



DEMOCRACYPLUS

SIŽE POLITIKE

Uticaj reorganizacije Ministarstva evropskih integracija i Ministarstva javne uprave na agendu evropskih integracija i reforme javne uprave

DECEMBAR 2019



SIŽE POLITIKE

Uticaj reorganizacije Ministarstva evropskih integracija i Ministarstva javne uprave na agendu evropskih integracija i reforme javne uprave

Pripremio: Visar Rušiti

Autorska prava© 2019. Demokratija Plus (D+)

Sva prava zadžana. Ni jedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati, skladišti ili prenositi u bilo kom obliku ili n abilo koji način, elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem ili n abilo koji drugi način, bez dozvole D+.

Ova publikacija je podržana od strane Kosovske fondacije za otvoreno društvo (KFOD). Izraženi stavovi ne izražavaju nužno stavove KFOD-a.

Decembar 2019

SADRŽAJ

REZIME	6
POZADINA MEI AND MJU	8
FUNKCIJE I ORGANIZACIJA	10
MINISTARSTVO EVROPSKIH INTEGRACIJA	10
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE	11
REKONSTRUKCIJA MINISTARSTVA	12
REKONSTRUKCIJA MEI U OKVIRU MSP I MOGUĆI EFEKAT NA AGENDU EVROPSKIH INTEGRACIJA	12
REKONSTRUKCIJA MJU U OKVIRU MUP-A I MOGUĆI EFEKAT NA REFORMU JAVNE UPRAVE	14
OPCIJE/MOGUĆE ALTERNATIVE	16
MINISTARSTVO EVROPSKIH INTEGRACIJA	16
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE	17
PREPORUKE.....	18

REZIME

- Ministarstvo evropskih integracija može postati deo Ministarstva spoljnih poslova, organizaciono i strukturno ali, u smislu funkcionisanja, ovo ima negativni efekat na agendu evropskih integracija zato što ih čini deo spoljnih poslova, dok je agenda evropskih integracija u velikoj meri agenda unutrašnjih reformi;
- Dodatno, ovo će smanjiti nivo odgovornosti ministarstava (odeljenja za evropske integracije), opština i ostalih institucija u daljem sprovođenju obaveza koje proizilaze iz agende evropskih integracija i raštrkati profesionalno osoblje Ministarstva evropskih integracija kroz različita odeljenja MUP-a. Izuzev tehničkog odeljenja unutar MEI koji postoji u svakom ministarstvu, ostalih pet odeljenja odnose se na delokrug MEI i svi bi se morali sačuvati u svakoj opciji;
- Dok se opseg MSP-a kreće u rasponu od formulacije do sprovođenja spoljne politike, i pre svega uključuje interakciju sa državama i međunarodnim organizacijama, primarna uloga MEI je koordinacija sprovođenja obaveza koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koordinacija donatora, nadgledanje i izveštavanje o sprovođenju mera i sl;
- Ministarstvo evropskih integracija nema funkciju kreiranja politika i njegove funkcije se odnose više na mandat i delokrug izvršne agencije u okviru Kancelarije premijera, i samim tim pokriva funkcije vlade ili horizontalne funkcije. Prava opcija da se to organizuje je da postane izvršna agencija, u okviru Kancelarije premijera, što može samo ojačati agendu evropskih integracija, zadržati svoje profesionalno osoblje a Premijer može ovlastiti jednog zamenika premijera da preuzme odgovornost za funkcije koje se odnose na agendu integracija i samim tim povećati nivo sprovođenja obaveza koje proizilaze iz agende evropskih integracija;
- Za razliku od prošlosti, kada su agencije osnovane na osnovu odluka, prema važećem zakonodavstvu, izvršna agencija je osnovana zakonom, a unutrašnja organizacija agencije zahteva prethodno odobrenje ministarstva odgovornog za javnu upravu i mišljenje Ministarstva finansija. Takođe, unutrašnja organizacija agencije se odobrava podzakonskim aktom potpisanim od strane premijera;
- Funkcije ministarstva javne uprave je u potpunosti nevezano za funkcije Ministarstva unutrašnjih poslova. Dok obim aktivnosti MJU obuhvata civilnu službu, organizaciju i funkcionisanje uprave, obim aktivnosti MUP-a obuhvata aktivnosti vezane za javni red i bezbednost. Stoga, organizacija MJU u okviru MSP će uticati na reformu javne uprave, koodrinisanje od strane MJU, a intezitet rada na reformi javne uprave, velikim delom usvajanjem nekih suštinskih zakona za ovu reformu i proces racionalizacije agencija, posledično neće uspeti;
- Ministarstvo javne uprave ima funkcije kreiranja politika i mogućnost da se smesti u agenciju je nemoguća, zato što se njegove funkcije kreir-

ranja politika odnose na ministarstvo/odeljenja dok se funkcionisanje koordinacija politika i njihova primena se odnosi na izvršne agencije. Na ovaj način, MJU ili mora ostati ministarstvo i na kraju, Ministarstvo lokalne samouprave bi se moglo organizovati u okviru MJU ili funkcionalna odeljenja za kreiranje politika MJU bi se mogla preneti u Kancelariju premijera;

- Prema važećem zakonodavstvu, MJU se očekuje da vrši centralizovano regrutovanje civilne službe za javne službenike na nivou vlade, kako to zahtevaju ministarstva i da objedini ovu funkciju u okviru MUP-a, implicira da će od 2020.godine MUP regrutovati civilne službenike. Ova dužnost nema nikakve veze sa mandatom MUP-a u odnosu na javni red i bezbednost;
- Zadržavanje MJU kao ministarstva moguće je rekonstrukcijom drugog ministarstva, i samim tim bi se zadržao broj obećan od strane PS i DSK na 12. Najbliža ministarstva koja bi se mogla spojiti su Ministarstvo kulture, omladine i sporta i Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije;
- Ukoliko se zadrži opcija rekonstrukcije MJU u okviru MUP-a, tehničke funkcije i funkcije kreiranja politika bi trebalo podeliti na dve. Funkcije kreiranja politika (uglavnom tri odeljenja) bi se premestila u KP, a ostala bi tehnička odeljenja, registracija NVO bi se prebacila u MUP. Međutim, ovo će stvoriti dodatne komplikacije u smeštaju dve izvršne agencije MU, naime

Agencija informacionog društva i Kosovski institut za javnu upravu, koji i dalje nemaju veze sa funkcijom MUP-a, zato što je nerealno da se podizanje kapaciteta civilne službe organizuje od strane MUP-a;

- Rekonstrukcija ministarstava kao posledica smanjivanja njihovog broja od 21 na 12 zahteva vreme i ekspertizu kako bi se proizvela efikasnost i efektivnost u funkcionisanju i organizaciji uprave za dobrobit građana kojima služe;

POZADINA MEI I MJU

Podstaknute procesom evropskih integracija, zemlje Zapadnog Balkana su osnovale institucionalne strukture za koordinaciju ovog procesa u zemlji sa Evropskom Unijom (EU). Sa tim ciljem, vlada Kosova je osnovala Ministarstvo evropskih integracija (MEI) 2010.godine kao naslednika Agencije za koordinaciju razvoja i evropskih integracija, koja je spojena sa MEI nakon 2010.godine. Na osnovu odluke Vlade, MEI je odgovorno za koordinaciju procesa integracija Republike Kosova u EU¹ a detaljniji obim aktivnosti utvrđen je drugom odlukom Vlade izdatom u aprilu 2010². Vremenom, MEI je preuzelo važnu ulogu u koordinaciji svih institucija u sprovođenju mera koje proizilaze iz agende evropskih integracija. Štaviše, ovaj proces još više zahteva da ga koordinira vladina struktura od kada je Kosovo potpisalo ugovorni sporazum između Kosova i EU, naime Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u oktobru 2015³.

Par dana kasnije SSP je odobren u Vladi i Skupštini Kosova, čime je otvoren put za razvoj planova za sprovođenje obaveza koje proizilaze iz SSP. Do sada, od 2016.godine, MEI je izradilo nacionalni plan za sprovođenje SSP (NPSSSA) koji je takođe odobren u Vladi i Skupštini. Pored NPSSSA, MEI je takođe imalo ključnu ulogu u izradi Agende za evropske reforme (AER), koja je razvijena 2016.godine, a Vlada povremeno donosi ključne i krat-

koročne prioritete koji proizilaze iz ove agende i postavlja krajnje rokove institucijama za sprovođenje. Svako ministarstvo ima Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika (OE-IKP) i svaka opština ima još jednog službenika za evropske integracije. Opštine izveštavaju OEIKP Ministarstva lokalne samouprave koje kasnije izveštava MEI koje dalje izveštava Vladi i Skupštini o sprovođenju NPSSSA.

Sa druge strane, MJU je naslednik Ministarstva javnih usluga (MJU) koje je postojalo od uspostavljanja privremenih institucija samouprave do transformacije u Ministarstvo javne uprave odlukom vlade. Funkcije ovog ministarstva su definisane redba o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava⁴. MJU je godinama imalo vodeću ulogu u razvoju Strategije za reformu javne uprave i planova za sprovođenje, dok se ne promene politike i institucionalna struktura za reformu javne uprave. Danas, reforma javne uprave se deli na tri stuba i vodeće institucije: Kancelarija premijera (KP), Ministarstvo javne uprave (MJU) i Ministarstvo finansija (MF). U globalu, KP je odgovorna za kreiranje politika i koordinaciju, MJU za civilnu službu, pružanje usluga i odgovornost, dok je MF zadužen za upravljanje javnim finansijama. Tri stuba imaju odgovarajuću strukturu ili strategije, Strategija a razvoj politika

1 Vlada Republike Kosovo, Odluka Br. 2/118 od datum: 02.04.2010: <https://bit.ly/2z5Yvuu>

2 Vlada Republike Kosovo, Odluka Br. 6/121 datum: 22.04.2010: <https://bit.ly/2yn5W0E>

3 Ministarstvo evropskih integracija, Istorijat: <https://bit.ly/2TgD9mk>

4 Uredba 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, Aneks 11: <https://bit.ly/2zKLbNm>

i koordinaciju strategije (vodeću ulogu ima KP), Strategija za modernizaciju javne uprave (vodeću ulogu ima MJU) i Strategija za upravljanje javnim finansijama (vodeću ulogu ima MF). Tri stuba politike i institucija su organizovane na način koji pokriva ključna načela javne uprave razvijena od strane OECD/SIGMA⁵.

U poređenju sa prošlošću, reforma javne uprave je dobila na značaju i ima veću pažnju. Iako koncept reforme javne uprave nije postojao u prošlosti, sada reforma javne uprave privlači pažnju u rasponu od Strategija proširenja evropske komisije za zapadni Balkan do godišnjih izveštaja Evropske komisije o Kosovu. Stoga, od Strategije evropske komisije za proširenje 2014, reforma javne uprave je navedena kao treći stub posle vladavine prava i ekonomskog upravljanja⁶. Važnost MJU je još više povećana u okviru procesa poslednjih četiri godina objavljivanjem pravnog paketa za reformu javne uprave i racionalizacije agencija.



Vlada Kosova je osnovala Ministarstvo evropskih integracija (MEI) 2010.godine kao naslednika Agencije za koordinaciju razvoja i evropskih integracija, koja je spojena sa MEI nakon 2010.godine.

⁵ OECD/SIGMA, Principi javne uprave: <https://bit.ly/3cr0poX>

⁶ Strategija proširenja i ključni problemi 2014-15, Oktobar 2014, Brisel: <https://bit.ly/3bqiqDq>

FUNKCIJE I ORGANIZACIJA

Ministarstvo evropskih integracija

Kao što je gore navedeno, delokrug Ministarstva evropskih integracija postavljen je odlukom vlade gde se navode njegove dužnosti. Sudeći po dužnostima koje su navedene u ovoj odluci, MEI nema funkciju kreiranja politika i ne predlaže politike (zakone, strategije ili druge forme) već se njegov zadatak uglavnom svodi na koordinaciju rada u okviru procesa evropskih integracija. Tačnije, ključne reči u delokrugu MEI uključuju: identifikovanje i definisanje prioriteta koje proizilaze iz procesa evropskih integracija, nadgledanje i izveštavanje o sprovođenju obaveza proisteklih iz ovog procesa, koordinacija kreiranja strateških dokumenata, koordinacija usklađivanja zakonodavstva sa EU. Takođe ocenjuje usklađenost u tom smislu, pomaže i koordiniše relevantne donatorske mehanizme, pomaže u pripremi EU programa za finansijsku poršku itd. U prilog tim dužnostima, MEI koordiniše kreiranje NPSSSA i igra važnu ulogu u definisanju prioriteta koji proizilaze iz Agende evropskih reformi.

MEI je organizovan u skladu sa uredbama o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta prvobitno izdatih 2010.godine (poništenom 2012. godine drugom uredbom) i izmenama i dopunama izrađenih 2013, 2018 i 2019.godine. Prema organigramu, a bazirano na poslednjim izmenama Uredbe 08/2019 avgusta 2019, MEI je organizovan u sedam odeljenja od kojih je jedno odgovorno za finansije i opšte usluge dok ostala šest pokrivaju specifične zadatke u okviru delatnosti ministarstva.

- 1 Odeljenje za koordinaciju procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP)
- 2 Odeljenje za političke kriterijume
- 3 Odeljenje za ekonomske kriterijume i unutrašnje tržište
- 4 Odeljenje za sektorske politike
- 5 Odeljenje za razvojnu pomoć
- 6 Odeljenje za EU zakone
- 7 Odeljenje za finansije i opšte usluge

Iznad nivoa odeljenja, MEI ima četiri jedinica, tri koje izveštavaju Generalnom sekretaru i jedna Kabinetu ministra. Ispod nivoa odeljenja, osim Odeljenja za koordinaciju PSP, ostala odeljenja imaju jedinice u rasponu od najmanje dve do najviše četiri. MEI danas ima oko 83 radnika ali na osnovu pozicija koje treba popuniti, MEI planira da ima 96 zaposlenih u 2020.godini.

Mlinistarstvo javne uprave

Ministarstvo javne uprave ima funkcije kreiranja politike, jer je prvenstveno odgovorno za kreiranje politike u civilnoj službi i nadzor nad sprovođenjem tih politika. Pored toga, MJU razvija politike u pogledu organizacije i funkcionisanja državne uprave, e-uprave i regulisanje plata u javnom sektoru. Prema uredbi koja definiše područja odgovornosti MJU, ključne reči u njegovim dužnostima obuhvataju sledeće: kreiranje politike, utvrđivanje prioriteta u reformi javne uprave, izgradnja kapaciteta civilne službe, a takođe obavlja i neke druge tehničke zadatke koji se odnose na upravljanje centralnog registra civilne službe, registraciju NVO-a, inženjering i građevinske usluge za kosovske institucije, IT standard i usluge, itd. Još jedna funkcija koja mu je nedavno dodeljena, na osnovu Zakona o javnim službenicima, je centralizovano zapošljavanje na nivou vlade, za koji se očekuje da će pokriti Odeljenje za upravljanje javnim zvaničnicima (OUJZ) u okviru MJU.

MJU je organizovan na osnovu Uredbe 02/2018⁷ koji trenutno ne pokriva OUJZ, i to treba biti dovršeno u budućnosti. Trenitno, MJU ima šest odeljenja, od kojih pet pokriva zadatke MJU na osnovu Uredbe, a šesto odeljenje je za finansije i opšte usluge.

- 1 Odeljenje za upravljanje civilnom službom
- 2 Odeljenje za reformu javne uprave i evropskih integracija
- 3 Odeljenje za inženjersku politiku i upravljanje zgradama vlade
- 4 Pravno odeljenje
- 5 Odeljenje za vladine organizacije
- 6 Odeljenje finansija i opštih usluga

Iznad nivoa odeljenja, MJU ima tri jedinice; dve koje podnose izveštaje generalnom sekretaru i jedna koja podnosi izveštaje kabinetu ministra, dok ispod nivoa odeljenja, svaki od njih ima najmanje dve a najviše tri jedinice u okviru odeljenja. MJU takođe ima dve izvršne agencije: Agencija informacionog društva (AID) i Kosovski institut za javnu upravu (KIJU). Prema Finansijskom izveštaju Ministarstva finansija iz 2018. godine, MJU kao celina ima 266 zaposlenih.⁸

⁷ Uredba br. 02/2018 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova MJU: <https://bit.ly/2z7GSvE>

⁸ 2018 Godišnji finansijski izveštaj, podaci o zaposlenima, str. 86: <https://bit.ly/3dXzVfu>

REKONSTRUKCIJA MINISTARSTAVA

Na osnovu rezultata prevremenih izbora za Skupštinu Kosova koji su organizovani 6. oktobra 2019, Pokret samoopredeljenje (PS) je rangiran kao prva pobjednička stranka sa 26,270% glasova, sledi Demokratski savez Kosova (DSK) kao druga pobjednička partija sa 24,548% glasova.⁹ Iako još uvijek ne postoji dogovor između ova dva politička subjekta o formiranju vlade, od onoga što je do sada saopšteno javnosti, čini se da će ovi politički subjekti postići dogovor o formiranju vlade. Tokom predizborne kampanje oba politička subjekta obavezala su se da će rekonstruisati vladu, odnosno ministarstva, smanjujući njihov broj sa 21 na 12. Kombinacije organizacija ministarstava nisu zvanično predstavljene, ali kao što se izveštava u medijima, devet ministarstava biće integrisano u 12 ministarstava, uključuju MEI i MJU. O prvom je razgovarano da će biti integrisan u MSP zbog blizine funkcija i oblasti rada, a drugi (zajedno sa MALS) o integrisanju u MUP.

Civilno društvo uopšteno podržava rekonstrukciju ministarstava radi efikasnije, efektivnije i jeftinije Vlade. Međutim, rekonstrukcija ministarstava sa ciljem smanjenja sa 21 na 12 može se izvršiti na osnovu različitih opcija, u cilju racionalizacije Vladinih struktura i uvećati do maksimuma efikasnost i efektivnost u pružanju usluga građanima. U tom cilju, D + je pripremio ovaj kratki dokument koji uključuje, u ovoj fazi, samo dva ministarstva, MEI i MJU, koja bi, ako su organizovana prema dosadašnjim raspravama, mogla proizvesti nega-

tivne efekte na Agendu evropskih integracija i reformu javne uprave.

Rekonstrukcija MEI u okviru MSP i mogući efekti na agendu evropskih integracija

Na osnovu svojih zakonskih obaveza Ministarstvo spoljnih poslova ima veoma širok portfolio, u rasponu od formulacije do primene spoljne politike, a sve se njegove dužnosti odnose na interakciju sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. MSP takođe predstavlja Kosovo u drugim zemljama i međunarodnim organizacijama, zaključuje sporazume i ugovore sa državama i međunarodnim organizacijama, pruža konzularnu pomoć građanima Kosova u inostranstvu i obavlja druge dužnosti koje su predviđene zakonom.¹⁰ Da bi obavio svoje funkcije, MSP je osnovalo tri funkcionalna odeljenja i Generalni direktorat pri Ministarstvu, sa osam drugih odeljenja, broj zaposlenih u MSP je 144 (bez osoblja u diplomatsko-konzularnim službama).

Što se tiče integracije MEI funkcija u MSP ili spajanja MEI u MSP, prvo što treba reći je da je takva opcija održiva. Ako posmatramo zemlje u regionu koje prolaze isti proces kao i Kosovo u pogledu evropskih integracija, jer su sve postavile EU integraciju kao svoj cilj, Crna Gora i Albanija su dve zemlje koje su integrisale funkcije evropske

⁹ Centralna izborna komisija (CIK), konačni rezultati na osnovu političkih subjekata: <https://bit.ly/3cJ4070>

¹⁰ Zakon br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova, član 3: <https://bit.ly/3bg1HD1>

integracije u okviru svog MSP-a. U slučaju Kosova, u smislu strukture, sa izuzetkom Odeljenja za administraciju i opšte usluge, nijedno odeljenje MEI nije u blizini funkcija odeljenja u MSP, a šest odeljenja MEI trebalo bi da bude integrisano u MSP, dodavanjem broja odeljenja pod generalnim sekretarom na devet, povećanjem broja zaposlenih sa 144 na 227, ne računajući duple pozicije koje bi se uglavnom stvarale između odeljenja finansija i opštih usluga.

Međutim, integracija MEI u MSP može imati posledice u nekim oblastima vezanim za funkcionalni a ne uopšte za organizacioni aspekt, koji se mogu sumirati na sledeći način:

- 1 Proces integracije bi potpao u okvir spoljnih poslova i više se ne bi smatrao strateškim i zasebnim kosovskim prioritetom;
- 2 Fokus ministra bio bi na spoljnim poslovima i nužno bi proces integracije ostao po strani, kao deo celine, ali ne i odvojen;
- 3 Ministarstva (OEIKP) i opštine mogu smanjiti nivo odgovornosti i pripreme za sprovođenje obaveza koje proističu iz NPSSSA, a to bi nužno smanjilo nivo primene NPSSSA;
- 4 Sadašnje osoblje MEI može izgubiti interesovanje za bavljenje integracionim procesima, kasnije mogu biti prebačeni u druga odeljenja MSP, a postoji mogućnost da oni postanu deo rotacije (sistema) za angažovanje u diplomatskim i konzularnim misijama, to bi oslabilo profesionalne kadrove koji su profilisani u evropskim integracijama;

- 5 To bi poslalo loš signal da nisu ozbiljno povezani sa Agendom evropskih integracija;
- 6 To bi dovelo do raspodele resursa koji su trenutno dostupni u okviru MEI, u MSP i stvorili bi poteškoće u povratku, ukoliko buduće Vlade odluče da imaju zasebnu strukturu koja bi se bavila samo procesom evropskih integracija;

Dakle, ove promene, proizvedene rekonstrukcijom MEI u okviru MSP negativno utiču na Agendu evropskih integracija i posledično smanjuju nivo sprovođenja obaveza poristeklih iz NPSSSA.

Rekonstrukcija MJU u okviru MUP i mogući efekat na reformu javne uprave

Ministarstvo unutrašnjih poslova se bavi javnim redom i bezbednošću, i kreira i prati sprovođenje politike u ovoj oblasti. MUP takođe nadgleda kosovsku policiju, nadgleda i koordinira rad drugih izvršnih agencija, poput Agencije za upravljanje u vanrednim situacijama, Policijskog inspektorata Kosova, Forenzičke agencije, Kosovske akademije za javnu bezbednost, Agencije za civilnu registraciju. Odgovoran je za kontrolu granice, pitanja vezana za migraciju, azil, readmisiju, itd.¹¹ MUP je organizovan u sedam odeljenja od kojih tri nisu povezana sa funkcijama MUP-a, ali se ponavljaju odeljenja u većini ministarstava kao što su pravno odeljenje, odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politike i odeljenje za finansije i opšte usluge. Na nivou Generalnog sekretara takođe postoji šest agencija koje su specijalizovane i direktno podnose izveštaje Ministarstvu, u određenim oblastima javnog reda i bezbednosti.¹²

Kada je reč o rekonstrukciji MJU u okviru MUP-a, prvo što se primeti je velika razlika između funkcija MJU i MUP-a. Stoga, dok MJU priprema politike civilne službe, MUP priprema politike u oblasti javne bezbednosti, dok je jedna agencija MJU zadužena za izgradnju kapaciteta u civilnoj službi, agencija MUP-a se bavi upravljanjem u vanrednim situacijama. Dok se druga agencija MJU bavi e-upravom, druga agencija MUP-a se bavi forenzikom i nadgleda rad policije. Dakle, funkcije čine MJU i MUP veoma različitim ministarstvima, dok je tehnička i strukturalna organizacija MJU unutar MUP-a jednako izvodljiva, kao i u bilo kojem drugom ministarstvu. Dupliranje radnih mesta koja



MUP je organizovan u sedam odeljenja od kojih tri nisu povezana sa funkcijama MUP-a, ali se ponavljaju odeljenja u većini ministarstava kao što su pravno odeljenje, odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politike i odeljenje za finansije i opšte usluge.

su nastala spajanjem nefunkcionalnih odeljenja i nekih jedinica, koje podnose izveštaj bilo ministru ili generalnom sekretaru, zahteva specifičiji tretman.

Sdruge strane, rekonstrukcija MJU unutar MUP-a, uz razgovore o rekonstrukciji MALS-a, još više otežava situaciju. Međutim, rekonstrukcija MALS-a unutar MUP-a nije u fokusu ovog dokumenta. Rekonstrukcija MJU unutar MUP-a ima negativne efekte na reformu javne uprave koja se kao što je gore navedeno posmatra iz perspektive EU kao treći stub nakon vladavine prava i ekonomskog up-

11 Uredba 02/2011 o oblastima upravnih odgovornosti kabineta premijera i ministarstava, Aneks 3.

12 Uredba br. 36/2013 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u MJU: <https://bit.ly/2ynZ08s>

raavljanja gde se reforme trebaju sprovesti. U tom kontekstu, valja primetiti, između nekoliko drugih zakona važnih za reformu, MJU je nedavno izradio suštinske zakone o reformi javne uprave (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o javnim službenicima, Zakon o platama u javnom sektoru i Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija), koja nadgleda njihovo sprovođenje i u tu svrhu je pokrenula druge procese. Jedan od procesa uključuje racionalizaciju nezavisnih izvršnih agencija, pokrenutu 2016. godine u okviru Akcionog plana za racionalizaciju agencije, koje su uspostavile strukture reforme javne uprave i za koje se očekuje da organizuju i sprovode centralizovano zapošljavanje na nivou vlade, u skladu sa Zakonom o javnim službenicima, prema zahtevima institucija iz 2020. godine. Pored toga, MJU je jedna od tri institucija sa vodećom ulogom u reformi javne uprave kroz Strategiju modernizacije javne uprave.

Rekonstrukcija MJU unutar MUP-a ima negativne efekte na reformu javne uprave i to bi se moglo sumirati na sledeći način:

- 1 Funkcije MJU i MUP nisu međusobno povezane i njihova fuzija stvara veštačku ili neprirodnu strukturu;
- 2 Već započeta reforma javne uprave će izbledeti i usporiti proces;
- 3 Može izazvati smanjeno interesovanje međunarodnih institucija za finansijskom podrškom reformama javne uprave;
- 4 Podrazumeva da će MUP od 2020. godine sprovesti centralizovano zapošljavanje u civilnoj službi preko OUJS-a što je zadatak

koji ne odgovara profilu MUP-a vezanom za javnu bezbednost;

- 5 Gubi iz vida reformu javne uprave, imajući u vidu veliki sektor kao što je javna bezbednost (ali i lokalna samouprava, ako MALS pređe u MUP kako je predloženo i razgovarano);
- 6 Gubitak profesionalnog osoblja u MJU, kao rezultat njegovog spajanja sa MUP-om;

Stoga, promene nastale rekonstrukcijom MJU unutar MUP-a nužno utiču na reformu javne uprave i posledično usporavaju reforme u ovoj oblasti.

OPCIJE/MOGUĆE ALTERNATIVE

Ministarstvo evropskih integracija

Ministarstvo za evropske integracije može se rekonstruisati u okviru državne uprave, isključujući mogućnost njegovog rekonstruisanja unutar MSP-a. Na taj način, budući da MEI nema funkcije kreiranja politike, već koordinaciju, nadgledanje, koordinaciju donatora itd., najprihvatljivija i najrealnija opcija da se to jedinstveno organizuje bilo bi organizovati ga kao izvršnu agenciju u okviru Kabineta premijera. Ova opcija osigurava zadržavanje stručnog osoblja, pošto će oni biti prebačeni u agenciju, agenda evropskih integracija biće uključena u kabinet premijera i potencijalno povećava odgovornost institucija, zaduženih za sprovođenje mera proizašlih iz NPSSSA i drugih dokumenata

Uspostavljanje izvršne agencije u okviru kabineta premijera za pokrivanje koordinacije vlasti ili horizontalnih funkcija, predviđeno je Zakonom o organizaciji državne uprave i nezavisnih agencij.¹³ Međutim, za razliku od prošlih, relevantni zakon zahteva da se izvršna agencija osnuje zakonom, a ne odlukom vlade. Pored toga, organizacija izvršne agencije u skladu sa zakonom zahteva odobrenje ministarstva nadležnog za javnu upravu i mišljenje ministarstva finansija. Izvršnom agencijom rukovodi izvršni direktor, koji je viši civilni službenik, a u slučaju velikih agencija sa složenim funkcijama, zakonom kojim se osniva agencija može se

propisati da direktora podržavaju dva (2) zamenika direktora. Štaviše, kako MEI ima preko 80 zaposlenih, on ispunjava kriterijum da bi agencija takođe imala svoje organizovane usluge.

Pod ovom opcijom i u skladu sa relevantnim zakonom, izvršni direktor bi direktno izveštavao premijera o sprovođenju i primeni vladine evropske agende pa prema tome i NPSSSA. S druge strane, premijer može da ovlasti jednog od zamenika premijera da preuzme odgovornost za funkcije povezane sa programom integracija i na taj način program evropskih integracija postavi visok prioritet u vladi.¹⁴ Ova opcija uključuje reorganizaciju Kabineta premijera i racionalizaciju agencija, neke agencije kao što su Agencija za hranu i veterinarstvo, Agencija za zaštitu od zračenja i nuklearnu bezbednost itd. biće prenesene u ministarstva sa sličnim funkcijama, a potrebne izmene i dopune bile bi donete zakonima o uspostavljanju ovih agencija.¹⁵

¹³ Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i radu državne uprave i nezavisnih agencija, videti Uredbu o osnivanju, vođstvu, organizaciji i drugim delovima vezanim za izvršne agencije: <https://bit.ly/2VdpVbl>

¹⁴ Uredba 02/2011 o oblastima upravne odgovornosti kabineta premijera i ministarstava, član 7, aneks 1.6 i 2.

¹⁵ Za više informacija o racionalizaciji agencija uključujući one u okviru KP-a, videti Akcioni plan za racionalizaciju agencija, jun 2018: <https://bit.ly/3dUv12B>

Ministarstvo javne uprave

Zbog funkcija kreiranja politika koje ima MJU, mogućnost da se ona organizuje kao izvršna agencija nije održiva. To je zbog činjenice da relevantni zakon koji reguliše organizaciju državne uprave jasno definiše ko donosi politike i ko ih sprovodi, pa ministarstvo (što znači odeljenja) razvija politike dok agencija koordinira i sprovodi politike. Agencija takođe može imati odeljenja, samo što su poslednja tu isključivo u svrhu koordinacije agende (kao što je slučaj sa Agencijom za evropske integracije u okviru KP-a) ili sprovođenja politika.

Imajući to u vidu, postoje dve mogućnosti: prvo, MJU ostaje ministarstvo a eventualno da se MALS integriše u MJU, i drugo, funkcionalna odeljenja za kreiranje politike MJU prelaze pod Kabinet premijera. Ova odeljenja obuhvataju: Odeljenje za upravljanje javnim službenicima, Odeljenje za upravljanje reformom javne uprave i Odeljenje za razvoj politika i koordinaciju, u pružanju administrativnih usluga na celoj teritoriji (poslednja nova funkcija i novo odeljenje). Ako ostane kao ministarstvo, treba razmotriti mogućnost integrisanja/rekonstruisanja Ministarstva kulture, omladine i sporta u Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije, a broj ministarstava će i dalje ostati 12. Druga opcija podrazumeva da ostatak MJU prelazi u MUP, ali ono što otežava je položaj Agencije za informaciono društvo i Kosovskog instituta za javnu upravu, jer njihove funkcije i dalje ne bi bile povezane sa funkcijama i misijom MUP-a. U ovom slučaju treba razmotriti mogućnost prebacivanja ovih agencija ili u KP, zajedno sa tri funkcionalna odeljenja, ili u neko drugo ministarstvo. Ipak, ako se nastavi opcija podele MJU, između KP-a i MUP-a, trebalo bi razmotriti rekonstrukciju agencija u kontekstu

racionalizacije agencije, a trend racionalizacije agencije je takav da se KP neprestano oslobađa od odgovornosti upravljanja agencijama.



Uspostavljanje izvršne agencije u okviru kabineta premijera za pokrivanje koordinacije vlasti ili horizontalnih funkcija, predviđeno je Zakonom o organizaciji državne uprave i nezavisnih agencij.

PREPORUKE

- 1 Buduća vlada treba da započne rad sa 12 ministarstva u oblastima vezanim za program odobren između PS-a i DSK-a, ali racionalizacija i rekonstrukcija devet drugih treba se odvijati sporije i u kombinaciji sa lokalnom i međunarodnom ekspertizom, tako da promene proizvedu efikasnost i efektivnost u funkciji i organizaciji državne uprave;
- 2 Ministarstvo za evropske integracije bi trebalo da bude organizovano kao izvršna agencija sa funkcijama horizontalne koordinacije, u okviru Kabineta premijera. Ova opcija eliminiše sve negativne efekte na Agendu evropskih integracija koje potencijalno može imati integracija MEI u MSP;
- 3 Izvršna agencija treba da bude osnovana zakonom, u skladu sa relevantnim zakonodavstvom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija;
- 4 Premijer treba da ovlasti jednog od zamenika premijera da bliže saraduje sa Agendom evropskih integracija i reformi javne uprave, tako da obe agende postižu dobar napredak u narednim godinama;
- 5 Ministarstvo javne uprave trebalo bi da ostane ministarstvo zbog svojih centralnih funkcija i uloge u reformi javne uprave. Ova opcija bi osigurala kontinuitet u radu na reformi javne uprave uključujući proces racionalizacije nezavisnih i izvršnih agencija;
- 6 PS i DSK bi trebalo da razmotre druge opcije za spajanje ministarstava u skladu sa sličnostima funkcija, kako bi zadržali obećani broj od 12 ministarstava. Jedna moguća opcija uključuje spajanje Ministarstva kulture, omladine i sporta sa Ministarstvom obrazovanja, nauke i tehnologije;
- 7 Vlada, naime premijer, mora da pokaže političku volju i podrži reformu javne uprave, koja uključuje rekonstrukciju ministarstava, agencija i sam Kabinet premijera; ;

- 8 Vlada ne bi trebalo da preispituje mogućnost otpuštanja civilnih službenika, kao rešenje velikog broja zaposlenih u javnoj upravi, tokom rekonstrukcije ministarstva. Iako javna uprava ima previše zaposlenih smanjenje njihovog broja može se izvršiti na druge načine, na primer zamrzavanjem zaposlenja u javnoj upravi na određeno vreme i sprovođenjem premeštanja osoblja u skladu sa potrebama i zahtevima osoblja, sve dok se ta mogućnost ne iscrpi;
- 9 Reorganizacija MEI i bilo kog drugog ministarstva treba da uzme u obzir funkcije ministarstava i razlike u zakonodavstvu između ministarstava/oddeljenja, izvršnih agencija i upave za javne usluge.

Demokratija Plus (D+) je nezavisna, neprofitabilan i nestranačka organizacija, zvanično registrovana marta 2016.godine. D+ stremi ka razvoju demokratskog društva kroz podizanje učešća građana u političkim procesima, prouzrokujući veću javnu odgovornost i utičući na donošenje odluka. Mi integrišemo informacione tehnologije u svim našim naporima dok se trudimo da primenimo moć interneta, koji igra važnu ulogu u demokratizaciji društva.

D+ cilja da doprinese uspostavljanju praksi dobrog upravljanja u javnim institucijama na centralnom i lokalnom nivou, jačanju vladavine prava, unapređujući političke partije i proces slobodnih i fer izbora.

Podržano od:

