premijera i ministarstava) da što bolje obavljaju njihove funkcije, da imaju na raspolaganju institucionalnu arhitekturu u okviru ministarskog sistema koji se zasniva na: a) jasnoj podeli funkcije tipa (razvoj politika, sprovođenje politike i pružanje javnih usluga); b) isplativost njihovog postojanja i c) jasnim linijama odgovornosti.

**Preporuka 6:** Za **unutrašnje organizovanje organa državne uprave** da se postavljaju pravila što se tiče unutrašnjeg organizovanju svih organa državne uprave (sve vrste) u pogledu utvrđivanja: unutrašnjih struktura, nivoa, organizacione strukture, odnosa unutrašnjih struktura sa Generalnim sekretarom i ministrom/ premijerom, akt sa kojim se određuje njihovo unutrašnje organizovanje i sadržaj kao i nadležnost za usvajanje unutrašnjeg organizovanja.

Kao unutrašnje strukture se predlažu: divizija i odeljenje, uključujući njihovo definisanje i generičke funkcije kao i minimalne uslove za njihovo postojanje koji će biti određeni podzakonskim aktom donetim od strane Vlade.

Za nezavisne organe u skladu sa opcijom 2, kod pitanja 2, Sekcija II, zbog uređenja koje su predložene, posebno u cilju povremenog i direktnog efekta, potrebno je da se postave pravila i u pogledu njihovog upravljanja, koji će se vršiti kroz kolegijalni organ koji će se sastojati od predstavnika osnivača, predstavnika korisnika usluga i predstavnika samog nezavisnog organa.

Postaviće se pravila o organizovanju političkih kabineta.

**Preporuka 7:** Za *teritorijalno organizovanje* da se uspostavlja pravila o teritorijalnom organizovanju (ime će biti postavljeno tokom izrade zakona), uključujući: stvaranje decentralizovanih organa, uključujući i mogućnost stvaranja zajedničkih teritorijalnih organa, njihov nivo u pogledu unutrašnjeg organizovanja (divizija ili odeljenje koje obavljaju složene funkcije), linije izveštavanja (po pravilu mora da izveštavaju Generalnom sekretaru ili Generalnom direktoru kada se stvore od centralnih organa ako ne delegiraju ovu nadležnost kod bilo koje druge strukture). Detalji će biti utvrđeni podzakonskim aktom usvojenog od strane Vlade.

**Preporuka 8:** Za **nadzor organa državne uprave**, se vrši uspostavljanje pravila za nadzor aktivnosti organa državne uprave, uključujući: određivanje nadzornog organa i njegovih ovlašćenja, instrumenti nadzora, pravne posledice nadzora, utvrđivanje nadređenog organa na upravni postupak.

**Preporuka 9:** Za **delegiranje**, uspostavljanje pravila, uključujući: uspostavljanje pravila kada delegiranje se vrši kod privatnih lica (profitnih i neprofitnih), obrazloženje delegiranja, kriterijumi i postupak delegiranja kao i ograničenja o tome koje funkcije mogu da se delegiraju, a koje ne mogu.

### **Sekcija III: Opštinska uprava**

**Preporuka 10:** Za **organizovanje opštinske uprave**, uspostavljanje potrebnih pravila za unutrašnje organizovanje opštinske uprave, uključujući: nivoe, akt i njegov sadržaj, organizacionu strukturu, nadležnost usvajanja, pravila za organizaciju političkih kabineta (uređivanje za ove organe da postanu *mutatis mutandis* sa predloženim pravilima za unutrašnje organizovanje organa državne uprave).

**Preporuka 11:** Za **pružanje direktnih javnih usluga građanima u opštini**, uspostavljanje minimalnih pravila koja se odnose na osnivanje i upravljanje jedinice koje će biti odgovorne za direktno pružanje javnih usluga građanima u opštinama. Pravila za direktne jedinice za pružanje



usluga na centralnom nivou će se primenjivati *mutatis mutandis* i za direktne jedinice pružanja usluga na lokalnom nivou.

**Preporuka 12:** Za **delegiranje**, uspostavljanje pravila za delegiranje sopstvenih nadležnosti opštine, uključujući: uspostavljanje pravila kada delegiranje se vrši kod privatnih lica (profitnih i neprofitnih), obrazloženje delegiranja, kriterijumi i postupak delegiranja kao i ograničenja o tome koje funkcije mogu da se delegiraju, a koje ne mogu.

#### **Sekcija IV: Upravljanje tranzicije**

**Preporuka 13:** Za **tranziciju nezavisnih agencija**, uspostavljanje potrebnih propisa tranzicije koji bi dopunili/ izmijenili/ ukinuli posebne zakone ili posebne odredbe u njihovom okviru sa kojima su uspostavljeni ili funkcionišu nezavisne agencije skladu sa članom 142. Ustava a što *prima facie*, iste obavljaju izvršne funkcije koje treba premestiti u Vladi. U slučaju da nezavisna agencija obavlja funkcije koje se obavljaju od bilo koje strukture u okviru ministarstva, ta agencija se spaja sa tom strukturom.

**Preporuka 14:** Za **tranziciju centralnih i nezavisnih organa u okviru državne uprave**, utvrđivanje potrebnih pravila za tranziciju koje obavezuju Vladu Kosova da u roku od tri (3) godine da vrši funkcionalni pregled svih centralnih i nezavisnih organa sa jasnim opcijama za njihovu racionalizaciju. Budući da većina njih je osnovano posebnim zakonima, da se izradi zakon koji dopunjava/ izmjenjuje/ ukida ove zakone.

U slučaju usvajanja ovog koncept papira, Ministarstvo javne uprave će početi sa pripremanjem za izradu novog Zakona o organizovanju javne uprave, koji će biti poslat Vladi na dalje postupanje.

### **Poglavlje 9: Komunikacija**

Ministarstvo javne uprave će biti usredsređeno na komuniciranje ove politike sa organima javne uprave, ali i sa širom javnosti. U tom smislu, komuniciranje ove politike će biti kako pre tako i nakon usvajanja tj. tokom faze izrade zakona o organizovanju javne uprave. Kao sredstva i metode komunikacije će se koristiti: veb sajt ministarstva, vladin portal, štampani i elektronski mediji, organizovanje stolova i javnih skupova itd.

