

Sveobuhvatne strategije Vlade: nivo sprovođenja, izazovi i uticaj na donošenje politika



Sveobuhvatne strategije Vlade: nivo sprovođenja, izazovi i uticaj na donošenje politika



Priredili: Besnik Prekazi

Autorsko pravo © 2019. Democracy Plus (D+)

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije se ne sme reprodukovati, smeštati u sistem za pretraživanje, niti prenositi, u bilo kom obliku ili na bilo koji način, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, u komercijalne svrhe bez prethodnog odobrenja D+.

Omogućila:



"Ovaj projekat je omogućen finansijskom podrškom Američke ambasade u Prištini. Mišljenja, zaključci ili preporuke iznete u istom pripadaju isključivo njegovim autorima i ne odražavaju nužno stavove Stejt departmenta."

Sadržaj

Lista skraćenica	4
Uvod	5
Metodologija	6
Nivo sprovođenja ovih pet strategija	7
1. Nacionalna razvojna strategija (2016-2021)	8
- Napredak u realizaciji strategije	8
- Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije	9
- Uticaj strategije na donošenje politika	10
2. Strategija poboljšanja planiranja i koordinacije politika na Kosovu (Sistem integrisanog planiranja) (2017-2021)	10
- Realizacija Akcionog plana	11
- Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije	12
- Uticaj strategije na donošenje politika	12
3. Strategija modernizacije javne uprave (2015-2020)	12
- Realizacija Akcionog plana	12
- Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije	14
- Impakti i strategjisë në nxjerrjen e politikave	14
4. Strategija lokalne samouprave (2016-2026)	15
- Realizacija Akcionog plana	15
- Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije	16
- Uticaj strategije na donošenje politika	16
5. Strategija obuke državnih službenika (2016-2020)	17
- Realizacija Akcionog plana	17
- Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije	18
- Uticaj strategije na donošenje politika	18
Preporuke	19

LISTA SKRAĆENICA

AER	Agenda evropskih reformi
EU	Evropska unija
KIJU	Kosovski institut za javnu upravu
KP	Kabinet premijera
KSP	Kancelarija za planiranje
MALU	Ministarstvo administracije lokalne uprave
MJU	Ministarstvo javne uprave
NPPSSP	Nacionalni plan za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
NRS	Nacionalna razvojna strategija
OURJU	Odeljenje za upravljanje reformom javne uprave
PER	Program ekonomske reforme
SBU	Strategija boljeg uređenja 2.0 za Kosovo 2017-2021 SBU
SIP	Sistem integrisanog planiranja
SLS	Strategija lokalne samouprave
SMJU	Strategija modernizacije javne uprave
SODS	Strategija obuke državnih službenika
SOR	Srednjoročni okvir rashoda
SPPKP	Strategija poboljšanja planiranja i koordinacije politika na Kosovu
SRUJF	Strategija reforme upravljanja javnim finansijama
SUIP	Sistem upravljanja i informacija o predmetima

UVOD

Dokumenta od važnosti, čiji je cilj da unaprede proces približavanja kosovskog zakonodavstva onom iz Evropske unije (EU) slede: Nacionalni plan za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPPSSP) i Agenda evropskih reformi (AER) i ekonomskih reformi i budžetskih planova putem Programa za ekonomske reforme (PER) i Srednjoročni okvir rashoda (SOR).

Sa druge strane, Vlada Kosova predviđa svoje dugoročne prioritete na polju reforme javne uprave sveobuhvatnim strateškim okvirom koji čine četiri (4) osnovna dokumenta: 1) Strategija modernizacije javne uprave 2015-2020 (SMJU); 2) Strategija za reformu upravljanja javnim finansijama 2016-2020 (SRUJF) 3) Strategija za poboljšanje planiranja i koordinacije politika na Kosovu (SPPKP) i 4) Strategija boljeg uređenja 2.0 za Kosovo 2017-2021 (SBU).

Kada govorimo o specifičnim oblastima i sektorskim politikama, za njih se izrađuju sektorska strateška dokumenta, koja imaju za cilj da poboljšaju ili reformišu određeni sektor ili politiku. D+ se opredelio da analizira pet dokumenata tog tipa i ovim istraživanjem, ocenjuje nivo njihove primene, na nivou aktivnosti, da li su ispunjene u vremenskim rokovima koje propisuju njihovi odnosni akcioni planovi. Ovih pet strategija zapravo je multisektorske i jednosektorske prirode, a njihovi nosioci su različite institucije. Ono što je zajednička nit za sve njih jeste da su sveobuhvatne i da imaju za cilj da u potpunosti reformišu javnu upravu.

Strateška dokumenta predviđaju prioritete i smer javnih politika koje sprovode institucije nosioci i resorne institucije, i kao takve usmeravaju veće politike. Upravo iz tog razloga je veoma važno izmeriti nivo u kome se primenjuju. Upravo to će pomoći Vladi da proceni aktuelne prioritete i one koje treba da postavi ubuduće. bilo sa perspektive administrativne, ekonomske reforme ili kada se radi o samom procesu integracije u EU.

Kancelarija za strateško planiranje (KSP) u sklopu Kabineta premijera (KP) zapravo je nosilac dve od pet izabranih strategija: 1) Nacionalna razvojna strategija (NRS) i 2) Strategija poboljšanja planiranja i koordinacije politika na Kosovu (SPPKP). Nosilac druge dve, 1) Strategije za modernizaciju javne uprave 2015-2020 (SMJU) i 2) Strategije za obuku državnih službenika jeste Ministarstvo javne uprave (MJU) dok je Ministarstvo administracije lokalne uprave (MALU) nosilac Strategije lokalne samouprave.

Ovo istraživanje je podeljeno u pet odeljaka i svaki odeljak se osvrće na jednu strategiju sa tri gledišta:

- **Ispunjenost akcionih planova, na nivou aktivnosti;**
- **Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije; i**
- **Uticaj strategije na izradu novih politika i odluka.**

METODOLOGIJA

Ovih pet strategija je izabrano kako bi se analizirao nivo njihove primene, imajući u vidu da su iste na pragu da budu zaključene ili je zaključen njihov prvi akcioni plan. Da bi se procenio nivo primene pet strategija izabranih za potrebe ovog istraživanja, načinjena je kombinacija metoda, kabinetskog istraživanja i razgovora. Ovo istraživanje procenjuje ovih pet strategija sa tri aspekta a) ispunjenost akcionih planova, na nivou aktivnosti; b) izazovi i prepreke u sprovođenju strategije; i c) uticaj strategije na izradu novih politika ili odluka.

U prvoj fazi je analiziran aspekt ispunjenosti akcionih planova ovih pet strategija, na nivou aktivnosti. Odabrane su aktivnosti za svaki cilj za koje je predviđeno da se njihov vremenski rok primene zaključi do kraja 2018. Korišćenjem ovih akcionih planova, osmišljene su tabele koje su dostavljene institucijama koje su bile u obavezi sa ih popune informacijom da li su ove aktivnosti privedene kraju ili ne, imajući u vidu da su predviđene akcionim planovima za 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu. Na taj način su izvedeni kvantitativni podaci, koji predstavljaju napredak ili zastoj u sprovođenju strateških dokumenata.

U ovoj fazi su podaci uzeti na dva načina: iz polugodišnjih i godišnjih izveštaja i tabela koje je D+ dostavio institucijama nosiocima, koje su ih i popunile. Odeljenje za upravljanje reformom javne uprave (OURJU) pri Ministarstvu javne uprave (MJU) je insistiralo da D+ proceni primenu SMJU-a samo na osnovu polugodišnjih i godišnjih izveštaja koje ova institucija izrađuje na redovnoj osnovi. Ovi izveštaji su korišćeni u analitičkom delu, međutim da bi popunio tabelu shodno metodologiji, D+ je stupio u kontakt sa drugim odeljenjima u ovom ministarstvu, kao što je Odeljenje za upravljanje državnom službom, Pravno odeljenje i Kancelarija premijera, koji su pružili ove podatke.

KSP je nosilac dve strategije koje je D+ analizirao za potrebe ovog istraživanja. Zbog strukture Nacionalne razvojne strategije 2016-2021 (NRS) (vidi stranu 7) koja nema Akcioni plan, D+ je koristio izveštaj koji mu je dostavio KSP. U ovom izveštaju je korišćena metodologija slična onoj koju koristi D+, za merenje nivoa primene strategije. Sa druge strane, kada je reč o Strategiji za poboljšanje planiranja i koordinacije politika na Kosovu 2017-2021. KSP, je bio taj koji je popunio tabelu D+.

Institucija/Strategija	I Faza		II Faza	
	Tabela koju je priredio D+	Polugodišnji / godišnji izveštaji	Razgovori	Polugodišnji / godišnji izveštaji
KSP/NRS		✓	✓	✓
KSP/ SIP	✓		✓	
MALU/ SLS	✓		✓	
MJU/SMJU		✓		✓
MJU/SODS	✓		✓	✓

Uobičajeno, primena aktivnosti i strategije generalno nije jednodimenzionalna niti izvedena iz konteksta i okolnosti. Iz tog razloga, da bi se stekla jasnija slika o primeni strategije, u drugoj fazi su realizovani razgovori sa odgovornim službenicima za praćenje i nadzor primene strategije. Razgovori su imali za cilj da identifikuju druga dva aspekta: a) izazove i prepreke u sprovođenju strategije; i b) uticaj strategije na izradu novih politika ili odluka.

NIVO SPROVOĐENJA OVIH PET STRATEGIJA

Nivo sprovođenja jedne strategije treba da bude izmeriv i da se procenjuje na redovnoj i periodičnoj osnovi. Redovno izveštavanje o nivou primene jednog strateškog dokumenta služi kako odgovornim institucijama tako i resornim, da osmisle svoje kratkoročne i dugoročne planove i da ostvare ekonomske, administrativne i pravne reforme. Procena primene strateških dokumenata takođe je nužna da su utvrdi potreba da se izrade nova strateška dokumenta, da se preispitaju aktuelna i služi kao osnova za izradu strategija koje će uslediti.

Rezultati istraživanja koje je priredio D+ pod nazivom „Donošenje politika na nacionalnom nivou 2012–2017“ zapravo pokazuju da poprilično mali broj institucija koje su nosioci strategija vrši procenu nivoa njihove primene. Od 16 ministarstava i pet (5) kancelarija u sklopu Kabineta premijera (KP), koje je D+ analizirao u ovom istraživanju, samo šest (6) ministarstava i tri (3) kancelarije u KP su dokazale da prate i

procenjuju nivo primene njihovih strategija¹. Međutim, ovih šest (6) ministarstava ima više od jednog strateškog dokumenta, dok se ne vrši praćenje i ocena svih, već samo jedne ili nekolicine. Sa druge strane, tri (3) od pet (5) kancelarija unutar KP-a vrši procenu realizacije svih njihovih strategija.

U ovom istraživanju se D+ usredsredio na analizu pet sveobuhvatnih strateških dokumenata, sa namerom da proceni nivo njihove primene. Ova metoda će poslužiti svim institucijama koje rade na izradi strateških dokumenata kao obrazac za merenje primene, kao radnja koja je već obavezna novim Administrativnim uputstvom 07/2018². Takođe, govoreći pojednostavljeno, način merenja primene strategija, opisan je u aneks dokumentu „Priručnik za planiranje, izradu i praćenje primene strateških dokumenata i njihovih akcionih planova“³.

U nastavku slede nalazi u vezi sa nivoom sprovođenja, izazovima i preprekama u primeni kao i uticaja pet strategija po izboru D+.

¹ Osmani, Roberta & Prekazi, Besnik. (2018) *Donošenje politika na nacionalnom nivou*, Demokratija Plus, Priština, na: <https://bit.ly/2QfiDC8>

² *Administrativno uputstvo (VRK) br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova*: član 16, na: <https://bit.ly/2DO0yUU> F. 24

³ *Priručnik za planiranje, izradu i praćenje primene strateških dokumenata i njihovih akcionih planova*, na: <https://bit.ly/2D44bUT> f. 41

1. Nacionalna razvojna strategija (2016-2021)

Kancelarija za strateško planiranje je odgovorna da pomogne svim institucijama tokom izrade novih strateških dokumenata i da se pobrine da se vladini prioriteti oslikaju u ovim dokumentima i da se nadovežu na druga vladina dokumenta. Sem toga, ona izrađuje nacionalne strategije za koje je istovremeno i njihov glavni nosilac. 2016. godine, Vlada Kosova je usvojila Nacionalnu razvojnu strategiju 2016-2021 (NRS) koja se dosta razlikuje od sektorskih strategija, imajući u vidu da propisuje glavne državne politike i listu visokih nacionalnih prioriteta na polju ekonomskog razvoja i poboljšanja životnog standarda⁴.

NRS je dokument čiji je cilj da se pozabavi glavnim preprekama po razvoj Kosova i može se podeliti na četiri stuba: a) ljudski kapital; b) dobra uprava i vladavina prava; c) konkurentna industrija; i d) infrastruktura. Za potrebe ovog istraživanja, D+ se usredsređuje samo na drugi stub „dobra uprava i vladavina prava“. Aspekti koje NRS ima nameru da poboljša u vezi sa dobrom upravom i vladavinom prava jesu pravičnost i nepristrasnost institucija, kao i njihova delotvornost u pružanju usluga. Konkretno, u smislu smanjenja finansijskog troška i skraćivanja dugog vremena čekanja građana i privrednih subjekata u administrativnim procesima.

Napredak u realizaciji strategije

NRS je multisektorski, strateški dokument koji se razlikuje od drugih strategija u načinu na koji je organizovan. Ovaj dokument ne prati strukturu izrade strateških dokumenata koju predviđa Administrativno uputstvo 02/2012, posebno u vezi sa akcionim planom. Dakle, ne postoji akcioni plan uz NRS, već je izrađen „Vodič za sprovođenje strategije“, koji je usvojen aprila 2017. Upravo iz tog razloga, D+ nije mogao da koristi istu metodologiju kao što je to bio slučaj u drugim strategijama analiziranim u ovom istraživanju da izmeri primenu strategije shodno predviđenim aktivnostima i propisanim rokovima za njihovu primenu u skladu sa akcionim planom. Međutim, KSP izrađuje godišnje izveštaje kojima meri nivo primene strategije u četiri (4) stuba, sa time da je 2018. godine objavio prvi izveštaj o proceni primene strategije, za prve dve godine njene primene. D+ je iskoristio ovaj izveštaj da analizira nivo primene strategije.

Prema ovom izveštaju, NRS je okarakterisan velikim brojem mera i aktivnosti koje će biti sprovedene u petogodišnjem periodu.

Tabela 1. Organizacija NRS

Stub	Mera	Aktivnost	Rokovi primene
4	34	135	2017-2019

Izvor: Prvi izveštaj KSP o proceni primene NRS-a

⁴ Nacionalna razvojna strategija 2016-2021, na: <https://bit.ly/2iB1i3S>

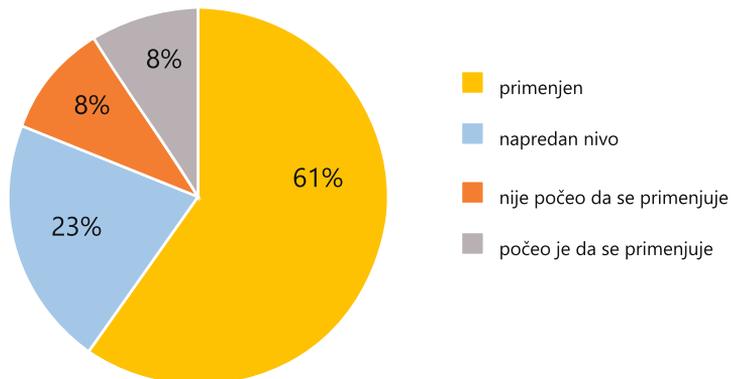
U drugom stubu „dobra uprava i vladavina prava“ NRS sadrži ukupno osam (8) mera. KSP u izveštaju o proceni primene strategije, navodi u procentima i fazama nivo sprovođenja ovih mera. Ukupno 32 aktivnosti je predviđeno za osam mera u drugom stubu. Grafikon koji sledi u nastavku koji je priredio KSP koji meri napredak koji je ostvaren u primeni strategije, pokazuje da je velika većina ili 62% mera predviđenih stubom dva već počela da se primenjuje, 23% istih beleži napredan nivo primene, 8% nije ni počelo da se primenjuje a realizovano je samo 8%.

Nekolicina mera u stubu „dobra uprava i vladavina prava“, u kome u jednom broju aktivnosti nije zabeležen nikakav napredak u vreme kada je KSP podnosio svoj izveštaj, se odnosi na pitanja smanjenja administrativnih prepreka, efikasnosti sistema inspekcija, odlučivanja zasnovanog na podacima, javnih nabavki i jačanja sistema imovinskih prava.

Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije

Neka od ministarstava koja su nosioci primene mera koje predviđa NRS, prema izveštaju KSP, kasne u započinjanju primene aktivnosti, što nakon toga utiče na neispunjavanje 15 mera u predviđenom vremenskom roku. Uspešna primena ove strategije omogućila bi da se ove aktivnosti i pod-aktivnosti uključe u Akcioni plan rada Vlade (APRV). KSP je pokušao to da učini, međutim naišao je na nepoklapanje između aktivnosti iz APRV-a i NRS-a, što je izazov koji će se nastaviti i u narednim godinama. Takođe, ono što i dalje ostaje važan izazov jeste sporazum između KSP-a i institucija koje su nosioci primene mera iz NRS-a o prikupljanju podataka i izveštavanju o nivou primene strategije. Prema izveštaju KSP-a, ministarstva ne bi trebalo da čuvaju informacije u vezi sa primenom ciljeva iz APRV-a u vezi sa aktivnostima i pod-aktivnostima iz NRS-a. Realizacija aktivnosti predviđenih ovom strategijom otežana je i načinom na koji se planira budžet Kosova, koji prema izveštaju KSP-a, daje prioritet institucijama a ne politikama.

Grafikon 1. Stepen realizacije aktivnosti



Izvor: Prvi izveštaj o sprovođenju NRS-a

Uticaj strategije na donošenje politika

Izveštaj KSP-a ukazuje da je NRS imao direktan uticaj na reformu institucija u tri stuba na kojima strategija počiva. Kada je reč o drugom stubu „dobra uprava i vladavina prava“, KSP navodi kao uspeh podizanje efikasnosti u pravosuđu i javnim nabavkama, imajući u vidu da su stvoreni postupci koji će smanjiti administrativnu opterećenost građana i privrednih subjekata⁵. Takođe, smatra se da je ostvaren napredak i kod poreskih i carinskih inspekcija, ali je bilo zakašnjenja u pripremi propisa za unifikovan sistem inspekcija. Može se smatrati najvećim uspehom početak primene Sistema za upravljanje i informacije o predmetima (SUIP), čiji je cilj da podigne transparentnost, efikasnost i odgovornost u pružanju usluga u pravosudnom i tužilačkom sistemu Kosova⁶.

2. Strategija poboljšanja planiranja i koordinacije politika na Kosovu (Sistem integrisanog planiranja) (2017-2021)

Sistem donošenja politika na Kosovu je poprilično podeljen i okarakterisan je relativno velikim brojem ministarstava i nezavisnih agencija koje izrađuju politike na nacionalnom nivou. S tim u vezi, od suštinske je važnosti da se ostvari koordinacija svih institucija za donošenje politike, tako da ne budu odvojene jedna od druge i da budu dobro isplanirane.

Kancelarija za strateško planiranje je 2016. godine izradila Strategiju za poboljšanje planiranja i koordinacije politika na Kosovu (Sistem integrisanog planiranja) 2017-2021” (SIP). Ovaj strateški dokument, ima za cilj da uredi odnose između administrativnih i finansijskih institucija koje imaju ključnu ulogu u koordinaciji i prevazilaženju podele i dupliranja u sistemu planiranja politika na centralnom nivou⁷. Potpuna primena ove strategije doprinela bi donošenju nacionalnih politika i efikasnom i koordinisanom donošenju politika.

Tabela 2. Struktura Akcionog plana SIP

Opšti ciljevi	Konkretni ciljevi	Aktivnost	Rokovi primene
4	11	42	2017-2019

Izvor: Akcioni plan, SIP

⁵ Prvi izveštaj o primeni i rezultatima Nacionalne razvojne strategije 2016-2021

⁶ Razgovor: Venhar Nushi, viši službenik za planiranje politika u KSP. Datum 21.01.2019

⁷ Strategija poboljšanja planiranja i koordinacije politika na Kosovu (Sistem integrisanog planiranja) 2017-2021, na: <https://bit.ly/2sZlYqL>

Realizacija Akcionog plana

Akcionni plani za period od 2017-2019. uz SIP je izrađen zajedno sa strategijom i poštuje sve kriterijume za izradu strateških dokumenata predviđene Administrativnim uputstvom 02/2012⁸. Za razliku od ostalih strategija, Akcionni plan SIP je veoma specifičan i ima za cilj da uredi par oblasti od važnosti u koordinaciji i planiranju politika, da poboljša okvir za strateško planiranje; poboljša povezanost strateških dokumenata i finansijskih resursa i integriše prakse i procese praćenja.

Vremenski period u žiži ovog istraživanja obuhvata period od kada je ovaj strateški dokument stupio na snagu pa sve do kraja decembra 2018, kada je sprovedeno ovo istraživanje. U tu svrhu, za analizu su uzete samo aktivnosti čiji rok primene obuhvata ove godine. Sa druge strane, aktivnosti čija je realizacija planirana u ili tokom 2019. godine nisu u žiži ovog istraživanja. Dve (2) od 42 aktivnosti su planirane da budu realizovane 2019. godine, dok je od njih 40 koliko je planirano da budu primenjene u periodu

od 2017-2018, njih 29 je uspešno realizovano, dok njih 11 nije realizovano uopšte.

Iako je realizovana većina aktivnosti, od onih koje nisu uspele da se realizuju ili koje se očekuju da budu realizovane u godinama u nastavku ima onih koje su od posebne važnosti i uticaja na procese i druga dokumenta od važnosti. Aktivnost četiri „Obezbeđivanje povezanosti AER sa NRS, PER, NPPSSP“ koja potpada pod poseban cilj „Poboljšanje planiranja politika za ispunjavanje obaveza iz SSP“ nije ispunjen, međutim i kada bi bio ispunjen, uspeo bi da odblokira primenu velikog broja drugih aktivnosti iz ove strategije i drugih aktivnih strategija vlade. Još jedna aktivnost od važnosti, posebno u vezi sa praćenjem i procenom primene strategija, koja nije uspeła da se realizuje jeste „Stvaranje grupe za strateško upravljanje (GSU) u svakom ministarstvu, kojom bi predsedavao ministar“. Primena ove aktivnosti bi uredila jedan od glavnih problema u izveštavanju o sprovođenju strategija.

Grafikon. 2 Sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana 2017-2019



Izvor: Podaci koje je pružio KSP

⁸ Administrativno uputstvo br. 02/2012 o postupcima, kriterijumima i metodi pripreme i usvajanja strateških dokumenata i planova za njihovu primenu“, na: <https://bit.ly/2Beb5b8>

Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije

Realizacija ove strategije nije naišla na veliki broj prepreka, imajući u vidu da je za veliku većinu aktivnosti nosilac primene upravo KP sa svojim kancelarijama, i to prevashodno KSP. Za preostale aktivnosti, nosilac je mali broj institucija, uglavnom Ministarstvo finansija i Ministarstvo evropskih integracija, što omogućava lakšu primenu ove strategije. Ono što ostaje jedini izazov i prepreka jeste smena vlada, i samim tim prioriteta vlade. Dolaskom novog vladinog kabineta na vlast, koji nije izradio strateški dokument na snazi, otežava se usklađivanje prioriteta vlade i ciljeva sadržanih u ovom dokumentu⁹.

Uticaj strategije na donošenje politika

SIP je okarakterisan velikim brojem realizovanih aktivnosti iz prvog Akcionog plana. Ako pogledamo ispunjene aktivnosti, uticaj strategije se može uočiti u dve oblasti od značaja, u koordinaciji i boljem planiranju politika. Prvo, kao rezultat ove strategije, uspelo se sa organizovanjem obuka na podizanju njihovog kvaliteta za osoblje ministarstava i drugih institucija koje izrađuju strateška dokumenta. I drugo, SIP je uticao na poboljšanje i strukturu strateškog okvira vlade, čineći je unifikovanijom i standardizovanijom, što će omogućiti objedinjavanje koordinacije i planiranja politika

3. Strategija modernizacije javne uprave (2015-2020)

Strateški dokument MJU, Strategija modernizacije javne uprave (SMJU) koji se primenjuje u petogodišnjem periodu 2015-2020, ima za cilj reformu javne uprave na Kosovu, u tri stuba. Njegov cilj je da prokrči put lakšoj i uspešnijoj primeni većih vladinih politika, u vezi sa ekonomskim razvojem i pružanjem javnih administrativnih usluga građanima i privrednim subjektima¹⁰.

Akcioni plan 2015-2017. uz SMJU poštuje sve kriterijume za izradu dokumenata predviđene AU 02/2012, i zarad lakše primene, isti je podeljen u tri stuba:

- a) Državna služba;
- b) Administrativni postupci i pružanje javnih, administrativnih usluga; i
- c) Organizacija javne administracije i odgovornost.

Tabela 3. Struktura Akcionog plana SMJU

Opšti ciljevi	Konkretni ciljevi	Aktivnost	Rokovi primene
3	15	54	2015-2017

Burimi: Plani i Veprimit SMAP

¹⁰ Strategija modernizacije javne uprave 2015-2020, na: <https://bit.ly/2g9yuwb>

Realizacija Akcionog plana

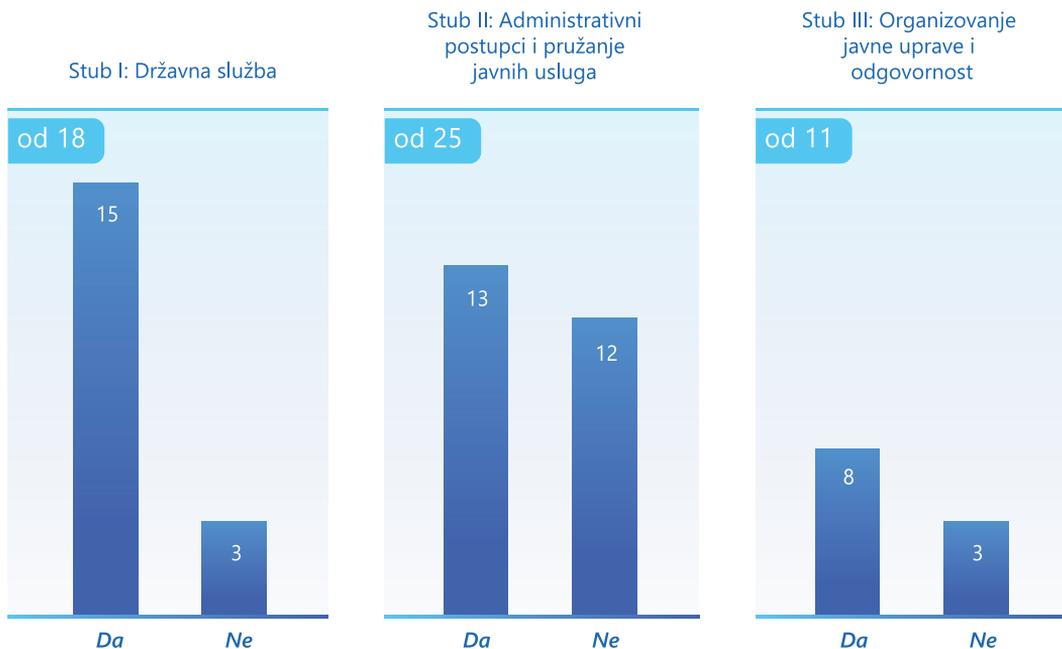
MJU je za strateški dokumenat SMJU, izradio dva akciona plana: Akcioni plan 2015-2017, koji je već istekao i Akcioni plan 2018-2020, koji je trenutno u primeni. D+ je analizirao oba plana, međutim za analizu nivoa njihove primene, uzeo je u obzir samo prvi. Akcioni plan SMJU-a jedan je od obimnijih i kompleksnijih planova imajući u vidu da ima za cilj da unapredi u celosti javnu upravu na Kosovu.

Stub I „Državna služba” je sastavljen od ukupno 18 aktivnosti, čija je realizacija predviđena u periodu od 2015-2017. Imajući u vidu podatke dobijene od MJU-a (predstavljene u grafikonu 4) vidi se da je u ovom stubu, velika većina aktivnosti, njih 15 realizovano, dok samo tri (3) nisu realizovane i već su uključene u Strategiju za obuku državnih službenika i očekuje se da se ispune ovom strategijom.

Stub II „Administrativni postupci i pružanje javnih administrativnih usluga” sadrži najviše aktivnosti u poređenju sa druga dva stuba, ukupno njih 25. Od ovog broja, 13 je realizovano dok 12 nije realizovano. 12 aktivnosti koje nisu realizovane u ovom stubu, iako predviđene različitim strateškim ciljevima i posebnim ciljevima imaju jedan zajednički elemenat, a to je digitalizacija javne uprave. Stvaranje one stop shop-ova za pružanje usluga građanima, integrisanje elektronskih sistema i interoperabilnost samo su neke od radnji koje nisu realizovane u okviru ovih 12 aktivnosti.

Na kraju, u stubu III „Organizovanje javne uprave i odgovornost” predviđeno je najmanje aktivnosti, ukupno 11, od kojih je realizovano njih osam (8).

Grafikon 3. Sprovođenje aktivnosti u tri stuba Akcionog plana 2015-2018



Izvor: Podatke pružio: KP, OUDS, PS/MJU

Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije

U skladu sa polugodišnjim i godišnjim izveštajima na osnovu kojih MJU vrši procenu primene strategije, glavni izazovi u realizaciji aktivnosti i pokazatelja, koji se manje-više ponavljaju skoro svake godine su:

- a) Finansijski;**
- b) Zakašnjenja u usvajanju propisa;**
- c) Sprovođenje reformi.**

Izmene predviđene ovom strategijom, posebno u vezi sa novim platnim sistemom, praćene su finansijskim implikacijama i nedostatkom budžeta. Od 2015. do 2018. godine nije se uspelo u dodeljivanju potrebnih budžetskih sredstava iz budžeta Republike Kosovo, što je dovelo do zakašnjenja u nizu drugih reformi predviđenih SMJU-om¹¹. Sem drugih efekata, zakašnjenja u usvajanju zakona koji potiču iz SMJU-a, utiču i na primenu strategije i ometaju realizaciju narednih aktivnosti ili onih koje zavise od ovih zakona. I na kraju, primena reforma planiranih u SMJU-u iziskuje doslednost u radu svih institucija pogođenih ovim reformama. Izveštaj MJU-a predstavlja sa pravom kao prepreku smenjivanje službenika po odeljenjima i različitim radnim mestima, na primer učestala promena osoblja u jednom veoma važnom odeljenju, kao što je Odeljenje za upravljanje reformom javne uprave (OURJU).

Uticaj strategije na donošenje politika

Pošto je najveći napredak u realizaciji aktivnosti ostvaren u prvom stubu „Državna služba“ i trećem „Organizacija javne uprave i odgovornost“, i uticaj strategije je povezan sa ove dve oblasti. Konkretno, u prvom stubu je ostvaren uspeh u poboljšanju kvaliteta izveštavanja u vezi sa praćenjem primene propisa o državnoj službi, širenju rasprostiranja elektronskog sistema za upravljanje ljudskim resursima u svim institucijama javne uprave i stvaranju kataloga radnih mesta. Sa druge strane, u trećem stubu, najveći uticaj, posebno sa stanovišta odgovornosti, ostvaren je izradom i usvajanjem u vladi konceptnog dokumenta o pristupu javnim dokumentima.

¹¹ Godišnji izveštaji za 2015, 2016, 2017. i 2018. Napredak ostvaren u sprovođenju Strategije modernizacije javne uprave 2015-2017

4. Strategija lokalne samouprave (2016-2026)

Ministarstvo administracije lokalne uprave (MALU), kao koordinator i nadzornik rada i radnji opština, je izradilo strateški dokument Strategija lokalne samouprave (2016-2026) kojim nastoji da stavi građanina u središte, sa stanovišta obaveza lokalnih organa, za efikasne i kvalitetne opštinske usluge¹². Strateški dokument MALU, Strategija lokalne samouprave (2016-2026) izrađen je sa namerom da posluži kao vodič opštinama, u unapređivanju lokalne samouprave.

Realizacija Akcionog plana

Vremenski rok za sprovođenje Akcionog plana Strategije lokalne samouprave 2016-2026. iznosi 10 godina. Upravo iz tog razloga je ovaj Akcioni plan drugačiji od drugih planova time što je u suprotnosti sa AU 02/2012 pošto uputstvo predviđa da akcioni planovi ne važe na period od više

od tri godine¹³. U svakom slučaju, ovo istraživanje se usredsređuje i procenjuje samo one aktivnosti čije vreme primene obuhvata trogodišnji period od 2016. do 2018. godine. Ovaj akcioni plan je sastavljen od pet opštih ciljeva, 11 posebnih i ukupno 74 aktivnosti, međutim ovo istraživanje se usredsređuje samo na 41 aktivnost u periodu od 2016-2018. godine.

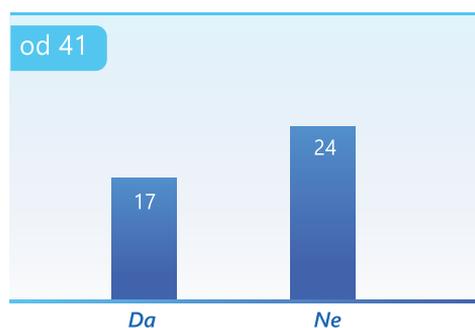
Ono što se može primetiti iz podataka koje je pružio MALU a koji su predstavljeni u tabeli u nastavku jeste nizak nivo primene strategije, time što većina aktivnosti čija je realizacija predviđena u ovom periodu, nije realizovana, dakle od 41 aktivnosti, realizovano je samo 24. Sve realizovane aktivnosti se uglavnom odnose na uređivanje pravnog, rukovodećeg i administrativnog aspekta.

Tabela 4. Struktura Akcionog plana Strategije lokalne samouprave 2016-2026

Opšti ciljevi	Konkretni ciljevi	Aktivnost	Rokovi primene
5	11	74	2016-2026

Izvor: Akcioni plan

Grafikon. 4 Sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana 2016-2018



Izvor: Podaci koje je pružio MALU

¹² Strategija lokalne samouprave 2016-2026, na: <https://bit.ly/2DOHxBE>

¹³ Administrativno uputstvo br. 02/2012 o postupcima, kriterijumima i metodi pripreme i usvajanja strateških dokumenata i planova za njihovu primenu, na: <https://bit.ly/2UzTFfr>

Sa druge strane, aktivnosti koje nisu realizovane obuhvataju značajne oblasti lokalne samouprave i podrazumevaju puno strateških i posebnih ciljeva. Lokalni ekonomski razvoj, jedan je aspekt koji ova strategija pokušava da unapredi, ali nažalost nijedna od aktivnosti u sklopu posebnog cilja „podržavanje preduzeća i poljoprivrede“ nije realizovana u periodu od 2016-2018. Još jedan poseban cilj koji je veoma važan za lokalnu samoupravu „delotvorno učešće građana u upravi“ ima samo jednu realizovanu aktivnost. I na kraju, aspekt koji će doprineti poprilično delotvornoj lokalnoj upravi, jeste podrška građanskog društva i podsticanje volontiranja građana. Međutim, nije realizovana većina aktivnosti predviđenih strateškim i posebnim ciljevima koje se bave ovim pitanjima.

Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije

Jedan od glavnih izazova u sprovođenju strategije jesu primena i izveštavanje o sprovođenju aktivnosti od strane resornih i institucija nosilaca. MALU, kao nosilac strategije, je obavio sve aktivnosti za čiju primenu je bio direktno odgovoran . Sa druge strane, što se tiče aktivnosti za koje su bila odgovorna resorna ministarstva ili druge institucije, MALU je zabeležio njihov neman, da ih primene u celosti. Takođe, ono što i dalje predstavlja izazov jeste izveštavanje o sprovođenju aktivnosti institucija nosilaca, koje ne podnose izveštaje na redovnoj i periodičnoj osnovi MALU-u, o fazi u kojoj se nalaze kada govorimo o realizaciji aktivnosti¹⁴. I na kraju, Akcioni plan ove strategije takođe nosi svoje izazove, imajući u vidu da planira aktivnosti za 10 godina što otežava njegovu reviziju i izmenu strategije u celosti.

Uticao strategije na donošenje politika

Jedan od najvećih uspeha ove strategije jeste izrada i objavljivanje profila 38 opština na Kosovu, koji sadrži informacije o demografiji, ekonomskim svojstvima i prirodnim resursima, teritoriji i geografskoj poziciji svih opština. Takođe, još jedno dostignuće jeste i izrada i usvajanje od strane vlade Konceptnog dokumenta o lokalnom ekonomskom razvoju, koji potiče iz Strategije lokalne samouprave¹⁵.

¹⁴ Razgovor sa Ferdi Kamberijem, Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika u MAPL-u, dana: 18. januara 2019.

¹⁵ Izveštaj: Sprovođenje Strategije lokalne samouprave: Period januar-decembar 2016, januar - decembar 2017. i januar-jun 2018. na: <https://bit.ly/2TwbQ5L>

5. Strategija obuke državnih službenika (2016-2020)

MJU je izradio Strategiju obuke državnih službenika (2016-2020) koja će biti primenjena u petogodišnjem periodu i čiji je cilj da unapredi profesionalizam državnih službenika stalnim obukama¹⁶. Tim putem će državni službenici steći nove i adekvatne veštine, koje će uticati na poboljšanje pružanja usluga i cilj Kosova da se približi državama EU i integriše u njene strukture. Takođe, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i EU 2015. godine donelo je sa sobom nove izazove po javnu upravu, koje ova strategija namerava da reši.

Realizacija Akcionog plana

Akcioni plan Strategije obuke državnih službenika (2016-2020) sadrži ukupno pet opštih strateških ciljeva, sa po jednim ili dva posebna cilja i sa relativno velikim brojem aktivnosti, čija je realizacija predviđena u trogodišnjem periodu. Od ukupno 32 aktivnosti planirane da

budu realizovane 2016, 2017. i 2018, iz rezultata analize D+ proizilazi da je 2016. godine, njih 25 realizovano u predviđenom roku, a sedam (7) nije ispunjeno. Godine 2017. dinamika realizacije aktivnosti je zabeležila pad sa 21 ispunjenom aktivnošću i 11 neispunjenih. Dok za 2018. godinu MJU još uvek nije završio unutrašnji izveštaj u vezi sa evidentiranjem primene aktivnosti predviđenih za ovu godinu.

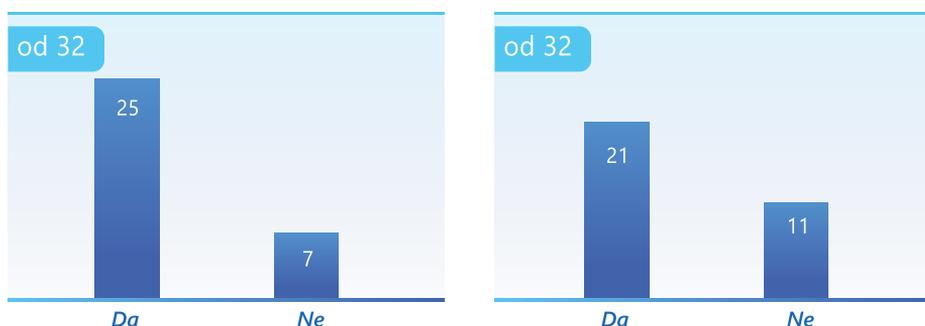
Aktivnosti koje nisu realizovane tokom 2016. i 2017. godine se odnose na poprilično važne program obuke čiji je cilj da unaprede veštine državnih službenika u korišćenju različitih računarskih programa i primeni propisa ili približavanju propisima EU. Ove aktivnosti potpadaju pod opšti cilj: 2, poseban cilj: 1 „Razvoj i podizanje kapaciteta u procesu evropskih integracija, sa fokusom na planiranju politika, približavanju propisa, programu pomoći, proceni i praćenju“, i opšti cilj 4, poseban cilj 1. „Obuka na polju IT korišćenjem osnovnih programa“.

Tabela 5. Ukupan broj opštih, posebnih ciljeva, broj aktivnosti i rok primene

Opšti ciljevi	Konkretni ciljevi	Aktivnost	Rokovi primene
5	7	32	2016-2018

Izvor: Strategija obuke državnih službenika (2016 -2020)

Grafikon 5 & 6 - Broj sprovedenih aktivnosti iz Akcionih planova za 2016. i 2017. godinu



Izvor: Podaci koje je pružio KIJU

¹⁶ Strategija obuke državnih službenika 2016 -2020, na: <https://bit.ly/2GghtkE>

Izazovi i prepreke u sprovođenju strategije

Kosovski institut za javnu upravu (KIJU), koji predstavlja vladinu instituciju obrazovanu za osposobljavanje državnih službenika, takođe je odgovoran za sprovođenje ove strategije. Nedostatak budžetskih sredstava izdvojenih za KIJU iz budžeta vlade, predstavlja teško premostiv izazov u primeni strategije. Sa druge strane, još jedan važan izazov u realizaciji ove strategije jeste definisanje aktivnosti u Akcionom planu i činjenica da isti ne uspeva da odgovori na potrebe za programima obuke državnih službenika koje strategija identifikuje. Ovaj Plan prema organizaciji SIGMA mnogo više liči na plan obuke¹⁷. Dakle, tokom njegove izrade nije u dovoljnoj meri definisana svaka aktivnost, što je otežalo njihovu realizaciju. KIJU je pokušao da premosti ovu prepreku izradom kataloga programa obuke, koji navodi detaljne obuke za državne službenike javne uprave na Kosovu koji je povezan sa Akcionim planom¹⁸.

Uticaj strategije na donošenje politika

Uticaj Strategije obuke državnih službenika (2016-2020) na javnu upravu na Kosovu se može izmeriti podacima KIJU-a u smislu broja programa obuke koje su državni službenici pohađali i broja državnih službenika koji su učestvovali na ovim obukama, koje je KIJU dostavio D+. U prvoj godini realizacije programa obuke za državne službenike, KIJU je organizovao 81 program i obučio je 3.761 državnog službenika. 2017. godine, broj programa obuke bio je veći, ukupno 86, međutim broj državnih službenika koji su pohađali ove obuke opao je na 3.624.

Prema godišnjim izveštajima MJU-a o situaciji u državnoj službi, 2016. godine je ukupan broj državnih službenika iznosio 17.989¹⁹, dok je 2017. godine broj državnih službenika bio vidljivo veći i iznosio je 18.249²⁰. Bez obzira na to, srazmera između ukupnog broja državnih službenika za 2016. i 2017. i onih koji su pohađali programe obuke, ukazuje na nezadovoljavajući broj državnih službenika (oko 20%) koji pohađaju programe obuke koje nudi KIJU. Posledično, uticaj Strategije obuke državnih službenika 2016-2020. nije veliki kada govorimo o podizanju kvaliteta usluga koje pruža javna uprava. Međutim, pokrenuta je preporuka dobijena od SIGME da se uredi finansiranje obuka državnih službenika dinamičnom normom koja počiva na budžetu izdvojen za zarade državnih službenika. Ova norma podrazumeva da će se iz budžeta za zarade izdvojiti najmanje 1% iznosa za obuke¹⁸.

¹⁷ SIGMA/OECD. *Kosovo Report, November 2017*. Paris: OECD/SIGMA. str-75

¹⁸ Razgovor, Enver Haxhijaj KIJU, u MJU, 17.01.2019.

¹⁹ Izveštaj o situaciji u državnoj službi Republike Kosovo za 2016. godinu, maj 2017, *Sastav državne službe*. str-21.

²⁰ Izveštaj o situaciji u državnoj službi Republike Kosovo za 2017. godinu, maj 2018, *Sastav državne službe*. str-39.

PREPORUKE

Institucije nosioci strategija treba da upotrebe vremenske rokove koje propisuje Akcioni plan za sprovođenje aktivnosti, kao svoju vodilju za primenu strategije, time što će:

a) dati prednost aktivnostima sa najbližim rokom primene, ne ostavljajući po strani aktivnosti sa kasnijim rokom; i

b) zabeležiti aktivnosti koje nisu ispunjene ili su u toku i koje će biti ispunjene u narednoj godini ili vremenskom periodu.

Izveštaje o nivou primene Akcionih planova odnosnih strategija treba preusmeriti sa merenja uticaja strategije, što se može učiniti putem konkretnih i izmerivih pokazatelja.

KSP, NRS

Treba da izvrši veći pritisak na resorne i institucije nosioce za realizaciju aktivnosti i izveštavanje o njihovom sprovođenju.

KSP, SIP

Treba da izvrši pritisak na sva ministarstva, da uspostave grupe za strateško upravljanje (GSP), koje će imati uticaja na lakšu primenu SIP ali i drugih strateških dokumenata.

MJU, SMJU

Treba da poveća svoja zalaganja na realizaciji aktivnosti u stubu II, kao stubu sa najmanjim napretkom u prvom Akcionom planu;

Treba da izvrši veći pritisak na vladu da dodeli potreban budžet za novi platni sistem, imajući u vidu da je nezaključivanje ovog procesa blokiralo niz reformi i drugih promena u javnoj upravi.

MJU: Strategija obuke državnih službenika:

Novi akcioni plan treba direktno da odgovori na potrebe identifikovane u strategiji i izraditi Akcioni plan koji je konkretniji i lakše primenjiv.

Treba uspostaviti mehanizme izbora učesnika za programe obuke kako bi se smanjio broj službenika koji pohađaju isti program dva puta i uključiti u programe obuke što je moguće više državnih službenika duž godina.

MALU

Kod Strategije lokalne samouprave treba preispitati Akcioni plan, izradom novog plana sa kraćim periodom primene, najviše tri godine, kao što propisuje AU 07/2018.

Uključiti što je moguće više lokalne vlasti, opštine, privredne subjekte, nevladine organizacije i udruženja u planiranje Akcionog plana i reviziju strategije, sa namerom da se identifikuju potrebe i olakša primena.

Treba da izvrši veći pritisak na resorne i institucije nosioce za realizaciju aktivnosti i izveštavanje o njihovom sprovođenju.



Demokratija Plus (D+) je nevladina organizacija koja okuplja ljude koji snažno veruju u demokratske vrednosti i u Kosovo sa održivom demokratijom. Glavni je cilj D+ da unapredi demokratske vrednosti i prakse kao i politike koje podstiču građanski aktivizam.

Tri programa funkcionišu u sklopu D+: Program za dobru upravu, Program za vladavinu prava i Program za izbore i političke stranke. D+ podržava institucije upravljanja, građane i medije u poboljšanju upravljanja, unapređivanju javnih politika i jačanju vladavine prava.

Naša organizacija je, u ispunjavanju gorepomenutih ciljeva, usredsređena na upotrebu informacione tehnologije, te je posledično osmislila i dve online platforme ndrege.com i qeverisjatani.info koje pružaju dovoljan prostor za učešće građana u odlučivanju i odgovornost institucija upravljanja. Štaviše, D+ je članica ProOpen, koalicije NVO-a koja se bavi podizanjem transparentnosti u javnim nabavkama i sprečavanjem zloupotrebe novca iz javne kase.

www.dplus-ks.org

Omogućila:

