



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

**Ministria e Punëve të Brendshme – Ministarstvo unutrašnjih poslova – Ministry of Internal Affairs**

---

---

**STRATEGIJA REFORME JAVNE  
ADMINISTRACIJE  
2022-2027**

---

## Novembar, 2022

### Tabela sadržaja

<b>1. SAŽETI PREGLED.....</b>	<b>5</b>
<b>2. UVOD.....</b>	<b>11</b>
<b>3. PROCES IZRADE SRJA.....</b>	<b>12</b>
3.1 Pristup i radne strukture.....	12
3.2 Metodologija.....	12
<b>4. KONTEKST IZRADE SRJA 2022-2027.....</b>	<b>13</b>
4.1 Povezanost sa Nacionalnom Plan Razvoja (NPR) 2030.....	14
4.2 Pouke naučene iz procesa implementacije RJA strategija u prethodnim periodima.....	15
4.3 Analiza zainteresovanih strana (aktera).....	17
<b>5. HORIZONTALNA AGENDA.....</b>	<b>19</b>
<b>6. ANALIZA STANJA, IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA I PROBLEMA.....</b>	<b>21</b>
6.1 Planiranje i koordinacija politika.....	22
6.2 Pružanje usluga.....	24
6.3 Upravljanje javnim službama i ljudskim resursima.....	28
6.4 Odgovornost i transparentnost.....	32
<b>7. VIZIJA I STRATEŠKI I SPECIFIČNI CILJEVI U OKVIRU SRJA 2022-2027.....</b>	<b>35</b>
7.1 Planiranje i koordinacija politika.....	36
7.1.1 Opšti cilj 1: Planiranje i koordinacija politika orijentisanih na rezultate.....	36
7.2 Pružanje usluga.....	40
7.2.1 Opšti cilj 2: Pružanje usluga visokog kvaliteta.....	40
7.3 Javne usluge i upravljanje ljudskim resursima.....	46
7.3.1 Opšti cilj 3: Profesionalna javna služba i efektivno upravljanje ljudskim resursima.....	46
7.4 Odgovornost i transparentnost.....	51
7.4.1 Opšti cilj 4: Povećanje nivoa odgovornosti i transparentnosti u javnoj administraciji.....	51
<b>8. UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA RJA.....</b>	<b>55</b>
8.1 Strukture upravljanja i koordinacije RJA.....	55
8.1.1 Trenutno stanje.....	55
8.1.2 Upravljanje i koordinacija SRJA 2022-2027.....	56

8.2 Komunikacija o RJA.....	59
8.2.1 Trenutno stanje .....	59
8.2.2 Plan za promociju RJA .....	59
<b>9. PRAĆENJE, OCENA I IZVEŠTAVANJE.....</b>	<b>60</b>
9.1 Okvir za praćenje/monitoring .....	60
9.2 Institucionalni okvir za praćenje i izveštavanje .....	61
9.3 Procena/evaluacija .....	62
<b>10. FINANSIJSKI UTICAJ I IZVORI FINANSIRANJA STRATEGIJE .....</b>	<b>63</b>
<b>11. ANEKSI.....</b>	<b>63</b>
11.1 Aneks 1: Akcioni plan .....	63
11.2 Aneks 2: Pasoš pokazatelja.....	63
11.3 Aneks 3: Matrica za upravljanje rizikom.....	64
11.4 Aneks 4: Plan za promociju SRJA.....	64

## Lista skraćenica

AIP	Agencija za informacije i privatnost
AER	Agenda za evropske reforme
AID	Agencija za informaciono društvo
AER	Agenda za evropske reforme
PO	Pravno odeljenje
OUJZ	Odeljenje za upravljanje javnim zvaničnicima
ORJA	Odeljenje za reformu javne administracije
GVRAP	Posebna grupa za reformu javne administracije
IAP	Institucija ombudspersona
EI	Evropske integracije
KIJA	Kosovski institut za javnu administraciju
SOR	Srednjoročni okvir rashoda
EK	Evropska komisija
SMRJA	Savet ministara za reformu javne administracije
NNSCS	Nezavisni nadzorni savet civilne službe
ZUFDaso	Zakon o uređenju i funkcionisanju državne administracije i samostalnih organa
ZOUP	Zakon o opštem upravnom postupku
ZPCS	Zakon o platama civilnih službenika
ZPCS	Zakon o zaradama u javnom sektoru
ZSDL	Zakon o sistemu dozvola i licenci
ZJZ	Zakon o javnim zvaničnicima
MAP	bivše Ministarstvo javne administracije
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
MF	Ministarstvo finansija
MIPT	Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
JULJR	Jedinica za upravljanje ljudskim resursima
OECD/SIGMA	Organizacija za saradnju i razvoj u Evropi / program SIGMA
PRE	Program za reformu u ekonomiji

NPSSSP	Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
SOP	Strateški operativni plan
GPRV	Godišnji plan rada vlade
RJA	Reforma javne administracije
CS	Civilna služba
ISULJR	Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima
KSV	Koordinacioni sekretarijat Vlade
NPR	Nacionalna Plan Razvoja
SMJA	Strategija za modernizaciju javne administracije
SUPKP	Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika
SRJA	Strategija reforme javne administracije
SŠBR	Strategija za što bolje regulisanje
IT	Informaciona tehnologija
AU	Administrativno uputstvo
PK	Pravna kancelarija
NRK	Nacionalna revizorska kancelarija
KSP/KP	Kancelarija za strateško planiranje/Kancelarija premijera

## 1. SAŽETI PREGLED

Strategija za reformu javne administracije (uprave) (SRJA) 2022-2027 je strateški dokument Vlade Republike Kosovo koji daje ciljeve i smernice za razvoj i modernizaciju javne administracije tokom narednih pet (5) godina.

Ova Strategija je dopunjena prvim dvogodišnjim akcionim planom (2022 – 2024) koji definiše akcije i ciljeve za postizanje strateških ciljeva, uključujući indikativne troškove. Na osnovu srednjoročne procene za ovaj period, novi akcioni plan će identifikovati akcije i ciljeve za naredne dve godine 2025 – 2027.

Dokument se fokusira na odgovornosti i administrativne dužnosti Vlade i državne administracije pod rukovodstvom, kontrolom i nadzorom Vlade. Dakle, gde god zakon proširuje svoju primenu na državnu upravu (kao na primer administrativne procedure i pružanje usluga, sistem državne službe, pristup informacijama, sistem plata u javnom sektoru, itd.). Ovaj dokument se takođe bavi

takvim administrativnim dužnostima i odgovornostima, uz priznavanje autonomije lokalne administracije.

Vizija Strategije RJA-a je moderna javna administracija koja služi javnom interesu, zadovoljava potrebe građana i ekonomije i uspešno završava proces članstva u EU, podržavajući demokratiju i vladavinu prava.

Da bi se postigla ova vizija, potrebne su reforme i poboljšanja kako bi se osigurala dalja demokratizacija, ekonomski razvoj i uspešno učešće Republike Kosovo u međunarodnim organizacijama, uključujući posebno podršku članstvu u EU i razvoj administrativnih kapaciteta za uspešno obavljanje poslova unutar EU. U ove svrhe, horizontalni sistemi upravljanja u javnoj administraciji zahtevaju promene i poboljšanja, dok se ukupni učinak javne administracije mora značajno povećati.

Obim SRJA je sažet u 4 prioritetne oblasti: (a) Planiranje i koordinacija politika; (b) Pružanje usluga; (c) Upravljanje javnim službama i kadrovima/ljudskim resursima (UK); (d) Odgovornost i transparentnost.

Za svaku prioritetnu oblast postavljen je opšti srednjoročni cilj koji definiše glavni pravac reformi. Opšti ciljevi SRJA su takođe strateški ciljevi raščlanjeni u okviru oblasti dobrog upravljanja Nacionalne Razvojne Strategije (NRS) 2030 koji se dalje raspada sa Nacionalne Plan Razvoja (NPR) 2030 i služe implementaciji NPR-a. Iskustvo i lekcije naučene iz implementacije prethodnog strateškog okvira RJA-a se takođe koriste za verifikaciju ciljeva SRJA, tako da se pri njihovom utvrđivanju koriste pristupi odozdo prema gore i odozgo nadole.

Svaki opšti cilj je razložen po grupama specifičnih ciljeva u istoj prioritetnoj oblasti. Za razliku od opštih ciljeva, specifični ciljevi SRJA se obično definišu kratkoročno i daju konkretnije očekivane rezultate uz sprovođenje potrebnih aktivnosti i radnji.

Opšti i specifični ciljevi SRJA i njihove veze sa strateškim ciljevima NPR su ilustrovani ovde u nastavku:

Tabela 1: Pregled ciljeva SRJA



*Efikasnost vlade:* Planiranjë i koordinacjës politike orijentuar në rezultate bëjë među glavni prioritetima Vlade koji imaju za cilj da obezbede efikasnije upravljanje kroz bolje planiranje, praćenje i nadzor nad radom državne administracije. U tu svrhu bëjë pružena dalja podrška za integraciju politike i finansijskog planiranja sa dodatnim merama. Integrisani sistem planiranja će doneti veću odgovornost i povećati efikasno korišćenje javnih resursa. Ukupan učinak državne administracije bëjë promovisan i podržan korišćenjem okvira za upravljanje učinkom koji je fokusiran na rezultate politike. Uspostavljanje i povezivanje sektorskih i institucionalnih ciljeva sa nacionalnim razvojnim ciljevima će takođe povećati institucionalnu odgovornost za njihov učinak i rezultate. Individualna odgovornost će biti na naprednijem nivou, gde će institucionalni ciljevi služiti kao objektivni okvir za utvrđivanje individualnih ciljeva učinka državnih službenika, na pravičan i nepristrasan način.

Mere poboljšanja u razvoju politike kao i sistema donošenja politika imaju za cilj da podrže bolju politiku i regulatorni okvir kroz informisano donošenje odluka od strane vlade. Ovo će se postići, između ostalog, kroz bolju implementaciju i kontrolu kvaliteta u korišćenju alata i tehnika koje su već uvedene za razvoj politike zasnovane na analizi (tj. procena uticaja propisa, koncept papiri, itd.). Povećaće se transparentnost i participativni (konsultativni) pristup razvoju politike i zakonodavstva, obezbediće se dostupnost informacija o učinku javnosti i sprovođiće se proaktivna komunikaciona politika vlade i njenih institucija. Sve ove mere će smanjiti rizike od korupcije, povećati spoljnu kontrolu nad radom i na kraju ojačati bezbednost i poverenje javnosti u upravljanje.

*Bolje regulisanje i pružanje usluga:* Na ekonomski razvoj zemlje ne bi trebalo da utiču državni propisi, pa bi barijere i opterećenja za poslovanje trebalo utvrditi, odnosno uzeti u obzir, a samim tim otkloniti ili smanjiti i sprečiti nove prepreke. Poreski obveznici, građani i kompanije/preduzeća zaslužuju tretman i usluge mnogo viših standarda i bolju zaštitu svojih prava od dobrovoljnih ili diskrecionih ovlašćenja administracije. Administrativna kultura orijentisana na usluge mora evoluirati iz birokratskog načina razmišljanja i stava.

Glavne novine za podršku efikasnosti i kvaliteta pružanja administrativnih usluga postavljene su u novom Programu Vlade za prevenciju i smanjenje administrativnog opterećenja za period 2022-2027. Ovaj Program je osmišljen tako da otkloni regulatorne i administrativne barijere koje ometaju ekonomski razvoj i utiču na kvalitet i zadovoljstvo korisnika pružanjem administrativnih usluga. Mere ovog programa imaju za cilj poboljšanje postojećeg stanja zakonodavstva (u cilju pojednostavljenja, reinženjeringa i digitalizacije), ali i uspostavljanje preventivnih mehanizama protiv novih barijera i opterećenja u budućem zakonodavstvu (*ex ante* procena). ZBA će doneti merljiva (kvantitativna) poboljšanja i privredi i građanima, omogućavajući bolje poslovno okruženje i povećavajući konkurentnost nacionalne privrede. Glavni cilj u oblasti pružanja usluga je prelazak sa tradicionalnih „pravila” **na javnu administraciju koja je orijentisana na usluge**. U tu svrhu razvijaće se kampanje podizanja svesti, proširena saradnja sa socijalnim i ekonomskim partnerima i povećanje znanja i veština državnih službenika. Posebna ciljna grupa u ovom pogledu su državni službenici koji će biti obučeni o temama „odnosa sa klijentima“. Među glavnim prioritetima je završetak usaglašavanja posebnog zakona (zakona i podzakonskih akata) sa opštim upravnim procedurama, na osnovu novog akcionog plana Vlade i jedinstvene metodologije. Sprovedeće se kombinovane mere kako bi se obezbedila primena Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP), kroz uspostavljanje preventivnog mehanizma koji će sprečiti odstupanja od ZOUP u novom zakonodavstvu, povećanje znanja i kompetencija i stvaranje uslovi za primenu principa „samo jednom“, što znači cirkulaciju informacija a ne stranaka.

Standardizacija i digitalizacija javnih registara, standardizacija usluga uključujući i stvaranje centralnog onlajn registra administrativnih usluga biće sprovedena u cilju obezbeđivanja kvaliteta pružanja usluga i stvaranja uslova za umnožavanje kanala pružanja usluga. Ove mere će biti dopunjene povećanjem kvaliteta u organizaciji i upravljanju institucijama, kroz postepenu primenu alata za upravljanje kvalitetom u javnoj administraciji koji imaju za cilj ocenjivanje i povećanje efektivnosti rada institucija.

Kvalitet pružanja usluga će se redovno proveravati u odnosu na zadovoljstvo korisnika i preduzimaće se dodatne mere za održivo angažovanje korisnika u racionalizaciji i reorganizaciji pružanja usluga. Tradicionalni način pružanja usluga biće unapređen uspostavljanjem tri (3) multi funkcionalna centra za građane u kojima će se zajedničke usluge pružati na pojednostavljen, prijateljski način, uz uštedu vremena i resursa korisnika. Snažno političko vođstvo i stalno usmeravanje su neophodni za sveobuhvatan uspeh. Mere za unapređenje IKT infrastrukture i tehničkih uslova za širu digitalizaciju servisa biće obrađene budućom strategijom e-uprave. Ove mere će omogućiti integraciju i razmenu podataka između više institucija i više javnih registara koji će biti povezani preko platforme **e-Kosovo**. Digitalizacija poslovnih procesa i usluga će povećati efikasnost rada i smanjiti troškove kako za institucije tako i za korisnike. Pregled i



reorganizacija procesa pružanja usluga biće obavljani pre njegove digitalizacije. Osnovna pretpostavka i preduslov za postizanje ovih ciljeva je jasno institucionalno vođstvo za čitavu prioritetnu oblast, saradnja, kao i snažna među-institucionalna koordinacija koju vodi Vlada.

*Javna usluga i UK:* Profesionalni, nepristrasni i kompetentni službenici u državnim i javnim službama su potrebni da viziju SRJA ostvare. **Realizacija modernog i efikasnog sistema javnih službi sa naprednim politikama i praksama upravljanja ljudskim resursima** koje se efikasno sprovode u javnom sektoru je među centralnim ciljevima SRJA. Modernizacija i razvoj sistema javnih službi započeta pre nekoliko godina nastaviće se do njegovog završetka. Unapređenje politike upravljanja ljudskim resursima će poboljšati planiranje kadrova, procese zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, uključujući njihovu transparentnost, razviti kompetencije državnih službenika, podržati veću mobilnost i dobar učinak u javnoj službi i afirmisati sistematsko praćenje učinka zaposlenih.

Završetkom zakonskog i metodološkog okvira i njegovom implementacijom nastaviće se reforma plata u celom javnom sektoru. Posebna pažnja biće posvećena održivoj implementaciji ovih politika, takođe unapređenjem mehanizama nadzora. Takođe će se preduzeti mere da se obezbedi tačnost i dostupnost podataka o zapošljavanju i mobilnosti u javnom sektoru i potpuno korišćenje ISULJR sistema. Tokom narednih pet godina biće preduzeto nekoliko mera za postizanje ovih ciljeva koje imaju za cilj: (a) unapređenje pravnog i institucionalnog okvira u javnoj službi; (b) sprovođenje principa profesionalizma, meritokratije, efikasnosti i jednakih mogućnosti za zapošljavanje u javnoj službi; (c) izgradnju i sprovođenje pravednog sistema za plate u javnoj službi; i (d) unapređenje i razvoj profesionalnih/stručnih kapaciteta zaposlenih u javnim službama. Sprovođenje mera i postizanje specifičnih ciljeva prioritetne oblasti „Javna služba i UK“ povećaće profesionalizam i delotvornost javne službe i stoga će doprineti efektivnom i odgovornom upravljanju na Kosovu.

*Odgovornost i transparentnost:* Uspešan završetak reformi u cilju unapređenja organizacije i funkcionisanja državne administracije je glavni cilj u ovoj prioritetnoj oblasti. Iako su pokrenute reforme dale dobar pravni osnov za racionalizaciju državne administracije, ostaje da se vidi njena puna implementacija i efekti. U tu svrhu biće preduzete dodatne mere koje će obezbediti organizovanje i razvoj državne administracije u skladu sa utvrđenim kriterijumima i standardima. U tom pravcu treba ojačati koordinacionu i nadzornu nadležnost relevantnih institucija (Ministarstvo unutrašnjih poslova – MUP, Kabinet premijera – KP) i povećati njihove kapacitete. Proces racionalizacije agencija će se nastaviti novom dinamikom zasnovanom na kriterijumima i poboljšanoj metodologiji koju je utvrdila Vlada, a njenu implementaciju će takođe pratiti Vlada. Odgovornost agencije (uključujući njen menadžment/rukovodstvo) za njen učinak biće ojačana primenom sistema upravljanja učinkom orijentisanog na rezultate. Sistem će biti promovisan, postepeno implementiran i zaposlenima će biti pružena podrška u razvoju potrebnih znanja, veština i tehnika kroz program obuke i razvoja kapaciteta. Implementacija sistema može zahtevati neka unutrašnja organizaciona prilagođavanja u „matičnim“ ministarstvima a pritom MUP će olakšati/podržati ovaj proces. Sistem upravljanja učinkom će se takođe proširiti na ministarstva u

okviru šireg okvira upravljanja učinkom koji koordinira KP, takođe povećavajući odgovornost za učinak ministarstava.

Vlada će promovisati transparentnost u svom delovanju i usvojiti politiku proaktivne komunikacije državne administracije sa javnošću tako što će podsticati državnu administraciju da pruža više informacija o svojim aktivnostima i učinku putem veb stranica i portala otvorenih podataka, uključujući mogućnost korišćenja otvorene podatke građana i privrede. Pristup informacijama kojima raspolaže uprava biće olakšan jačanjem odgovornosti Agencije za informacije i privatnost (AIP), kojoj će biti povereni efikasniji alati za nadzor i poboljšanja u prikupljanju podataka i statistika u vezi sa pristupom informacijama od državne administracije. Odgovornost državne administracije biće promovisana i podrškom Vlade ulozi i radu nezavisnih nadzornih institucija kao što su Institucija ombudspersona i Nacionalna revizorska kancelarija (NRK). Kao rezultat ovih aktivnosti, očekuje se povećanje usklađenosti administracije sa preporukama ovih institucija.

Usmeravanje i implementacija SRJA će se koordinirati na tri nivoa:

- **Struktura na političkom nivou** – Savet ministara za reformu javne administracije (SMRJA) je glavna struktura odgovorna na političkom nivou za strateško usmeravanje i nadzor procesa reforme, uključujući poduzimanje korektivnih mera, a pritom se sastaje najmanje dva (2) puta godišnje.
- **Sekretarijat RJA** – Odeljenje za RJA (DRJA/MUP) koje će služiti kao sekretarijat za oba SMRJA, kao i nadgledati kontinuirano praćenje i pripremu propratnih izveštaja.
- **Struktura administrativnog nivoa** – sastoji se od dve koordinacione grupe odgovorne za nadzor nad implementacijom, izvršenje uputstava SMRJA i koordinaciju između institucija na kvartalnoj osnovi.

Napredak u implementaciji SRJA će se redovno pratiti i izveštavati SMRJA na šestomesečnoj (6) osnovi. ORJA je odgovoran za uspostavljanje, održavanje i upravljanje sistemom prikupljanja podataka i njegovu analizu u svrhu izveštavanja.

Značajna pažnja biće posvećena redovnom informisanju javnosti o napretku i rezultatima RJA. O snažiće se organizacioni i komunikacioni kapaciteti u upravi, proširiti izvori informacija, ključne poruke i kanali komunikacije prilagođeni različitim grupama stanovništva, a sve prednosti RJA biće jasno objašnjene i saopštene kako bi se u javnosti pružila podrška njegovom nastavku. Glavne pretpostavke radnji koje Vlada mora da obezbedi da bi se postigli ciljevi SRJA su:

- Jasno institucionalno vodstvo za reformu javne administracije;
- Organizaciona struktura vodeća institucije prilagođena njenim funkcijama;
- Stabilne, funkcionalne strukture koordinacije i među-institucionalne saradnje vlade;

- Podrška za osoblje i razvoj kapaciteta;
- Redovno praćenje i preduzimanje korektivnih mera; i
- Ojačana koordinacija donatora kako bi se obezbedila dodatna sredstva za implementaciju SRJA.

Akcioni plan 2022 – 2024 RJA 2022 – 2027, Pasoš za pregled pokazatelja, Matrica upravljanja rizicima i Plan promocije RJA su sastavni deo ove strategije.

## 2. UVOD

Održivi strateški pristup reformi javne uprave (RJA) je uveden na Kosovu tokom izrade i usvajanja strategije RJA 2007 – 2013, sveobuhvatnog dokumenta politike koji je pokrивao osam širokih oblasti javne administracije.<sup>1</sup> Sledeći ciklus politike RJA počeo je usvajanjem 2. strategije RJA za period 2010-2013, koja je proširila svoj obim na nekoliko dodatnih oblasti.<sup>2</sup>

Poslednji strateški okvir RJA obuhvatao je četiri glavna planska dokumenta: Strategiju za unapređenje planiranja i koordinacije politika 2017 – 2021 (SPKP), Strategiju za što bolju regulativu 2.0 2017 – 2021 (SŠBR), Strategiju za modernizaciju javne administracije 2015 – 2020. (SMJA) i Strategija reforme MFP 2016 – 2020 (SRMFP). Novi kontekst koji je stvorila pandemija COVID-19 zahtevao je preispitivanje prioriteta aktivnosti, pa je uz podršku SIGMA-e izrađen Prelazni akcioni plan za SMJA, kako bi se uspostavio novi pristup za poslednju godinu implementacije (2021) .

Raznovrsnost u upravljanju, koordinaciji, praćenju i izveštavanju o realizaciji, kao i širi napor države da racionalizuje broj planskih dokumenata uticali su na odluku Vlade da planira strateški razvoj oblasti obuhvaćeni SMJA-om zajedno sa planiranjem politika i planskih dokumenata uz bolje regulisanje kroz jedinstveni strateški dokument. Zbog svojih specifičnosti, SMFP ostaje poseban planski dokument. Ova odluka je suštinski definisala delokrug nove RJA strategije oko glavnih principa javne administracije za zemlje kandidate i potencijalne kandidate<sup>3</sup>.

Restriktivne mere vezane za Covid-19 i česte promene u Vladi u periodu 2020/21. uticale su da se odloži izrada novog strateškog okvira RJA. Na kontekst njegove pripreme uticala je i priprema Nacionalne razvojne strategije (NRS) 2030, koja je ustanovljena kao glavni dugoročni planski dokument za sprovođenje vizije Kosova za održivi ekonomski, društveni i ekološki razvoj.<sup>3</sup> Shodno tome, kao i u skladu sa Nacionalnim okvirom strateškog upravljanja (NSMF), ciljevi RJA treba da evoluiraju iz sektorskih specifičnih strateških ciljeva NRS-a.

<sup>1</sup> Ljudski resursi, institucionalne strukture, pitanja upravljanja javnom administracijom, komunikacija sa građanima, e-uprava, finansije u javnoj administraciji, borba protiv korupcije i kvalitet politika i zakonodavstva.

<sup>2</sup> Pokrивao je 12 oblasti javne administracije i svaka od njih je bila formulisana ključnim ciljem, praćeno nizom pod-ciljeva. <sup>3</sup> <https://sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

<sup>3</sup> Na osnovu Odluke Vlade..... oktobar 2018

Takva hijerarhija i proces postavljanja ciljeva politike od najvišeg do najnižeg nivoa takođe znači da će postizanje ciljeva SRJA direktno doprineti napretku u postizanju strateških ciljeva NRS-a. Pošto su RJA strategija i odgovarajući Akcioni plan u potpunosti u skladu sa ciljevima NRS-a 2030, sektor RJA postaje prvi koji uspešno povezuje srednjoročnu strategiju sa dugoročnim nacionalnim ciljevima razvoja.

## 3. PROCES IZRADE SRJA

### 3.1 Pristup i radne strukture

Procesu izrade Strategije reforme javne administracije (SRJA) 2022-2027 prethodile su različite evaluacije/procene dostignuća reforme u odnosu na očekivane rezultate<sup>4</sup>. Izradi nacрта strategije prethodile su konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama kako bi se identifikovali glavni izazovi i prioriteti za novi strateški ciklus. Mnoge od ovih konsultacija održane su u okviru pripreme stuba dobrog upravljanja NRS 2030 i odgovarajuće tematske grupe (koju čine ključni akteri, različiti stručnjaci iz institucija, civilnog društva, akademske zajednice, privatnog sektora i razvojnih partnera). Ove aktivnosti postavljaju kvalitativne osnove za dalje diskusije o glavnoj svrsi i ciljevima RJA. Pored godišnjih izveštaja o praćenju RJA<sup>5</sup> kao i izveštaja Evropske komisije (EK) za Kosovo, za izradu RJA korišćene su i druge interne i eksterne procene/evaluacije<sup>6</sup>. Nakon preporuke Posebne grupe za RJA (maj 2021.) i odluke Vlade da se reforme tri oblasti objedine u jedinstvenu SRJA, izrada novog strateškog dokumenta zvanično je počela formiranjem Među-institucionalne radne grupe (RG za SRJAGP). Tokom prvih sastanaka radne grupe, odlučeno je da će nova SRJA biti strukturirana u četiri (4) glavne prioritetne oblasti:

- Razvoj politike i koordinacija;
- Javna služba i upravljanje ljudskim resursima;
- Pružanje usluga; i
- Odgovornost i transparentnost.

### 3.2 Metodologija

---

<sup>4</sup> Analiza značaja i implementacije SPPKP 2017-2021, SRRM 2017-2021 i SMAP 2015-2020, februar 2021, Sveobuhvatan izveštaj o sprovođenju Strategije reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020; Projekat finansiran od strane EU „Podrška Ugovoru o sektorskoj reformi za reformu javne administracije (RJA)“;

<sup>5</sup> Pripremila Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)

<sup>6</sup> Izveštaj OECD / SIGMA o praćenju za Kosovo, novembar 2021: <https://bit.ly/391Y2qY>; Nacionalni monitoring RJA - Kosovo 2019/2020 Grupa za pravne i političke studije, Priština 2021

Proceduralna izrada SRJA vođena je odredbama Administrativnog uputstva za planiranje i izradu strateških dokumenata i akcionih planova<sup>7</sup>. U tu svrhu, dve radne podgrupe (RG) vodile su rad kroz organizaciju strukturiranih radionica:

- Podgrupa za planiranje i koordinaciju politike i za pružanje usluga, koju vodi Kancelarija za strateško planiranje Kabineta premijera (KP); kao i
- Podgrupa za javnu službu i UK i za odgovornost i transparentnost, koju vodi Odeljenje za reformu javne administracije (ORJA) u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Analiza situacije je sprovedena na osnovu različitih internih i eksternih procena i opsežnih konsultacija sa zainteresovanim stranama<sup>8</sup>. Najvažnije prioritete oblasti reformске intervencije identifikovane su korišćenjem prilagođenog upitnika za RJA, sprovedenog u saradnji sa RG za SRJA GP. Metodološki, izrada SRJA je organizovana u skladu sa Priručnikom za planiranje, izradu i praćenje strateških dokumenata i njihovih akcionih planova (KSP, 2021)<sup>9</sup> i SIGMA za RJA strategiju<sup>10</sup>.

Aktivnosti koje sprovodi Radna grupa podržavaju domaći i međunarodni eksperti, angažovani na projektu koji finansira EU<sup>11</sup>. Komentari i predlozi Kancelarije EU u Prištini i OECD/SIGMA-e su uzeti u obzir.

Izrada SRJA 2022-2027 definisan je kontekstom koji se razvija. Sa jedne strane, istekli su svi strateški dokumenti koji su korišćeni za reforme u javnoj administraciji poslednjih godina, dok je sa druge strane započeta izrada nove Nacionalne strategije razvoja (NPR) 2030. Oba procesa su informisala i uticala na unapređenje novog strateškog okvira RJA. Lekcije naučene iz prethodnih reformi pomogle su da se identifikuju izazovi implementacije iz prakse, dok je razvoj NSR-a omogućio bolju integraciju ciljeva SRJA sa nacionalnim razvojnim ciljevima. Stoga, postavljanje ciljeva SRJA 2022-2027 kombinuje pristup odozdo-nagore i odozgo nadole.

## 4. KONTEKST IZRADE SRJA 2022-2027

Izrada SRJA 2022-2027 određen je kontekstom koji se razvija. Sa jedne strane, istekli su svi strateški dokumenti koji su korišćeni za reforme poslednjih godina, dok je sa druge strane započeta izrada nove Nacionalne strategije razvoja (NPR) 2030. Oba procesa su informisala i uticala na unapređenje novog strateškog okvira RJA. Lekcije naučene iz prethodnih reformi pomogle su da se identifikuju izazovi implementacije iz prakse, dok je izrada NPR-a omogućila bolju integraciju ciljeva SRJA sa nacionalnim razvojnim ciljevima. Stoga, postavljanje ciljeva SRJA-a 2022-2027

---

<sup>7</sup> Administrativno uputstvo br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova, član 8. stav 1.

<sup>8</sup> SWOT analiza koja podržava proces razvoja NSR-a 2030, Kancelarija za strateško planiranje 2021; Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne administracije za period 2015-20, april 2022, Priština

<sup>9</sup> Priručnik za planiranje, izradu i praćenje strateških dokumenata i njihovih akcionih planova (KSP, 2021)

<sup>10</sup> Paket za pripremu, implementaciju, praćenje, izveštavanje i evaluaciju RJA i sektorskih strategija, OECD/SIGMA, 2018

<sup>11</sup> Projekti tehničke pomoći koje finansira EU „Podrška za sektorsku reformu Ugovora za reformu javne administracije (RJA)“ i „Podrška Kancelariji za strateško planiranje na Kosovu“.

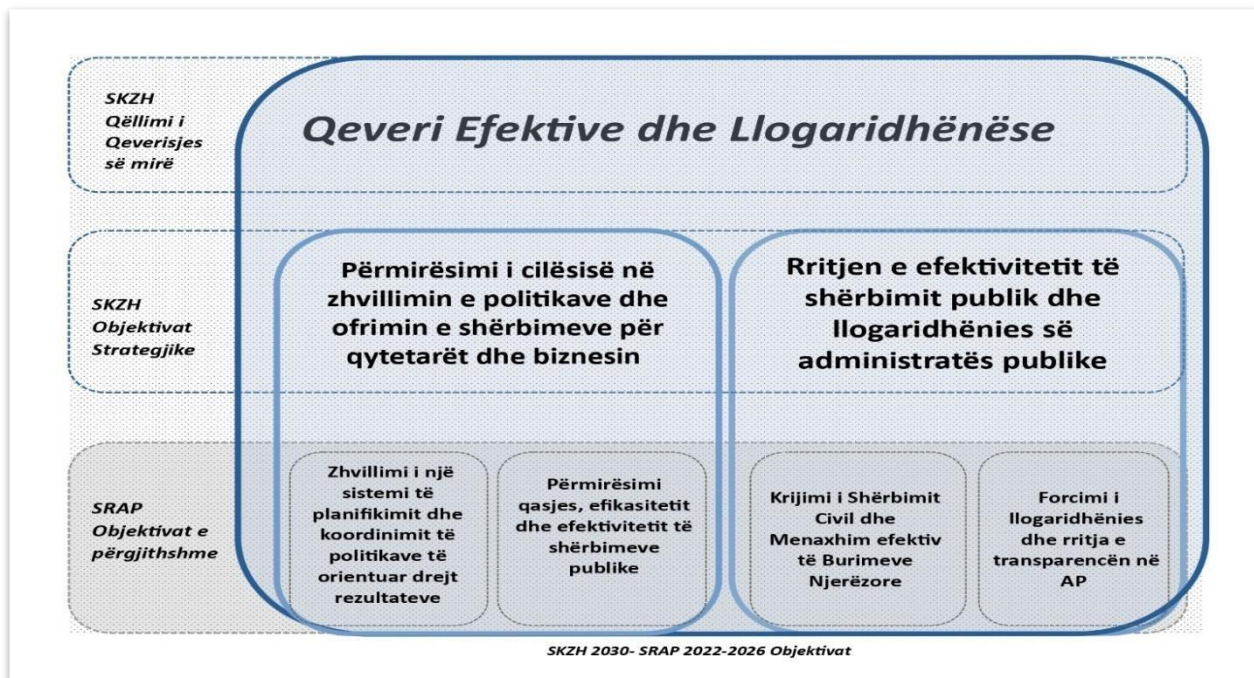
kombinuje pristup odozdo prema gore i odozgo nadole. Nadalje, prepoznat je niz horizontalnih pitanja od velikog značaja za uspešnu implementaciju NPR-a 2030. i SRJA 2022-2027 kao i njihova procenjena povezanost.

#### 4.1 Povezanost sa Nacionalnom Plan Razvoja (NPR) 2030

Osnova za razvoj svih sektorskih strategija, uključujući i Strateški okvir RJA 2022-2027, postavljena je izradom NPR 2030, koji je najviši strateški dokument za održivi razvoj zemlje. Održivi razvoj, između ostalog, znači i „efikasnu i odgovornu vladu“, sposobnu da vodi, obezbeđuje i promovise nacionalni rast i razvoj. U cilju postizanja ovakvog razvojnog cilja, kao dva glavna strateška cilja postavljena su poboljšanja kvaliteta razvoja politike i pružanja usluga građanima i ekonomija, kao i povećanje efikasnosti javnih usluga i odgovornosti kao dva glavna strateška cilja kao deo sektora za dobro upravljanje NPR-a.

Ova dva strateška cilja stuba dobrog upravljanja NPR-a su transponovana u četiri opšta cilja SRJA 2022-2027. Napredak u postizanju opštih ciljeva SRJA 2022-2027 će direktno doprineti unapređenju razvojnih ciljeva NPR-a, tačnije u strateškim ciljevima dobrog upravljanja. Hijerarhija i konzistentnost između ovih ciljeva su uspostavljeni kao što je ilustrovano u nastavku<sup>12</sup>:

Prikaz 1: Ciljevi NPR 2030 i SRJA 2022-2027



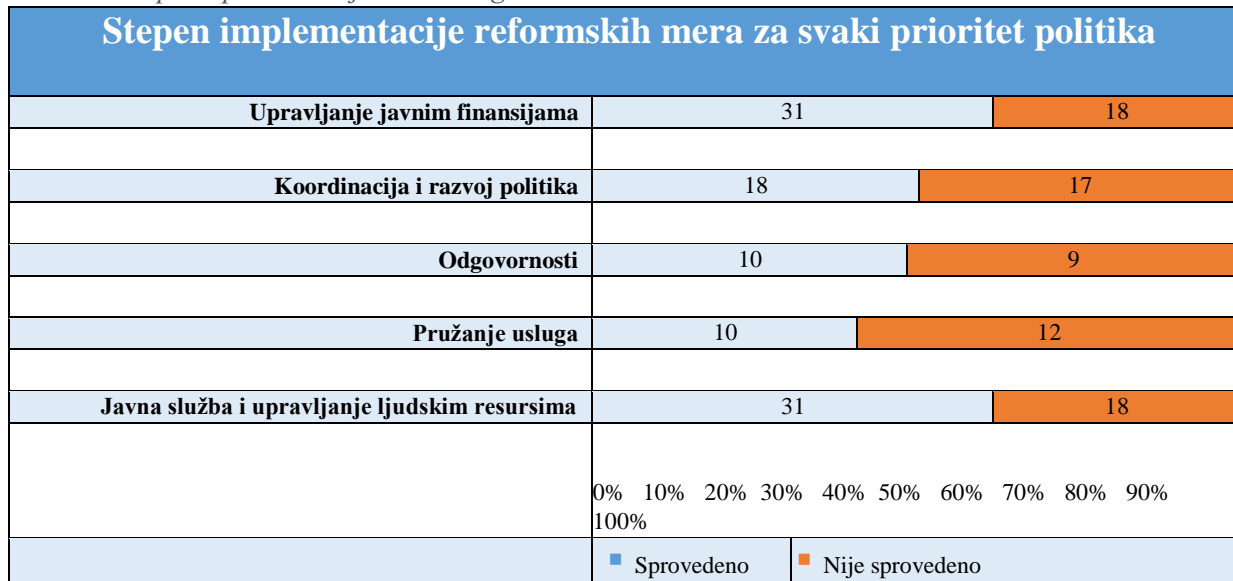
<sup>12</sup> Koncept Nacionalnog okvira za upravljanje učinkom zahteva povezivanje i postavljanje ciljeva odozgo prema dole od NSR do sektorskih strategija, kao i hijerarhiju i konzistentnost indikatora učinka.

## 4.2 Pouke naučene iz procesa implementacije RJA strategija u prethodnim periodima

Implementacija strategija RJA u proteklih šest (6) godina je zabeležila ograničen napredak u mnogim oblastima politike, iako nivo i dinamika promena nisu bili linearni. Ojačani su glavni horizontalni sistemi upravljanja i podignuti administrativni kapaciteti u odnosu na početne tačke iz 2015. godine. Pored mera pandemije COVID-19 koje su uticale na reforme, česte promene u Vladi u periodu 2020/21 kao i restrukturiranje nekoliko ministarstava, uključujući ministarstvo nadležno za JU i proširenu sudsku reviziju glavnog reformskog zakonodavstva od strane Ustavnog suda, nije omogućilo stabilno usmeravanje RJA i njegovu nesmetanu implementaciju.

Sve u svemu, 54% planiranih reformskih mera je sprovedeno do kraja 2021. godine, a strateški ciljevi nisu u potpunosti ostvareni.<sup>13</sup>

Prikaz 2: Stopa implementacija Strateškog okvira RJA



Najvidljiviji napredak u oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima ostvaren je u povećanju transparentnosti zapošljavanja u državnoj i javnoj službi na osnovu Zakona o javnim službenicima (ZJS)<sup>14</sup>. Modul regrutacije Informatičnog sistema za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR) pruža jedinstvenu tačku pristupa svim informacijama o slobodnim radnim mestima u državnoj službi na nivou centralne i lokalne administracije, uključujući informacije o različitim fazama procesa regrutacije, selekcije u realnom vremenu. Pravednost i nepristrasnost procesa selekcije obezbeđena je uspostavljanjem elektronskog testiranja kandidata, gde je lična ili opšta ljudska intervencija svedena na značajan nivo. Proces zapošljavanja zasnovan na zaslugama će se dalje poboljšati sa unapređenjem tehnika i veština za vođenje intervjua zasnovanih na kompetencijama. Unapređenje drugih politika upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje osoblja, ocenjivanje učinka ili sistematski profesionalni razvoj, zasnovano je na

<sup>13</sup> „Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne administracije za period 2015-2020“, strana 6., april 2022, Priština

<sup>14</sup> Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima

postojećem zakonskom okviru i zahteva kontinuiranu implementaciju i razvoj kapaciteta, dok eliminacija nepravednih plaćanja još uvek treba da bude na odgovarajući način uključena u zakonodavstvo. Učinak ISULJR-a predstavlja dobar primer kako IKT u javnoj administraciji može da podrži njenu efikasnost i transparentnost i na kraju utiče na povećanje poverenja javnosti. Osnovni zakoni za javnu službu moraju izgraditi i obezbediti garancije za stabilnu i profesionalnu državnu službu, u skladu sa standardima i opštim principima javne administracije, jer su oni neophodni za postizanje cilja dobrog upravljanja (izrada NSR).

Digitalizacija javnih i administrativnih usluga je sporo napredovala, čak i uprkos nedostatku centralne politike za standarde pružanja usluga i nedovoljnoj koordinaciji na nivou vlade. Portal E-Kosova je pokrenut nudeći preko 130 različitih javnih usluga za građane i biznise sa različitim nivoom interakcije i opcijama transakcija. Dalju digitalizaciju administrativnih usluga ometa i slaba primena zakonske regulative opšteg upravnog postupka, a posebno nizak stepen usklađenosti posebnog zakonodavstva koje reguliše pružanje pojedinih sektorskih usluga. Pojednostavlјivanje i digitalizacija administrativnih procedura nedavno je revidirano obnavljanjem Programa prevencije i smanjenja administrativnog opterećenja za period 2022-2027. Ove mere treba da dopune racionalizaciju pružanja administrativnih usluga na osnovu zakona o opštem upravnom postupku i u krajnjoj liniji treba da olakšaju pristup i povećaju kvalitet administrativnih usluga za biznise i građane. Za sistematičnije promene i poboljšanja u pružanju usluga neophodno je: odgovarajuće institucionalno i organizaciono rukovodstvo za definisanje politika i standarda za pružanje administrativnih usluga; koordinirani naponi Vlade i Skupštine na usaglašavanju zakona; sveobuhvatni mehanizmi koordinacije i značajno povećanje administrativnih kapaciteta. Pravni okvir za racionalnu organizaciju i jasne linije odgovornosti uključujući i upravljačku odgovornost u javnoj administraciji kreiran je osnovnim zakonom za organizaciju administracije 2019. godine (ZUFDaso<sup>15</sup>) a kasnije dopunjen vladinom uredbom koja reguliše sistem upravljanja učinkom agencija. Ova mera je zahtevala značajno restrukturiranje i reorganizaciju institucija jer postavlja standarde za organizaciju i unutrašnje funkcionisanje Kancelarije premijera (KP), ministarskog sistema uključujući regulatorne agencije. Implementacija novog sistema unutrašnje organizacije suočila se sa mnogim poteškoćama, od pravilnog razumevanja odredbi do nedosledne primene osnovnih zakonskih odredbi. Vlada je ponovo potvrdila svoju posvećenost poboljšanjima tako što je izradila i poslala dva zakona na parlamentarnu kontrolu sa ciljem racionalizacije šest agencija. Za uspešnu implementaciju potreban je pristup cele Vlade, uključujući transparentne kriterijume za racionalizaciju i blisku koordinaciju sa Skupštinom. Jačanje funkcija savetovanja i kontrole usklađenosti, kako u unutrašnjoj organizaciji, tako i u sistemu upravljanja učinkom agencija, zajedno sa daljim unapređenjem kapaciteta nadležnih organa, biće još jedan važan faktor uspeha.

Razvoj politike i koordinacija je unapređen uspostavljanjem jedinstvenih pravila za izradu strateških dokumenata i akciono planiranje. Nastavljena je i dalja racionalizacija i integracija strateških dokumenata u Plan rada Vlade i integracija sa njenim zakonodavnim planom. Poboljšanja u hijerarhiji strateških dokumenata takođe su napravljena pripremom Nacionalne strategije razvoja 2030, formiranjem Odbora za strateško planiranje i predstavljanjem Okvira za strateško planiranje i upravljanje koji treba da poveća koherentnost dokumenata planiranja politike

---

<sup>15</sup> Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne administracije i nezavisnih agencija



i njenih ciljeva. Iako je postignut napredak u razvoju koncepta, koordinacija politike usmerena na vladu i dalje je slaba i fragmentirana, uključujući kapacitete za planiranje politike u resornim ministarstvima i institucijama. Usklađivanje i integracija strateškog i finansijskog planiranja tek treba da se pozabavi konkretnijim akcijama. Bliska koordinacija i saradnja sa drugim resornim institucijama, uključujući i razvoj njihovih kapaciteta, pokazala se neophodnom za dalji razvoj sistema planiranja politika. Iako je više alata i instrumenata za razvoj politike zasnovanih na analizi uvedeno u regulatorni okvir (kao na primer Koncept dokument, Procena uticaja propisa), nedostaje dosledna primena, a kapaciteti nadležnih institucija su i dalje uglavnom slabi. Kontrolu usklađenosti od strane centralnih državnih organa treba ojačati uključujući sistematsku podršku razvoju kapaciteta.

Implementacija Reforme javne administracije iz 2015. godine ističe neke važne pouke kako u pogledu adekvatnosti strateških dokumenata, tako i u pogledu izazova njene implementacije. Procena četiri strateška dokumenta uglavnom je potvrdila kontinuirani značaj njenih strateških ciljeva, ali i dokazala da se ciljevi mogu bolje ciljati prilagođenim akcijama<sup>16</sup>. Dok je čitav strateški dokument izneo ambiciozne reforme, nedostajao je odgovarajući redosled akcija za podršku prioritetnim ciljevima. Na efikasnost implementacije uticali su nedovoljni kapaciteti (takođe uzrokovani čestim institucionalnim restrukturiranjem), stoga razvoj kapaciteta treba posmatrati kao strateški prioritet svake buduće reforme. Praćenje implementacije bilo je prilično fragmentirano iako su poboljšanja tokom vremena napravljena kroz konsolidaciju izveštaja o monitoringu za četiri strategije. Savet ministara za RJA, kao najviši organ upravljanja reformama, redovno je razmatrao izveštaje o monitoringu, ali su izostale suštinske rasprave i odluke o poboljšanjima. Pored nedostataka u pripremi obračuna troškova akcija u prethodnim RJA strategijama, izveštavanje o rezultatima politike se snažno preporučuje za budućnost, pošto izveštavanje o datim rezultatima ne pruža jasnoću za poboljšanje politika i rezultata. Pretpostavke i rizici za uspešnu implementaciju reforme nisu jasno identifikovani i kao rezultat toga nisu preduzete skoro nikakve mere ublažavanja da bi se smanjio njen uticaj. Uzimajući u obzir veliki uticaj različitih eksternih i unutrašnjih faktora na uspešnu implementaciju reforme, procena rizika i mere upravljanja rizikom treba da budu sastavni deo nove strategije RJA i trebalo bi da se ažuriraju sa svakim izveštajem o praćenju (monitoringu).<sup>17</sup>

### 4.3 Analiza zainteresovanih strana (aktera)

Ova analiza je potvrdila da politička stabilnost i pravna predvidljivost igraju važnu ulogu u sprovođenju reformi. Česte promene u Vladi i sudska preispitivanja ustavnosti glavnog reformskog zakonodavstva (2019/20), izazvale su kašnjenja u reorganizaciji javne službe i sistema upravljanja ljudskim resursima i odložile reformu plata u javnom sektoru za više od dve godine sada<sup>18</sup>. Preispitivanje i usklađivanje ZJZ-a sa odlukom Ustavnog suda podstaklo je preispitivanje osnovnih karakteristika sistema javne službe i državne službe koje prevazilaze zahteve ustavnog

<sup>16</sup> Analiza značaja i implementacije SPPKP 2017-2021, SRRM 2017-2021 i SMAP 2015-2020, februar 2021, projekat koji finansira EU „Podrška Ugovoru o sektorskoj reformi za reformu javne administracije (RJA)”

<sup>17</sup> Sveobuhvatan izveštaj o sprovođenju Strategije reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, projekta koji finansira EU „Podrška Ugovoru o sektorskoj reformi za reformu javne administracije (RJA)”

<sup>18</sup> Presuda Ustavnog suda u predmetu br. KO219/19 od 30.07.2020

usklađivanja i njegov konačni rezultat nije vidljiv u trenutku izradu ovog dokumenta. Potreba da se ponovo izradi Zakon o platama u javnom sektoru (ZPJS) je u suštini produžila zastoje u reformi plata, koja se čeka već godinama. Međutim, „zapošljavanje i unapređenje zasnovano na zaslugama koje pružaju jednake mogućnosti za sve građane“ i „pravičan sistem plata koji obezbeđuje jednaku platu za jednak rad“ ostaju među specifičnim ciljevima Vlade<sup>19</sup>. U širem smislu, Vlada se obavezala da će „okvir politike RJA biti finaliziran u skladu sa evropskim principima, standardima i najboljom praksom“ i prepoznala je RJA kao ključni prioritet koji ima za cilj dubinsku promenu kvaliteta usluga građanima, biznisima i institucijama. kako bi se stvorila moderna administracija sposobna da uspešno kompletira integraciju Republike Kosovo u Evropsku uniju<sup>21</sup>.

Restrukturiranje i spajanje nekoliko ministarstava uključujući i ono nadležno za RJA i česte promene rukovodstva i upravljanja RJA (2020/21.) uticali su na intenzitet, dinamiku i prioritete reforme. Neke odgovornosti u vezi sa RJA-om još uvek treba da se reše u unutrašnjoj organizaciji MUP-a (npr. praćenje i koordinacija sprovođenja opštih administrativnih procedura i usklađivanje posebnog zakonodavstva uključujući širu politiku pružanja usluga, e-upravu ili otvorene podatke). Glavne jedinice koje se odnose na RJA: Odeljenje za upravljanje javnim službenicima i Odeljenje za RJA treba da povećaju svoje osoblje i kapacitete kako bi podržali svoju vodeću ulogu u koordinaciji RJA. Ovo je takođe izazovan zadatak za rukovodstvo MUP-a, pošto RJA predstavlja drugačiji mali deo njegovog širokog portfelja, ali zahteva veliku pažnju i fokus, mimo „uobičajenog posla“ MUP-a.

Resorna ministarstva i relevantne agencije treba da budu više angažovane i bolje informisane o politikama RJA kako bi mogle da sprovedu reformske mere na vreme i na odgovarajući način. Poboljšana komunikacija RJA i ciljani razvoj kapaciteta (tj. specifična obuka ili umrežavanje praktičara) može pomoći u prevazilaženju ograničenog razumevanja i motivacije za promenu.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da vrlo mali broj organizacija civilnog društva (OCD) aktivno prati ili doprinosi programu RJA. Njihovo interesovanje se najviše odnosi na kvalitet, efikasnost ili troškove pružanja usluga, a odnedavno i na sistem javnih usluga. Nekoliko OCD su članovi regionalne mreže za praćenje RJA na Zapadnom Balkanu (ZB) i veoma su aktivne u RJA, uključujući istraživanja i strukturirane diskusije sa nacionalnim vlastima i međunarodnim organizacijama<sup>20</sup>. Izazov za širi angažman OCD u RJA su ograničena finansijska sredstva i ovo je oblast u kojoj strukturirana saradnja i koordinacija sa donatorima mogu upotpuniti socijalni dijalog. Interesi poslovne zajednice motivisani su i o kvalitetu i troškovima javnih usluga, ali još više o troškovima sprovođenja uslova poslovanja definisanih zakonom. Poslovna zajednica je fragmentirana u svom predstavljanju iako ima potencijal za lobiranje.

Priprema Programa za prevenciju i smanjenje administrativnog opterećenja 2022-2027, gde je ova ciljna grupa aktivno pozvana da doprinese, pokazala je snažan poslovni interes za pojednostavljenje procedura licenciranja i izdavanja dozvola, a ovaj pristup će se ponoviti i za implementaciju RJA kada je to potrebno.

---

<sup>19</sup> Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, maj 2021, str. 20 <sup>21</sup>

Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, maj 2021, str. 20

<sup>20</sup> tj. Grupa za pravno-političke studije (GLPS)

Najistaknutiji partneri u implementaciji RJA su EU (Kancelarija EU u Prištini), koja je pružala tehničku i finansijsku podršku za RJA na Kosovu od samog početka 2007. godine. Tehnička pomoć je dopunjena dodatnom ekspertizom zajedničke EU-SIGMA/OECD inicijative koja takođe sprovodi periodično praćenje implementacije RJA za ceo region Zapadnog Balkana. Od 2018/19, finansijska pomoć EU za RJA je povećana kroz sektorski instrument budžetske podrške <sup>21</sup>. Osnovna svrha podrške EU je razvoj administrativnih kapaciteta i struktura neophodnih za pristupanje i članstvo u EU. Perspektiva članstva u EU je istovremeno jedan od glavnih pokretača i podsticaja za tekuće reforme javne administracije. Drugi međunarodni donatori takođe doprinose sprovođenju nekih reformskih mera, kao što su podrška GIZ-a za reformu MFP-a, britanska pomoć za zapošljavanje i razvoj kapaciteta višeg menadžmenta (BDO), podrška Švajcarske razvoju lokalne administracije, podrška USAID-a za transparentne, efikasne i odgovorne opštine i slične partnere. Iako postoji saradnja između donatora, mehanizam redovne koordinacije sa državnim organima obično može povećati koristi od takve pomoći, a SRJA će se baviti ovim pitanjem.

## 5. HORIZONTALNA AGENDA

„Horizontalne agende“ predstavljaju dodatnu horizontalnu dimenziju sektorskog planiranja, koja zahteva među-sektorsku koordinaciju širom Vlade <sup>22</sup>. Glavni ciljevi horizontalnih agendi moraju se postići u više sektora, sprovođenjem niza konkretnih akcija, planiranih i budžetiranih u specifičnim sektorskim strategijama. Nekoliko horizontalnih dimenzija identifikovanih u NPR 2030 takođe je relevantno za SRJA 2022-2026:

**Digitalna agenda 2030** - bavi se mogućnostima za digitalizaciju i povećanu upotrebu IKT u zemlji, uključujući modernizaciju javne uprave. Glavni cilj u ovom pravcu je unapređenje pružanja javnih i administrativnih usluga. SRJA 2022-2026 će se baviti kvalitetom i dostupnošću usluga, uključujući e-usluge, dok će se digitalna agenda i strategija e-uprave baviti interoperabilnosti između javnih registara, upravljanja podacima i registrom, oblaka e-uprave i sigurnosnih mreža, digitalnih platnu infrastrukturu, digitalizaciju i unapređenje tehnološke infrastrukture. Usko povezan i komplementaran sa SRJA-om, Vladin program za prevenciju i smanjenje administrativnog opterećenja 2022-2027 ima za cilj administrativno pojednostavljenje uključujući redizajn procesa pružanja usluga, uklanjanje administrativnih opterećenja za građane i biznise kao i digitalizaciju usluga;

**Sveobuhvatnost** - je horizontalni cilj u okviru NPR 2030 koji ima za cilj stvaranje jednakih mogućnosti za razvoj, blagostanje i zdrav život na Kosovu bez ikakve diskriminacije. Što se tiče procesa reforme javne uprave, to uključuje, između ostalog, zaštitu prava nacionalnih manjina, pravo na pružanje usluga na službenim jezicima Republike Kosovo, pružanje jednakih mogućnosti za zapošljavanje, smanjenje i uklanjanje rodni razlika itd. Ovo će se postići stvaranjem sveobuhvatnog javnog servisa (zasnovanog na meritokratskom zapošljavanju, odgovarajućoj i

<sup>21</sup> Ugovor za reformu sektora RJA između EU i Kosova DMN -009-2017, 14.12.2017

<sup>22</sup> Nacrt Nacionalne strategije razvoja 2030, dostupna na <https://konsultimet.rks-gov.net/documents.php>

meritokratskoj proceni učinka, rodno osetljivim UK, itd.), sveobuhvatnim budžetiranjem javnog sektora (od planiranja i kreiranja politike, do raspodele budžeta, implementacija i pregled uticaja); pravni i administrativni mehanizmi koji imaju za cilj da utvrde prava građana na određena socijalna prava u vezi sa pružanjem usluga i obezbede da država ispunjava svoje obaveze;

**Zelena agenda** - bavi se rastućim ekološkim i klimatskim izazovima stavljajući održivi razvoj, efikasnost resursa, zaštitu prirode i klimatske akcije u centar svih ekonomskih aktivnosti. Dobro organizovan i funkcionalan javni sektor je od suštinskog značaja za postizanje ovih zelenih ciljeva. Najbolja sinergija između ekonomske, ekološke i socijalne dimenzije održivog društvenoekonomskog razvoja može se postići osiguranjem koherentnosti politike na svim nivoima vlasti. Ciljana među-agencijska koordinacija, statistika i drugi podaci zasnovani na dokazima, poboljšano strateško planiranje i procene uticaja doprineće Zelenoj agendi. Ostali rezultati biće postignuti postepenom digitalizacijom administrativnih usluga i posledično smanjenjem potrošnje papira u javnoj administraciji, unapređenjem energetske efikasnosti u javnim objektima, itd.

**Borba protiv korupcije** - je jedan od glavnih strateških ciljeva u okviru Razvojnog cilja NPR „Visoka spremnost za mir i bezbednost“ u okviru „Stuba III – Bezbednost i vladavina prava“. Poslednja Strategija za borbu protiv korupcije na Kosovu je istekla 2018. Stoga, Strategija vladavine prava 2021-2026 uključuje specifične mere za jačanje institucionalnog okvira protiv korupcije, poboljšanje sistema za prijavu bogatstva i podzakonske akte za primanje poklona.

**Borba protiv korupcije u javnoj administraciji** - uključuje specifične mere koje imaju za cilj garantovanje pune odgovornosti u javnoj upravi, uspostavljanje jasnih linija odgovornosti u državnoj administraciji prema ZUFDasO-u, uz poboljšanje unutrašnje organizacije i odgovarajuće delegiranje odgovornosti, uz transparentno zapošljavanje i evaluaciju učinka (omogućava civilnom društvu kompanije, relevantne sindikate i druge međunarodne aktere da se angažuju u praćenju takvih procesa), razvoj i sprovođenje planova integriteta; obezbeđivanje sistematskih programa obuke o etici i integritetu (i za državne službenike i za komisije za izbor); sprečavanje nezakonitih i neodgovarajućih naloga u javnoj službi i sankcionisanje izvršioca i nalogodavca, podsticanje odricanja u javnoj administraciji i obezbeđivanje njihove adekvatne zaštite, obezbeđivanje pojednostavljenog pružanja usluga, periodično praćenje primene etičkog kodeksa i podrška Agenciji za borbu protiv korupcije u primeni pravnih instrumenata protiv korupcije. Uopšteno govoreći, transparentnost, otvoreni podaci i pravo na informisanje služice kao vodič za principe dobre administracije, osiguravajući da uspostavljeni mehanizmi budu efikasni. Pored potpune transparentnosti u odlučivanju, posebnu pažnju treba posvetiti i pravu građana da budu pravilno informisani. Da bi se to postiglo, institucije moraju da obezbede punu otvorenost i pravilan pristup dokumentima za širu javnost, u skladu sa važećim zakonodavstvom.

**Strategija lokalne samouprave 2016-2026 (SLS)** - ima za cilj pružanje boljih opštinskih usluga i povećanje kvaliteta života građana. Njeni strateški ciljevi su postavljeni na jačanje održivog ekonomskog i socijalnog razvoja opština, uključujući unapređenje demokratskog predstavljanja građana, poboljšanje upravljanja i efikasnosti opštinske administracije. Povećanje institucionalnih

i stručnih kapaciteta lokalne administracije za pružanje usluga takođe je postavljeno među njene glavne ciljeve zajedno sa jačanjem partnerstva sa civilnim društvom i biznisom, kao i promocijom kulturne raznolikosti, prirodnih i društvenih dobara za razvoj. Ovi ciljevi su u potpunosti u skladu sa vizijom SRJA. Ciljevi SRJA, a posebno oni za poboljšanje upravljanja i pružanja usluga zapravo ispunjavaju slične ciljeve postavljene u SLS-u. Gde god da zakon proširuje svoju primenu na lokalnu administraciju (tj. administrativne procedure i pružanje usluga, sistem državne službe, pristup informacijama, sistem plata u javnom sektoru itd.), SRJA takođe cilja na takve administrativne dužnosti i odgovornosti, u potpunosti priznajući autonomiju lokalne uprave.

Neki od ciljeva uključenih u horizontalne agende biće postignuti uglavnom, ali ne isključivo, sprovođenjem niza konkretnih akcija, planiranih u okviru specifičnih ciljeva u okviru SRJA a predstavljenih u nastavku:

*Prikaz 3: Specifični ciljevi SRJA i horizontalni ciljevi*

Polja u SRJA		Broj specifičnih SRJA ciljeva			
		Planiranje i koordinacija politike	Javna služba i ULJR	Odgovornost & Transparentnost	Pružanje usluga
Horizontalna agenda	Digitalna agenda	1.2, 1.3	2.1, 2.2	3.2, 3.3	4.1, 4.3, 4.4
	Sveobuhvatnost		2.2	3.2, 3.3	4.3, 4.4
	Zelena agenda	1.1, 1.2, 1.3, 1.4			4.1, 4.3, 4.4
	Borba protiv korupcije	1.2, 1.3	2.1, 2.2, 2.3	3.1,3.2	4.2.
	Lokalna samouprava		2.1, 2.3, 2.4	3	4.1, 4.2

## 6. ANALIZA STANJA, IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA I PROBLEMA

Analiza stanja je urađena na osnovu postojećeg stanja, fokusirajući se na izazove i probleme prema četiri oblasti obuhvaćene strategijom: 1) planiranje i koordinacija politika, 2) pružanje javnih usluga, 3) javna služba i ljudska upravljanje resursima i 4) odgovornost i transparentnost.

## 6.1 Planiranje i koordinacija politika

Reformske inicijative preduzete u oblasti planiranja i koordinacije politike stvorile su okvir za planiranje i koordinaciju stvarnih politika u Vladi Kosova. Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika (SUPKP) 2017-2021, kao prethodna strategija Strateškog cilja za planiranje i koordinaciju politika, dovela je do značajnih poboljšanja u ovoj oblasti, uprkos činjenici da se suočila sa niskim nivoom implementacije.<sup>23</sup> Ključne reforme koje su preduzete uključuju reviziju Administrativnog uputstva za planiranje i izradu strateških dokumenata i akcionih planova, delimičnu operacionalizaciju struktura strateškog planiranja i pokretanje izrade Nacionalne strategije razvoja.<sup>24</sup> Ostale suštinske planirane reforme značajno su usporene kao rezultat političkih dešavanja, izbora i čestih promena vlada<sup>25</sup> i kao rezultat toga, planiranje i koordinacija su ocenjeni kao neadekvatni, a Kosovo ima rezultate ispod proseka drugih zemalja Zapadnog Balkana.<sup>26</sup>

Na osnovu situacije u ovoj oblasti i potrebe za reformom javne administracije uopšte i planiranja i koordinacije politike posebno, Vlada Kosova je odlučila kao svoj prioritet u okviru Programa Vlade 2021-2025. U ovom programu, Vlada ima za cilj da uspostavi efikasnu administraciju tako da se njeno odlučivanje zasniva na dokazima, racionalno koristeći svoja finansijska sredstva i sa transparentnim pristupom.

Kosovo ima uspostavljenu administrativnu infrastrukturu koja je u velikoj meri sposobna da planira, koordinira, sastavlja, sprovodi i nadgleda dokumente politike u ministarstvima i centralnoj vladi. Takođe, Vlada je uspostavila centralne koordinacione strukture za strateško planiranje, kao što su Komitet za strateško planiranje i Upravljačka grupa za strateško planiranje. Međutim, ove strukture treba da imaju planiran proces donošenja odluka koji prati vremenske rokove za ključne političke odluke.

Planiranje i implementacija politike je preopterećena zbog nedostatka jasne pravne infrastrukture. Vlada je usvojila Administrativno uputstvo br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova, koji ima za cilj stvaranje jedinstvene prakse za proces planiranja i izrade strateških dokumenata.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Prema oceni Ministarstva unutrašnjih poslova u izveštaju „Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne administracije za period 2015-2020. U ovom periodu realizovani su prioriteti sadržani u Strategiji za unapređenje planiranja i koordinacije politika. Dok, u izveštaju koji je pripremila Kancelarija za strateško planiranje u aprilu 2022. godine, procenjuje se da je u 2021. godini Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politika sprovedena na nivou od 37% aktivnosti predviđenih za 2021. godinu. pogledajte izveštaje u: <https://mpb.rksgov.net/ap/page.aspx?id=1,1303>

<sup>24</sup> Za više informacija pogledajte izveštaj MUP-a iz aprila 2022. o: Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne uprave za period 2015-2020. Strana 35.

<sup>25</sup> Izveštaj o Kosovu Evropske komisije za 2021. godinu (strana 12).

<sup>26</sup> Izveštaj o monitoringu (SIGMA), 2021, st. 28.

<sup>27</sup> Za više informacija pogledajte Administrativno uputstvo br. 07/2018, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18813>

Međutim, AU ne predstavlja hijerarhiju dokumenata politike, njihovu metodologiju planiranja i izrade, njihovu međusobnu povezanost, pristup internim i javnim konsultacijama, kao ni izveštavanje o njihovoj implementaciji, između ostalog. Kao rezultat toga, proces planiranja, izrade, implementacije i izveštavanja je preopterećen i u većini slučajeva se troše prekomerni administrativni i finansijski resursi na ove procedure.

Neki od strateških dokumenata, kao što je Nacionalna strategija razvoja, služe kao referentna tačka za druge sektorske dokumente i kao takvi uživaju veću podršku administracije, ali nedostatak propisa koji predstavlja hijerarhiju ovih dokumenata predstavlja prepreku. Važeća uredba na snazi pruža solidnu metodološku osnovu za strateško planiranje i koordinaciju, međutim ova uredba ne stvara jasnu hijerarhiju dokumenata politike, jedinstven okvir upravljanja učinkom kao što je sistem ciljeva, ciljeva i indikatora, koji omogućavaju povezivanje predložena strategija sa jasnim ciljem. Nedostatak uspostavljenih horizontalnih i vertikalnih veza između dokumenata i ciljeva otežava rad mehanizama planiranja, implementacije i izveštavanja strategija, a takođe otežava rad Kancelarije za strateško planiranje u okviru KP da proceni potrebu i obim pokrivanja novu strategiju.

Evropska agenda je u velikoj meri usklađena sa godišnjim planom rada vlade, ali se suočava sa niskim nivoom implementacije. Nizak nivo implementacije evropske agende takođe je rezultat manjkavog i fragmentiranog političkog fokusa na implementaciju političkih dokumenata evropske agende kao što su NPSSSP, Agenda za evropske reforme (AER) i Program ekonomskih reformi (PER). Pristup ovim dokumentima treba da se podudara sa značajem procesa evropskih integracija kao nacionalnog prioriteta i ne bi trebalo da bude fragmentiran. Ne postoji ni konsolidovani izveštaj koji predstavlja nivo usklađenosti sektorskih strateških dokumenata sa budžetom, kao i njihovo uključivanje u Srednjoročni okvir rashoda (SOR), a samim tim i u Zakonu o budžetskim izdvajanjima iz budžeta Republike Kosova. Iako se pre usvajanja strateškog dokumenta ili nacрта zakona vrši procena uticaja na budžet, obračun troškova za sprovođenje dokumenta u odnosu na budžet za budžetske organizacije je nepotpun. Kao rezultat toga, mnogi sektorski strateški dokumenti se, u najboljem slučaju, delimično implementiraju.

Dok podaci ukazuju na napredak, poboljšanje dizajna politika i zakonodavstva osiguravanjem da su zasnovane na dokazima i doprinose informisanom donošenju odluka je oblast koja uvek ima prostora za poboljšanje. Štaviše, propis za planiranje i izradu strateških dokumenata i planiranje politike na osnovu dokaza je zastareo i u većini slučajeva se ne primenjuje u dovoljnoj meri. Trenutni sistem izrade koncept papira pre početka novog zakonodavstva je od ključnog značaja za ispunjavanje minimalnih kriterijuma za procenu uticaja. Međutim, ovo se i dalje primenjuje samo na zakonodavstvo i ne primenjuje se na druge politike kao što su strategije i podzakonski akti. Čak i u slučajevima primarnog zakonodavstva, u većini slučajeva nema dovoljno veze između *ex-ante* analize i uticaja na usvojenu politiku.

Među nedostacima identifikovanim u izveštajima o sprovođenju Strategije za unapređenje planiranja i koordinacije politika 2017-2021 su nivo usklađenosti aktivnosti UPS-a sa ključnim dokumentima politike, njihovo sprovođenje, kao i izrada i objavljivanje godišnjih izveštaja o

sprovođenje strateških dokumenata. Ovi izazovi, pored toga što su prijavljeni u izveštajima o implementaciji SUPKP, takođe su identifikovani u izveštaju SIGMA 2021. Strateški i operativni planovi Vlade Kosova nisu dovoljno povezani sa ciljevima i aktivnostima planiranim u dokumentima politike. Praćenje njegove realizacije je periodično, ali je to veoma ambiciozan plan i često se veliki broj planiranih aktivnosti prenosi u narednu godinu.

Implementacija dokumenata politike i izveštavanje o njihovoj implementaciji ostaje izazov za sve sektore. Okvir za praćenje i izveštavanje koji pravilno funkcioniše je delimično uspostavljen, ali ovaj okvir ne obezbeđuje jedinstven sistem izveštavanja u svim vladinim institucijama. Neke od institucija za implementaciju strateških dokumenata razvile su elektronske sisteme za praćenje, ali ne postoji jedinstven pristup i često su ovi elektronski sistemi praćenja ugroženi promenama u formatu izveštavanja. Čak i u slučajevima kada se izrađuju izveštaji o monitoringu, ovi izveštaji često nisu dostupni javnosti jer se ne objavljuju. Da bi se poboljšala povezanost dokumenata politike i njihova implementacija, potreban je jedinstven pristup izveštavanju i potencijalno informacioni sistem cijele vlade.

## 6.2 Pružanje usluga

Dosadašnja implementacija reforme je dovela do značajnih poboljšanja, uprkos činjenici da je realizovano samo 48% aktivnosti planiranih u SMJA-u<sup>28</sup>. Iako je najvidljiviji napredak ostvaren u razvoju tehničke infrastrukture za digitalizaciju javnog servisa, preduzeti su samo početni koraci ka stvaranju koherentnog pravnog okvira za administrativne procedure i pružanje usluga. Funkcija razvoja politike za pružanje usluga, uključujući digitalnu transformaciju, ostaje nejasna i nije uveden nikakav mehanizam koji bi osigurao koordinaciju između različitih institucija koje se bave pružanjem usluga. Merenje zadovoljstva korisnika je raznovrsno i kvalitet podataka je poboljšan. Međutim, percepcija zadovoljstva korisnika pružanjem usluga opada<sup>31</sup>. U poređenju sa regionalnim tempom poboljšanja u pružanju usluga, Kosovo ima učinak ispod regionalnog proseka<sup>29</sup>.

Strateški dokumenti koji definišu okvir politike za pružanje usluga na Kosovu su istekli krajem 2021. godine, iako su njihovi ciljevi samo delimično ostvareni<sup>33</sup>. Dosledan pravni okvir za upravne postupke (koji su postavljeni kao specifični ciljevi u SMJA-u) je i dalje relevantan, ali daleki cilj kakav je bio nakon usvajanja Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP) 2017. Osim razvoja kapaciteta, nijedan drugi sprovedena je aktivnost u cilju podrške sprovođenju reformi koje je doneo ZJN<sup>30</sup>. Između ostalih novina, ZOUP je uveo jedinstvenu kontakt kancelariju/desk (*one stop shop*) za administrativne postupke, „princip samo jednog obraćanja“ ili „*help desk*“ za opšte administrativne postupke, nijedna od njih nije implementirana. Zbog nedostatka koordinacije i komunikacije između centralne i lokalne administracije, pilot slučaj „sve usluge na jednom mestu“

---

<sup>28</sup> Pregled napretka i izazova u implementaciji prioriteta Reforme javne uprave za period 2015-2020, str. 21. <sup>31</sup> Izveštaj o praćenju (SIGMA) 2021, str. 121.

<sup>29</sup> Kosovo je ocenjeno sa 2,5 od 5, dok je regionalni prosek 3,1, Izveštaj o monitoringu (SIGMA) 2021, str. <sup>33</sup> NSR 2016-2021, SMAP 2015-2020/21, BRS 2.0 2017-2021

<sup>30</sup> Program obuke za implementaciju ZOUP održan je za oko 600 državnih službenika tokom 2018/19



u opštini Prizren se pokazao delimično uspešnim kada su u pitanju usluge koje pruža lokalna administracija, iako više služi u informativne svrhe.

Očekivano usklađivanje posebnog zakonodavstva sa ZOUP je sada u povoju. Prva grupa od 49 odvojenih zakona (od 231 zakona identifikovanih za harmonizaciju) konsolidovana je u Omnibus zakon 2021. godine i godinu dana kasnije još uvek čeka mišljenje parlamenta o upotrebi ove pravne tehnike u zakonodavnom sistemu Kosova. Veličina ovog zadatka može se dodatno ilustrovati procenom da više od 1.000 podzakonskih akata zahteva sličnu reviziju i usklađivanje. Od 2019. godine, samo 5% zakona je usklađeno sa ZOUP<sup>31</sup>. Za sada nije napravljen plan da se predvidi kada i kako će se vlada pozabaviti ovim procesom. Iako su uloženi naponi da se stvori međuinstitucionalni mehanizam koordinacije koji bi vodio proces usklađivanja sa ZJN na operativnom nivou, napredak nije postignut, uglavnom zbog čestih promena i nedostatka kontinuiteta u Vladi (Koordinacioni forum za harmonizaciju upravnih postupaka<sup>32</sup>). Osim ZOUP, Zakon o sistemu dozvola i licenci (ZSDL)<sup>33</sup> kao i Zakon o inspekcijama (ZI)<sup>38</sup> takođe promovišu dobru administraciju i bolje pružanje usluga preduzećima i građanima, a njihova primena se suočila sa sličnim izazovima kao i usaglašavanje sa ZOUP (procenjuje se da postoje 60 posebnih zakona koji regulišu inspeksijski nadzor i 480 dozvola i dozvola koje je potrebno revidirati u smislu smanjenja administrativnog opterećenja). Sve ove zakonske izmene zahtevaće usaglašen i koordinisan pristup u celoj Vladi, ali i sa Skupštinom. Pored implementacije ZOUP, implementacija Programa za prevenciju i smanjenje administrativnog opterećenja 2022-2027 doneće novo administrativno ponašanje, unapređenje pružanja usluga, podizanje vrednosti međunarodnih pokazatelja i indirektno podsticanje novih reformi.

Nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova za RJA nisu u potpunosti prenete u njegovu unutrašnju organizaciju, tako da nijedna organizaciona jedinica nije zadužena za opšte upravne postupke, niti za širu politiku pružanja usluga, uključujući razvoj elektronskih usluga<sup>34</sup>. U stvarnosti, Odeljenje za RJA (ORJA) radi na strateškim aspektima pružanja usluga, Pravno odeljenje pokriva neke pravne aspekte, a Agencija za informaciono društvo (AID) je formalno odgovorna za administrativno pojednostavljenje i IT rešenja; sve ovo treba da poveća saradnju i koordinaciju. Kao rezultat toga, proces usaglašavanja ZOUP se uglavnom sprovodi i usmerava spolja, a kontrola usaglašenosti novog zakonodavstva sa odredbama ZOUP nije uspostavljena u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Neki zakoni usvojeni nakon stupanja na snagu ZOUP čak su uveli nove posebne administrativne procedure ili smanjili nivo zaštite prava u pružanju usluga. Ovakva situacija takođe potvrđuje nedostatak koordinacije između organa Ministarstva unutrašnjih poslova i KP i fragmentaciju i

<sup>31</sup> Rezime napretka i izazova u implementaciji prioriteta reforme javne uprave za period 2015-2020, str. 24. Tabela br. 5

<sup>32</sup> Mehanizam kojim predsedava MJA i koji se sastoji od glavnih institucija odgovornih za ključne aspekte pružanja usluga, kao što je KP odgovorna za opštu koordinaciju politika i zakonodavnog programa, kao i za licence i dozvole, MTI odgovorna za usluge koje se pružaju preduzećima, MALS odgovorna za lokalni nivo itd.; Odluka o uspostavljanju koordinacionog foruma za usklađivanje upravnih postupaka, Ministarstvo državne administracije br. 10, 12.03.2019

<sup>33</sup> Zakon br. 04/L-202 za sistem dozvola i licenci <sup>38</sup>

Zakon br. 08/L-067 za inspekcije

<sup>34</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova nadležno je, između ostalog, da „priprema javne politike... utvrditi obavezne standarde u oblasti ... usluga javne uprave, funkcionalne organizacije institucija državne uprave i e-uprave“; Uredba Vlade VRK br. 02/2021 za oblasti nadležnosti kabineta premijera i ministarstava, Aneks 1, deo 5

slabu koordinaciju između samih organa centralne vlasti prilikom razmatranja konceptualnih dokumenata i zakonskih predloga. U međuvremenu, kapaciteti nasleđeni od bivšeg Ministarstva javne administracije su oslabljeni i rasuti. Dakle, još jedan cilj SMJA-a, stvaranje institucionalnih mehanizama i kapaciteta za upravljanje, planiranje, praćenje i implementaciju, nije ostvaren. Paralelna implementacija ovih reformi predstavljaće značajne izazove koordinacije u svakoj instituciji i između njih, a posebno na nivou KP, jer može dovesti do rizika višestrukih revizija i izmena istog zakonodavstva u sličnom vremenskom okviru. Slično tome, njihova implementacija će umnogome zavisiti od pravilne komunikacije, razumevanja i posećenosti reformama, veština i kompetencija državnih službenika koji moraju da promene u stvarnosti, jer njihov trenutni nivo pokazuje da postoje značajne praznine i nedostaci. Nedostatak vodeće institucije za pružanje javnih i administrativnih usluga poznat je kao jedna od glavnih prepreka za unapređenje u ovoj oblasti<sup>35</sup>. Kako to ozbiljno utiče na Vladin ključni prioritet za RAP „...*da se dubinski promeni kvalitet usluga za građane, preduzeća i institucije...*“, to takođe treba prepoznati kao visoki prioritet za novu Strategiju RJA<sup>41</sup>.

Nedostatak centralne institucije odgovorne za razvoj politika pružanja usluga takođe je doveo do nedostatka standarda u pružanju usluga. Kako nijedna institucija ne prati kako se pružanje usluga obavlja u praksi ili koliko usluga je digitalizovano, ne postoje pouzdani podaci koji bi omogućili strukturirani i sveobuhvatan pristup standardizaciji pružanja usluga. Iako su početni naponi da se kompletira spisak javnih usluga koje pruža centralna i lokalna administracija započeli pre mnogo godina, tome se nije poklanjala velika pažnja, a spisak usluga nije redovno ažuriran ili unapređivan dodatnim informacijama.

Obezbeđivanje ažurirane i pouzdane liste ili kataloga za sve javne usluge koje pruža uprava je preduslov i osnova za strukturisano i sistematsko pojednostavljenje pružanja usluga, smanjenje administrativnog opterećenja i eventualno digitalizaciju, kako je predviđeno sa ZOUP, a posebno sa programom RJA. Slično, nedostatak centralnog vođenja i pomoći izostavio je poboljšanja i standardizaciju javnih registara, a ovaj problem je postao vidljiviji i izraženiji sa intenzivnim unapređenjem okvira interoperabilnosti (Vladina platforma) poslednjih godina. Trenutno je preko ove platforme povezano oko četrdeset (40) različitih vladinih informacionih sistema, uključujući glavne javne registre, što omogućava razmenu podataka između ovih sistema za stotine javnih servisa i čini princip „samo jednog“ tehnički izvodljivim. . Ono što se pojavilo kao prepreka njegovoj široj implementaciji su zastareli i netačni podaci u mnogim javnim registrima i to se mora rešiti centralnim osiguranjem kvaliteta podataka. Alati za angažovanje korisnika postali su raznovrsni u poslednjih nekoliko godina. Prikupljanje komentara korisnika započeto je takozvanim e-kutija, koji pruža vrlo osnovne informacije, a nastavljeno je najopsežnijom javnom anketom koja je obuhvatila 5.403 građana u 10 opština o zadovoljstvu građana uslugama 18 institucija, sprovedenim u 2019. godini<sup>36</sup>. Pokazalo se da su ovi naponi bili veoma pozitivni, ali i nasumični i nisu rezultat sistematskog pristupa da se dobiju i koriste povratne informacije za reinženjering i pojednostavljenje procesa pružanja usluga. Nema traga da su prikupljene povratne informacije

---

<sup>35</sup> „Sveobuhvatna modernizacija pružanja usluga orijentisanog prema građanima je otežana nedostatkom stabilne institucionalne organizacije i ilustruje se činjenicom da nije instalirana nijedna jedinica odgovorna za politike pružanja usluga“, SIGMA 2021 monitoring izveštaj, str. 116 <sup>41</sup> Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, maj 2021, str.20

<sup>36</sup> Ibid., str. 25

uzete u obzir radi poboljšanja pružanja usluga. Štaviše, merenje zadovoljstva korisnika postaje odvojeno od poboljšanja u upravljanju kvalitetom institucija koje pružaju usluge. Napori za uvođenje instrumenta Zajedničkog okvira procene (ZOP) u kosovskim institucijama od 2018. godine nisu išli daleko dalje od nekih početnih programa izgradnje kapaciteta<sup>37</sup>. Drugi alati upravljanja kvalitetom do sada nisu razmatrani za prezentaciju, a njihova primena može doprineti kako poboljšanju institucionalnog upravljanja, tako i kvalitetu pružanja javnih usluga<sup>38</sup>.

Pružanje javnih usluga se uglavnom obavlja tradicionalnim kanalima (ponovne) posete kancelariji ili šalteru). Često je praćeno demonstracijom „autoriteta“, formalnostima orijentisanim na administrativnu kulturu<sup>39</sup>, ponovljenom interakcijom sa više institucija<sup>40</sup>, uslovnim plaćanjem visokih troškova pre pružanja usluge<sup>41</sup>, nepovratnim troškovima čak i ako je usluga odbijena ili neopravdanim uslovljavanjem pružanja usluga od izvršenja određenih obaveza po različitim pravnim i sličnim osnovama.<sup>42</sup> Princip „dolaska samo jednom“ kroz „jedinstveni šalter/kancelariju za pružanje usluga“ (kreiran sa ZOUP) trebalo je da dovede do promene ponašanja na institucionalnoj strani (kroz koordinaciju i međusobnu saradnju) i promenu odnosa državnih službenika ka „kulturi usmerenoj ka pružanju usluga“, nije sprovedena. Korisnici su i dalje u obavezi da prikupe i dostave različita dokumenta neophodna za pružanje usluge čak i kada njenu evidenciju vodi institucija koja pruža uslugu. Razmena informacija i podataka iz javnih registara između institucija ili čak unutar institucije više je izuzetak nego pravilo<sup>43</sup>. Sve ove prakse ozbiljno zanemaruju principe i odredbe ZOUP i ograničavaju ili na drugi način utiču na pristup korisnika javnih usluga.

U proteklih pet godina pokrenuto je nekoliko inicijativa za proširenje i olakšanje pristupa uslugama. Pristup kancelarije „Sve na jednom mestu“ u opštini Prizren nije sprovedeno u praksi jer nije postojao sporazum između centralne i lokalne administracije za razmenu podataka i mnogi elektronski kiosci su se suočili sa problemima u funkcionisanju i održavanju. Najveći napredak je postignut sa digitalnim uslugama dostupnim preko portala e-Kosova. Portalom administrira i njime upravlja AID i trenutno omogućava onlajn pristup preko 130 javnih usluga različitih nivoa složenosti, od informacija do onlajn kompletiranja. Njegov potencijal i koristi prepoznala je javnost, posebno tokom Covid-19, jer je bila glavna tačka za zakazivanje vakcinacije i registraciju za državnu finansijsku podršku građanima tokom pandemije<sup>44</sup>. Broj dostupnih usluga kao i broj registrovanih korisnika u stalnom je porastu, čime se potvrđuje interesovanje korisnika za ovaj

---

<sup>37</sup> KPV je uobičajen instrument upravljanja kvalitetom u javnom sektoru u Evropi i regionu ZB. vidi još <https://www.respaweb.eu/77/pages/10/rqmc>

<sup>38</sup> odnosno ISO standardizacija u lokalnoj administraciji pokazala se veoma korisnom u poboljšanju pružanja usluga;

<sup>39</sup> Studija sprovedena u 5 odabranih usluga pokazala je da dokumentaciju za prijavu moraju dostaviti lično stranke i da je popunjavanje obrazaca koje sastavljaju institucije obavezno i može rezultirati odbijanjem prijave, „Analiza slučaja studije o efikasnosti pružanja javnih administrativnih usluga“, februar 2021, EU projekat za RJA „Podrška sektorskoj reformi Ugovor za reformu javne administracije“

<sup>40</sup> Tj. za donošenje odluke o prevremenom penzionisanju zbog invaliditeta za rad potrebno je najmanje 8 fizičkih poseta različitim ustanovama, isto str.37

<sup>41</sup> Plaćanja se obično moraju izvršiti u gotovini i moraju se izvršiti na različitim lokacijama

<sup>42</sup> Da biste registrovali automobil, sve primljene kazne moraju biti plaćene i dokazi moraju biti dostavljeni registracionom centru, iako su to dva različita pravna pitanja.

<sup>43</sup> Kancelarija za civilno stanje ili Konzularno predstavništvo nemaju pristup registru civilnog statusa, iako pripada istoj instituciji (MIB), ili lokalne vlasti ne mogu pristupiti registrima Poreske uprave ili registrima plaćanja poreza na imovinu, u Policijski ili sudski registri za lica koja su pod istragom, u sudskom procesu ili osuđena i sl., Ibid str.8

<sup>44</sup> Pregled napretka i izazova u sprovođenju prioriteta reforme javne uprave za period 2015-2020, str. 23 <sup>51</sup> 679.000 registrovanih korisnika (07.07.2020.), u poređenju sa 384.000 u avgustu 2021.

kanal pružanja usluga<sup>51</sup>. Dalja poboljšanja i proširena upotreba digitalnih usluga ići će ruku pod ruku sa očekivanjem uvođenjem digitalnog potpisa i digitalnog plaćanja putem onlajn platforme, koja će biti implementirana kada se uspostave ključni elementi Osnovne javne infrastrukture (OJI)<sup>45</sup>. Povratne informacije korisnika omogućene preko platforme e-Kosova pokazale su se korisnim u identifikaciji nedostataka i trebalo bi da se koriste u svrhe praćenja i daljeg poboljšanja. Nedavna merenja pokazuju da je 60% građana Kosova prešlo na digitalne usluge tokom pandemije i da 33% koristi onlajn usluge za primanje ličnih dokumenata<sup>53</sup>. Napori da se usluge pojednostave pre njihove digitalizacije ostaju izazov. S obzirom na to da Program PZBA ima za cilj da sprovede administrativno pojednostavljenje procesa pre njihove digitalizacije, očekuje se da će to biti adekvatno rešeno, kao i koordinacija između KP, MUP-a i AID u ovom procesu uz ciljanu izgradnju kapaciteta.

Iako je nacionalni strateški dokument za osobe sa invaliditetom još uvek na snazi, pristup uslugama ove kategorije stanovništva i dalje je ograničen u mnogim aspektima. To se najviše manifestuje u pristupu javnim zgradama, ali i kada su u pitanju neke elektronske usluge<sup>46,47</sup>. Da bi se izbegla digitalna podela, najnoviji zakon o elektronskoj identifikaciji garantuje pristup svim ovim onlajn uslugama čak i osobama sa ograničenim sposobnostima<sup>48</sup>. Na pristup manjinskih zajednica javnim uslugama utiče nedostatak dosledne upotrebe svih službenih jezika u javnoj administraciji. To je posebno vidljivo na sajtovima institucija koje pružaju usluge.

### 6.3 Upravljanje javnim službama i ljudskim resursima

Izrada i usvajanje pravnog paketa RJA smatraju se važnim reformskim koracima u implementaciji SMJA-a<sup>49</sup>. Glavne promene u javnoj službi koje je doneo Zakon o javnim zvaničnicima (ZJZ) usmerene su na unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za politike javnih službi, zapošljavanje zasnovano na zaslugama i razvoj karijere u državnoj službi, unapređenje politike upravljanja ljudskim resursima, uključujući dalja poboljšanja obuke i stručnog usavršavanja u državnoj službi. Zakon o platama u javnom sektoru (ZPJS) imao je za cilj stvaranje transparentnog, jedinstvenog i pravednog sistema plata za sve zaposlene u javnoj službi Kosova. Oba zakona su osporena u Ustavnom sudu (USK) 2019. godine i to je rezultiralo potpunim poništenjem ZPJS-a, dok je ZJZ proglašen delimično nesprovodljivim, odnosno u odnosu na nezavisne institucije<sup>57</sup>. Ove presude ograničile su postizanje planiranih reformi, a posebno reformu sistema plata.

Od stupanja na snagu ZJZ-a (jun 2020. godine), MUP radi na zaokruživanju zakonskog okvira izradom i usvajanjem potrebnih podzakonskih akata. Do sada je usvojeno 12 propisa, a 4 su u fazi

<sup>45</sup> ZAKON br. 08/L -022 za elektronsku identifikaciju i usluge poverenja u elektronskim transakcijama, 23.12.2021. <sup>53</sup>

60% je najviša stopa na Zapadnom Balkanu, Balkanski barometar 2022, str. 115

<sup>46</sup> „Postoji loš nadzor od strane lokalne uprave i nekoliko inspekcija novih zgrada od strane Građevinske inspekcije kako bi se osiguralo da su specifikacije i standardi ispunjeni – vrlo često nisu. Kada se ulažu napori da se retrospektivno poboljša pristupačnost, vrlo malo se konsultuje sa osobama sa invaliditetom o predloženim rešenjima, što rezultira lošim rezultatima." Izveštaj SIGMA o monitoringu/praćenju za Kosovo 2021, str. 47

<sup>48</sup> Član 4. ZAKON BR. 08/L -022 za elektronsku identifikaciju i usluge poverenja u elektronskim transakcijama, 23.12.2021.

<sup>49</sup> Zakon o javnim zvaničnicima, Zakon o platama u javnom sektoru, Zakon o uređenju i radu državne administracije i nezavisnih agencija. <sup>57</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=29923> i <https://gjk-ks.org/decision/vleresim-i-kushtetutshmerise-se-ligjit-nr-06-l-111-per-pagatne-sektorin-publik-3/>

revizije<sup>50</sup>. Moraju se usvojiti 4 dodatna propisa kako bi se zaokružio pravni okvir. Kako se traži presudom USK-a, MUP je počeo sa izmenama ZJZ-a 2021. godine i prevazišao je zahtev USK-a njegovom revizijom preispitujući neka suštinska pitanja državne i javne službe kako bi se završila reforma ka javnoj upravi profesionalnim. Ovaj pregled je zasnovan na najboljim evropskim i međunarodnim praksama (n.b. ne postoji direktiva Evropske unije za javnu upravu).

Na osnovu odredbi ZJZ-a, uspostavljeno je Odeljenje za upravljanje javnim zvaničnicima (OUJZ) kao centralna struktura za upravljanje ljudskim resursima u javnoj administraciji, sa mnogo širim obimom odgovornosti u odnosu na prethodno Odeljenje za administraciju državne službe (OADS)<sup>59</sup>. Ovu promenu nije pratio nikakav plan za transformaciju OUJZ-a koji bi mu omogućio da odgovori na svoju novu ulogu i odgovornosti. Iako je došlo do promene čelnika OUJZ-a, u nedostatku zapošljavanja dodatnog osoblja, slabostima u internom menadžmentu i neefikasnom radu zaposlenih, ova mera nije donela željenu promenu. OUJZ se trenutno smatra glavnim rizikom za implementaciju ZJZ-a i ovaj rizik će se verovatno povećati ako OUJZ ne bude ojačan i ne postane u potpunosti operativan. Iako odobreno pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, ostalo je upražnjeno 11 radnih mesta (22 od 33 sistematizovana radna mesta).

Napredak u implementaciji SMJA-a ostvaren je razvojem i prezentacijom Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR)<sup>51</sup>. ISULJR se sastoji od 3 modula: baze podataka o zapošljavanju, modula za upravljanje ljudskim resursima koji je planiran za integrisanje u informacioni sistem platnog spiska i jedinstvene veb stranice za zapošljavanje, napredovanje i imenovanje državnih službenika<sup>52</sup>. ISULJR koriste sve institucije<sup>53</sup>. Do sada se ISULJR u potpunosti koristio za potrebe zapošljavanja i prestanka rada, za procedure premeštaja i u velikoj meri za administraciju odmora državne službe<sup>54</sup>. OUJZ je uspešno integrisao ISULJR sa platnim sistemom, dok nastavljaju aktivnosti koje imaju za cilj da obezbede njegovu povezanost sa sistemom kontinuiteta rada, ličnim kartama, sistemom obuke i sistemom za žalbe sa NNSCSK<sup>55</sup>. Trenutno se postupci prijema u radni odnos sprovode u potpunosti u elektronskom obliku (od pokretanja postupka do postavljenja na radno mesto), kao i postupci za prestanak radnog odnosa, premeštaj zaposlenih, disciplinske mere itd. Na funkcionalnost ISULJR baze podataka utiču nevoljnost i kašnjenje institucija da obezbede tačne i ažurne informacije u sistemu i to je prepreka redovnom izveštavanju<sup>56</sup>, i to pritom umanjuje transparentnost kao što je istaknuto u najnovijem SIGMA izveštaju o praćenju<sup>57</sup>. Ostali izazovi koji utiču na izveštavanje po kategorijama i klasama državnih službenika odnose se na preostala otvorena pitanja u vezi sa utvrđivanjem statusa javnih zvaničnika, katalogom radnih mesta i klasifikacijom radnih mesta<sup>58</sup>. Na korišćenje ISULJR

<sup>50</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839> <sup>59</sup>

<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36587>

<sup>51</sup> Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne administracije za period 2015-2020, MUP, 2022.

<sup>52</sup> Upravljanje podređenih, prijem, otpuštanje, premeštanje, suspenzija, organizacija, kadrovsko planiranje, odsustva i disciplina, Nacrt izveštaja o stanju državne službe 2021.

<sup>53</sup> Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne administracije za period 2015-2020, MUP, 2022.

<sup>54</sup> Informacija je dobijena putem e-pošte od OUJZ-a.

<sup>55</sup> Izveštaj o implementaciji reforme javne administracije: Prelazni akcioni plan za 2021. godinu.

<sup>56</sup> Nacrt Izveštaja o stanju državne službe 2021, MUP.

<sup>57</sup> Izveštaj o monitoringu SIGMA – Principi javne administracije - KOSOVO 2021.

<sup>58</sup> Nacrt Izveštaja o stanju državne službe za 2021, MUP. <sup>68</sup>

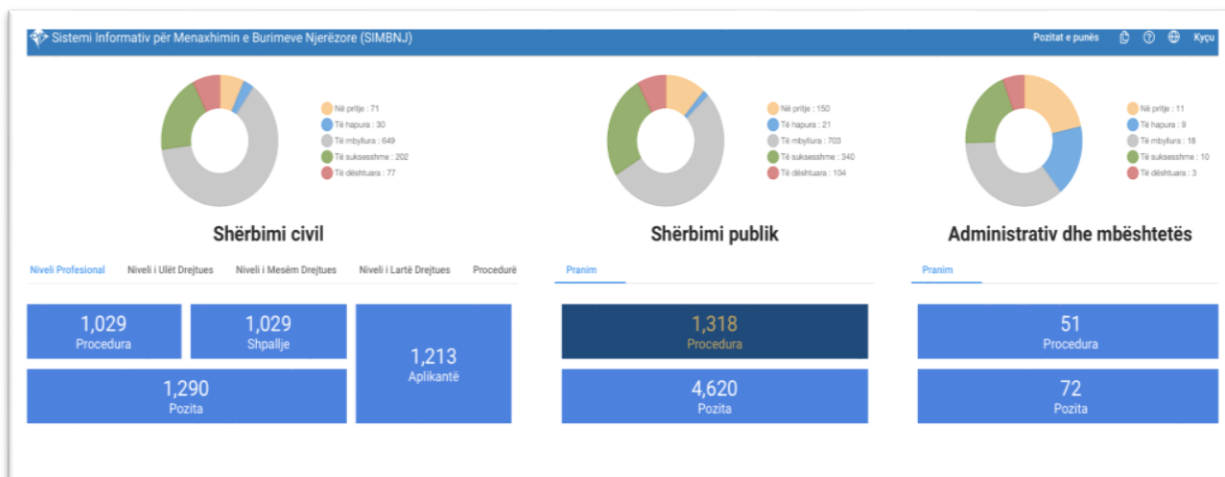
Ibid.

dotatno utiče nedovoljna obučenost osoblja u JULJR<sup>68</sup>. Iako je program obuke održan 3 puta za kadrovske službenike u 2021. (obučeno 311 službenika), čini se da je njihov uticaj nizak i preporučuje se dalji nastavak u budućnosti<sup>59</sup>.

ZJZ promoviše zapošljavanje zasnovano na zaslugama koje uključuje centralizovani proces zapošljavanja, pismeno testiranje kandidata elektronskim putem, prijemne komisije sa dvogodišnjim mandatom.<sup>60</sup> Tokom proteklih nekoliko godina, ISULJR se proširio sa dve pomoćne aplikacije:

- „Konkurs“ za objavljivanje i prijavljivanje/konkurisanje za radna mesta <https://konkursi.rks-gov.net>. Ova aplikacija pruža jedinstven pristup na jednom mestu za sve informacije o slobodnim radnim mestima u državnim i javnim službama na nivou centralne i lokalne administracije, uključujući informacije o različitim fazama procesa selekcije u realnom vremenu, kao što je prikazano na slici ispod:

Prikaz 4: Izgled ekrana ISULJR modula za zapošljavanje, datum 22.07.2022.



- „Testiranje“ za testiranje i ocenjivanje kandidata. Razvijena je i koristi se banka elektronskih/pisanih test pitanja koja sadrži 1100 pitanja sa višestrukim izborom i više od 100 pitanja za intervju spremnih za upotrebu od strane komisija za odabir.

Implementaciju ZJZ-a do sada je omogućio prilagođeni, modularni program obuke koji je kroz tehničku pomoć tokom 2021. godine obezbeđen za 130 državnih službenika iz JULJR, uključujući

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Izveštaj o implementaciji reforme javne administracije: Prelazni akcioni plan za 2021. godinu.

i iz OUIZ-a. Na osnovu najnovije procene potreba za obukom, potrebna je dodatna podrška kroz obuku o radnim odnosima prema ZIJ-u, zapošljavanju, unapređenju, ocenjivanju rada i SULJR.<sup>61</sup>

Nekoliko eksternih i unutrašnjih faktora ometalo je efikasnu primenu zapošljavanja, uključujući neizvesnost i produženje procesa usklađivanja ZIJ-a sa odlukom USK, nedoslednost unutrašnje organizacije institucija sa zahtevima ZUFDAO-a i kašnjenja u standardizaciji opisi poslova na osnovu ZIJ. Neadekvatni kapaciteti OUIZ-a takođe su uticali na efektivnu implementaciju centralizovanog zapošljavanja<sup>62</sup>. Ograničeni fizički kapacitet jedine tehnički opremljene sale za testiranje (maksimalno 15 kandidata u isto vreme) ne zadovoljava sve potrebe sa centralnog i lokalnog nivoa<sup>63</sup>, kao ni efikasnost i efektivnost procedura zapošljavanja<sup>64</sup>. Okvir kompetencija je odobren samo za više rukovodeće pozicije, što omogućava intervju fokusirane na kompetencije potrebne za određene pozicije. Sličan okvir ne postoji za druge kategorije državnih službenika, čije odsustvo umanjuje garancije zapošljavanja na osnovu zasluga.

Funkcija planiranja osoblja još nije u potpunosti iskorišćena. U proseku, 43% svih kadrovskih planova je sprovedeno od 2017. do 2020. godine i čini se da su nedostatak klasifikacije poslova i nedovršeni katalog poslova takođe uticali na proces planiranja kadrova. Usklađivanje postojećeg kataloga radnih mesta sa ZIJ-om se nastavlja, iako ga usporavaju kašnjenja u završetku unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mesta. U međuvremenu, pripremljen je vodič i metodologija za kadrovsko planiranje, kako bi se olakšao proces u resornim institucijama. Potrebna je dalja podrška za razvoj kapaciteta osoblja JULJR za primenu propisa, uputstva i metodologije za kadrovsko planiranje.

Praćenje i izveštavanje o primeni pravila i principa zakonodavstva o državnoj službi vrši se kontinuirano od strane NNSCSK. Sa tim u vezi, dodatne smernice za primenu ZIJ-a mogu unaprediti proces nadzora. Organizacioni i ljudski kapaciteti za praćenje i izveštavanje zahtevaju dalje unapređenje<sup>65</sup>.

Sa ukidanjem ZPCS-a, sistem plata u javnom sektoru i dalje se zasniva uglavnom na dva modela: sistem plata zasnovan na koeficijentu i sistem fiksnih plata<sup>66</sup>. Ovi sistemi ne garantuju punu uključenost, transparentnost, pravičnost i jednak tretman. Takođe, mnogi posebni zakoni su omogućili posebno i pojedinačno odlučivanje o platama i naknadama u institucijama<sup>67</sup>. Glavni vodeći princip ZPCS-a „ravnomena plata za ravnomeran rad“ još uvek nije postignut. Mnogi podzakonski akti izrađeni za njegovu implementaciju ostaju neiskorišćeni<sup>67</sup>. Radna grupa Ministarstva unutrašnjih poslova za izradu novog zakona o platama (ZPCS) je završila svoj zadatak i ovaj zakon je sada završio fazu preliminarnih i javnih konsultacija. Novi zakon ima za cilj da uvede zajednički okvir za plate svih javnih službenika, kao i konkretnija pravila za nezavisne

---

<sup>61</sup> Srednjoročni plan obuke državnih službenika (2022-2024).

<sup>62</sup> Evropska unija: Evropska komisija, radni dokument osoblja Komisije. Izveštaj za Kosovo\* 2021.

<sup>63</sup> Nacrt Izveštaja o stanju državne službe 2021.

<sup>64</sup> Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne administracije za period 2015-2020, MUP, 2022.

<sup>65</sup> Sastanak sa predsednikom SNCS.

<sup>66</sup> Pregled napretka i izazova implementacije prioriteta reforme javne uprave za period 2015-2020, MUP, 2022. <sup>77</sup>

Nacrt Izveštaja o stanju državne službe 2021.

<sup>67</sup> Uključujući rad na kompletiranju metodologije sistematizacije poslova i obračuna plata za sve zaposlene u javnom sektoru, Nacrt Izveštaja o stanju državne službe 2020.

institucije. Za njeno eventualno usvajanje i implementaciju biće potrebna podzakonska akta i dodatna metodološka uputstva, kao i posebna podrška razvoju kapaciteta. Eventualne izmene ZJZ-a i ZPCS-a će takođe zahtevati dalje prilagođavanje klasifikacije poslova i kataloga poslova. Iako je usvojena Uredba o sistematizaciji radnih mesta, razvrstavanje radnih mesta u ustanovama nije završeno jer većina institucija još uvek nije usaglasila i odobrila unutrašnju organizaciju. Ministarstvo unutrašnjih poslova dalo je saglasnost na smernice za standardizaciju sistematizacije radnih mesta<sup>68</sup> i smernice za proces reorganizacije javnih ustanova i sistematizaciju zaposlenih nakon restrukturiranja državnih službenika<sup>69</sup>.

Na osnovu ZJZ-a, KIJA je odgovoran za sprovođenje obuke, istraživanja, stručno usavršavanje i izgradnju kapaciteta za državnu službu, dok OUIZ odobrava i nadgleda sprovođenje programa obuke. Podela ove odgovornosti nije baš jasna<sup>81</sup>. Procena potreba za obukom (PPO) se ne sprovodi redovno. Poslednja PPO je sprovedena 2021. godine i poslužila je kao osnova za izradu Srednjoročnog plana obuke državnih službenika (2022-2024). Iako to zahteva ZJZ, propis za module obuke još nije usvojen tako da sistem obuke nije kompletan. Obavezni programi obuke definisani od strane ZJZ za srednji i niži nivo menadžmenta, kao i program inicijalne obuke su trenutno u izradi. Izdvojeni budžet za obuku i stručno usavršavanje nije dovoljan da podigne prosečan kvalitet programa obuke i trenera, pa se KIJA u izvesnoj meri oslanja i na pomoć donatora. Skoro polovina (148,622€) ukupnog budžeta (301,156€) KIJA-a u 2021. godini je opredeljena za budžetsku liniju za robe i usluge iz koje se plaćaju troškovi obuke<sup>70</sup>.

Sistem vrednovanja rada koji je uveo ZJZ podržan je relevantnim propisima i igra važnu ulogu u sistemu državne službe. Međutim, sistem još uvek nije funkcionalan jer ne postoji efikasno upravljanje učinkom u institucijama<sup>71</sup>. Individualni ciljevi učinka i dalje nemaju vezu sa institucionalnim ciljevima (planovima) i bolju vezu sa potrebama za obukom ili razvojem kapaciteta. Ali postoji i potreba za većom posvećenošću rukovodioca da se to dosledno i manje formalno sprovodi.

Buduća orijentacija razvoja javnog servisa umnogome zavisi od rezultata revizije ZJZ i ZPCS, koji trenutno nisu poznati. Međutim, opšti pravac i razvoj javnih službi i politika upravljanja ljudskim resursima neće odstupiti od principa javne uprave za kandidate i potencijalne kandidate za EU.

## 6.4 Odgovornost i transparentnost

Reforma u oblasti odgovornosti u javnoj administraciji je opala poslednjih godina, uprkos usvajanju zakonskog okvira za organizaciju i rad državne administracije i nezavisnih agencija (ZUFDAO)<sup>72</sup>. Kašnjenja u primeni zakona, problemi u funkcionisanju Agencije za informacije i privatnost (AIP) zbog kašnjenja u imenovanju Poverenika, neaktivnosti u objavljivanju javnih informacija, slabljenja ovlašćenja i značaja nezavisne nadzorne institucije (kao što su Ombudsperson i Državna revizorska kancelarija) uticale su na stagnaciju reformi u ovoj oblasti.

<sup>68</sup> Uputstvo br. 01/2022 za izradu opisa poslova u institucijama državne službe, MUP.

<sup>69</sup> Uputstvo br. 02/2022 za proces reorganizacije javnih ustanova i sistematizaciju zaposlenih nakon restrukturiranja državnih službenika, MUP. <sup>81</sup> Evropska unija: Evropska komisija, radni dokument osoblja Komisije – Izveštaj 2021 o Kosovu.

<sup>70</sup> Godišnji izveštaj o radu: 1. januar - 31. decembar 2021, IKAP.

<sup>71</sup> Evropska unija: Evropska komisija, radni dokument osoblja Komisije – Izveštaj 2021 o Kosovu.

<sup>72</sup> Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i radu državne uprave i nezavisnih agencija: <https://bit.ly/3yj8LeA>



Prema poslednjem monitoring izveštaju SIGMA-e, prosek u ovoj oblasti je pao sa 2,6 u 2017. na 2,4 (od 5) u 2021<sup>73</sup>. Teme koje se obrađuju u okviru odgovornosti fokusiraju se na organizaciju i funkcionisanje državne administracije, pristup javnim dokumentima, proaktivan pristup institucija u objavljivanju javnih informacija, kao i pravo građana na dobru upravu prevedeno kao spremnost javne institucije za sprovođenje preporuka nezavisnih nadzornih institucija. Implementacija pravnog okvira javne odgovornosti i pitanja koja se odnose na administrativne sukobe se ne obrađuju u ovom dokumentu, jer se ocenjuju kao stvari koje pripadaju pravosuđu, koje su van nadležnosti državne administracije i Vlada ih ne može rešavati.

Glavni problemi u vezi sa organizacijom i radom državne uprave proizilaze iz slabe implementacije ZUFDaso-a. Slaba implementacija ZUFDaso-a se izražava kroz slabu usklađenost propisa za unutrašnju organizaciju ministarstava i agencija sa relevantnim zakonom, nedostatak implementacije sistema upravljanja učinkom kao sredstva za jačanje linija odgovornosti između ministarstava i agencija, nedostatak efektivnosti mehanizama za upravljačku odgovornost agencija, slabo sprovođenje racionalizacije agencija i nedostatak podele odgovornosti u inspekciji i reorganizaciji inspeksijskih organa na centralnom i lokalnom nivou<sup>74</sup>.

U tom kontekstu, samo pet (5) od šezdeset i devet (69) institucija (ministarstva, regulatorne i izvršne agencije) je do sada uskladilo svoje propise o unutrašnjoj organizaciji sa ZUFDaso-om, a ni ministarstva ni agencije do sada nisu započeli implementaciju ovog sistema upravljanja učinkom u skladu sa ZUFDaso-om. Efektivnost osnovnih mehanizama menadžerske odgovornosti narušava se zbog nesprovođenja sistema upravljanja učinkom. Što se tiče racionalizacije agencija, Akcioni plan za racionalizaciju agencija Vlada je usvojila 2018. godine, ali je do sada malo toga sprovedeno<sup>75</sup>. Vlada je do sada izradila dva predloga zakona za racionalizaciju šest agencija, od kojih su četiri podređena Skupštini i dva Vladi. Reforma inspekcija koja je nedavno započeta usklađivanjem zakona sa zakonom o inspekcijama, očekuje se da razjasni podelu nadležnosti u inspekciji i reorganizaciju inspeksijskih organa.

Novi zakon o pristupu javnim dokumentima stupio je na snagu sredinom 2019. godine. Nadzornu ulogu nad sprovođenjem ovog zakona dobila je Agencija za informacije i privatnost (AIP), koja vrši i nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti ličnih podataka. Puna funkcionalnost agencije je već duže vreme (skoro tri godine) ograničena zbog kašnjenja u imenovanju rukovodioca agencije, to jest Poverenika za informacije<sup>76</sup>. AIP je, prema relevantnom zakonu, telo za pritužbe drugog stepena u slučajevima kada građanima nije omogućen (potpun ili delimičan) pristup javnim dokumentima, ali pojedini nedostaci utvrđeni u Zakonu o pristupu javnim dokumentima mogu uticati na efektivnost punog AIP-a u nadzoru sprovođenja ovog zakona. Prema izveštaju SIGMAe, ovi nedostaci se odnose na mandat AIP-a da vrši inspekcije institucija po službenoj dužnosti radi procene usklađenosti sa zahtevima transparentnosti i prava na traženje informacija i dokumenata od javne institucije radi procene da li je uskraćivanje pristupa u javnom informisanju bilo u skladu sa zakonom. Takođe, katalog sankcija za prekršioce prava na pristup javnim dokumentima sadrži generalizacije postupanja i samim tim može izazvati probleme zbog različitih tumačenja (npr. nije

---

<sup>73</sup> Monitoring izveštaj SIGMA-e, objavljen u novembru 2021, str. 95: <https://bit.ly/3GflpO3>

<sup>74</sup> Zakon br. 08/L-067 o inspekcijama: <https://bit.ly/3P9Qasr>

<sup>75</sup> Akcioni plan za racionalizaciju Agencija, jun 2018: <https://bit.ly/3AwjncZ>

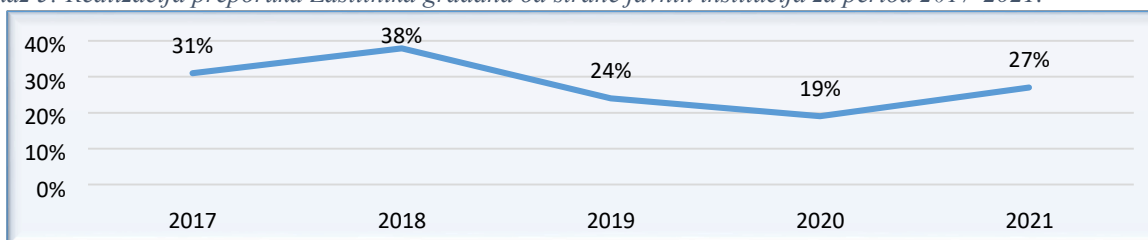
<sup>76</sup> Skupština je imenovala Poverenika za informacije u maju 2021. godine.

sasvim jasno da li AIP može da izrekne „novčanu kaznu” instituciji koja ne šalje AIP-u godišnji izveštaj o pristupu javnim dokumentima)<sup>77</sup>.

U 2021. godini registrovan je ukupno 7.561 zahtev za pristup javnim dokumentima, pun pristup je odobren za 7.408, delimičan pristup je odobren za 46 zahteva dok je još 95 zahteva odbijeno<sup>78</sup>. Sa druge strane, od 162 javne ustanove koje moraju da izveštavaju AIP na godišnjem nivou, njih 97 je dostavilo izveštaj, dok još 59 nije dostavilo<sup>79</sup>. Što se tiče proaktivnog pristupa u objavljivanju informacija putem zvaničnih veb stranica, javne institucije su bile manje transparentne u poređenju sa procenom SIGMA-e iz 2017. godine. Prema istom izveštaju, „procena zvaničnih sajtova pojedinih javnih institucija pokazala je ozbiljne probleme u proaktivnom pristupu objavljivanju podataka, kao što su planovi i godišnji izveštaji, budžet i drugo”<sup>80</sup>. Sličan zaključak je s tim u vezi donet i u izveštaju o praćenju reforme javne administracije 2019/2020 gde se navodi da je „civilno društvo i dalje nezadovoljno javnim institucijama u pogledu omogućavanja pristupa javnim dokumentima. Samo 9,3% organizacija se složilo da javne institucije dozvoljavaju pristup dokumentima od javnog značaja”<sup>81</sup>.

Sprovođenje preporuka Ombudspersona od strane javnih institucija je u 2021. godini poboljšano u odnosu na 2020. godinu, međutim opšta situacija pokazuje da stanje u ovom pogledu nije dobro. Takođe, iako je primena preporuka NRK povećana u 2020. godini (40%) u odnosu na prethodne godine, ona je i dalje ispod regionalnog proseka koji iznosi 55%.

Prizak 5: Realizacija preporuka Zaštitnika građana od strane javnih institucija za period 2017-2021.



Glavni izazovi u ovoj oblasti vezani su za probleme identifikovane gore u tekstu. Prvi izazov je organizacija i rad državne administracije sa jasnim linijama odgovornosti između ministarstava i agencija, uključujući implementaciju sistema upravljanja učinkom. Ovaj izazov ostaje da se reši kroz implementaciju ZUFDaso-a i praćenje njegove implementacije. Racionalizacija agencija je još jedan izazov koji treba da se reši pošto postoji institucionalni otpor agencija prema racionalizaciji. Akcioni plan za racionalizaciju agencija mora biti ažuriran i mora se obezbediti politička posvećenost/volja Vlade i Skupštine.

Drugi izazov je vezan za povećanje pristupa javnim dokumentima. Trebalo bi da se poveća broj zahteva za pristup javnim dokumentima koji dobiju pozitivan odgovor, kao i da se poveća broj institucija koje izveštavaju AIP. Sve dok sve institucije ne podnose izveštaje AIP-u na godišnjem

<sup>77</sup> Izveštaj o monitoringu, SIGMA, str. 103.

<sup>78</sup> Agencija za informacije i privatnost, godišnji izveštaj 2021, str. 24: <https://bit.ly/3bNivGr>

<sup>79</sup> Sve javne institucije na centralnom i lokalnom nivou su obavezne da na godišnjem nivou izveštavaju AIP, član 31, Zakon br. 06/L-081 za pristup javnim dokumentima: <https://bit.ly/3P8dlmO>

<sup>80</sup> Izveštaj o monitoringu, SIGMA, str. 101.

<sup>81</sup> Grupa za pravne i političke studije, Monitoring RJA na Kosovu (2019/2020), str. 7: <https://bit.ly/3lzZklvv>

nivou, ne može biti jasnog i potpunog uvida u ostvarivanje prava na pristup javnim dokumentima. S druge strane, javne institucije će biti podstaknute da proaktivno objavljuju osnovne informacije kao što su unutrašnja organizacija, menadžment, budžet, planovi i izveštaji o učinku preko svojih veb stranica.

Pravo građana na dobru upravu mora biti osigurano kroz pojačano sprovođenje preporuka Ombudspersonu. Iako je došlo do napretka u pogledu nivoa implementacije preporuka u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu, situacija je i dalje ispod željenog nivoa. Sprovođenje preporuka ministarstava trebalo bi da prati Vlada i da se u tom pravcu poveća saradnja Vlade sa Skupštinom.

## **7. VIZIJA I STRATEŠKI I SPECIFIČNI CILJEVI U OKVIRU SRJA 2022-2027**

*Vizija Strategije RJA Republike Kosovo je efikasna i efektivna javna administracija koja služi javnom interesu, zadovoljava potrebe građana i preduzeća i uspešno završava proces članstva u EU, podržavajući demokratiju i vladavinu prav.*

Da bi se postigla ova vizija, potrebne su reforme i poboljšanja kako bi se osigurala dalja demokratizacija, ekonomski razvoj i uspešno učešće Republike Kosovo na međunarodnom nivou, uključujući posebno podršku članstvu u EU i razvoj administrativnih kapaciteta za uspešno delovanje unutar EU. U ove svrhe, horizontalni sistemi upravljanja u javnoj upravi zahtevaju poboljšanja, dok se ukupni učinak javne administracije mora značajno povećati.

Javna administracija koristi (oskudne) javne resurse i mora se smatrati odgovornom za učinak i rezultate. Njegova organizacija i radni procesi moraju biti standardizovani, efikasni i racionalizovani sve do poverenih uloga, funkcija i odgovornosti. Sistem upravljanja učinkom mora biti uspostavljen na institucionalnom i organizacionom nivou i povezan sa ciljevima na individualnom nivou, tako da se napredak i doprinos može objektivno pratiti i meriti. Transparentnost njenog delovanja i rezultata, proaktivna komunikacija i otvaranje javnih pitanja za javnost su vodeći principi koji će povećati poverenje u upravljanje. Vlada će nastaviti da gradi sistem razvoja politike koji će osigurati participativne, transparentne i efikasne procese, dok uprava ostaje odgovorna da osigura da donosioci odluka budu u potpunosti i pravilno informisani tokom planiranja, razvoja i implementacije politike. Vladine regulative ne bi trebalo da utiču na ekonomski razvoj zemlje, pa treba analizirati administrativne barijere i poslovna opterećenja i stoga ih ukloniti ili smanjiti i sprečiti nove barijere. Poreski obveznici, građani i biznisi zaslužuju tretman i usluge sa mnogo višim standardima i boljom zaštitom svojih prava od dobrovoljnih ili diskrecionih ovlašćenja administracije. Administrativna kultura orijentisana na usluge mora evoluirati iz birokratskog načina razmišljanja i stava. Postizanje ovih uslova zahteva pojednostavljenje i racionalizaciju administrativnih procesa, zajedno sa kampanjama podizanja svesti, poboljšanim dijalogom sa socio-ekonomskim partnerima i razvojem veština. Vlada i javna administracija ne mogu sebi dozvoliti kašnjenje u primeni i korišćenju novih tehnologija u radu i

pružanju svojih usluga, jer efikasnost rada i interakciju sa korisnicima usluga podižu na potpuno novi nivo. Novi digitalni komunikacioni kanali koji nude dodatne mogućnosti za umnožavanje modaliteta pružanja usluga široko se koriste u privatnom sektoru, a javni sektor treba da nauči i sledi takav pristup, izbegavajući digitalni jaz. Za sprovođenje ove vizije i ovih ciljeva potrebni su profesionalni, nepristrasni i kompetentni zaposleni u državnim i javnim službama.

SRJA 2022-2027 postavio je opšti srednjoročni cilj za svaki horizontalni sistem ili ciljanu prioritetnu oblast koji ilustruje glavni pravac reformi. Opšti ciljevi SRJA su definisani kao zasebni strateški ciljevi stuba dobrog upravljanja (NPR 2030) koji služe njihovoj operacionalizaciji.

Svaki opšti cilj je podeljen u grupe specifičnih ciljeva u istoj prioritetnoj oblasti. Za razliku od opštih ciljeva, specifični ciljevi SRJA se obično definišu kratkoročno i daju konkretnije očekivane rezultate uz sprovođenje potrebnih aktivnosti i radnji.

Aktivnosti potrebne za postizanje ovih specifičnih ciljeva navedene su u akcionom planu koji definiše akcije i ciljeve za period 2022 – 2024. Na osnovu srednjoročne procene za ovaj period, novi akcioni plan će identifikovati akcije i ciljeve za naredna tri godine 2025-2027.

## 7.1 Planiranje i koordinacija politika

### 7.1.1 Opšti cilj 1: Planiranje i koordinacija politika orijentisanih na rezultate

Značajan deo ove prioritetne oblasti je operacionalizacija okvira za upravljanje i strateško planiranje, što znači da se nakon uspostavljanja jasne hijerarhije strateških dokumenata njima treba upravljati na način koji obezbeđuje njihovu bolju implementaciju i izveštavanje.

Da bi se obezbedio veći učinak, transparentnost i institucionalna odgovornost, definisane su institucije i službenici odgovorni za sprovođenje, praćenje i izveštavanje o ciljevima i aktivnostima. Takođe je predviđeno da Strateški i operativni planovi Vlade budu jedini kanal za implementaciju, praćenje i izveštavanje o prioritetima Vlade, uključujući njihovu transparentnost.

Glavno dostignuće u unapređenju planiranja i koordinacije politika je unapređenje informisanog donošenja odluka na osnovu uspostavljenih i poboljšanih institucionalnih mehanizama, kao i poboljšanje njihove povezanosti sa zakonodavstvom EU.

Pokazatelj	Osnova	Cilj 2027
------------	--------	-----------

Kvalitet planiranja politika <i>Izvor: SIGMA</i>	2021 (2.5 od 5)	3.5/5
Ispunjavanje osnovnih funkcija od strane institucija centralne vlade <i>Izvor: SIGMA</i>	2021 (4 od 5)	5/5

### 7.1.1.1 Specifični cilj 1: Efikasan i integrisan sistem planiranja politika

Kroz ovaj specifični cilj, namerava se da se adresiraju nedostaci u strateškom okviru uspostavljanjem jasne hijerarhije strateških dokumenata, određivanjem prioriternih sektora na osnovu potreba Kosova za smislenim sektorskim politikama, kao i utvrđivanjem hijerarhije ciljeva od nacionalnog do institucionalnog. Kroz ove reforme ima za cilj unapređenje sistema koordinacije za planiranje, izradu, implementaciju, praćenje i izveštavanje o implementaciji strateških dokumenata. Stoga je potrebno pravno jačanje mehanizama integrisanog planiranja, podrška ljudskim kapacitetima i utvrđivanje odlučivanja o ovim mehanizmima na osnovu specifičnog kalendara.

Takođe, kroz ovaj specifičan cilj, predviđeno je da se postigne usaglašenost strateških dokumenata na osnovu hijerarhije koja je predviđena da se uspostavi planiranom izmenom pravilnika o radu Vlade. Dostignuća i poboljšanja ovog specifičnog cilja zasnivaju se na pretpostavci da će ovaj propis biti dovršen i izmenjen na osnovu analize koja je urađena u Vladi za utvrđivanje Nacionalnog okvira strateškog upravljanja (NOSU). Na osnovu ove analize predstavljene u NOSU, ova uredba će predstaviti pravu hijerarhiju u kojoj će dugoročne strategije kao što je Nacionalna strategija razvoja (NPR) biti na vrhu ove hijerarhije, zajedno sa ključnim dokumentima evropske agende. Ovom hijerarhijom moguće je poboljšati međusobnu povezanost strateških dokumenata, spojiti veliki broj strateških dokumenata sa kojima posluje nekoliko ministarstava i smanjiti potrebu za izradom novih strateških dokumenata jer će potrebni strateški dokumenti biti usklađeni sa sektorima stvorenim u NSR - jedan ili dva za svaki sektor. Dakle, revidirani sistem će dovesti do bolje koordinacije donošenja odluka za definisanje obima novih strategija, izrade, sadržaja, implementacije, praćenja i izveštavanja o strateškim dokumentima.<sup>82</sup>

Kao logična posledica izmene pravilnika o radu Vlade, završena je i izmena administrativnog uputstva 07/2018 za planiranje i izradu strateških dokumenata i akcionih planova. Kroz ovu dopunu-izmenu moguća je bolja horizontalna i vertikalna povezanost ovih dokumenata i izbegavanje preklapanja strateških dokumenata između njih. Time je obezbeđena veća implementacija usklađenih dokumenata, a administrativni i finansijski resursi su fokusirani.

<sup>82</sup> Za više pogledajte interni dokument koji je pripremila Kancelarija za strateško planiranje „Nacrt predloga Nacionalnog okvira strateškog upravljanja na Kosovu“.

Dodatno pitanje koje zahteva pažnju donosilaca odluka je i rano planiranje (planiranje predviđanja), kao veoma važan proces, posebno imajući u vidu velike globalne promene i kontinuirane i rastuće efekte na Kosovu. Vlada trenutno ne poseduje takav mehanizam, osim u ekonomskim aspektima, pa je takav mehanizam, sa dovoljnim resursima i sposoban da pravi takve planove na godišnjem nivou i po potrebi, najpotrebniji..

Pokazatelj	Osnova	Cilj 2027
% sektorskih strategija usvojenih sa minimalnim sadržajem. <sup>83</sup>	<b>2021 (66%)</b>	<b>95%</b>
<i>Izvor: KSP – Godišnji izveštaj</i>		

#### 7.1.1. 2 Specifični cilj 2: Povećati institucionalni učinak, transparentnost i odgovornost

Ovaj cilj teži da adresira nedostatke identifikovane na nivou implementacije SUPKP 2017-2021, kao što su izrada i objavljivanje godišnjih izveštaja o sprovođenju strateških dokumenata, nivo usklađenosti aktivnosti javnih službi sa ključnim dokumentima politika, i njihova implementacija.

Suštinski element ovog cilja je uspostavljanje Okvira za upravljanje i strateško planiranje, što znači jačanje sistema upravljanja učinkom kako bi se omogućilo podizanje odgovornosti i odgovornosti, definisanje institucija i službenika odgovornih za svaki cilj i aktivnost.

Takođe, kroz ovaj cilj, predviđeno je da se unapredi sprovođenje godišnjih obaveza Vlade kroz uspostavljanje Strateškog i operativnog plana (SOP) kao jedinog kanala za proizvodnju informacija u sprovođenju vladinih prioriteta i celokupne politike. dnevni red i kao jedini kanal za izveštavanje o radu vlade (NSR, sektorske strategije, programi i planovi). Dodatni element je potreba za dostupnošću i pristupom javnosti različitim vladinim izveštajima i dokumentima kako bi se povećala transparentnost kroz javni pristup, kao i odgovornost vladinih institucija odgovornih za sprovođenje različitih dokumenata politike.

Pokazatelj	Osnova	Cilj 2027
% usvojenih strategija koje imaju sačinjene i objavljene godišnje izveštaje	<b>2021 (14%)</b>	<b>95%</b>
<i>Izvor: KSP Godišnji izveštaj za PVDS</i>		
% ukupnih obaveza prenetih u naredne godine (zakoni o EI, strategije i obaveze)	<b>2021 (25%)</b>	<b>5%</b>
<i>Izvor: KSV - godišnji izveštaj za GPRV</i>		

<sup>83</sup> Ne postoje sveobuhvatne procene procenta usvojenih strategija sa minimalnim prijavljenim sadržajem. Prema SIGMA-inim procenama, ovaj indikator je ocenjen sa 4/6 u 2021. Uzimajući u obzir da je 4/6 66,6% za efekte ovog dokumenta, postavilićemo cifru na 66% u 2021. godini na osnovu SIGMA procene.

### 7.1.1.3 Specifični cilj 3: Jačanje procesa procene uticaja propisa i bolje povezivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU

Kroz ovaj cilj ima za cilj da se unapredi kvalitet procene uticaja novih politika koje su osmišljene i predložene na usvajanje od strane vlade sa ciljem da se odluke vlade zasnivaju na znanju (u vidu analize politika), podacima, statistike i konsultacije sa javnošću i zainteresovanim stranama i drugi zahtevi koji proizilaze iz Pravilnika o radu Vlade (PRV).

Stoga, treba napraviti poboljšanu procenu u skladu sa Pravilnikom o radu Vlade, drugim relevantnim zakonskim aktima koji regulišu proces kao što je AU br. 03/2013 i Uputstva i priručnika za izradu idejnih dokumenata. Ovo takođe zahteva bolju koordinaciju u centru Vlade kako bi se uspostavila bolja i kvalitetnija kontrola procene uticaja novih politika.

Unapređenom evaluacijom izrade novog zakonodavstva, bolja koordinacija između mehanizama Vladinog centra sa jedne strane i ministarstava sa druge strane uticaće na poboljšanje usklađenosti zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
% zakona godišnje koji su u skladu sa opcijom preporučenom u konceptu. <sup>84</sup>  <i>Izvor:</i> KSV/PK – Izveštaj o implementaciji SOP/Izveštaj o implementaciji zakonodavnog programa	<b>2021 (0%)</b>	<b>80%</b>
Broj javnih službenika obučeni za (1) koncept dokumente, (2) izradu zakona, (3) naknadnu procenu zakonodavstva, (4) usklađivanje pravnih akata sa pravnim tekovinama EU i za (5) konsolidaciju pravnih akata  <i>Izvor:</i> KIJA – Godišnji izveštaj o obuci	<b>2021</b>  <b>1. 19</b> <b>2. 0</b> <b>3. 38</b> <b>4. 28</b> <b>5. 0</b>	<b>1. &gt;150</b> <b>2. &gt;150</b> <b>3. &gt;150</b> <b>4. &gt;150</b> <b>5. &gt;150</b>
Broj konsolidovanih primarnih i podzakonskih akata  <i>Izvor:</i> Jedinica nadležna za konsolidaciju – Godišnji izveštaj konsolidovanih pravnih akata i objavljivanje konsolidovanih pravnih akata u Službenom listu	<b>2021 0</b>	<b>&gt;100</b>

<sup>84</sup> Ovaj pokazatelj se odnosi na nalaze i preporuke SIGMA-e (Izveštaj o monitoringu, 2021, str. 28-29), o kontroli kvaliteta kako bi se osiguralo da se nalazi i analize tokom procene uticaja propisa uzimaju u obzir i odražavaju u zakonodavstvu koje sledi kao preporučena opcija u dokumentu koncepta.

Bolja regulativa kroz ukidanje podzakonskih akata koje je usvojila Vlada, a koji nemaju zakonsku osnovu	2022 (0)	N/A
<i>Izvor:</i> Odluka Vlade o stavljanju van snage podzakonskih akata Vlade koji nemaju zakonsku osnovu i zapisnik sa sednice Vlade na kojoj je data odluka. SBS		

## 7.2 Pružanje usluga

### 7.2.1 Opšti cilj 2: Pružanje usluga visokog kvaliteta

Pružanje usluga, a posebno njihova efikasnost, kvalitet, dostupnost i pristupačnost je od velikog značaja za čitavo društvo i takođe je najvidljivija oblast RJA javnosti. Nivo zadovoljstva korisnika i specifično iskustvo pružanja javnih usluga obično određuju percepciju korisnika o kulturi, učinku, nadležnostima i opštem kvalitetu javne uprave, i zato tome treba posvetiti posebnu pažnju u ovoj reformi.

Glavne reformske mere predviđaju sveobuhvatnu agendu politike za pružanje usluga, uključujući usklađen zakonodavni okvir i koherentan pristup administrativnom pojednostavljenju i uklanjanju administrativnih opterećenja za građane i biznise. Jasnoća u institucionalnim i liderskim ulogama i odgovornostima za razvoj politika javnih administrativnih usluga i praćenje njihove implementacije, kao i neophodne strukture za koordinisan i usklađen pristup poboljšanju pružanja usluga biće definisani i vođeni kroz zakonske promene na nivou vlasti. Povećanje saradnje i koordinacije između različitih institucija koje se bave pružanjem usluga, redovna razmena podataka iz njihovih registara i digitalizacija ovih registara olakšaće integraciju usluga i utrti put za pojednostavljeni pristup uslugama, onlajn i uživo. Posebna pažnja biće posvećena unapređenju kvaliteta javnih usluga, koje zahtevaju i promene ponašanja u administraciji i dalji razvoj njenih kapaciteta. Isto tako, naponi vlade da pojednostavi procedure pružanja usluga treba da budu dopunjeni strukturiranim angažovanjem korisnika u ovim procesima pojednostavljenja.

Opšti cilj ove prioritetne oblasti SRJA proizilazi iz strateškog cilja oblasti dobrog upravljanja u NSR 2030 koji ima za cilj „unapređenje kvaliteta u pružanju usluga građanima i ekonomiji“. Napredak će biti procenjen na osnovu toga da li je administracija orijentisana na građane i da li su kvalitet i pristup javnim uslugama integrisani u politike i kako se one sprovode. U ove svrhe se uspostavlja indikator SIGMA koji meri primenu četiri (4) principa javne administracije u pružanju usluga radi praćenja napretka<sup>97</sup>. Osnovna vrednost od 2,5 procenjena je prema poslednjem SIGMA Monitoring izveštaju za Kosovo (2021), dok je u NSR-u srednji cilj 3,5 za 2026. i konačni cilj 4,5 za 2030. godinu.

Unapređenje kvaliteta pružanja usluga biće postignuto izgradnjom usluga orijentisanih ka građanima i privredi kroz niz koherentnih i komplementarnih reformskih mera koje će se fokusirati



na olakšavanje pristupa uslugama i obezbeđivanje njihovog kvaliteta, uz obezbeđivanje pristupa usklađenih, dovoljnih administrativnih kapaciteta, institucionalno rukovodstvo i međuinstitucionalnu koordinaciju u celoj Vladi. Ovo poslednje je suštinski preduslov za rešavanje nedostataka i izazova identifikovanih kroz strukturisan i sveobuhvatan vladin pristup i stoga se smatra osnovnim prioritetom.

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
Povećanje kvaliteta u izradi politika i pružanju usluga građanima i biznisima <i>Izvor: NPR<sup>98</sup></i>	<b>2021 (prosek: 2.5 od 5)</b>	<b>3.5</b>
Zadovoljstvo administrativnim uslugama koje pružaju centralne institucije <i>Izvor: Balkanski barometar</i>	<b>3 (2021) od 5</b>	<b>4</b>

<sup>97</sup> Politika državne administracije orijentisane na građane je na snazi i sprovodi se; Dobra administracija je glavni cilj politike koji podržava pružanje javnih usluga, odobrenih relevantnim zakonodavstvom i dosledno implementiranih u praksi; Uspostavljeni su mehanizmi za obezbeđivanje kvaliteta javnih usluga; Osiguravanje pristupa javnim uslugama, Principi javne uprave za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za EU, SIGMA

<sup>98</sup> Ovaj pokazatelj se koristi i u Nacionalnoj strategiji razvoja

### *7.2.1.1 Specifični cilj 1: Harmonizacija i reorganizacija pružanja usluga*

Okvir politike pružanja usluga biće upotpunjen razvojem i usvajanjem NSR 2030, ove RJA strategije, Programa smanjenja administrativnog opterećenja (PSAO) i strategije e-Uprave, a sve planirano za usvajanje do kraja 2022. godine. Glavni ciljevi ovog strateškog okvira su implementacija i promocija osnovnih principa pružanja usluga (tj. samo jednom, jedinstvene kontaktne tačke) i poboljšanje kvaliteta i pristupa uslugama, biće predviđene specifične mere ABR programa za smanjenje administrativnog opterećenja kroz administrativno pojednostavljenje, reinženjering procedura i digitalizacija. Pored mera koje ciljaju na trenutne procedure i procese usluga, ABR program će takođe obezbediti mehanizme za kontrolu i sprečavanje uključivanja novih tereta izmenama postojećeg ili novog zakonodavstva. Efikasnost pružanja usluga će biti snažno podržana i olakšana daljim ulaganjima u IKT infrastrukturu, a posebno povećanjem broja institucija povezanih na vladinu platformu kapija i interakcijom između registara, kompletiranjem digitalnog potpisa i infrastrukture za digitalno plaćanje, čime će se omogućiti intenzivnija digitalizacija usluga. Konkretnije mere i radnje biće obuhvaćene budućom strategijom e-uprave. Koherentnost i konzistentnost ciljeva, mera i reformskih aktivnosti obezbediće se kako tokom izrade ovih planskih dokumenata, tako i u njihovoj implementaciji i praćenju.

Održiva primena ZOUP biće podržana sa nekoliko intervencija, uključujući dalje povećanje znanja i kompetencija državnih službenika u centralnoj i lokalnoj administraciji. Dodatna komunikacija i podizanje svesti biće preduzeto kako bi se promovisali principi pružanja usluga (jednokratne, jedinstvene kontaktne tačke) koji su od ključne važnosti za razumevanje očekivanog prelaska na

administrativnu kulturu za usluge orijentisane prema građanima. U tom smislu, saradnja sa OCD i drugim društvenim i međunarodnim partnerima može biti od posebne koristi. Pored toga, biće razvijeni programi obuke prilagođeni odnosima sa klijentima, koji će biti usmereni na osoblje službe za pomoć u centralnoj i lokalnoj administraciji. Biće preduzete mere za podršku MUP-u u obezbeđivanju funkcionalne službe za pomoć za sprovođenje ZOUP. Zahteva se bliska saradnja između različitih institucija koje se bave pružanjem usluga putem jedinstvenih kontaktnih mesta i u tu svrhu će se istražiti mogući modaliteti takve saradnje kako bi se identifikovali neki standardni modeli primenljivi na saradnju centralnih institucija, ali i između centralne i lokalne administracije. Lekcije naučene iz prethodnog iskustva u uspostavljanju jedinstvenih kontaktnih mesta na opštinskom nivou biće početna tačka.

Usklađenju posebnog zakonodavstva sa odredbama ZOUP treba dati novu dinamiku. S obzirom na složenost, obim i značaj ove vežbe za unapređenje pružanja usluga, ali i za obezbeđivanje pravne usaglašenosti pozitivnih zakonskih odredbi i na taj način za obezbeđenje pravne sigurnosti i legitimnih prava korisnika administrativnih usluga, akcioni plan za usklađivanje ZOUP se razvija za razmatranje i usvajanje od strane Vlade. Ovaj plan će, između ostalog, precizirati odgovornu instituciju, vremenski okvir, prioritete i vladine (među-institucionalne) mehanizme za usklađivanje pojedinih zakona sa odredbama ZOUP. Biće predloženi i modaliteti, strukture i dinamika usaglašavanja podzakonskih akata. Veoma je važno da plan bude usklađen i koordiniran sa ABR akcionim planom kako bi se izbeglo svako dupliranje u razmatranju pravnog procesa. Slično cilju ABR programa da se uvede kontrolni mehanizam koji će sprečiti uključivanje kontradiktornih odredbi u novo zakonodavstvo, biće predložen određeni model kontrole usklađenosti za dopunu i izmenu zakona. Jedinstven pristup procesu harmonizacije u celoj administraciji biće obezbeđen razvojem i distribucijom metodoloških uputstava ili smernica, uz podršku prilagođenog programa obuke. U tu svrhu, aktivnosti komunikacije i podizanja svesti koje su planirane za podršku implementaciji ZOUP takođe će uključivati usklađivanje ZOUP i posebno će imati za cilj da olakšaju tematski dijalog Vlada – Ministar – Skupština.

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
Broj posebnih zakona usklađenih sa ZOUP.	2022 (49)	231
<i>Izvor: MUP</i>		
% obučениh prijemnih kancelarija za odnose sa klijentima.	2022 (0)	>100

### 7.2.1.2 Specifični cilj 2: Jačanje centralnog institucionalnog vođstva i koordinacije

Duboka promena kvaliteta usluga građanima, biznisima i institucijama postavljena je kao glavni prioritet vlade u četvorogodišnjem programu<sup>85</sup>. Sveobuhvatna i među-sektorska priroda usluga zahteva zajednički pristup, zajedničko razumevanje, široku koordinaciju na nivou vlade i vodeću

<sup>85</sup> Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, maj 2021, str. 20

instituciju(e) ovlaštene da usmeravaju, vode, prate i izveštavaju o napretku reformi. U tu svrhu biće izvršene izmene i poboljšanja u regulatornom i organizacionom okviru koji definiše sva ova pitanja. To znači razjašnjavanje i racionalizaciju uloga i odgovornosti institucija i njihovih organizacionih jedinica koje su angažovane u različitim aspektima razvoja politike, implementacije politike, upravljanja i kontrole kvaliteta ili praćenja i izveštavanja o reformi pružanja usluga (tj. MUP: AID, KP: KSP, PK, KSV).

Unutrašnja organizacija MUP-a, AID i KP će se razvijati u koordinaciji i precizirati uloge i odgovornosti njihovih organizacionih jedinica kada je u pitanju pružanje usluga kako bi se izbeglo bilo kakvo preklapanje ili dupliranje, ali i da bi se obezbedilo da sve relevantne funkcije koje se odnose na pružanje usluga (od razvoja politike do praćenja i evaluacije i novih inicijativa politike) se pravilno adresiraju. Ovo će takođe uključiti organizovanje i uspostavljanje funkcije kontrole usklađenosti sa ciljem da se nove zakonske inicijative preispitaju u skladu sa zahtevima ZOUP, podzakonskih akata pre njihovog usvajanja. Trebalo bi da sadrži i zakone i podzakonske akte. Ova funkcija će takođe biti prepoznata u procedurama unutrašnje organizacije i usvajanja zakona. Slično tome, *ex ante* procena politike pružanja usluga treba da se uvede u ciklus razvoja politike kako bi se sprečilo uvođenje administrativnih opterećenja u novo zakonodavstvo.

Funkcionalna među-institucionalna struktura će takođe biti stvorena na operativnom nivou kako bi se osigurala koordinacija i saradnja svih aktera u pružanju usluga. Ova struktura će prvenstveno osigurati koordinisan pristup planiranju i implementaciji ciljeva i aktivnosti SRJA, RRA i euprave. U tu svrhu će biti obezbeđena podrška razvoju kapaciteta. Sa tim u vidu, aktivnosti komunikacije i podizanja svesti koje će se razvijati u okviru prvog specifičnog cilja će takođe proširiti i podržati ovaj specifični cilj, posebno kada je u pitanju dijalog Vlada-Ministar-Parlament.

Pokazatelj	Osnova	Cilj 2027
% koncept dokumenata i nacrtu zakona proverenih za usklađenost sa ZOUP-a <i>Izvor: KP/MUP</i>	2022 (0%)	100%
Godišnja učestalost sastanaka među-institucionalnih koordinacionih struktura za SRJA, PZBA i E-upravu <i>Izvor: KP/MUP</i>	2022 (0)	4

### 7.2.1.3 Specifični cilj 3: Povećanje kvaliteta u pružanju usluga

Aspektima kvaliteta pružanja usluga ubuduće će se posvetiti više pažnje jer je to jedna od najvažnijih karakteristika za korisnike. Da bi poboljšali kvalitet pružanja usluga, pružaoci usluga moraju da nauče o iskustvima i potrebama korisnika. U tom cilju, standardi pružanja usluga će biti

uvodeni i redovno evaluirani kroz merenje zadovoljstva korisnika, gde će povratne informacije korisnika dati informacije o politikama za poboljšanje pružanja usluga. Ovaj proces pretpostavlja da postoji konsolidovan i ažuran pregled i statistika o uslugama koje pružaju centralna i lokalna administracija. Takav pregled bi trebalo da posluži i kao analitička osnova za standardizaciju usluga, sistematsko pojednostavljenje pružanja usluga, identifikaciju i otklanjanje administrativnih opterećenja, a na kraju i za pripremu usluga za digitalizaciju, čime bi se unapredio kvalitet pružanja usluga. U tu svrhu će aktuelna lista usluga biti ažurirana i poboljšana dodatnim elementima i precizirana institucionalna odgovornost za njeno administriranje i ažuriranje. Kodifikovane standardne smernice će podržati pružanje usluga, uključujući pružanje digitalizovanih usluga na standardizovan i jedinstven način u celoj administraciji, a personalizovani razvoj kapaciteta osoblja će biti organizovan i obezbeđen. Druga mera koja će omogućiti poboljšanje kvaliteta odnosi se na standardizaciju javnih registara koje vode različite institucije, kao što su registar poreskih obveznika, matična knjiga, registar vozila, registar privrednih subjekata, registar krivičnih dela itd. Standardizacija javnih registara omogućiće opsežnu digitalizaciju koja će dodatno osnažiti i olakšati razmenu podataka između institucija, posebno kroz njenu integraciju sa Vladinom platformom Gateway. Ove promene će dovesti do povećanja kvaliteta i efikasnosti pružanja usluga.

Zadovoljstvo korisnika isporukom usluge i njenim kvalitetom takođe treba uzeti u obzir u svrhu administrativnog pojednostavljenja ili smanjenja opterećenja i na kraju za (re)dizajn usluge. Treba povećati komunikaciju i promociju ovakve prakse među institucijama koje pružaju usluge i to će dovesti do povećanja broja institucija koje uvode ankete korisnika u svoj redovni rad. Standardi pružanja usluga će stoga uključiti modalitete, metode i učestalost prikupljanja povratnih informacija korisnika. Biće identifikovana i promovisana dobra praksa u analizi prikupljenih podataka o povratnim informacijama korisnika i njihovom uključivanju u dizajn usluge. Kada ovaj proces bude široko implementiran, biće sprovedena studija kako bi se identifikovali i osmislili mogući participativni mehanizmi koji omogućavaju direktan ulazak korisnika u reinženjering pružanja usluga, a takav mehanizam će, pre nego što bude fiksiran, pilotirati na manjem broju usluga. Na osnovu ovog iskustva, biće razvijene i distribuirane smernice i metodologije za optimizaciju pružanja usluga uz učešće korisnika.

Na kvalitet pružanja usluga utiče i kvalitet organizacije i učinak institucije koja pruža uslugu. Stalna poboljšanja u organizaciji i radu institucije mogu jasno doprineti kvalitetu i efikasnosti pružanja usluga. Zbog toga je u institucijama centralne uprave predviđeno postepeno uvođenje alata za upravljanje kvalitetom – Zajedničkog okvira za ocenjivanje (ZOO), koji uključuje i dimenziju odnosa sa klijentima.<sup>86</sup> Uvođenje ZOO-a se preporučuje ustanovama koje nude veći broj usluga ili usluga u većem obimu, iako je njegovo uvođenje na dobrovoljnoj osnovi. Biće organizovane promotivne aktivnosti kako bi se saopštile prednosti i prednosti uvođenja alata za upravljanje totalnim kvalitetom, uključujući ZOO za poboljšanje odnosa sa klijentima<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> „Model se zasniva na premisi da se odlični rezultati u performansama organizacije, građana/klijenata, ljudi i društva postižu kroz strateško i lidersko planiranje liderstva, ljudi, partnerstava, resursa i procesa. On istovremeno posmatra organizaciju iz različitih perspektiva; politički pristup analizi organizacionog učinka“, <https://www.eupan.eu/caf/>

<sup>87</sup> *Sveobuhvatno upravljanje kvalitetom i poslovna izvrsnost*, <https://www.eipa.eu/publication/total-quality-management-business-excellence/> <sup>102</sup>  
Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, maj 2021, str. 20/21

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
Broj standardizovanih i digitalizovanih javnih registara  <i>Izvor: MUP (AID)</i>	<b>2022 (0)</b>	<b>10</b>
Broj centralnih institucija koje koriste zajednički okvir za ocenjivanje (ZOO)  <i>Izvor: MUP</i>	<b>2022 (0)</b>	<b>10</b>

#### 7.2.1. 4 Specifični cilj 4: Povećanje pristupa i efikasnosti pružanja usluga

Povećanje pristupa javnim uslugama i umnožavanje kanala pružanja usluga ka digitalnim uslugama su među glavnim prioritetima vladine reforme<sup>102</sup>. Dosledna primena principa i odredbi ZOUP, pojednostavljenje pružanja usluga i otklanjanje administrativnih opterećenja olakšaće unapređenje dostupnosti usluga, dok će njihova digitalizacija omogućiti pružanje inventivnijih usluga kroz nove kanale i povećati efikasnost. u njihovoj odredbi. U tu svrhu, postojeće prakse koje utiču na pristup uslugama, kao što su neopravdani troškovi ili uslovljavanje usluga drugim finansijskim obavezama, moraju se preispitati i otkloniti gde god se ispostavi da su nerazumne i suprotne principima i opštim odredbama upravnog postupka. Komunikacione i promotivne aktivnosti planirane u skladu sa prvim specifičnim ciljem takođe će se proširiti na unapređenje učinka administracije orijentisane na usluge. Da bi se olakšao pristup uslugama putem tradicionalnog kanala, biće stvorena najmanje tri multi-funkcionalna centra za građane na osnovu koncepta ZOUP Jedinstvenog kontakt centra. U ovim centrima biće organizovane službe koje zahtevaju angažovanje najmanje tri institucije, a njihov tačan obim, prioriteta i potrebe za teritorijalnim pokrivanjem u zemlji biće utvrđeni analizom koja će biti urađena u tu svrhu. KP i MUP će voditi, koordinirati i podržavati sporazume o saradnji između relevantnih institucija i obezbediće stvaranje i funkcionalnost među-institucionalnih timova koji će biti odgovorni za optimizaciju i pojednostavljenje procesa pružanja usluga, procenu organizacionih promena, kadrova, budžeta ili drugih neophodnih promena. i procena mogućnosti digitalizacije. Ceo proces će biti podržan širokom javnom kampanjom koja ima za cilj da informiše društvo o obavezama institucija i odgovarajućim pravima korisnika usluga u upravnim postupcima, definisanim zakonima o opštem upravnom postupku.

Standardizacija javnih usluga i registara, institucionalno i jačanje kapaciteta AID i dalja ulaganja u IKT infrastrukturu, uključujući i vladinu platformu kapija, olakšaće kontinuiranu digitalizaciju i povećanje broja digitalnih usluga. Ovo će takođe uključivati napredovanje na sofisticiranije nivo pružanja usluga koji će biti omogućen uvođenjem digitalnog potpisa i digitalnog plaćanja. Do tada će se istraživati i analizirati alternativni načini autentifikacije u elektronskoj komunikaciji kako bi

se omogućilo pružanje onlajn usluga<sup>88</sup>. Revizija procesa pružanja usluga u cilju njegove optimizacije (otklanjanje nepotrebnih koraka, administrativnih opterećenja ili drugih mera) biće sprovedena pre digitalizacije usluga, u skladu sa Programom RRA i dinamikom njenog akcionog plana. Ove aktivnosti će biti blisko koordinisane od strane među-institucionalnih struktura definisanih na osnovu specifičnog cilja 2. Više institucija koje pružaju onlajn usluge će se postepeno povezivati sa platformom e-Kosova kako bi se predstavila kao jedinstven veb portal za sve usluge. Paralelno i usko povezano sa merama u okviru prioritetne oblasti Odgovornost i transparentnost ove strategije, podržavaće se i promovisati proaktivna komunikaciona politika svih institucija, a posebno pružanje svih relevantnih informacija o uslugama putem sajtova institucija. Biće poboljšan pristup uslugama za posebne grupe stanovništva, a posebna pažnja će se posvetiti striktnoj primeni zakonskih garancija da će svi elektronski servisi biti dostupni osobama sa ograničenim sposobnostima (Brajevo pismo, glasovni prevodilac itd.)<sup>89</sup>. Biće organizovane javne kampanje i aktivnosti podizanja svesti kako bi se podržao lakši fizički pristup javnim institucijama za ovu kategoriju stanovništva, u saradnji sa nadležnim organima i udruženjima civilnog društva.

Pristup javnih usluga manjinskih zajednica, bilo fizičkih ili virtuelnih, biće poboljšan striktnom primenom zakonskih uslova za upotrebu službenih jezika. Jedna opcija koja se razmatra je obezbeđivanje posebnog budžeta u Kancelariji poverenika za jezike, posvećenog isključivo prevodilačkim svrhama za manjinsku zajednicu.

Pokazatelj	Osnova	Cilj 2027
Broj sofisticiranih digitalnih usluga na portalu E-Kosova.	2022 (0)	95%

## 7.3 Javne usluge i upravljanje ljudskim resursima

### 7.3.1 Opšti cilj 3: Profesionalna javna služba i efektivno upravljanje ljudskim resursima.

Strateški cilj za oblast javne službe i upravljanja ljudskim resursima ima za cilj nastavak reformi za razvoj efektivne i efikasne javne službe izgrađene na sistemu zasnovanom na zaslugama koji pruža jednake mogućnosti za sve, motiviše, unapređuje, nagrađuje profesionalizam i omogućava razvoj kontinuiranog stručnog usavršavanja zaposlenih u javnim službama. Ovaj strateški cilj će direktno doprineti ostvarivanju razvojnog cilja „Efikasna i odgovorna vlast“ definisanog u Nacionalnoj strategiji razvoja (NPR) 2030, odnosno doprineće ostvarivanju strateškog cilja NPR „Povećanje efikasnosti javne služba i odgovornost u javnoj administraciji“.

<sup>88</sup> Stav 4 člana 47 i član 158 ZOUP

<sup>89</sup> Član 4 Zakona br. 08/L -022 za elektronsku identifikaciju i pouzdane usluge u elektronskim transakcijama

U narednih pet godina u oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima planirano je preduzimanje niza mera za postizanje konkretnih ciljeva koji će rezultirati: (a) unapređenjem pravnog i institucionalnog okvira u javnoj službi; (b) primena principa profesionalizma, meritokratije, efikasnosti i jednakih mogućnosti za zapošljavanje u javnoj službi; (c) izgradnju i sprovođenje pravednog i ravnopravnog sistema plata u javnoj službi; i (d) unapređenje profesionalnih kapaciteta zaposlenih u javnoj administraciji. Sprovođenje mera i postizanje specifičnih ciljeva prioritetne oblasti „Javna služba i UK“ će povećati profesionalizam i efektivnost javne službe i stoga će doprineti efektivnom i odgovornom upravljanju na Kosovu.

Pokazatelj	Osnova 2021	Cilj 2027
Javna služba i upravljanje ljudskim resursima <sup>90</sup>	3	4
<i>Izvor: SIGMA</i>		

### 7.3.1.1 Specifični cilj 1: Poboľšan je pravni i institucionalni okvir za javne usluge

Kratkoročno gledano, cilj se fokusira na preduzimanje mera za unapređenje zakonskog okvira i jačanje glavnih mehanizama i sistema za sprovođenje i praćenje politika u javnoj službi.

Nakon kompletiranja i izmena ZJZ-a, biće preduzete mere za podršku kompletiranju i kompletiranju podzakonskih akata. Ovo će uključivati procenu primenljivosti postojećih podzakonskih akata i identifikovanje potreba za drugim podzakonskim aktima. Na ovaj način će se identifikovati aktuelni podzakonski akti koje je potrebno usaglasiti sa izmenama i dopunama ZJZ-a kako bi ustanovili da li treba donositi nove podzakonske akte. Tada će njihovo usklađivanje sa ZJZ i izrada novih podzakonskih akata poboljšati i upotpuniti pravni okvir u javnoj službi i omogućiti njihovu održivu primenu. Kako bi se omogućila efikasna primena i praćenje ovog zakonskog okvira, biće ojačani strukturni i organizacioni kapaciteti OUIZ-a. OUIZ će biti dopunjen neophodnim kadrovima i razvijaće se znanja i veštine njegovog osoblja. Ova mera će omogućiti stvaranje jasne i profesionalne strukture koja će funkcionisati kao mehanizam koordinacije za sprovođenje i praćenje politika u javnoj službi.

Takođe, ovaj cilj ima za cilj da poboljša ISULJR omogućavanjem njegove naprednije interakcije sa drugim sistemima. Dalje ažuriranje ISULJR-a će se vršiti kako bi se stvorio stabilan i efikasan instrument za prikupljanje i objavljivanje/izveštavanje podataka javnih službenika, u skladu sa zakonima na snazi. Razvijaće se kapaciteti osoblja JULJR za korišćenje SJULJR, unos, ažuriranje i upravljanje podacima o kadru. Kao rezultat ovih mera biće unapređeno prikupljanje i objavljivanje tačnih i kvalitativnih podataka za javne zvaničnike zaposlene u javnoj službi.

<sup>90</sup> Opis pokazatelja je prilagođen na osnovu prosečne vrednosti svih pokazatelja za oblast javnih službi i upravljanja ljudskim resursima po principima SIGMA za javnu administraciju.

Konačno, rezultati postignuti ovim merama unaprediće pravni i institucionalni okvir koji će omogućiti sprovođenje i održivo praćenje politika i zakona koji utiču na razvoj i profesionalizaciju javne službe i efikasno upravljanje ljudskim resursima.

Pokazatelji	Osnova 2021	Cilj 2027
% podzakonskih akata na koje je Vlada dala saglasnost za sprovođenje ZJZ-a  <i>Izvor: MUP</i>	<b>75%</b>	<b>100%</b>
Centralna struktura odgovorna za koordinaciju i praćenje politika u javnoj službi je uspostavljena, popunjena je kadrovima, osoblje je obučeno i struktura je funkcionalna  <i>Izvor: MUP</i>	<b>1</b>	<b>3</b>

### *7.3.1. 2 Specifični cilj 2: Javna administracija primenjuje principe profesionalizma, meritokratije, efikasnosti i jednakih mogućnosti*

Ostvarivanjem ovog cilja očekuje se da će do kraja 2026. godine javna služba biti percipirana kao atraktivan poslodavac, koji dobro identifikuje potrebe za pravim kadrovima za institucije javne uprave, primenjuje principe profesionalizma, zasluga i jednakih mogućnosti za sve kategorije zaposlenih u javnoj službi.

Prvo će se stvoriti preduslovi za postizanje ovog cilja. Preduzeće se mere za završetak standardizacije opisa poslova i prilagođavanje novim zakonskim promenama, ažuriranje kataloga poslova, povećanje infrastrukturnih kapaciteta za elektronsko pismeno testiranje kandidata, kao i unapređenje i dalje dopunjavanje banke stručnih pitanja za posebne grupe.

Kako bi se omogućila efikasna primena procedura planiranja zapošljavanja, biće preduzete mere za dalje unapređenje znanja i veština. Ovo uključuje pripremu i održavanje naprednih obuka za osoblje JULJR i rukovodeće osoblje u vezi sa primenom propisa, uputstva i metodologije za planiranje kadrova.

Preduzeće se mere za promovisanje javnog servisa kao poželjnog poslodavca. Ovo uključuje razvoj i promociju kroz kampanje javnog informisanja kroz video animacije za proces zapošljavanja na centralnom i lokalnom nivou.

Okvir kompetencija će biti razvijen i stavljen u upotrebu. Ovaj okvir će služiti kao vodič za vođenje profesionalnih intervjua i koristiće se tokom procesa zapošljavanja za proveru veština i odabir najboljih kandidata. Ovaj okvir će olakšati proces zapošljavanja i pomoći institucijama da implementiraju meritokratiju u javnoj službi.

Za osoblje JULJR i rukovodeće osoblje biće razvijeni i organizovani napredni programi izgradnje kapaciteta koji se odnose na sve ZJZ inovacije, uključujući: zapošljavanje, ocenjivanje rada, stručno usavršavanje i prestanak radnog odnosa u javnoj službi. Takođe, u cilju unapređenja



spvođenja procedura prijema, biće razvijeni i organizovani programi obuke za članove prijemnih komisija.

Praćenje, evaluacija i izveštavanje o implementaciji procedura upravljanja ljudskim resursima su od suštinskog značaja kako bi se osiguralo da javna služba primenjuje principe profesionalizma, meritokratije, efikasnosti i jednakih mogućnosti. U tu svrhu, biće preduzete mere za poboljšanje procedura i smernica NNSCS za praćenje institucija javne uprave u vezi sa sprovođenjem pravila i principa zakonodavstva o državnoj službi. Takođe, organizacioni i ljudski kapaciteti NNSCS će se dalje razvijati za praćenje i izveštavanje o primeni ovih pravila i principa.

Preduzimanje svih ovih mera će rezultirati stvaranjem sistema zapošljavanja koji garantuje izbor najkvalifikovanijih kandidata, sistema koji podržava sprovođenje principa profesionalizma, meritokratije, efikasnosti i jednakih mogućnosti u javnoj službi, a koji će doprineti u profesionalizaciji javne službe i efikasno upravljanje ljudskim resursima.

Pokazatelji	Osnova 2021	Cilj 2027
% anketiranih građana koji smatraju da je zapošljavanje u javnom sektoru zasnovano na zaslugama <i>Izvor: UNDP – Javni puls</i>	24% <sup>91</sup>	60%
% žalbi za osporavanje konkursa od NNSCS tokom godine <i>Izvor: NNSCS</i>	15.6% <sup>92</sup>	5%

### 7.3.1.3 Specifični cilj 3: Pravičan, transparentan i jednak sistem plata je kreiran i implementiran u praksi

Ovaj cilj teži da unapredi sistema plata u javnoj službi stvaranjem transparentnog i pravednog sistema plata koji zadržava, privlači i motiviše profesionalce u javnoj službi.

Klasifikacija poslova je preduslov za efikasnu implementaciju sistema zarada, pa će se sistem zarada zasnivati na adekvatnoj klasifikaciji poslova. U okviru ovog cilja biće preduzete mere da se završi klasifikacija poslova u svim ustanovama kroz definisanje klasa za svaku kategoriju, nazive i radna mesta za svaku klasu, kao i opšti opis za svaku kategoriju i razred.

Postojanje adekvatnog zakonskog okvira za plate u javnom sektoru je kamen temeljac za implementaciju pravednog, transparentnog i jednakog sistema plata. Nakon usvajanja ZOUP, zakonski okvir koji se odnosi na sistem plata biće upotpunjen izradom i usvajanjem relevantnih propisa za implementaciju novog sistema plata u javnom sektoru.

Sprovođenje reformi u sistemu plata zahteva podizanje kadrovskih kapaciteta. U tu svrhu biće pripremljeni praktični vodiči, kao i sprovedena stručna obuka za osoblje zaduženo za sprovođenje sistema plata.

<sup>91</sup> Decembar 2021

<sup>92</sup> Bazna vrednost je izračunata kao prosečan broj odobrenih žalbi u vezi sa osporavanje konkursa iz podataka NNCS za poslednjih 5 godina 2017-2021. Ovo je urađeno u dogovoru sa predstavnicima KPMSHC iz dva razloga: (1) u poslednje dve godine (2020-2021) bilo je malo zapošljavanja u CS zbog prepreka u primeni LZP i (2) u ovom perioda KPMSHC nije bio u potpunosti funkcionalan zbog nedostatka članova NNSCS.

Praćenje (monitoring) i evaluacija sprovođenja reforme sistema plata biće jedna od mera koju će kontinuirano preduzimati nadležne institucije kao što su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija. U cilju povećanja transparentnosti i pružanja više informacija o platama u javnom sektoru, objavljiivaće se redovni godišnji izveštaji koji će sadržati podatke o platama po kategorijama i pozicijama za sve zaposlene u javnom sektoru.

Rezultati postignuti kroz ovaj specifični cilj omogućiće pravilno funkcionisanje sistema plata koji zadržava, privlači i motiviše osoblje, kao i doprinosi profesionalizaciji javne službe.

Pokazatelji	Osnova 2021	Cilj 2027
U kojoj meri pravni okvir i platni sistem u javnim službama podržavaju pravično i transparentno plaćanje i naknade državnih službenika <i>Izvor: SIGMA</i>	1	4
Podaci o platama u javnoj službi su objavljeni, lako dostupni i podeljeni po kategorijama, klasama i pozicijama <i>Izvor: MUP i MFRT</i>	0	3

#### 7.3.1. 4 *Specifični cilj 4: Sistem stručnog usavršavanja državnih službenika je unapređen i funkcioniše*

Ovaj cilj teži ka stvaranju i implementaciji praktičnog sistema za procenu potreba za obukom, obukom i profesionalnim razvojem i ocenjivanje učinka javnih službenika kako bi se povećala efikasnost, održivost i profesionalizam javne službe.

Iako zakon definiše mehanizme odgovorne za stručno usavršavanje, neophodno je analizirati i oceniti efikasnost i efektivnost postojećeg sistema i njegov uticaj kako bi se predložile promene koje treba izvršiti u sistemu stručnog usavršavanja. Zbog toga će se izvršiti detaljna analiza postojećeg sistema razvoja kapaciteta u javnoj službi kako bi se analizirale postojeće politike stručnog usavršavanja, finansiranja stručnog usavršavanja, kvaliteta programa obuke, strukturnih, finansijskih i ljudskih kapaciteta. odgovornih mehanizama za stručno usavršavanje u javnoj službi. Ova mera omogućiće izradu predloga i preporuka za unapređenje sistema stručnog usavršavanja javnih funkcionera. Na osnovu nalaza i preporuka ove analize, biće preduzete mere za unapređenje regulatornog okvira za stručno usavršavanje, unapređenje strukturnih, finansijskih i ljudskih kapaciteta KIJA-a i OUIZ-a, unapređenje procesa procene potreba za obukom i unapređenje metoda i tehnika obuke.

Pored toga, nalazi i preporuke ove analize omogućiće utvrđivanje strateške vizije stručnog usavršavanja u javnoj službi kroz izradu Dugoročnog plana razvoja kapaciteta javnih funkcionera. Ovaj dugoročni i sveobuhvatni plan odrediće stratešku orijentaciju na osnovu vizije i strateških ciljeva izraženih u glavnom strateškom okviru (NPR, SRJA, itd.), kao i na sistematski identifikovanim potrebama na nivou institucije i na nivou pojedinca.

Normativni okvir koji reguliše stručno usavršavanje u javnoj službi treba dalje razvijati i unapređivati. Zbog toga će se preduzeti mere na izradi propisa kojima se utvrđuje izrada, organizacija i finansiranje obaveznih obuka definisanih ZJZ.

U pogledu metodologije, metodologija za procenu uticaja programa obuke biće ažurirana.

Unapređenje sistema ciljeva planiranja i evaluacije rezultata rada biće druga mera. To će biti urađeno kroz izradu priručnika za planiranje godišnjih ciljeva javnih zvaničnika i njihovo usklađivanje sa godišnjim ciljevima institucije. Radi povećanja efikasnosti primene pravilnika za vrednovanje rezultata rada i priručnika za planiranje godišnjih ciljeva, biće pripremljeni i održani programi obuke za rukovodeće kadrove za planiranje godišnjih ciljeva i njihovo usklađivanje sa ciljevima. institucija.

Rezultati postignuti kroz ovaj specifični cilj će poboljšati i unaprediti postojeći sistem za profesionalni razvoj, koji će imati sve neophodne kapacitete da obezbedi kontinuirani razvoj znanja, veština i stavova javnih službenika i doprineće profesionalizaciji javnih službi na Kosovu.

Pokazatelji	Osnova 2021	Cilj 2027
% državnih službenika koji su učestvovali u najmanje jednom programu obuke tokom godine <i>Izvor: KIJA</i>	25%	40%
% državnih službenika koji su pohađali obaveznu obuku <i>Izvor: KIJA</i>	0%	100%

## 7.4 Odgovornost i transparentnost

### 7.4.1 Opšti cilj 4: Povećanje nivoa odgovornosti i transparentnosti u javnoj administraciji

blast odgovornosti i transparentnosti javne uprave je relevantna jer se odnosi na najracionalniju organizaciju javne uprave sa jasnim linijama odgovornosti i transparentnosti za javnost. Bavljenje ovom oblasti omogućava jasnu podelu nadležnosti između ministarstava i agencija i jasnu tipologiju organa/agencija u okviru državne uprave. Planirano je da se odgovarajuća tipologija postigne kroz proces racionalizacije agencija. Sistem upravljanja učinkom za organe/agencije unutar Vlade biće unapređen u praksi kroz implementaciju mehanizama upravljanja učinkom kako je definisano ZUFDaso-om. Ovaj element je važan i zbog činjenice da omogućava postavljanje ciljeva od Vlade do ministarstava i od ovih do agencija. Sprovođenje mera u ovoj oblasti omogućiće veću odgovornost javnih institucija prema građanima kao jedan od uslova dobre administracije usmerene prema građanima. Javne institucije će građanima omogućiti pun pristup javnim dokumentima, a javnosti će objavljivati i relevantne informacije o mandatu, funkcijama,

budžetu, rashodima, planovima i godišnjim izveštajima o radu. Takođe, ostvarivanje prava građana na dobru upravu usmerenu prema građanima biće unapređeno kroz bolju implementaciju preporuka Zaštitnika građana.

Oblast odgovornosti u ovoj strategiji povezana je sa razvojnim ciljem NPR 2030 „Efikasna i odgovorna vlada“ koji je naveden u okviru stuba dobrog upravljanja. Tačnije, oblast odgovornosti u ovoj strategiji je direktno povezana sa drugim ciljem „Povećanje efektivnosti javne službe i odgovornosti u javnoj upravi“. U stvari, ovaj strateški cilj NSR-a uključuje dva principa javne uprave, javne službe i upravljanja ljudskim resursima i odgovornosti u javnoj administraciji. U ovoj strategiji oba principa se posebno obrađuju. Realizacija ciljeva i mera u ovoj oblasti doprineće povećanju odgovornosti javne uprave utvrđene u okviru NSR-a 2030. To je zato što se kroz racionalnu organizaciju državne uprave postavljaju jasne linije odgovornosti između organa državne administracije i same državne administracije prema javnosti, doći će do povećanja odgovornosti javne administracije. Takođe, povećanje stepena pristupa javnim dokumentima građana i privrede kroz omogućavanje pristupa javnim dokumentima i proaktivno objavljivanje informacija putem sajtova javnih institucija, uticaće na povećanje odgovornosti javne administracije.

Ciljevi i mere u vezi sa primenom sistema upravljanja učinkom, racionalizacija agencija, reorganizacija inspeksijskih organa, pojačano objavljivanje informacija i bolja primena preporuka javnih institucija datih od strane Ombudspersona, doprineće ostvarivanju cilja NPR koji se odnosi na „Povećanje delotvornosti javne službe i odgovornosti u javnoj administraciji“ i stoga sopstveni razvojni cilj „Efikasna i odgovorna vlada“.

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
Odgovornost u javnoj administraciji <i>Izvor: SIGMA</i>	<b>2021 (prosek: 2.4 od 5)</b>	<b>3.5/5</b>
Otvorena (transparentna) vlada <i>Izvor: Projekat svetske pravde</i>	<b>2021 (0.55 na stepenu od 0 do 1)</b>	<b>0.75</b>

#### *7.4.1.1 Specifični cilj 1: Unapređenje organizacije državne administracije sa jasnim linijama odgovornosti unutar i između institucija*

Državna administracija biće organizovana prema zakonskom okviru koji se odnosi na organizaciju i rad državne uprave. Zakonski okvir je uspostavljen, ali još uvek nedostaje implementacija. Ovaj cilj će se ostvariti kroz pripremu i usvajanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji ministarstava i agencija i definisanjem nadležnosti između njih. Takođe, ovaj cilj ima za cilj implementaciju sistema upravljanja učinkom koji će se postići kroz izradu godišnjih planova učinka izgrađenih oko ciljeva i ciljeva dogovorenih između ministarstava i agencija. Kao rezultat toga, agencije će

izveštavati resorna ministarstva kroz godišnje izveštaje o učinku u odnosu na postizanje unapred definisanih ciljeva kroz planove učinka.

Jasna tipologija agencija (organa državne administracije) će se u praksi postići sprovođenjem procesa racionalizacije agencija. U tu svrhu biće ažuriran Akcioni plan za racionalizaciju agencija, pripremljena metodologija za racionalizaciju agencija i uspostavljeno upravljačko i koordinaciono telo za proces racionalizacije agencija. Takođe, poseban akcenat će biti stavljen na reformu inspekcija kroz usaglašavanje inspeksijskog postupka i definisanje inspeksijskih nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa. Ovo će se postići usklađivanjem zakona i podzakonskih akata koji uključuju inspekciju sa Zakonom o inspekciji koji je nedavno usvojila Skupština.

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
% ministarstava, agencija u okviru državne administracije koji su dali pravilnike za unutrašnju organizaciju usklađene sa ZUFDaso-om  <i>Izvor: KP i MUP</i>	<b>5%</b> <b>(2021)</b>	<b>95%</b>
% agencija u državnoj administraciji koje sprovode sistem upravljanja učinkom po ZUFDaso-u  <i>Izvor: MUP</i>	<b>0</b> <b>(2021)</b>	<b>95%</b>
% nezavisnih (neustavnih) agencija i izvršnih agencija koje su racionalizovane kroz zakone donete u Skupštini  <i>Izvor: Skupština i MUP</i>	<b>7%</b> <b>(2022)</b>	<b>30%</b>

#### *7.4.1. 2 Specifični cilj 2: Povećanje pristupa javnim dokumentima od strane građana i biznisa na centralnom i lokalnom nivou*

Ovaj cilj ima za cilj povećanje stepena pristupa javnim dokumentima garantovanog Ustavom i Zakonom o pristupu javnim dokumentima. Ovaj cilj će se postići jačanjem uloge i ovlašćenja Agencije za informacije i privatnost u odnosu na javne institucije kako bi se povećao nivo pristupa javnim dokumentima na centralnom i lokalnom nivou. Uzimajući u obzir nedavne preporuke o punoj efikasnosti Agencije, izvršiće se naknadna evaluacija Zakona o pristupu javnim dokumentima kako bi se utvrdilo da li agencija ima potrebna ovlašćenja za obavljanje svoje funkcije. Na ovaj način povećaće se pristup javnim informacijama građana na centralnom i

lokalnom nivou, a to će pratiti i Agencija za informacije i privatnost. U skladu sa zakonom, svaka javna ustanova će na godišnjem nivou izveštavati agenciju o tome koliko je omogućila uvid u javne dokumente tokom dotične godine. Takođe, povećaće se i broj javnih institucija koje izveštavaju agenciju jer će se organizovati konferencije i stolovi u cilju podizanja svesti i značaja pristupa javnim dokumentima i izveštavanja institucija o tome nadležnoj agenciji.

Ovaj cilj ima za cilj povećanje transparentnosti institucija u dva aspekta: kroz objavljivanje kataloga informacija institucija na njihovim zvaničnim stranicama i kroz objavljivanje skupova podataka na portalu otvorenih podataka. Takođe, u cilju postizanja jasnog, potpunog i nezavisnog sagledavanja sprovođenja pristupa javnim dokumentima, biće kreiran elektronski i nezavisan mehanizam koji će evidentirati zahteve i odgovore za pristup javnim dokumentima. Ovaj mehanizam će biti baziran u Agenciji za informacije i privatnost, koja će takođe pratiti ovaj proces.

Pokazatelj	Osnova	Cilj 2027
% zahteva za pristup javnim dokumentima javnim institucijama na centralnom i lokalnom nivou koji su dobili pozitivne odgovore u zakonskom roku <i>Izvor: Agencija za informacije i privatnost</i>	<b>92%</b> <b>(2021)</b>	<b>95%</b>
% javnih institucija koje su podnosile izveštaje Agenciji za informacije i privatnost (AIP) na godišnjem nivou <i>Izvor: Agencija za informacije i privatnost</i>	<b>64%</b> <b>(2021)</b>	<b>95%</b>
% javnih institucija na centralnom nivou koje su objavile kataloge informacija preko zvaničnih veb stranica <i>Izvor: Agencija za informacije i privatnost</i>	<b>0%</b> <b>(2021)</b>	<b>90%</b>
<i>Izvor: Agencija za informacije i privatnost</i>		

#### *7.4.1.3 Specifični cilj 3: Povećanje stepena sprovođenja preporuka nezavisnih institucija od strane institucija na centralnom i lokalnom nivou*

Ovaj cilj ima za cilj jačanje uloge nezavisnih institucija kao što su Ombudsperson i Državna kancelarija za reviziju (DKR) u odnosu na javnu administraciju. Ovo će se postići kroz organizovanje događaja (konferencija i stolova) sa ciljem podizanja svesti i povećanja sprovođenja preporuka nezavisnih institucija. Uloga Vlade u ovom pravcu biće u organizovanju konferencija/stolova na godišnjem nivou zajedno sa Skupštinom, nezavisnim institucijama, ministarstvima i drugim agencijama na kojima će se razgovarati o nivou sprovođenja preporuka.

Ovaj cilj ima za cilj povećanje uloge i efikasnosti dve nezavisne institucije protiv državne uprave kroz planirane aktivnosti sa akcionim planom. Realizacija preporuka Ombudspersona u 2021. godini je na nivou od 27% i ispod regionalnog proseka (39%). S druge strane, implementacija

preporuka DKR-a je veća u 2020. godini u odnosu na druge godine, ali je opet ispod proseka regiona (55%).

Pokazatelji	Osnova	Cilj 2027
% preporuka Ombudspersona koje su implementirale institucije na centralnom i lokalnom nivou <i>Izvor: Ombudsperson</i>	<b>27%</b> <b>(2021)</b>	<b>55%</b>
% preporuka Generalnog Revizora koje su implementirane od strane institucija na centralnom i lokalnom nivou <i>Izvor: DKR</i>	<b>40%</b> <b>(2020)</b>	<b>60%</b>

## 8. UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA RJA

### 8.1 Strukture upravljanja i koordinacije RJA

#### 8.1.1 Trenutno stanje

Strukture upravljanja, koordinacije i monitoringa u odnosu na strateške dokumente RJA utvrđene su Odlukom Vlade iz aprila 2021. godine<sup>93</sup>.

Savet ministara za RJA (SMRJA) je organ vlasti na političkom nivou sastavljen od relevantnih ministara a kojim predsedava ministar unutrašnjih poslova <sup>94</sup>. Njegove glavne odgovornosti uključuju, između ostalog, nadgledanje sprovođenja strategija za RJA, razmatranje izveštaja o

<sup>93</sup> ODLUKA o organizaciji i funkcionisanju Saveta ministara za RJA i struktura nadležnih za koordinaciju, praćenje i implementaciju strateških dokumenata RJA, broj 04/09 od 21.04.2021.

<sup>94</sup> Ministar finansija, rada i transfera, ministar lokalne uprave, Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, ministar pravde, kabinet premijera - politički savetnik

napretku, preduzimanje korektivnih mera, podršku Vladi i Skupštini u racionalizaciji agencija i uvođenje linija odgovornosti, praćenje i podršku napretka u Ugovoru o sektorskoj reformi, predlog izmena strategija za RJA i sl. SMRJA se sastaje tromesečno, dok druge institucije i organizacije na sastanak može pozvati predsedavajući SMRJA. Sastanci se održavaju jednom godišnje, obično pre sastanaka Specijalne grupe za RAP, a izveštaji o praćenju se razmatraju i odobravaju na tim sastancima, ali ovi sastanci se ne koriste za suštinske diskusije o izazovima sprovođenja reformi.

U istoj odluci preciziraju se institucionalne odgovornosti za implementaciju strateških dokumenata RJA. Prema ovoj odluci, KP je odgovorna za upravljanje i koordinaciju implementacije SŠBR 2017-2021 i SUPKP 2017-2021, MFRT upravlja SRMFP 2016-2020 dok MUP upravlja i koordinira implementaciju SMJA 2015-2020. Generalni sekretari ovih institucija imenovani su za koordinate i od njih je zatraženo da stvore i predsedavaju relevantnim radnim grupama za razmatranje napretka i rešavanje izazova implementacije. Odgovornosti koordinatora uključuju izvršavanje odluka Ministarskog saveta za RJA, pregled učinka implementacije, razmatranje izazova, prepreka i predlaganje korektivnih mera, određivanje prioriteta i pitanja finansiranja u vezi sa implementacijom, kao i pripremu godišnjeg izveštaja o napretku uključujući preporuke za poboljšanje. Ova koordinaciona struktura nije bila funkcionalna.

Glavna struktura odgovorna za koordinaciju i praćenje sprovođenja strategija RJA je Odeljenje za RJA (ORJA) u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Pored uloge ORJA kao koordinacionog sekretarijata za SMRJA, njegove glavne odgovornosti takođe uključuju praćenje i verifikaciju postignutih rezultata (uključujući prikupljanje i analizu podataka) i redovnu pripremu konsolidovanog izveštaja za sve RJA strategije.

### 8.1.2 Upravljanje i koordinacija SRJA 2022-2027

Upravljanje i koordinacija Strategije RJA mora jasno identifikovati rukovodstvo koje obezbeđuje, olakšava i prati implementaciju i razvoj struktura upravljanja i koordinacije na političkom i administrativnom nivou u cilju usmeravanja procesa, sa jasno definisanim ulogama, odgovornostima i kapacitetima<sup>95</sup>.

Raspodela institucionalnih nadležnosti za tematske oblasti RJA na osnovu važećeg zakonodavstva predstavljena je na sledeći način<sup>96</sup>:

*Prikaz 6: Institucionalne odgovornosti za upravljanje i koordinaciju SRJA*

SRJA 2022-2027	Tematske oblasti	Odgovorne institucije / organizacione jedinice
	Planiranje i koordinacija politika	Kabinet premijera/ Kancelarija za strateško planiranje

<sup>95</sup> Glavni zahtevi iz Principa reforme javne administracije za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU u pogledu mehanizma upravljanja i koordinacije RJA

<sup>96</sup> Trenutni pregled institucionalnih odgovornosti zasniva se na Uredbi br. 02/2021 za oblasti administrativne odgovornosti kabineta premijera i ministarstava. Međutim, Program za prevenciju i smanjenje administrativnog opterećenja 2022-2027 izradila je Kancelarija za strateško planiranje Kabineta premijera i nakon njegovog usvajanja od strane Vlade, odgovornost za njegovo upravljanje i koordinaciju ostala je na Kabinetu premijera, odnosno u Kancelariji za strateško planiranje.



	Pružanje usluga	Ministarstvo unutrašnjih poslova/ Odeljenje za RJA
	Javna služba i upravljanje ljudskim resursima	
	Odgovornost i transparentnost	

Biće uspostavljena troslojna koordinaciona struktura za usmeravanje i koordinaciju implementacije SRJA:

1. **Struktura na političkom nivou: Savet ministara za reformu javne administracije (SMRJA)**, je glavna odgovorna struktura na političkom nivou za RJA. Sastav SMRJA ostaje isti utvrđen prethodnom Odlukom Vlade<sup>97</sup>. SMRJA će se normalno sastajati svakih šest meseci, a njihove sednice će biti otvorene za civilno društvo, akademsku zajednicu, medije, donatore RJA kao i druge zainteresovane posmatrača. Njihove glavne odgovornosti uključuju, između ostalog:
  - 1.1 strateško usmeravanje i nadzor procesa reforme, preduzimanje ili predlaganje korektivnih mera za efektivnu implementaciju, razmatranje redovnog godišnjeg ili vanrednog praćenja i evaluacije uključujući postizanje ciljeva, izvršenje budžeta ili finansijske nedostatke;
  - 1.2 diskutuje i usmerava pravac politika RJA, uključujući pregled predloga politike koji zahtevaju odobrenje vlade (tj. reformske zakone, uredbe, koncept dokumenta, itd.);
  - 1.3 podrška Vladi i Skupštini kada je u pitanju racionalizacija agencija i predstavljanje linije odgovornosti, kao i praćenje i podršku napretka u SRJ takozvanom Sektorskom ugovoru;
  - 1.4 deluje kao mehanizam za rešavanje sporova pre razmatranja od strane Vlade;
  - 1.5 olakšava koordinaciju donatora za RJA i angažovanje organizacija civilnog društva;
  - 1.6 usmeravanje RJA komunikacije kako unutar administracije tako i sa javnošću.
  
2. **Strukturu na administrativnom nivou** čine dve koordinacione grupe (među-resorne):
  - 2.1 Koordinaciona grupa za planiranje politike i koordinaciju i pružanje usluga (kojom predsedava viši javni zvaničnik odgovoran za RJA u KP);

<sup>97</sup> BR. 04/09 od 21.04.2021;

2.2 Koordinaciona grupa za javnu službu i upravljanje ljudskim resursima i odgovornost i transparentnost (kojom predsedava viši javni službenik zadužen za RJA u Ministarstvu unutrašnjih poslova).

**3. Sastav koordinacionih grupa** podrazumevaće predstavljanje institucija u SMRJA, prošireno od strane ministarstava i drugih relevantnih agencija. Radne grupe će se sastajati na kvartalnoj osnovi. Njihovi sastanci će biti otvoreni za civilno društvo, akademsku zajednicu, medije, donatore RJA i druge zainteresovane posmatrače. Njegove glavne odgovornosti uključuju, između ostalog:

3.1 obezbeđivanje izvršenja odluka i zaključaka SMRJA;

3.2 nadgledanje i diskusija o napretku sprovođenja reforme, na osnovu informacija i izveštaja redovnog ili vanrednog praćenja, preporučuje poboljšanja za razmatranje od strane SMRJA, koordinira i podržava institucije odgovorne za sprovođenje reforme;

3.3 omogućavanje efikasnog rada SMRJA kroz pripremu materijala za diskusiju i komunikaciju, kao i predloge za poboljšanja u sprovođenju reforme;

3.4 diskusija o poboljšanjima SRJA i formulisanje predloga uključujući predloge politike koji zahtevaju reviziju SMRJA i pripremu pozicija;

3.5 diskusija i nuđenje rešenja u vezi sa određivanjem prioriteta i budžeta;

3.6 koordinacija sa donatorima za RJA i organizacijama civilnog društva za njihov doprinos za RJA.

3.7 redovno izveštavati posle svakog sastanka generalnim sekretarima KP i Ministarstva unutrašnjih poslova.

**4. Sekretarijat - Odeljenje za RJA (ORJA) MUP-a** će služiti kao sekretarijat i za SMRJA i za među-ministarske radne grupe. Njihove glavne odgovornosti uključuju, između ostalog:

4.1 vođenje i koordinacija priprema za sastanke SMRJA i među-ministarskih radnih grupa kroz izradu dnevnog reda, pripremu i distribuciju materijala, raspodelu poziva, izradu i distribuciju zapisnika i odluka;

4.2 priprema i koordinacija redovnih i vanrednih izveštaja o praćenju;

4.3 administracija platforme za elektronsko praćenje RJA, obezbeđivanje pravilnog prikupljanja podataka, vršenje analize podataka i podrška institucijama u korišćenju elektronske platforme;

4.4 prosleđivanje odluka i zaključaka SMRJA i među-ministarskih radnih grupa;

4.5 bliska koordinacija sa KSP u okviru KP za pitanja koja se odnose na prioritetne oblasti planiranja politike, koordinacije i pružanja usluga, kao i koordinaciju sa drugim relevantnim institucijama;

4.6 održavanje kontakata, nastavak razmene informacija sa donatorima za RJA kako bi se reorganizovala njihova podrška reformi;

4.7 koordinacija i facilitacija aktivnosti komunikacije i vidljivosti za RJA.

## 8.2 Komunikacija o RJA

### 8.2.1 Trenutno stanje

Iako su izvršene velike reformske intervencije u pravnom sistemu Kosova, kao što su civilna i javna služba, organizacija administracije, pojednostavljenje administrativnih procedura za pružanje javnih usluga ili smanjenje administrativnog opterećenja, javnost je samo sporadično i delimično informisan o inicijativama, ciljevima i rezultatima reformi. Ovo smanjuje napore koje ulažu kosovske i EU vlasti za efikasnu i odgovornu administraciju, ali takođe propuštaju mogućnosti proširenja saradnje za promene i poboljšanja sa građanima, civilnim društvom, biznisom ili donatorskom zajednicom. Stoga je potrebna dobro organizovana, strateška i redovna komunikacija o inicijativama RJA i njegovom napretku, kako bi se informisalo, obrazovalo i dobila podrška javnosti za nastavak i sprovođenje reformi. Najočigledniji izazovi u vezi sa razumevanjem RJA i njena vidljivost odnose se na:

- Javnost nije u dovoljnoj meri upoznata šta znači Reforma javne administracije i šta tačno obuhvata;
- Terminologija koja se obično koristi u aktivnostima javne administracije nije lako razumljiva kada se saopšti javnosti;
- Prednosti ciljeva RJA su predstavljene javnosti na nejasan i netačan način;
- Iako se podrška EU procesu RJA na Kosovu pokazala kao najuticajniji podsticaj za tekuće reforme, vidljivost takve pomoći nije javno poznata; kao i
- Nedostatak jasnoće u pogledu institucionalne odgovornosti i standarda za komunikaciju o RJA, slabi i nedovoljni izvori informacija i nedostatak bilo kakve promotivne akcije za RJA.

### 8.2.2 Plan za promociju RJA

Da bi se ova situacija prevazišla, biće preduzete sistematske i komplementarne mere ka konkretnim rezultatima:

1. Jačanje organizacionih, individualnih i koordinacionih kapaciteta za komunikaciju sektora

RJA, što uključuje unapređenje organizacionih struktura nadležnih za RJA komunikaciju u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uvođenje među-institucionalnih foruma za koordinaciju promocije i vidljivosti RJA, razmenu iskustvo između profesionalaca i povećanje komunikacijskih veština i kompetencija državnih službenika.

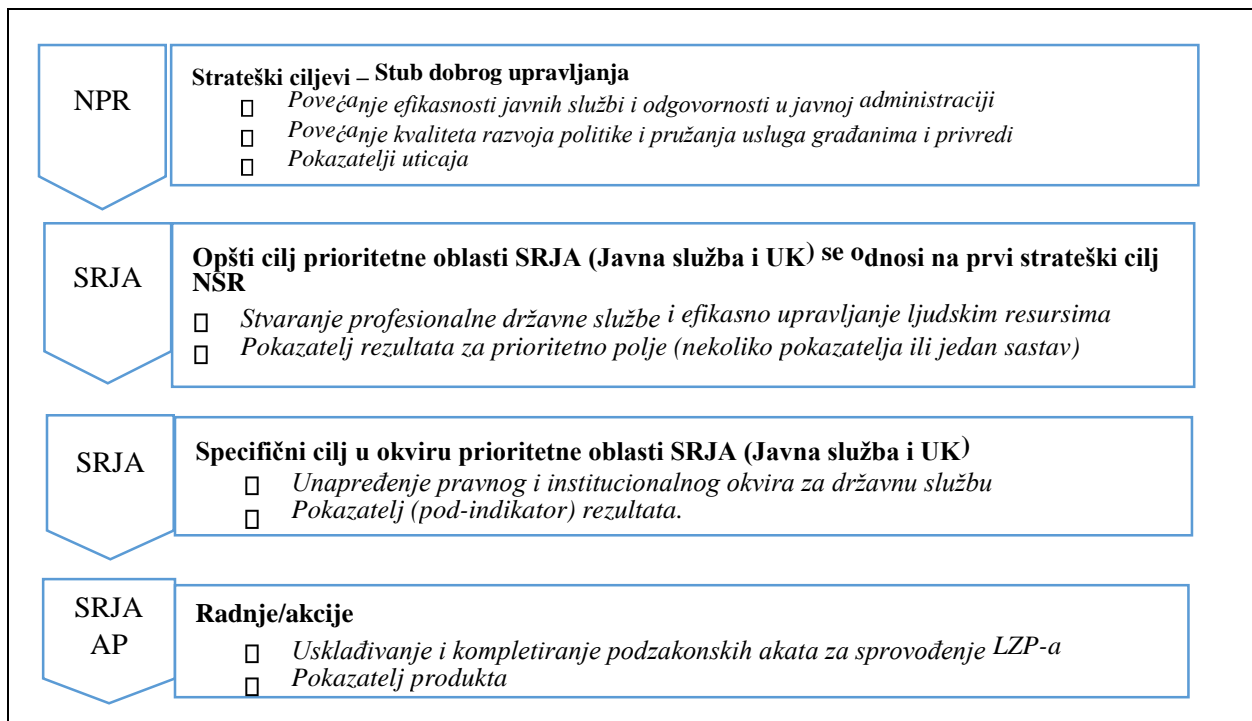
2. Kreiranje funkcionalnih informacionih resursa za efikasnu RJA komunikaciju postavljanjem RJA veb stranice, obezbeđivanjem prisustva RJA na društvenim mrežama, razvojem komunikacionih standarda uključujući definisanje ključnih poruka, ciljnih grupa, smernica komunikacije i promocije kao i izradu promotivnih materijala.
3. Komunikacija i promocija SRJA 2022-2027 i njenih akcija, kao što je podrška anketama javnosti o zadovoljstvu pružanjem usluga, informisanje javnosti o njihovim pravima i mogućnostima da učestvuju u razvoju politike, redizajn usluga, informisanje javnosti o sprečavanju političkog uticaja pri zapošljavanju, merama za sprečavanje korupcije i dr.

## 9. PRAĆENJE, OCENA I IZVEŠTAVANJE

### 9.1 Okvir za praćenje/monitoring

SRJA 2022-2027 je dizajniran u skladu sa konceptom okvira strateškog upravljanja, koji predviđa povezivanje i postavljanje ciljeva i pokazatelja od vrha do dna. SRJA i njen Akcioni plan uključuju pokazatelja učinka i pod-indikatore na nivou rezultata za merenje napretka i rezultata reformi. Pokazatelji su objašnjeni i opisani u takozvanom „pasošu pokazatelja“ koji je prilog ovoj strategiji. Hijerarhija ciljeva i pokazatelja od NPR-a do SRJA je predstavljena na sledeći način:

Prikaz 7: Hijerarhija pokazatelja NPR – SRJA



Opšte ciljeve prioritetnih oblasti SRJA prati jedan sadržajni pokazatelj ili najmanje dva pokazatelja kvantitativnih/kvalitativnih rezultata i za ovu svrhu se uglavnom koriste pokazatelji iz SIGMA okvira za praćenje.

Specifični ciljevi u okviru prioritetnih oblasti SRJA su dalje opisani sa više prilagođenim i lokalizovanim pod-pokazateljima i osnovnim i ciljnim vrednostima.

SRJA Akcioni plan 2022 - 2027 za prve dve godine identifikuje akcije, pokazatelje rezultata, institucije odgovorne za implementaciju, finansijske troškove i vremenski okvir implementacije, itd. Plan implementacije SRJA biće revidiran i ažuriran na dvogodišnjoj osnovi.

## 9.2 Institucionalni okvir za praćenje i izveštavanje

Praksa praćenja/monitoringa i izveštavanja četiri strateška dokumenta RJA, tokom poslednjih 5 godina, pokazuje da je reorganizacija ovih procesa moguća i kada različite institucije dobiju takve nadležnosti. Od 2020. godine, ORJA je konsolidovao i pripremio jedan izveštaj o praćenju iz 4 odvojene strategije. U tu svrhu ORJA je razvio platformu za digitalno praćenje, gde institucije odgovorne za sprovođenje konkretnih mera mogu da daju svoj doprinos konkretnim akcijama i obezbede da se podaci potrebni za praćenje sprovođenja Akcionog plana SRJA-a dostavljaju u realnom vremenu. Prepoznajući iskustvo, ljudske i tehničke kapacitete koji su već razvijeni, ORJA ostaje odgovoran za osiguranje funkcionalnog sistema praćenja i izveštavanja za implementaciju SRJA kao i za podršku drugim institucijama u njenoj upotrebi. Ovo se posebno odnosi na institucije odgovorne za sprovođenje relevantnih akcija (kao na primer NSR), ali i na strukture upravljanja i koordinacije RJA na administrativnom i političkom nivou.

Generalno, odgovornost ORJA uključuje prikupljanje podataka, administraciju i upravljanje alatima za praćenje, analizu podataka, izveštavanje, koordinaciju donatora i komunikacionu podršku RJA. Prikupljanje podataka, uključujući pružanje dokaza o napretku, vršiće se putem RJA platforme za digitalno praćenje na kvartalnoj osnovi. Na osnovu prikupljenih i verifikovanih podataka, ORJA će dva puta godišnje pripremati izveštaj o praćenju/monitoringu RJA. Ovaj izveštaj će posebno uključivati:

- analitički sažetak napretka ka očekivanim rezultatima i ciljevima politike u odnosu na ciljeve;
- preporuke za korektivne mere i mere za poboljšanje koje zahtevaju pažnju i razmatranje od strane donosioca odluka;
- rezime sprovedenih akcija i obezbeđenih rezultata; □ glavne aktivnosti za naredni izveštajni period.

Izveštaj o praćenju/monitoringu RJA će biti pregledan i poboljšan od strane struktura administrativnog nivoa za upravljanje i koordinaciju RJA, a zatim će biti dostavljen na raspravu i odobrenje za SMRJA.

ORJA je takođe odgovorno za omogućavanje i podršku svih promotivnih i vidljivih aktivnosti u vezi sa RJA, SMRJA-om i drugim zainteresovanim stranama.

### 9.3 Procena/evaluacija

Privremena procena implementacije SRJA biće organizovana i sprovedena pre izrade novog plana i poslužiće kao osnova za izradu novog akcionog plana. Njegova glavna svrha je da pruži pouke iz implementacije koje bi trebalo da unaprede i usmere dalje reforme (*ex post*), ali i da osmisli i razmotri više opcija za njen održivi nastavak (*ex ante*).

## 10. FINANSIJSKI UTICAJ I IZVORI FINANSIRANJA STRATEGIJE

Utvrđivanje procene finansijskog uticaja Akcionog plana Strategije sprovedeno je kroz proces procene neophodnog potencijalnog troška i projekcije budžeta za sprovođenje aktivnosti od strane svake institucije koja ima glavnu odgovornost u realizaciji projekta predviđene aktivnosti, kao i podršku donatora.

Ukupno se očekuje da će procenjena potrebna sredstva za realizaciju aktivnosti SRJA 2022-2027 u periodu 2022-2024 biti na nivou **od preko 10 miliona evra.**

Jedna od reformi za koju se očekuje da će imati najveći uticaj na sprovođenje Strategije biće reforma u izradi i donošenju propisa za unutrašnju organizaciju kako ministarstava, tako i regulatornih i izvršnih agencija, za koju se očekuje da će biti preko 3 miliona evra. Sa druge strane, očekuje se izrada dugoročnog plana obuke državnih službenika na osnovu procene potreba za obukom, kao i povećanje infrastrukturnih kapaciteta (sala i opreme) kako bi se omogućilo elektronsko pismeno testiranje kandidata. da iznosi oko 2 miliona evra.

Očekuje se da će efekat ovih reformskih mera biti oko 5 miliona evra.

## 11. ANEKSI

11.1 Aneks 1: Akcioni plan

11.2 Aneks 2: Pasoš pokazatelja

11.3 Aneks 3: Matrica za upravljanje rizikom

11.4 Aneks 4: Plan za promociju SRJA