



REPUBLIKA E KOSOVËS – PRESIDENTI
REPUBLIC OF KOSOVO – THE PRESIDENT
REPUBLIKA KOSOVA – PREDSEDNIK

NACIONALNI SAVET ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

NACIONALNA STRATEGIJA ZA EVROPSKU INTEGRACIJU KOSOVO 2020 PARTICIPATIVNI PRISTUP

SADRŽAJ

AKRONIMI I SKRAĆENICE	3
I. UVOD	4
1. Pregled	5
2. Integracija Kosova u EU	6
II. PROCES I METODOLOGIJA.....	7
III. STRATEGIJA – KOSOVO 2020	9
1. Efektivno upravljanje	11
1.1. Primena politika i zakona	11
1.2. Funkcione institucije	17
2. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala	22
2.1. Mehanizmi za sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	25
2.2. Primena i sprovođenje politika i zakona	26
2.3. Efektivna vladavina prava	29
3. Privredni razvoj.....	31
3.1. Dobro ekonomsko upravljanje	32
3.2. Konkurentna tržišna ekonomija	39
3.3. Okruženje pogodno za investicije.....	45
3.4. Slobodno kretanje građana	46
4. Angažovanje aktera	48
4.1. Funkcionalni mehanizmi konsultacije.....	49
4.2. Učešće aktera.....	52
5. Unapređeni (ugovorni) odnosi sa Evropskom unijom.....	54
5.1. Efektivno zadovoljenje kriterijuma integracije	55
5.2. Regionalna saradnja	56
5.3. Spoljašnji politički činioci	60

AKRONIMI I SKRAĆENICE

ABPK	Agencija za borbu protiv korupcije
APEP	Akcioni plan za evropsko partnerstvo
APEVK	Akcioni Plan Ekonomске Vizije Kosova
APPSSP	Akcioni plan za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju
PS	Prekogranična saradnja
OCD	Organizacija civilnog društva
BDP	Bruto domaći proizvod
DPSP	Dijalog o procesu stabilizacije i pridruživanja
DSI	Direktne strane investicije
DSPP	Deklaracija srednjoročnih prioriteta politika
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
IJUK	Institut za javnu upravu Kosova
IPP	Instrument predpristupne pomoći
KP	Kabinet premijera
MSP	Mala i srednja preduzeća
PSP	Proces stabilizacije i pridruživanja
NNO	Nezavisni nadzorni odbor
PRU	Procena regulatornog uticaja
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SOT	Srednjoročni okvir troškova
TOS	Tematski okrugli stolovi
UNMIK	Misija ujedinjenih nacija na Kosovu

I. UVOD

Mi, Republika Kosova, najmlađa smo zemlja u regionu i jedina koja nema ugovorni odnos sa Evropskom unijom (EU). Angažovani smo na izgradnji i konsolidaciji državnih institucija, kao i na obezbeđivanju privrednog rasta. Povrh toga, čvrsto verujemo da je najbolji način da se izgradi savremena država pridržavanjem najboljih praksi i propisa koje je utvrdila EU. Stoga, u nacionalnom interesu Kosova je da se usredsredi na svoje približavanje EU.

Trenutno, zemlje članice EU, kao i EU, daju jasne signale da imaju za cilj da ojačaju odnose sa Kosovom i da je Kosovo na dobrom putu ka EU. U stvari, Kosovo postaje spremno da uđe u novu fazu svojih odnosa sa Evropskom unijom.

Republika Kosova, odnosno njene institucije i narod, u celosti je posvećena procesu evropske integracije sa jasnim ciljem da se pridruži EU. Da bi se ispunilo to očekivanje, ključno je dodatno razviti i održati nacionalni konsensus, kao i viziju evropske integracije. Iskustvo iz regionala i novih zemalja članica EU pokazuje da se održavanje vizije i opštenarodnog konsensusa, mada teško, pokazalo suštinskim u procesu evropske integracije. Pored toga, mobilizacija i optimalno korišćenje opštenacionalnih kapaciteta i znanja zahtevaju strukturisan i inkluzivan pristup iz različitih delova društva.

Da bi se iskoristila trenutna situacija, smatralo se da je Nacionalna strategija za evropsku integraciju neophodna. Naša Strategija odražava viziju i cilj Kosova da ubrza proces evropske integracije, otkloni ozbiljne nedostatke sa kojima se Kosovo još uvek suočava i razradi ciljeve koje nastoji da ostvari da bi se približilo EU. Ova strategija će, takođe, dodati vrednost tekućem procesu evropske integracije, koji će se ojačati kada otpočnu pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom komisijom (EK), čime će se Kosovo približiti statusu kandidata i članstvu u Evropskoj uniji.

Izradom ove Strategije postavljen je ključni cilj: Kosovo će do 2020. god. biti **bolje pripremljeno za evropsku integraciju**. Da bi se to postiglo, opisujemo pet ciljeva za period od 2013. do 2020. god. kao vodeća načela za naše državne institucije, kao i načela koordinacije i monitoringa koja bi se mogla koristiti od civilnog društva. Pregled ove Strategije i saglasnost oko njene primene podržće važne sektore u Vladi, kao i u društvu. Javna uprava, pravosuđe, unutrašnji poslovi, trgovinski i finansijski sektor, poljoprivreda, životna sredina, energetika, prevoz, prosveta, zdravstvo i lokalni nivo ključni su za evropsku integraciju na centralnom i lokalnom nivou.

Postizanjem našeg ključnog cilja i primenom pet opštih ciljeva dobićemo demokratski funkcione institucije, obezbediti vladavinu prava i rastuću tržišnu ekonomiju, a to će biti od koristi i za opštu javnost i pozitivno će uticati na naš život i uslove života.

1. Pregled

Zadatak koordinacije procesa evropske integracije unutar Vlade Kosova leži u odgovornosti Ministarstva za evropsku integraciju. Predsednica Republike Kosova, gđa Atifete Jahjaga, u prisustvu komesara EU za proširenje i politiku susedstva, g. Štefanom Fileom, 27.03.2012. god. osnovala je Nacionalni savet za evropsku integraciju (Nacionalni savet) kao nacionalni politički mehanizam za koordinaciju procesa evropske integracije na visokom nivou. U njemu su okupljeni ugledni lideri koji predstavljaju Skupštinu, Vladu, opštine, OCD, sindikate, poslovnu zajednicu, i akademiju.

Nacionalni savet obezbeđuje neposredno i potpuno uključivanje mnogih različitih državnih i nedržavnih aktera u analizu trenutnog stanja na Kosovu, zauzimajući stav i dajući preporuke svim akterima uključenim u proces evropske integracije. On obezbeđuje političku koordinaciju i sistematske konsultacije o procesu između glavnih aktera. Ova politička platforma je veoma važna jer vremenom obezbeđuje jasan i stabilan pravac zemlje ka evropskoj integraciji, bez obzira na moguće buduće promene političkih sila u Skupštini i Vladi.

Priznavajući potrebu za otpočivanjem praktičnog rada u pravcu postizanja nacionalnog konsensusa o evropskoj integraciji, Nacionalni savet je preporučio uspostavljanje Operativne grupe za evropsku integraciju (Operativna grupa). Od gđa Vljora Čitaku, ministar za evropsku integraciju, zatraženo je da se uspostavi operativna grupa i da zajednički predsedava istom sa g. Ljutfijem Hazirijem, predsednikom skupštinskog Odbora za evropsku integraciju.

Radno telo za evropsku integraciju uspostavljeno je maja 2012. god. To je mehanizam za postizanje nacionalnog konsensusa koji odražava strukturu Nacionalnog saveta i cilja razmotrenje i obuhvatno analiziranje trenutnog stanja, kao i izazove koji se moraju osloviti u okviru procesa evropske integracije na Kosovu. Da bi se to uradilo, Operativna grupa okuplja različite stručnjake iz vladinih i nevladinih institucija na Kosovu. Svi akteri su pozitivno odgovorili na poziv Ministarstva za evropsku integraciju da se neposredno angažuju u radu Operativne grupe. Štaviše, oni su aktivno učestvovali na sastancima Operativne grupe i u radu tematskih okruglih stolova (TOS) (vidi Deo II).

Opšti cilj Operativne grupe jeste da se izradi Nacionalna strategija za evropsku integraciju, uz istovremeno dalje razvijanje konsensusa između glavnih aktera i davanje preporuka Vladi Kosova. Rad Ministarstva za evropsku integraciju, uključujući rad Operativne grupe, neposredno je podržan projektom GIZ-a pod nazivom „Podrška procesu evropske integracije na Kosovu“ u okviru dugoročne bilateralne pomoći koju Savezna Republika Nemačka daje Kosovu.

2. Integracija Kosova u EU

Kosovo je jedina zemlja u regionu bez Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Trenutno, proces evropske integracije Kosova ojačan je realnom perspektivom otpočivanja pregovora za SSP, koji bi označio prvi ugovorni odnos sa EU.

Kao što je potvrđeno prilikom „istraživanja svesti građana Kosova o EU i evropskoj integraciji”, kojeg je naručila EU juna 2012. godine, građani Kosova su pokazali visok nivo podrške procesu evropske integracije. Istovremeno, Evropska komisija je dala jasnu perspektivu članstva u EU za Kosovo i zemlje Zapadnog Balkana još na Samitu u Solunu, juna 2003. god. Ova perspektiva je dodatno afirmisana usvajanjem Saopštenja EK „Evropska budućnost za Kosovo“ aprila 2005. god. Evropska komisija je oktobra 2012. god. objavila Studiju izvodljivosti za SPP između Evropske unije i Kosova i potvrdila da je Kosovo „u velikoj meri spremno da se otvore pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“. U isto vreme, u studiji se ističe da je Kosovo suočeno sa ozbiljnim nedostacima u pogledu političkih, ekonomskih i pravnih kriterijuma koji se moraju otkloniti da bi se ubrzao put ka EU.

Na preporuku Evropske komisije, Savet za opšte poslove je 12.12.2012. god. primio k znanju Studiju izvodljivosti za SPP i izneo nameru da predloži smernice za pregovore kada Kosovo ispuni srednjoročne prioritete, koji su postavljeni u Studiji izvodljivosti. Savet je zaključio da će doneti odluku da otvorí pregovore o SPP sa Kosovom na osnovu izveštaja kojeg su u proleće 2013. god. predstavili Evropska komisija i Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove. Analiza napretka Kosova u pogledu srednjoročnih prioriteta iz Studije izvodljivosti, kao i druga pitanja iz Zaključaka Saveta od decembra 2012. godine, predstavljeni su aprila 2013. god. u zajedničkom izveštaju Evropske komisije i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.

U zajedničkom izveštaju zaključeno je da Kosovo mora da ispuni kratkoročne prioritete a zatim je Evropska komisija podnela svoj predlog za Savet da doneše odluku kojom će dozvoliti otvaranje pregovora o SPP između Evropske unije i Kosova. Sada se очekuje da će Savet usvojiti smernice o pregovorima kojima će se otvoriti put da Kosovo otpočne pregovore o SPP.

II. PROCES I METODOLOGIJA

Nacionalni savet je tražio participatori i inkluzivni proces da bi se podržao nacionalni konsensus o evropskoj integraciji. Zadatak je bio da se osmisli strateški dokument u kojem je opisan ključni cilj da Kosovo bude pripremljeno za evropsku integraciju, i da se opišu ciljevi koje je potrebno ostvariti. Operativna grupa za evropsku integraciju je odredila način da se stavi naglasak na potpuno učešće aktera u svim fazama procesa, što je dovelo do izrade ove Nacionalne strategije. Pored toga, ovaj proces je učesnicima omogućio da razmene znanje, informacije i uspostave mrežu. Ovaj participatori mehanizam i proces jedinstven je u regionu Zapadnog Balkana.

U tom smislu, Operativna grupa je prvenstveno poklonila pažnju analizi trenutnog stanja stvari na Kosovu u svim bitnim sektorima evropske integracije. Počevši sa radom maja 2012. godine, analiziralo je različite oblasti i pitanja u vezi sa procesom evropske integracije. Takođe, obuhvatilo je analizu postojećeg okvira, uloženih napora i praksi u vezi sa procesom evropske integracije, i izvršilo je analizu najboljih praksi u različitim strateškim sektorima i oblastima, posebno se osvršćući na uspešna iskustva drugih zemalja u pogledu evropske integracije. Dejstva rada stranih institucija i organizacija angažovanih na Kosovu u oblastima koje se tiču procesa evropske integracije, takođe su uzeta u obzir.

Participatorne rasprave organizovane su kroz sedam tematskih okruglih stolova (TOS) koje su se podudarale sa tematskom podelom Dijaloga o procesu stabilizacije i pridruživanja (DPSP):

1. Reforma javne uprave;
2. Pravda, sloboda, bezbednost;
3. Ekonomija, finansije i statistike;
4. Trgovina, industrija, carina, oporezivanje, unutrašnje tržište, konkurenčija, zaštita potrošača i zdravstvena zaštita;
5. Inovacije, informaciono društvo i socijalna i zdravstvena politika;
6. Prevoz, životna sredina, energetika i regionalni razvoj;
7. Poljoprivreda, ribolov, šumarstvo, bezbednost hrane i ruralni razvoj.

Rad TOS počeo je jula 2012. god. a završen je maja 2013. god. zahvaljujući čemu je bilo moguće analizirati svaku temu bitnu za evropsku integraciju, o kojima je bilo rasprave na odgovarajućim TOS. Uopšteno, učestvovalo je više od 1000 učesnika na više od 50 radionica koje su u velikoj meri doprinele analiziranju trenutnog stanja i izazova sa kojima se Kosovo suočava u procesu evropske integracije. Pored toga, domaći stručnjaci su pripremili materijal za raspravu i izlaganja pre sastanaka TOS o datim temama. Taj materijal i izlaganja detaljno su provereni i bili predmet rasprave među svim učesnicima TOS.

U zaključivanju rada TOS, opšti rezultati rasprava, poseban materijal sa rasprave, izlaganja i zaključci sačuvani su u sedam obuhvatnih izveštaja sa TOS, koji obuhvataju

širok dijapazon preporuka koje su učesnici usaglasili.

U konačnoj vežbi, predstavnici svih TOS pozvani su da učestvuju na dve glavne radionice u toku maja 2013. god. Tokom prve radionice izvršena je obuhvatna analiza svih tema u obliku analize širokog spektra problema, kroz plenarne i grupne rasprave. Tokom druge radionice, predstavnička grupa je, na osnovu analize problema, odredila i razmotrila glavne ciljeve koje bi Kosovo trebalo da ostvari do 2020. god.

Zahvaljujući tome, Operativna grupa je sastavila ovu radnu verziju Nacionalne strategije za evropsku integraciju, uzimajući u obzir celokupan proces. Ista obuhvata sve rasprave koje su održane na osnovu participatornog pristupa uz konsensus, i sadrži jasne ciljeve i prioritete koje treba ostvariti.

III. STRATEGIJA – Kosovo 2020

Ova strategija ima za cilj da podrži težnje Kosova u pravcu članstva i integracije u EU. Glavni cilj ove strategije je da do 2020. god. Kosovo bude **bolje pripremljeno za integraciju u EU**. Da bi se taj cilj ostvario, u strategiji je postavljeno pet prioritetnih ciljeva koje treba postignuti:

- Delotvornost upravljanja;
- Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- Privredni razvoj;
- Angažovanje aktera;
- Unapređeni (ugovorni) odnosi sa Evropskom unijom.

Uopšteno, ispunjavanjem ovih ciljeva naša zemlja se neće samo približiti EU već će se i dati imperativ opštem razvoju na Kosovu.

U nastojanju da se ostvari cilj **delotvornosti upravljanja** naša zemlja će napredovati u pravcu ostvarivanja glavnog cilja ove Strategije. Ovde dati cilj naglašava neophodnost da se uspostavi koherentan i konzistentan sistem za kreiranje politike i izradu zakona. Isti rešava pitanje ulaganja u bolji kvalitet i u primenu naše politike, kroz bolji rad na strateškom planiranju i bolje mehanizme za monitoring. Pored toga, podvlači značaj povećanja kapaciteta javne službe radi postizanja boljeg učinka institucija. Samim tim, ovaj cilj obuhvata sve sektore u kojima je potrebno sprovesti reforme na putu evropske integracije.

Strategija se zatim posebno usredsređuje na **delotvornu borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala** kao na drugi ključni cilj. Usredsređuje se na povećanje delotvornosti institucionalnog uređenja i mehanizama za sprečavanje korupcije i organizovanog kriminala, i borbu protiv istog. Dodatno postavlja cilj da se pokrene delotvorna primena i delotvorno sprovođenje politike i zakona u datom sektoru, da bi se uspostavila jača vladavina prava i jače pravosuđe.

Privredni razvoj je treći cilj kojeg moramo da postignemo u procesu evropske integracije. Dobro ekonomsko upravljanje, konkurentna tržišna ekonomija, okruženje koje je pogodno za ulaganja, slobodno kretanje naših građana pomoći će da se ovaj cilj ostvari. Kosovo mora da obezbedi makrofiskalnu stabilnost, da privuče domaća i strana ulaganja, te da obezbedi povoljniji pristup finansijskim sredstvima za privatni sektor. Takođe, kao što je predviđeno ovim ciljem, bolji trgovinski bilans ključni je faktor, kao što je i najbolje iskoriščavanje mlade radne snage, prirodnih resursa, zemljišta i novih tržišta. Ovaj cilj je od presudnog značaja pošto svaka zemlja u pristupanju EU mora da uspostavi funkcionalnu tržišnu ekonomiju. Ovaj preduslov pomaže da se zadovolje kriterijumi iz Kopenhagena da bi mogao da se uhvati korak sa tržišnim silama unutar Unije.

Četvrti cilj jeste **angažovanje aktera** u različitim procesima. Isti objasnjava značaj angažovanja različitih aktera, državnih i nedržavnih aktera, u oblasti unapređenja institucionalnog života, kao i značaj istih u smislu unapređenja rada na kreiranju politike i praćenju iste. Međutim, da bi došli do istinske, značajne i obuhvatne – drugim rečima, žive – inkvizije svih aktera, potrebno je da isto zasnujemo na stvarnim potrebama društva. U tu svrhu, uloga, doprinos i saradnja između svih aktera doveće do ispunjenja našeg glavnog cilja, mada je to u tesnoj vezi sa potencijalom, predmetom i interesovanjem aktera da budu aktivni deo opšteg procesa.

Na kraju, od suštinskog je značaja za postizanje glavnog cilja da se naša zemlja bolje pripremi za evropsku integraciju, ulaganje u **unapređenja (ugovornih) odnosa sa EU**. Ovaj aspekt je delimično domaći a delimično spoljni. U tu svrhu, ovaj cilj daje smernice za to na šta će se Kosovo usredsrediti u skorijoj budućnosti. Prvo, Kosovo mora da ostvari napredak po pitanju zadovoljenja kriterijuma evropske integracije, kako je to istaknuto u ranijim poglavljima ove Strategije. Drugo, unapređena saradnja sa našim zemljama susedima i unapređena regionalna saradnja od suštinskog su značaja u ovom procesu. Na kraju, Kosovo je suočeno sa spoljnim izazovima na svom putu evropske integracije koji se moraju otkloniti. Oni obuhvataju činjenicu da pet zemalja članica EU nije priznalo Kosovo, članstvo u regionalnim i međunarodnim organizacijama, kao i stvaranje boljeg ugleda Kosova na međunarodnoj sceni.

U primeni ključnog cilja i opštih ciljeva postavljenih u ovoj Strategiji, pridržavaćemo se međunarodno priznatih standarda i načela. Vladavina prava će biti glavno načelo kojim će se ova Strategija rukovoditi. To će se učiniti tako što će se obezbediti da se pravni porekak Kosova poštuje kada se osmišljavaju i primenjuju mere u cilju postizanja ovde sadržanih ciljeva.

Pored toga, poštovanje osnovnih ljudskih prava i zaštita manjina biće osnovno načelo kojim će se rukovoditi rad neophodan da bi se obezbedila primena Strategije. U tom pogledu, posebna pažnja će se pokloniti rodnoj ravnopravnosti, borbi protiv diskriminacije i uživanju građanskih i drugih sloboda, kako je to određeno ustavnim poretkom Kosova. Štaviše, inkvizija manjina će biti u središtu pažnje kad god se osmišljava mera u sklopu ove Strategije.

Štaviše, priznajemo značaj toga da se rukovodimo načelom zaštite životne sredine, posebno u vezi sa merama osmišljenim za podsticanje razvoja naše privrede.

Primena ove Strategije dodatno će se rukovoditi tesnom saradjnjom državnih i nedržavnih tela. Prilikom izrade ove Strategije ponovo su potvrđene prednosti saradnje i koordinacije između svih bitnih aktera, a očekujemo da će se isto nastaviti i u predstojećim fazama.

Na kraju, dalje omogućavanje funkcionalnosti Strategije biće u skladu sa dijalogom između Kosova i EU, u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja. Mere u cilju primene ove Strategije biće osmišljene da bi se olakšao i podržao rad postojećih struktura, kao i procesi, koji su deo navedenog dijaloga.

1. Efektivno upravljanje

Koliko brzo određena zemlja napreduje na svom putu prema evropskoj integraciji delimično je određeno njenim kapacitetom da obezbedi efektivan sistem upravljanja. Kosovo od kraja rata radi na razvoju konsolidovanog sistema upravljanja, uglavnom uspostavljajući neophodnu pravnu i institucionalnu infrastrukturu. Na tom putu, Kosovo je uspelo da preuzme većinu odgovornosti od prisutne međunarodne zajednice i postepeno napreduje ka povećanju efektivnosti svog sistema upravljanja.

Iako je napredak u dатој области очигледан, Kosovo још увек мора да уложи значајне напоре да би достигло жељени ниво ефективности свог система управљања. Институције Косова су у процесу развоја доследног система kreiranja политike и израде закона, док су истовремено suočene са изазовима по пitanju izgradnje neophodnih kapaciteta, u cilju unapređenja svog učinka u primeni datih politika i zakona.

Samim tim, Kosovo ће до 2012. god. **postići unapređenu efektivnost svog upravljanja.** Da бисмо постигли овај циљ, развићемо одговарајући систем за примену политика и закона, i unapredićemo kompetentnost javne službe radi boljeg učinka institucija. Уопште, то ће затим подрžati bolju spremnost за integraciju Kosova u EU.

1.1. Primena politika i zakona

Stepen efektivnosti sistema upravljanja u velikoj meri зависи од адекватности примене политика и закона које доноси. Колико ће политика и закони бити добро применjeni и колико ће резултати тога бити одрживи, у великој мери зависи од развоја система који обезбеђује такав квалитет. У том погледу, Kosovo има за циљ да додатно изгради систем за planiranje политика time što ће завршити neophodno institucionalno uređenje i uspostaviti neophodan okvir za koherentan i konsistentan правни систем.

Međutim, иако је остварен значајан напредак, Kosovo је и даље suočeno са изазовима по пitanju обезбеђења одговарајућег квалитета припремљених политика и закона. Njegov kapacitet strateškog planiranja још увек је у почетној фази. Kosovske vladine institucije, takođe су suočene са пoteškoćama oko izrade strateških akcionih planova koji odgovaraju на адекватан начин strateškom okviru, i koji је на одговарајући начин повезан са здравим системом финансијског управљања. Pored тога, иако је значајан напредак остварен у правцу отворенијег и inkluzivnijeg процеса planiranja politika, posebno kroz usvajanje neophodне zakonske osnove, учеšće опште јавности је поделено и још увек недостаје. Iako су подузети одређени почетни корaci, i иако је Kosovo развило neophodne координacione структуре међу donatora i Vlade, ceo систем planiranja politika je takođe под uticajem slabe koordinacije donatora, што остaje изазов за Kosovske upravne структуре.

Уопште, наша намера је да остваримо циљ **развоја одговарајућег система за примену политика и закона.** Da bi то урадило, Kosovo мора да обезбеди integrисани систем за strateško planiranje, poveća kvalitet politika, razvije koherentan i konsistentan правни

sistem, kao i efektivne politike i zakone o mehanizmima za monitoring i evaluaciju. Štaviše, Kosovo će ojačati angažovanje aktera oko planiranja politika.

- *Integrисано стратешко планирање*

Koliko su dobro primjenjeni politike i zakoni zavisi od toga koliko su dobro integrisani i koordinisani različiti delovi istih.

Do sada smo uložili brojne napore u koordinaciju politike kroz broj mehanizama. Samim tim, u proteklih nekoliko godina, osmišljen je veći broj strateških dokumenata da bi se podržale šire oblasti politike.

Kosovo svoj planski dokument za evropsku integraciju sastavlja od 2005. godine u vidu Akcionog plana za evropsko partnerstvo (APEP), a isti je zamjenjen Akcionim planom za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (APPSSP). Opšta politika razvoja isplanirana je kroz Ekonomsku viziju Kosova (EVK) i, na kraju, kroz jačanje institucionalnih kapaciteta sa ciljem da se gore navedena dokumenta primene kroz Strategiju za reformu javne uprave (SRJU). Štaviše, da bi osigurali vodeći okvir za budžetsko planiranje i finansijsko orientisanje, Kosovo je ove godine razvilo Vladinu Izjavu o Srednjoročnim Prioritetnim Politikama (VISPP). Da bi se obezbedio finansijski okvir za navedenu politiku, Kosovo je zatim osmislio Srednjoročni okvir troškova (SOT) i godišnji budžet. Da bi se obezbedilo da su zakoni izrađeni u sklopu obimnijeg napora na izradi politika, takođe smo usvojili godišnji zakonodavni program (ZP), kao i godišnji Plan rada Vlade (PRV).

Iako se stalno radi na poboljšanju ovih dokumenata, integracija istih ostaje problematična. To dovodi do preklapanja i/ili propusta u vezi sa obuhvaćenim oblastima. Štaviše, zbog toga što Kosovo mora da uspostavi odvojena institucionalna uređenja za planiranje i monitorisanje takvih mehanizama za planiranje politika, često nedostaje komunikacija i razmena informacija.

Da bi se dodatno unapredio proces planiranja politika, Kosovo će **poboljšati koordinaciju i razmenu informacija između institucionalnih uređenja zaduženih za različite oblasti politika**, kroz unapređenje načina funkcionisanja mehanizama za koordinaciju, kao što je Upravni odbor za integrisano strateško planiranje.

Još jedna problematična stvar jeste to da nisu svi mehanizmi za planiranje politike osmišljeni na način na koji se to može uporediti sa njihovim sadržajem ili pomoćnim telima. Dok se APPSSP svake godine popravlja da bi postao u celosti merljiv dokument, to nije slučaj sa drugim dokumentima. Pored toga, dok Strategija za reformu javne uprave sadrži dugoročnije ciljeve i mere, to nije slučaj sa APPSSP. Samim tim, da bi obezbedilo i poboljšalo svoje strateško planiranje, Kosovo će **ojačati kvalitet mehanizama za strateško planiranje**, posebno kroz uvođenje i redovne primene pristupa zasnovanog na pokazateljima.

Štaviše, institucionalni kapacitet za planiranje i praćenje ovih dokumenata za strateško planiranje varira kod većine mehanizama za stratešku koordinaciju. Dok SOT i APPSSP imaju podršku relativno jakih institucija kao što su Ministarstvo finansija i Ministarstvo za evropsku integraciju, kao i odgovarajuću tehničku infrastrukturu, to nije slučaj sa SRJU i Ekonomskom vizijom. Samim tim, Kosovo će do 2020. godine **uspostaviti jednako poboljšano institucionalno uređenje zaduženo za njegove mehanizme strateškog planiranja, tako što će obezbediti neophodne ljudske i druge resurse.**

Još jedan izazov sa kojim je Kosovo suočeno po pitanju obezbeđivanja uređenja za integrисано strateško planiranje jeste slaba veza između mehanizama za strateško planiranje i sektorskih strategija. Samim tim, naš cilj je da obezbedimo odgovarajuću vezu između naših nacionalnih sveobuhvatnih strategija i sektorskih strategija, kroz usvajanje srodnih smernica za projektante politika i za primenu mera za podizanje svesti unutar uprave. Ovo će se dodatno omogućiti tako što će se obezrediti da zakoni kojima se uređuje razvoj politika predviđaju jasne kategorije strateških dokumenata i da sledstveno utvrđuju njihov delokrug.

Slaba veza između navedenih dokumenata politika i potkrepljujućih finansijskih sredstava još više otežava razvoj integrisanog sistema planiranja. Samim tim, većina navedenih dokumenata politika su delimično obuhvaćena u SOT i Budžetu Kosova. SOT i Budžet Kosova sredstva dodeljuju samo prema budžetskoj organizaciji, podeljeno na šire kategorije troškova (kao što su zarade, usluge i kapitalna ulaganja). Nasuprot tome, većina dokumenata politika (uključujući sektorske strategije) su strukturisana i troškovi se obračunavaju kroz pristup zasnovan na rezultatima.

Dakle, da bi Kosovo razvilo bolji sistem za strateško planiranje, **dodatno ćemo ojačati vezu između politika i budžeta**, tako što ćemo razviti mehanizme za određivanje budžeta na osnovu rezultata.

Još jedan izazov za obezbeđivanje integrisanog planiranja politika jeste nejednaka podela strateškog okvira kroz sektore. Na primer, u okviru sektora vladavine prava, zapažamo značajan broj strategija za pitanja u vezi sa unutrašnjim poslovima, ali to nije slučaj u oblasti pravosuđa. Da bi se to rešilo, Vlada Kosova će uvesti konsistentnost i koherentnost u planiranju politika u sektorima, uključujući lokalni nivo. Usvajanjem Nacionalne razvojne strategije i razvijanjem celosektorskih strategija i tela (kako je predviđeno u Instrumentu predpristupne pomoći II) ovaj proces će se uveliko podržati.

Kroz spoljnu pomoć koju je dala donatorska zajednica u velikoj je meri podržan razvoj infrastrukture i ljudskih kapaciteta na Kosovu, dok veliki deo toga neposredno ili posredno doprinosi ostvarivanju prioriteta za evropsku integraciju. Tokom godina, kosovske institucije su uložile velike napore u poboljšanju koordinacije donatora, uglavnom kroz uspostavljanje platformi za koordinaciju donatora i veće vlasništvo i kapacitete za programiranje Instrumenta predpristupne pomoći (IPP).

Međutim, donatorska podrška nije dovoljno integrisana u procese strateškog planiranja kosovskih institucija, koje nemaju jasan uvid u aktivnosti donatora. Štaviše, nedovoljna koordinacija donatora predstavlja prepreku po efikasnu primenu kosovskih strategija i dovodi do neefikasne absorbcije spoljne podrške.

Bolje strateško planiranje i efektivnija koordinacija donatorske podrške na Kosovu u tesnoj su međusobnoj vezi, gde jedno na drugo pozitivno utiče. Zaista, spoljna pomoć je ključno sredstvo za izradu i primenu kosovskih strategija i politike. Samim tim, naše institucije će do 2020. god. **efektivno upravljati spoljnom pomoći i efektivno će koordinisati podršku donatora** kroz jačanje tela za koordinaciju donatora i izradu celosektorskih strategija.

- *Kvalitet politika*

Kosovo je postojano poboljšavalo kvalitet svoje politike, takođe, zahvaljujući spoljnoj pomoći koju je dobilo. Bez obzira na to, potencijal za visokokvalitetne navedene politike narušen je zbog problema oko izrade planova zasnovanih na dokazima, slabih kapaciteta za obezbeđivanje realističnog planiranja i nedovoljnih resursa namenjenih planiranju politika. Izrada planova zasnovanih na dokazima negativno je pogodjena nedovoljnim kvalitetom i kvantitetom statistika. Da bi se to pitanje rešilo, Kosovo će **unaprediti rad na izradi planova zasnovanih na dokazima tako što će poboljšati kvalitet i kvantitet statistike** (vidi Poglavlje 3).

Takođe, Kosovo je suočeno sa problemima oko obezbeđivanja kvaliteta strateških dokumenata, zbog nedovoljnog znanja zasnovanog na dokazima o trenutnom pregledu stanja u sektorima. Iako je takav pregled predviđen važećim zakonima, isti se ne primenjuju detaljno a kvalitet treba unaprediti. Osim toga, kosovske institucije nisu dovoljno opremljene da bi ocenile uticaj i cenu novih politika i zakona po društvu i privredi. Takvi nedostaci narušavaju kvalitet strategija i politika, i njihovu podesnu primenu. Skorašnje uvođenje Procene regulatornog uticaja (PRU) u sklopu procesa izrade zakona trebalo bi da poveća preciznost politika i podrži definisanje realnih ciljeva i mera.

Stoga, **PRU će se dodatno primeniti i poslužiće kao bolji kvalitet strateških dokumenata**. Ovo će se prvenstveno ostvariti kroz odgovarajuće mere za izgradnju kapaciteta koje će Kosovo preuzeti, i pomoći jasnih smernica dati upravi Kosova kroz aktivnosti na podizanju svesti.

Jedno od važnijih pitanja u vezi sa kvalitetom strateških dokumenata na Kosovu jeste koliko su oni realistični i merljivi. Takvi dokumenti često nisu popraćeni skupom kriterijuma koje treba zadovoljiti a to negativno utiče na njihovu realističnost i merljivost.

Samim tim, da bismo poboljšali kvalitet u radu na projektiranju politika, **poboljšaćemo naš kapacitet da dizajniramo pokazatelje uspeha**, što će sa druge strane dovesti do postojanja realističnih i merljivih politika. Ovo će se ostvariti kroz primenu već usvojene

zakonske osnove o sadržaju strateških dokumenata i dodatno omogućiti kroz srodne mere za izgradnju kapaciteta.

Na operacionalnjem nivou, izazovi u radu na kreiranju politika odnose se na aktuelno institucionalno uređenje, koje se još mora poboljšati. Resursi namenjeni za upravljanje planiranja politika biće povećani, kako na nivou Kabinetra premijera (KP) tako i na nivou resornih ministarstava. Štaviše, centralna vlada će dodatno provesti odgovornosti o planiranju politika između relevantnih aktera, posebno kroz poboljšanje relevantnih zakona.

- *Koherentan i konsistentan pravni sistem*

U procesu evropske integracije, Kosovo će biti dodatno ocenjeno po pitanju njegovih kapaciteta da svoje zakone uskladi sa komunitarnim pravom EU, u svim sektorima integracije. Očekuje se da će pre datuma pristupanja, Kosovo u svom pravnom poretku imati prenešeno i primenjeno celokupno komunitarno pravo. U tom pogledu, uspostavljanje koherentnog i konsistentnog pravnog sistema predstavlja suštinsku osnovu za bolju primenu zakona i usklađivanje istih sa komunitarnim pravom.

Uloženi su veliki napori proteklih godina u uspostavljanju jednog i jedinstvenog pravnog okvira. Uprkos nedoslednostima koje su se iznova javljale i sukobu između različitih slojeva zakona koji potiču od jugoslovenskog, UNMIK-ovog i perioda posle nezavisnosti, pravni okvir za izradu zakona sada je naizgled kompletiran. Međutim, različiti uticaji, kao i od različitih međunarodnih pravnih stručnjaka koji dolaze iz zemalja sa veoma različitom pravnom tradicijom, stvorili su sistem koji još uvek mora da se konsoliduje u velikoj meri.

Upotreba različitih pravnih koncepata, koji na prvi pogled izgleda da odgovaraju, mora se prilagoditi našoj pravnoj tradiciji i konsolidovati sa evropskim putem kojeg nameravamo da pratimo. Nedoslednosti često nastaju tek kada počne primena zakona. Tamo gde postoji pravna neizvesnost, implementacija, primena i sprovođenje zakona i dalje predstavlja izazov, a samim tim i prepreku za delotvornu vladavinu prava. Samo jedan od primera jesu veliki propusti koje nadležne resorne institucije prave kada podnose i izrađuju podzakonske normative.

Da bi savladalo ove izazove, Kosovo će **povećati svoju svest prilikom uvođenja pravnih koncepata i dodatno će poboljšati proveru podudarnosti istih sa komunitarnim pravom EU**. Hijerarhija i uzajamna povezanost pravnih akta biće naš prioritet prilikom izrade novih zakona. Osim toga, zvanično objavljivanje svih pravnih akta mora se oceniti i obezbediti sistematsko brisanje opozvanih pravnih akta.

Međutim, da bi se naši zakoni uskladili sa komunitarnim pravom EU, potrebno je puno više toga od pukog uspostavljanja zdravog pravnog okvira. Potrebno je dobro poznavanje komunitarnog prava EU, bolji rad na strateškom planiranju i potrebeni su unapređeni kapaciteti za izradu zakona, ali je potrebno i uspostavljanje zdravog koordinacionog sistema za usklađivanje zakona.

Uloženi su značajni napor u usklađivanje kosovskih zakona sa evropskim zakonima u svim sektorima. Međutim, ovaj proces je vođen na nekoordinisan način, po potrebi i često uz podršku spoljnih stručnjaka. Samim tim, odsustvo dugoročnog mehanizma za približavanje komunitarnom pravu i prevođenje komunitarnog prava doprinelo je tome da se proces evropske integracije naruši.

Kosovo će do 2020. god. **iskusiti proces približavanja zakona koji funkcionišu na prikladan način, uključujući sve relevantne Vladine institucije i Skupštinu**, sa ciljem da zakone Kosova uskladi sa komunitarnim pravom EU. Takav cilj podrazumeva uređivanje funkcionalnog i održivog mehanizma za institucionalnu koordinaciju, uvođenje instrumenata za približavanje zakona kao sastavnog dela procesa izrade zakona i razvoj kapaciteta svih resornih institucija koje se bave sa komunitarnim pravom EU.

Štaviše, **usvojiće se i primeniti nacionalni plan za približavanje zakona**. Isti će obuhvatiti sva pravna akta iz komunitarnog prava EU koja će kosovske institucije prevesti u određenom vremenskom roku. Izrada takvog plana postaje obavezna posle potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, zemlje u regionu su počele da izrađuju takav plan i pre potpisivanja SSP.

Dostupnost overene prevedene verzije komunitarnog prava EU na službenim jezicima Kosova predstavlja još jedan veliki izazov na koji će se naići. U procesu usklađivanja zakona, izrađivači zakona će morati da budu u stanju da propisno razumeju uslove svakog pravnog akta EU. Ovo je, takođe, obavezan zadatak za svaku novu zemlju članicu, da Evropskoj uniji dostavi verziju celokupnog komunitarnog prava EU na svom službenom jeziku. Na Kosovu, ovaj proces podrazumeva uspostavljanje složenog sistema za koordinaciju prevođenja u kosovskim institucijama, kao i političku i tehničku saradnju sa zemljama koje dele albanski i srpski kao službene jezike.

- *Monitoring i evaluacija politika*

Jedan od činilaca koji najviše doprinosi dobroj i održivoj primeni politika jesu monitoring i evaluacija primene iste, u čemu Kosovo zaostaje. Monitoring primene politika nije dobio neophodan značaj u opštem institucionalnom uređenju. Da bi se unapredilo funkcionisanje monitoringa primene politika, Kosovo će **unaprediti pravni okvir za rad na kreiranju politika, tako što će monitoring učiniti neodvojivim delom opštег planiranja politika**.

Pored toga, većina strateških dokumenata su slaba u aspektu merljivosti, bilo na nivou rezultata ili ishoda. Da bi se unapredio monitoring primene politika, Kosovo će **obezbediti da sva strateška dokumenta sadrže relevantne segmente merljivosti na nivou rezultata i ishoda**. Ovo će se postići dodatnom izradom srodnih zakona, čime će se segmenti monitoringa učiniti obaveznim, kao i primenom mera za izgradnju kapaciteta na svim nivoima.

U većini slučajeva, primenu politika vrše institucionalne strukture sa nedovoljnim resursima, bilo sa aspekta ljudskih ili tehničkih resursa. Kosovo će **poboljšati svoj opšti institucionalni okvir** da bi obezbedilo da je funkcija monitoringa unapređena. U tom pogledu, da bi se obezbedilo da se svaka politika prati i ocenjuje, naš prioritet će biti dalje jačanje Skupštine i Vlade.

Ako je monitoring primene politike loš, njegova evaluacija skoro da ne postoji. Samim tim, da bi poboljšalo primenu politike i Zakona, Kosovo će unaprediti svoje opšte kapacitete za evaluaciju, na svim nivoima. Ovo će se prvenstveno postići unapređenjem srodnih zakona koji evaluaciju politike čine redovnim mehanizmom koji će se koristiti na svim nivoima. Štaviše, za takvu vežbu će biće dodeljena dodatna budžetska sredstva.

- *Angažovanje aktera*

Proces evropske integracije ne bi trebalo smatrati čistom birokratskom vežbom koju vrše samo državne institucije. Pošto agenda integracije pokreće dublje reforme u svim sferama društva i privrede, angažovanje relevantnih aktera na planiranju i primeni politika od veoma je velikog značaja (vidi Poglavlje 4).

1.2. Funkcione institucije

Važan aspekt jačanja demokratije u zemlji jeste razvijanje institucija koje imaju sredstva i kapacitet da unapređuju proces reformi. U procesu evropske integracije, razvijanje efektivne i efikasne javne uprave jedan je od ključnih kriterijuma za dobijanje članstva. Zaista, nedovoljno razvijene institucije neće biti sposobne da izvrše dodatne zadatke i odgovornosti. Pored toga, javna služba ima važnu ulogu u projektiranju i primeni politika i zakona u vezi sa tim dodatnim zadacima i odgovornostima. Sposobnost je od presudnog značaja.

U posleratnom periodu, Kosovo je veliki broj važnih napora uložilo u razvijanju savremene javne službe, koja je u stanju da ispunи potrebe Kosova u svim oblastima. Posle razvoja javne službe na osnovu UNMIK-ovih zakona početkom 2000. godine, Kosovo je krenulo da usvaja sopstvene zakone uređujući sve aspekte funkcionisanja svoje javne službe u 2010. godini. Do sada, Kosovo je uspelo da završi opšti pravni okvir javne službe i da sve relevantne aktere upozna sa sadržajem istog. Međutim, suočeno je sa većim brojem problema u vezi sa njegovom primenom, dok nastoji da postigne bolje funkcionisano institucionalno uređenje.

Međutim, Kosovo je zaostalo kada govorimo o institucionalnom učinku pošto je njegova javna služba i dalje suočena sa problemima u vezi sa nekompetentnošću zbog neadekvatne politike upravljanja ljudskim resursima i poteškoća oko obezbeđivanja adekvatnih mehanizama odgovornosti. Kosovo ima za cilj da razvije jaku civilnu službu koja je profesionalna i koja zadovoljava potrebe uprave.

Stoga, da bi se **obezbedila sve kompetentnija javna služba**, posebno ćemo razviti i

primeniti zdravu politiku upravljanja ljudskim resursima. Dodatno ćemo ojačati mehanizme odgovornosti za javnu službu. Ubeđeni smo da će napredak dovesti do stvaranja motivisane javne službe, što sa druge strane obezbeđuje neophodno pokretanje reformi koje su potrebne zbog procesa evropske integracije.

- *Zdravo upravljanje ljudskim resursima*

Koliko je dobro razvijena javna služba u velikoj meri zavisi od kapaciteta zemlje da dizajnira i primeni zdravo upravljanje ljudskim resursima. Kosovo je uspelo da ojača segmente upravljanja ljudskim resursima u javnoj službi, kroz srodne zakone usvojene 2010. godine. Zakonima se nastoji da se urede svi aspekti propisnog funkcionisanja javne službe, uključujući, između ostalog, postupak zapošljavanja, unapređivanja, etiku, ocenjivanje učinka, izgradnju kapaciteta i visinu plata.

Da bi Kosovo moglo da razvije jaku javnu službu, kroz odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima, **obezbidićemo da naša javna služba funkcioniše kroz zapošljavanje i unapređivanje na osnovu zasluga** i da se pridržava etičkih uslova, dok će njen učinak istovremeno biti dosledno ocenjivan na odgovarajući i pravičan način. Štaviše, da bismo uspostavili delotvoran sistem za upravljanje ljudskim resursima, ojačaćemo i uređenje za izgradnju kapaciteta javne službe, dok ćemo istovremeno ojačati sistem za isplatu plata u javnoj službi.

Kroz svoje zakone o javnoj službi, Kosovo je uspelo da stvori zakonski osnov za zapošljavanje i unapređivanje službenika na osnovu zasluga, posebno kroz mehanizme otvorenog konkursa i pristupa sa više slojeva za izbor kandidata. Zapošljavanje i unapređivanje službenika na osnovu zasluga određuje poštovanje načela nezavisnosti javne službe, koje je Kosovo ugradilo u svoje zakone. Bez obzira na to, iako je Kosovo uspelo da svoje zakone o javnoj službi uskladi sa takvim načelima, primena istih ponekad je suočena sa poteškoćama, posebno u pogledu pitanja nezavisnosti javne službe. Na primer, postojeći zakoni Kosova o javnoj službi ne omogućavaju u dovoljnoj meri zapošljavanje i unapređivanje javnih službenika na najviši nivo na način na koji će se mogućnost političkog uticaja znatno smanjiti.

Samim tim, da bi Kosovo povećalo kompetentnost svoje javne službe, **obezbidiće da je mogućnost političkog mešanja u postupak zapošljavanja i unapređivanja u javnoj službi eliminisan.**

Dok se političko rukovodstvo u zemlji menja, ulaganje u snaćnu javnu službu od suštinskog je značaja pošto je ona ta koja može da obezbedi kontinuitet između koraka koji su već poduzeti i koraka koji će biti poduzeti u budućnosti. Da bi se gore navedeni cilj ostvario, radićemo u pravcu ponovnog razmatranja zakonskih odredbi o zapošljavanju (posebno) viših javnih službenika i kroz to što će postupak izbora biti otvoreniji.

Kako je predviđeno u zakonima javne službe, zapošljavanje i unapređivanje službenika u javnoj službi na Kosovu vrši se na decentralizovan način. Iako poslodavci javnih

službenika do sada nisu ukazali na probleme, decentralizovano zapošljavanje i unapređivanje službenika u javnoj službi može dovesti do situacije u kojoj načela zapošljavanja i unapređivanja službenika na osnovu zasluge u određenoj meri neće biti primenjena na jedinstven način u različitim institucijama. Da bi obezbedilo jedinstvenu primenu postupka zapošljavanja i unapređivanja službenika na osnovu zasluge na svim nivoima, Kosovo će **obezbediti jačanje aspekata centralizacije svog postojećeg sistema zapošljavanja u javnoj službi**.

Sa druge strane, u toku su konačni koraci koji će osigurati da će pravni okvir za disciplinsku i etičku javnu službu biti uređen. Dok je u toku izrada pravilnika o etici na radu za sve javne službenike, Kosovo je već usvojilo podzakonska akta o disciplinskim merama u javnoj službi, kojima se na detaljan način utvrđuje veći broj pitanja u vezi sa disciplinskim merama u javnoj službi. Međutim, u oblasti disciplinskih mera, izazov i dalje ostaje izrada novog pravilnika o etici na radu za javnu službu. Pored toga, očekuje se da će uspostavljanje mehanizma za inspekciju za javnu upravu adresirati poteškoće u vezi sa opštom primenom zakona o javnoj službi, a posebno unaprediti aspekti u vezi sa etikom i disciplinom.

Da bi se obezbedilo da naši javni službenici pridržavaju načela etike i discipline, Kosovo će **izraditi obuhvatan kodeks o etici na radu u javnoj službi**, koji će za razliku od postojećeg, obuhvatiti znatno veći i detaljniji broj srodnih pitanja u vezi sa ponašanjem javnih službenika na radu. Štaviše, Kosovo će **razviti funkciju inspekcije za javnu upravu**, koja će obezbiti poštovanje kodeksa o etici na radu i primenu odgovarajućih disciplinskih mera.

Efektivnost javne službe u velikoj meri zavisi od toga koliko je sistem za ocenjivanje učinka dobro osmišljen i primenjen. Novi zakoni o javnoj službi (koji čekaju na usvajanje) izgleda da predstavljaju odgovarajući okvir za efektivnu primenu ocene učinka, koja se sastoji od konkretnog postupka kojim se uređuje većina aspekata u dатој oblasti. Glavni izazov u dатој oblasti izgleda da se ogleda u nedovoljno razvijenom sistemu planiranja politika, koji sa druge strane otežava ocenu učinka javnih službenika.

Da bi Kosovo obezbedilo odgovarajuće ocenjivanje učinka svojih javnih službenika, **obezbidiće jasnu vezu između politika i upravljanja pojedinačnim zadatcima, kao i učinkom**. Ovo će se izvršiti izradom jasnih pojedinačnih planova za svakog javnog službenika, a ocena će se zatim vršiti na osnovu zasluga za njihovu primenu. Štaviše, usvajanjem kodeksa o etici na radu, dodatno će se podržati jačanje ocene učinka, jer će to obezbiti objektivnu osnovu za ocenjivanje toga da li su ispoštovane vrednosti i da li su ispoštovana načela javne službe na Kosovu.

Ocena učinka je do danas bila vezana samo sa procenom potreba za obuku ali ne i sa jasnim razvojom kariere i nagrađivanjem javne službe. Pored toga, novim zakonima utvrđuju se kvote za ocenjivanje učinka javnih službenika (tj. odličnu ocenu ne može dobiti više od 5 % javnih službenika), što može negativno uticati na njihovu motivaciju.

Samim tim, da bi se ocena učinka koristila kao delotvorno sredstvo za bolji motivišući činilac u javnoj službi, Kosovo će obezbiti da ocena učinka postane važan deo i da dobije neophodnu ulogu za upravljanje nagradama i za razvoj karijere javnih službenika. Ovo će se ostvariti kroz primenu novo izrađenih zakona koji omogućavaju nagrađivanje dobrog učinka kroz unapređenje i dodataka.

Pored gore navedenog, zakonima o javnoj službi određuje se dobro artikulisani pravni okvir o platama, dodatcima i kategorizaciji zarada. Važno je da se postojećim zakonima omogući jasna veza između rezultata ocene učinka i napredovanja u koeficijentima zarade, što bi trebalo da utiče na opštu motivaciju javnih službenika da bolje rade. Bez obzira na to, postoji izazov u pogledu stvaranja uslova koji podstiču primenu takvih mera, koje su trenutno ometene zbog postojećeg stanja stvari u vezi sa visinom plata javnih službenika.

Da bi se primenili zakoni o visini plata javnih službenika, Kosovo će obezbiti da se prihod javnih službenika sastoji prvenstveno od osnovne plate i da je sloboda rukovodstva oko određivanja visine dodatka ograničena. Ovo podrazumeva striktnu primenu novo izrađenih zakona i usvajanje mehanizama kojima će se tesno pratiti i ocenjivati potrebe za finansijskim podsticajem pored osnovne zarade.

Za delotvornu javnu službu potrebno je stalno ulaganje u stručne kapacitete njenih službenika. Trenutno postoji mali broj ljudi koji pohađa obuku unutar javne službe na Kosovu, a razlog za to je, takođe, nepostojanje odgovarajućih resursa u Institutu za javnu upravu Kosova (IJUK) da bi isti obezbedio obuku za različite ciljne grupe i određene profile službenika.

Da bi obezbedili poduzimanje ozbiljnih mera za izgradnju kapaciteta, Kosovo će **ojačati IJUK** do te mere da isti bude u stanju da obezbedi neophodnu obuku za sve javne službenike. Ovo će se učiniti usvajanjem novih zakona o IJUK i kroz pažljivo praćenje primene istog. Štaviše, IJUK će dobiti neophodne resurse, uključujući ljudske resurse i prostorije.

Kosovo je, takođe, napravilo važne korake u pravcu obezbeđenja da je strateški okvir za izgradnju kapaciteta ojačan, kroz usvajanje relevantne strategije u 2010. god. Bez obzira na to, postojeća strategija bavi se samo sa horizontalnim pitanjima unutar uprave a vertikalne teme ostavlja po strani. Kosovo će dodatno **razviti strategiju za izgradnju kapaciteta** da bi obezbedilo da su sva značajnija pitanja, posebno u pogledu funkcionalisanja javne službe, rešena na odgovarajući način. Štaviše, strategija Kosova za izgradnju kapaciteta trebalo bi da se dodatno ojača u segmentima koji se tiču obuke u oblasti evropske integracije, posebno aspekata približavanja domaćih zakona komunitarnom pravu.

Iako je razvoj strategije za izgradnju kapaciteta napredak sam po sebi, ona će se dodatno ojačati preko uspostavljanja jasne veze između opšte politike i izgradnje kapaciteta, kroz

prikładan kapacitet za procenu potreba.

Jasno je da kompetentna javna služba nije moguća samo kroz dobar sistem za izgradnju kapaciteta, koji se sastoji od obuke i podučavanja. Takva kompetencija je povezana i sa postojanjem i funkcionisanjem prosvetnog sistema koji onima koji su zainteresovani daje mogućnost da napreduju u karijeri kao javni zvaničnici, uz neophodno znanje i vrednosti. Da bi javna služba Kosova postigla neophodnu kompetentnost, **ojačaćemo prosvetni sistem** u pogledu istraživanja oblasti javne uprave, kroz unapređenje IJUK od pružaoca obuke u akademsku ustanovu.

- *Mehanizmi odgovornosti*

Jačina naše javne službe zavisi od toga koliko je odgovorna. U tom pogledu, razvili smo veći broj mehanizama, čije funkcionisanje utiče na odgovornost javne službe, ali među onima koji imaju neposredan uticaj na javnu službu nalaze se Ministarstvo javne uprave (MJu), Skupštinski odbor za javnu upravu (SOJu) i Nezavisni nadzorni odbor (NNO).

Odeljenje za upravu javne službe pri MJu jedna je od glavnih institucija koje se bave svim pitanjima u vezi sa razvojem kompetentnije javne službe. Njegova uloga je važna i u pogledu odgovornosti javnih službenika, jer je to institucija čija je uloga da prati primenu zakona, a time i poštovanje načela javne službe.

Iako je ovo Odeljenje preduzelo veći broj mera da bi obezbedilo da je sposobno da izvršava svoje zadatke, isto se i dalje suočava sa problemima u vezi sa svojim kapacitetom da istovremeno obezbedi odgovornost javne službe. Samim tim, potrebno je ojačati opšti kapacitet Odeljenja da planira i prati primenu zakona o javnoj službi, i da podržava ostatak institucija koje zapošljavaju javne službenike, oko načina na kojem se primenjuje zakon o javnoj službi, posebno u pogledu onih aspekata koji se tiču odgovornosti. Samim tim, da bi obezbedilo da je javna služba odgovorna, Kosovo će **ojačati institucionalne kapacitete MJu**, tako što će obezbediti neophodne resurse za OJUJS. Štaviše, funkcija odgovornosti u MJu biće ojačana kroz uspostavljanje i puštanje u rad inspektorata javne uprave.

Još jedna važna institucija čija funkcija, takođe, obuhvata obezbeđivanje odgovornosti javne službe, jeste Skupština i njen Odbor za javnu upravu. Kao i ostatak Skupštine, navedeni Odbor se, takođe, suočava sa većim brojem problema u vezi sa svojim nadzornim kapacitetom, uglavnom zbog ograničenih resursa koji su na raspolaganju za njegovo funkcionisanje. Da bi se obezbedila odgovornost javne službe, Kosovo će **ojačati institucionalni kapacitet Skupštinskog odbora za javnu upravu**.

Najvažnija institucija u pogledu obezbeđivanja odgovornosti javne službe bez sumnje je Nezavisni nadzorni odbor, čija je svrha da obezbedi da sve institucije u celosti poštuju zakone o javnoj službi. Iako je uloga Odbora nedavno unapređena, jedan od glavnih izazova sa kojima se suočava jeste da ne postoji mehanizam za sankcionisanje kada se donose odluke u vezi sa javnom službom. Štaviše, sam Odbor suočava se sa većim

brojem problema, posebno u pogledu kadrova i finansijskih resursa.

Samim tim, da bi obezbedilo da javna služba ispunjava uslove odgovornosti, Kosovo će **ojačati institucionalni kapacitet NNO** kroz veći kadar i veća finansijska sredstva. Štaviše, Kosovo će, takođe, obezbediti veće poštovanje odluka NNO, uglavnom kroz aktivnosti za podizanje svesti. Očekuje se da će ovo pojačati stavove relevantnih tela da poštuju odluke NNO.

2. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

Sprečavanje i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, preduslov je okvira pristupanja, kako na osnovu političkih kriterijuma tako i na osnovu evropskih standarda pravde, slobode i bezbednosti. Takođe, to je sveprisutno pitanje odraženo na većinu sektora i nivoa. Sprečavanje i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, neposredno doprinosi političkoj stabilnosti, društvenom i političkom razvoju, zdravom privrednom razvoju u pravcu konkurentne tržišne ekonomije, kao i institucionalnom integritetu, učinku i rezultatima. Naročito, u društvu koje nastoji da se pridruži EU, u dugoročnom smislu i u svim sektorima, od presudnog je značaja ubrzavanje reformi i sposobnost da se preuzmu obaveze koje potiču iz svih evropskih i međunarodnih standarda, kao i za njihovo usklađivanje i primenjivanje.

Evropska komisija (EK) je utvrdila deset rukovodećih načela u oblasti borbe protiv korupcije: nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, ratifikacija i primena međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije, delotvorna primena zakona o borbi protiv korupcije, pristup javnoj službi otvorenoj za svakog građanina, odgovornost i integritet u javnoj upravi, kodeks ponašanja, jasna pravila o javnom i privatnom prijavljivanju nepravilnosti, povećana javna netolerancija prema korupciji, jasna i transparentna pravila finansiranja političkih stranaka i podsticaji radi uzdržavanja od korumpirane prakse u privatnom sektoru. Štaviše, međunarodni standardi o borbi protiv korupcije vezane su, među ostalim, sa vodećim načelima za borbu protiv korupcije, konvencijom krivičnog prava o korupciji, konvencijom civilnog prava o korupciji, opštим prvalima protiv korupciji o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja, preporukama o kodeksu ponašanja za javne službenike.

Oblast komunitarnog prava EU koja se tiče borbe protiv organizovanog kriminala uglavnom je sadržana kroz Lisabonski ugovor, pa se samim tim bavi teškim oblicima krivičnih dela (organizovani kriminal, trgovina narkoticima, trgovina ljudskim bićima) i terorističkim aktivnostima. Dodatni zakoni EU koji sadrže odredbe o borbi protiv organizovanog kriminala mogu se naći u direktivama, okviru i odlukama Saveta, kao i u strategijama koje se tiču borbe protiv organizovanog kriminala, borbe protiv pranja novca, zamrzavanju i zapleni imovine stečene kriminalom, finansijsko-istražnih jedinica, službi za povraćaj imovine, sprečavanja i borbe protiv trgovine ljudskim bićima, borbe protiv seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja dece, borbe protiv međunarodne trgovine narkoticima i borbe protiv terorizma.

Da bi se ispunili uslovi pristupanja i gore podvučeni dugoročni ciljevi, Kosovo će do 2020. god. **značajno smanjiti korupciju i organizovani kriminal.**

Zakonima Kosova, posebno Krivičnim kodeksom, dovoljno je dobro obuhvaćena korupcija, a zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja, sukob interesa, prevara na radu, prihvatanje i davanje mita, i donošenje protivpravnih sudskeh odluka definisani kao krivična dela. U dijagnostičkoj fazi potvrđena je percepcija da je korupcija na Kosovu široko rasprostranjena u svim sektorima. Ista se može podeliti na tri glavne kategorije: zloupotreba službenog položaja, prihvatanje i davanje mita.

Različite međunarodne organizacije, uključujući zemlje članice EU, često smatraju Kosovo za zemlju koja ima poteškoća oko borbe protiv organizovanog kriminala. Unutar zemlje, organizovani kriminal se često smatra nečim što narušava opšti razvoj zemlje, posebno uspostavljanje vladavine prava (uključujući tekući proces liberalizacije viza) i postizanje određenog nivoa privrednog rasta koji je neophodan da bi se rešili problemi visoke nezaposlenosti i siromaštva.

Stoga, Kosovo će **efektivno sprečiti i boriti se protiv korupcije** kroz bolje prilagođenu politiku i zakonske instrumente, uz neophodne ljudske i druge resurse, pažljivo analizirajući statistiku radi obezbeđivanja efektivnih optimalnih rezultata za sprečavanje i borbu protiv korupcije, i za pojednostavljenje institucionalnog uređenja za borbu protiv korupcije.

Pravni okvir za borbu protiv korupcije na Kosovu prilično je konsolidovan, pa ipak efektivno sprečavanje i sprovođenje istog ostaju izazovni. Pravni okvir obuhvata i suštinske i pomoćne zakone. Prvi se sastoje od zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (ABPK), o sprečavanju sukoba interesa u izvršavanju javnih funkcija, o objavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona viših javnih zvaničnika, i o objavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih zvaničnika, i o zaštiti svedoka.

Potonji uglavnom obuhvataju Krivični i Krivični Proceduralni kodeks, a posebno odredbe zakona o određenim kategorijama krivičnih dela u vezi sa korupcijom, kao i zakone o finansiranju političkih stranaka i o javnoj službi.

Zakoni Kosova jasno definišu sve oblike organizovanog kriminala: pranje novca i privredni i finansijski kriminal, trgovinu ljudskim bićima i krijumčarenje migranata, proizvodnju narkotika i trgovinu narkoticima, trgovinu oružjem i terorizam. Osim toga, Krivični kodeks predviđa krivično gonjenje svakog lica koje učestvuje u organizovanoj kriminalnoj grupi, uključujući izvršenje teškog krivičnog dela u sklopu kriminalne grupe. Međunarodna pravna saradnja u krivičnim pitanjima, takođe je uređena uslovima i postupcima koji se odnose na obezbeđivanje međunarodne pravne pomoći koja postoji u takvim slučajevima. Dodatne odredbe koje doprinose borbi protiv organizovanog kriminala sadržane su u Zakonu o Policiji, Zakonu o zaštiti svedoka, Zakonu o sudskej saradnji u krivičnim stvarima, Zakonu o proširenim ovlašćenjima

za oduzimanje imovine stečene krivičnim delom, Zakonu o kontroli državne granice, Zakonu o Agenciji za sudsku medicinu Kosova, pored odredbi predviđenih Krivičnim kodeksom i Krivičnim proceduralnim kodeksom.

Na nivou politika, Kosovo je usvojilo svoju Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije, kao i druge strategije koje se tiču sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima, trgovine narkoticima, borbe protiv terorizma i integrisanog upravljanja granicom. Pored toga, razvilo je institucionalni okvir za sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Kosovo ima broj institucija zaduženih za sprečavanje i borbu protiv korupcije, kao i za borbu protiv organizovanog kriminala.

Te institucije su: Nacionalni savet za borbu protiv korupcije, Agencija za borbu protiv korupcije, Državno tužilaštvo, Operativna grupa za borbu protiv korupcije koje je deo Specijalnog tužilaštva, Krivično odeljenje Policije Kosova, Uprava Policije Kosova za istragu privrednog kriminala i korupcije, i Odsek za borbu protiv organizovanog kriminala, Inspektorat Policije Kosova, Finansijsko-obaveštajna jedinica pri Ministarstvu finansija, Finansijsko-obaveštajna jedinica pri Policiji Kosova, Carina, sudovi, Kabinet generalnog revizora, Telo za preispitivanje nabavke, Regulatorna komisija za javnu nabavku, Agencija za upravljanje zaplenjenom ili oduzetom imovinom, Odeljenje za međunarodnu pravnu saradnju pri Ministarstvu pravde, Obaveštajna agencija Kosova.

Koordinacija i saradnja između ovih institucija nije dobra zbog preklapanja zadataka i složenog institucionalnog uređenja i aranžmana, što je, takođe, podvučeno u Studiji izvodljivosti za SSP sa Kosovom. Mehanizmi za borbu protiv korupcije su zasnovani zbog nedostatka dugoročne vizije, što je dovelo do stvaranja složenih mehanizama kojima nedostaje lucidan mandat, dovoljno financiranje, i povrh svega nemaju adekvatnu koordinaciju i saradnju među sobom i ostalim agencijama. Ima znatnih nedostataka u nadzoru anti-korpcionih mehanizama, zato što je institucionalno uređenje za obezbeđivanje odgovornosti ovih mehanizama komplikovano.

Da bi se ostvario napredak u procesu evropske integracije, institucije će se **efektivno boriti protiv organizovanog kriminala i korupcije** preko, između ostalog, policije, tužilaštva i sudstva. Institucije zadužene za sprovođenje zakona blisko će se angažovati na saradnji sa regionalnim i međunarodnim agencijama za sprovođenje zakona, bezbednosnim institucijama i organizacijama koje imaju za cilj da se efektivno bore protiv korupcije i organizovanog kriminala. Sudski sistem na Kosovu će se dodatno ojačati da bi borba protiv korupcije i organizovanog kriminala postala uspešan institucionalni poduhvat.

Da bi ostvarilo glavni cilj iz ovog Poglavlja, Kosovo će do 2020. godine uspostaviti efektivne mehanizme za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, efektivno će primeniti politike i zakone o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, i uspostaviće efektivnu vladavinu prava.

2.1. Mehanizmi za sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Iako će Kosovo sprovoditi politiku nula tolerancije prema svakom obliku korupcije i organizovanog kriminala, suočeno je sa složenim izazovima po pitanju konsolidacije mehanizama koji će biti u stanju da ovo efektivno ostvare. Stoga, postoji očigledna potreba za značajnim unapređenjem svih postojećih mehanizama.

Samim tim, Kosovo će do 2020. godine **uspostaviti efektivne mehanizme za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala**. Ovo će se ostvariti uvođenjem odgovornosti za institucije zadužene za borbu protiv korupcije i obezbeđivanjem kontinuiranog smanjenja korupcije i organizovanog kriminala.

- Institucije zadužene za borbu protiv korupcije***

Postojeće institucionalno uređenje zaduženo za sprečavanje i borbu protiv korupcije još uvek je u konsolidaciji i kao takvo, nedovoljno u smislu kapaciteta, dok istovremeno postoje nedoslednosti u odredbama o mandatu i uslovima pojedinačnih institucija. Stoga, da bi se obezbedila efektivna borba protiv korupcije, te institucije ćemo učiniti sposobnim da se bore protiv korupcije tako što ćemo uspostaviti dobro definisane uloge i odgovornosti. Posebno, mandat ABPK se u određenoj meri preklapa sa mandatom tužilaštva i Policije. To narušava efektivne rezultate u vezi sa primenom i sprovođenjem i stvara visok stepen neizvesnosti u pogledu odgovornosti institucija zaduženih za sprečavanje i borbu protiv korupcije.

Samim tim, da bi uspostavilo efektivne mehanizme za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Kosovo će do 2020. god. uvesti **odgovornosti različitih institucija zaduženih za borbu protiv korupcije**.

U principu, uobičajen je stav da će, iako bi ABPK uglavnom trebalo da se usredsredi na sprečavanje i po mogućству prijavljivanje korupcije, trougao policija-tužilaštvo-sudovi istraživati, boriti se protiv i sprovoditi odluke u vezi sa korupcijom. Kosovo će ubuduće primeniti dobro organizovan i efektivan pristup unutar i između institucija za sprečavanje i borbu protiv korupcije, tako što će izmeniti politike i zakone na način da se ne ostavi prostor za preklapanje nadležnosti između institucija.

Borba protiv korupcije obuhvata i vertikalnu i horizontalnu posvećenost institucija, kao i to da iste preduzimaju mere. Da bi se obezbedila produktivna saradnja između institucija, borba protiv korupcije će biti sistematski ocenjena i naširoko prijavljivana pomoću opipljivih i merljivih zvaničnih dokaza.

- Smanjenje korupcije i efektivna borba protiv organizovanog kriminala***

Pored sprečavanja i borbe protiv korupcije, institucije zadužene za sprovođenje zakona će se efektivno boriti protiv organizovanog kriminala. Očigledno je da to nije lak zadatak i da borba protiv organizovanog kriminala često predstavlja dugotrajnu bitku koju zemlja mora da izvojeva. U određenoj meri je nemoguće imati efektivnu

borbu protiv organizovanog kriminala bez dostupnosti ljudskih resursa, stručnih lica i tehničkih kapaciteta. Institucije kao što su Policija Kosova, tužilaštvo, Carina i druga specijalizovana tela, često su suočene sa ograničenjima u smislu odgovarajućih kapaciteta za efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala, a ta borba je u određenoj meri dodatno otežana zbog neodgovarajućeg upravljanja ljudskim resursima u datim institucijama.

Pored toga, borba protiv organizovanog kriminala nije izolovan i delimičan poduhvat tih institucija. Stoga, da bi borba protiv organizovanog kriminala bila efektivnija, Kosovo će ulagati u unapređenje ljudskih i stručnih kapaciteta unutar Policije, tužilaštva, Carine i sudstva. Takođe, Kosovo će uspostaviti institucionalnu praksu koja omogućava glatko i efikasno obavljanje konsultacija i koordinaciju između institucija zaduženih za sprovođenje zakona. Samim tim, Kosovo će do 2020. god. **obezbediti tekući trend smanjenja korupcije i organizovanog kriminala.**

Ovo će se ostvariti kroz određeni spektar mera. Primeničemo napredno upravljanje ljudskim resursima kroz meritokratiju i unapređivanje karijere onih službenika koji daju stvaran doprinos i pokažu izvanredne rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala. U tom kontekstu, Kosovo će obezbediti osnovu za periodičnu analizu i procenu, a koja naglašava činjenicu da se trend organizovanog kriminala smanjuje. Takva periodična analiza i procena, takođe će olakšati donošenje politika i zakona, kao i primenu istih, a to se mora zasnivati na zdravim i pouzdanim podacima (činjenice i statistika).

Još jedan aspekt je taj da će se poduzeti mere za sprečavanje sukoba interesa. U tom kontekstu, dodatno ćemo unaprediti kapacitete ABPK da efektivno rešava slučajeve sukoba interesa, i da obezbedi specijalizaciju za sudije i tužioce, da bi rešavali takve slučajeve. Zakon o sprečavanju sukoba interesa će se izmeniti da obezbedi odlučne kazne u slučajevima sukoba interesa, kao i u vezi sa položajem sudija i tužilaca u oblasti sprečavanja sukoba interesa. Sudstvo će, takođe, povećati svoju transparentnost tako što će objavljivati sve sudske odluke.

Porezna Uprava Kosova igraće esencijalnu ulogu u sprovođenju preliminarnih kontrola na izvoru imovine, naročito javnih službenika koji su izjavili njihove aktive Agenciji za borbu protiv korupcije.

2.2. Primena i sprovođenje politika i zakona

Primena politika i zakona blisko je povezana sa planiranjem. Često smo suočeni sa problemima u vezi sa propustima, sukobima u zakonima, pomešanim pravnim tradicijama, uključujući oblasti u kojima se zakoni preklapaju ili nedostaju. Jedan od suštinskih kriterijuma za napredak u procesu evropske integracije jeste da se komunitarno pravo EU prenese u naš domaći pravni poredak. Potpuni prenos će se ostvariti postepeno kroz usklađivanje zakona.

Samim tim, u nastojanju da se ostvari napredak u pravcu zakonodavnog okvira i okvira politika u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, dodatno ćemo ulagati u konsolidaciju takvog okvira, menjanjem postojećih zakona i izradom novih zakonskih akta, uključujući primenu zakona (vidi Poglavlje 1). Ovo će neposredno doprineti tome da se obezbedi efektivna borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. U tom pravcu, Kosovo će do 2020. god. **obezbediti efektivnu primenu i sprovođenje zakona i politika za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.**

Primena i sprovođenje politika i zakona o borbi protiv organizovanog kriminala mogu biti efektivni i uspešni samo ako se prilikom izrade politika i zakona uzmu u obzir potrebe i kapaciteti institucija. Za održivu primenu politika i zakona potrebno je pažljivo planiranje na osnovu dokaza (vidi Poglavlje 1). Za efektivno sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, neophodno je višestruko institucionalno angažovanje, kao i podrška javnosti.

U tom smislu, kosovske institucije će unaprediti proces izrade politika i zakona i ulagaće u unapređenje komunikacije i kontakta sa javnošću, u pogledu sprečavanja i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Štaviše, rad na sprečavanju korupcije biće unapređen kroz ocenjivanje mandata Agencije za borbu protiv korupcije, tako što će se usredsrediti pažnja podizanju svesti, obrazovnim programima i drugim merama. Te mere će biti usmerene na sve relevantne državne institucije i obezbediće da javnost razume i određene uloge tih institucija u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i da vidi ozbiljnost i posvećenost u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Za efektivnu primenu i sprovođenje politike i zakona o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala neophodne su jake agencije za sprovođenje zakona i pravosudne institucije. Sa druge strane, za to su potrebni dovoljni kapaciteti i stručnost za istragu i krivično gonjenje složenih slučajeva korupcije i organizovanog kriminala, uključujući aspekt međunarodne saradnje. U tom pogledu, dodatno ćemo ojačati strukture, posebno sa ciljem da se obezbedi potpuno funkcionisanje šeme zaštite svedoka i mehanizmi za oduzimanje imovine stečene kroz organizovani kriminal i druga krivična dela.

Takođe, potrebna je odgovarajuća saradnja i koordinacija između institucija, kao i međunarodna saradnja u oblasti prava i sprovođenja zakona. U tom pogledu, dodatno ćemo unaprediti saradnju između agencija zaduženih za sprovođenje zakona i pravosudnih institucija, i pojačati napore u cilju učlanjenja u regionalne, evropske i međunarodne organizacije i mehanizme u oblasti bezbednosti i pravosuđa, i kada je to potrebno, Kosovo će dodatno razviti svoje politike i zakonske odredbe.

Još jedan važan aspekt je dostupnost i pouzdanost statistike. Institucije vladavine prava često ukazuju na sukob podataka u pogledu dostignuća i izazova u borbi protiv

korupcije i organizovanog kriminala. Pouzdana i blagovremena statistika od suštinskog je značaja za pripremanje kvalitetnih i dobro zasnovanih zakona i politika za sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ovo je delimično tako zbog veoma složene prirode ove pojave a delimično zbog ograničenog iskustva u oblasti prikupljanja i obrađivanja činjeničnih podataka. Da bi to rešilo, Kosovo će obezbediti sistematsko i dosledno monitorisanje, analiziranje i prijavljivanje slučajeva korupcije i organizovanog kriminala.

U tom pravcu, institucije zadužene za sprovođenje zakona i pravosuđe će povećati nivo sakupljanja i obrađivanja kvantitativnih i kvalitativnih podataka (vidi Poglavlje 1). Da bi se to ostvarilo, unapredićemo stručne kapacitete i povećati odgovornost naših institucija, i uvećati transparentnost u finansiranju političkih stranaka.

- *Profesionalizam i odgovornost institucija*

Kosovo ima za cilj da obezbedi uspešnu borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, imajući u vidu trenutno stanje stvari u pogledu stručnih kapaciteta i institucionalne odgovornosti, to može biti ambiciozan zadatak.

Da bi bilo u stanju da se bori protiv korupcije i organizovanog kriminala, Kosovo će do 2020. god. **povećati profesionalizam i odgovornost institucija odgovornih za sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.**

U tom pogledu, obezbedićemo odgovornost Specijalnog tužilaštva (STK) prema Tužilačkom savetu Kosova (TSK). Pored toga, očigledno je da kapaciteti ABPK za efektivno ipunjavanje svog mandata nisu na odgovarajućem nivou, posebno u pogledu rešavanja slučajeva sukoba interesa. Kosovo će ulagati dodatne resurse u podizanju profesionalnih kapaciteta u tom pogledu.

Još jedan preduslov za uspešno sprečavanje i borbu protiv korupcije, jeste bolja javna nabavka. Bez obzira na često amandamentiranje relevantnih zakona i vladino nastojanje da uskladi zakone o javnoj nabavci sa evropskim standardima, javna nabavka se smatra od strane mnogih nacionalnih i međunarodnih aktera kao najkorumpirajniji sektor u javnoj službi. Stoga, uspostavićemo u celosti funkcionalan sistem da bismo obezbedili potpunu transparentnost i odgovornost za korišćenje budžetskih sredstava i preduzećemo efektivne mere u slučajevima u kojima se postupak javne nabavke ne primenjuje i ne poštuje na adekvatan način. Obezbedićemo blagovremenu primenu „Crnog spiska“ u svim fazama javne nabavke.

Osiguračemo pogodan sistem kontrola i balansa između izvršne vlasti, zakonodavstva i sudstva. Nakon usvajanja Ustava Republike Kosova u 2008, Ustav garantuje podelu vlasti i nezavisnosti sudstva. Stoga zakoni moraju pridoneti realizaciji cilja uspostavljenog u Ustavu i osigurati da sudstvo ima nezavisnost i istovremeno pogodne mehanizme odgovornosti koji će osigurati da nijedna od institucija neće imati mogućnost za zloubotrebu vlasti.

- *Finansiranje političkih stranaka*

Važan element za demokratski razvoj na Kosovu jeste finansiranje političkih stranaka. Međutim, finansiranje političkih stranaka nije adekvatno i dovoljno transparentno, posebno kada govorimo o donacijama pravnih subjekata koji pružaju robu ili usluge javnoj upravi, i o definisanju rokova za objavljivanje finansijskih izveštaja istih. Samim tim, Kosovo će do 2020. god. **poboljšati transparentnost finansiranja političkih stranaka.**

Ovo će neposredno doprineti efektivnoj primeni i sprovođenju zakona i politika za borbu protiv korupcije, a samim tim doprineti i demokratizaciji političkih stranaka i zadovoljavanju političkih kriterijuma iz Kopenhagena. U tom pogledu, uvećaćemo javnu transparentnost u pogledu finansiranja političkih stranaka, korišćenju finansijskih donacija, i u pogledu objavljivanja finansijskih izveštaja. Ovo će, takođe, doprineti tome da političko rukovodstvo postane sposobno da se čvrsto bori protiv korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima.

Pored toga, zdrav i napredan izborni sistem će, takođe, doprineti predstavnicima političkih stranaka koji će braniti javno dobro i javni interes kroz efektivnu borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Još jedna oblast jeste sukob interesa u vezi sa dodeljivanjem javnih ugovora preduzećima koja finansiraju izborne kampanje političkih stranaka. Dodatno ćemo urediti pitanje primanja donacija od pravnih subjekata koji pružaju robu ili usluge javnoj upravi, uključujući uvođenje obaveza za političke stranke da koriste samo jedan bankovni račun i uvođenjem i sprovođenjem strogih pravila o podnošenju izveštaja o finansiranju političkih stranaka, i o transparentnosti izvora i prometu finansijskih sredstava.

2.3. Efektivna vladavina prava

U radu na sprečavanju i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, vladavina prava ostaje jedan od ključnih preduslova za napredak Kosova u procesu evropske integracije. Samim tim, Kosovo će do 2020. god. **uspostaviti efektivnu vladavinu prava.**

Do sada smo sprovedeli broj reformi u vezi sa pravnim razvojima i institucionalnim uređenjem usmerenim na konsolidaciju institucija zaduženih za sprovođenje zakona, koje su sposobne da se bore protiv korupcije i organizovanog kriminala. Osim toga, sprovedeli smo reforme u pravosuđu sa ciljem da se povećaju nezavisnost, nepristrasnost i delotvornost sudova i tužilaštava. U oblasti pravosuđa, razviće se strateška studijska dokumenta da bi se ova oblast unapredila.

Proces liberalizacije viza sa EU doveo je novu situaciju u pravcu potpunog prenošenja komunitarnog prava EU u naše domaće zakone, gde će ovaj proces poslužiti kao glavni činilac za razvoj naprednih zakona i politika koja će borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala učiniti efikasnijom. Ovo će, takođe, imati važan uticaj na predstojeće faze evropske integracije u smislu usklađivanja određenih delova zakona sa

komunitarnim pravom EU u oblasti vladavine prava.

Bez obzira na to, u radu na ostvarivanju evropskih standarda i primeni najboljih međunarodnih praksi, izmenićemo ustavne odredbe kojima se uređuje sastav sudskih institucija, čime ćemo uvesti nepristranost i nezavisnost istih. U pogledu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, naš cilj je da uspostavimo pravni sistem koji je koherentan i konsistentan, i koji obezbeđuje kontinuirano usklađivanje sa komunitarnim pravom EU. U nastojanju da rad na sprečavanju i borbi protiv korupcije učinimo efikasnijim, angažovaćemo se na tome da naš pravni sistem učinimo koherentnijim i konsistentnijim, i da ojačamo naše pravosuđe.

- *Koherentan i konsistentan pravni sistem*

Za proces evropske integracije potreban je strog, disciplinovan i dobro organizovan proces usklađivanja i približavanja domaćih zakona sa komunitarnim pravom EU. Međutim, da bismo uspostavili održiv pravni sistem, moramo da uskladimo naše zakone. Preklapajući i sukobljeni zakoni i politike često utiču na organizaciju, funkcionisanje i rad naših institucija koje su odgovorne za sprečavanje i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Samim tim, Kosovo će do 2020. god. uspostaviti **koherentan i konsistentan pravni sistem** (vidi Poglavlje 1).

U tom pogledu, Kosovo će izmeniti i dopuniti zakone kojima se uređuje mandat Agencije za borbu protiv korupcije i tužilaštva, da bi se izbeglo funkcionalno preklapanje u nadležnostima ove dve institucije. Ovo će doprineti efikasnijoj borbi protiv korupcije. Pored toga, dok ispitujemo nivo kompatibilnosti naših zakona, moramo da obezbedimo da su naši zakoni i podzakonska akta kompatibilni sa zakonima EU.

- *Jako pravosuđe*

Dobro funkciona demokracija treba jako pravosuđe koje je u stanju da se bori protiv različitih oblika korupcije i organizovanog kriminala. Da bi smo uspostavili jako pravosuđe moramo da obezbedimo dovoljno finansijskih, i stručnih resursa, reviziju generalnih uslova za imunitet sudija i tužilaca, i ostalih resursa za pravosuđe u cilju povećanja njegove nezavisnosti i nepristrasnosti. Naširoko je prihvaćeno da je rad pravosuđa na Kosovu često narušen zbog spoljašnjih interferencija, uključujući političke interferencije. Stoga, Kosovo će do 2020. god. **uspostaviti jako pravosuđe**, koje je u velikoj meri bez spoljnih uticaja.

U tom pogledu, obezbedićemo odgovarajuće finansijske, stručne i druge resurse koje će učiniti pravosuđe otpornim na spoljašnji uticaj u bilo kom obliku. Još jedan problem je taj da pravosuđe na Kosovu nije dovoljno efikasno. Neefikasnost pravosuđa na Kosovu rezultat je različitih činilaca, uključujući nedovoljne kapacitete. To negativno utiče na opštu pouzdanost ovog sistema. Takođe, efektivno ćemo se pozabaviti velikim brojem zaostalih predmeta kroz nov, strukturni pristup koji preslikava novo usvojene zakone o reformi pravosuđa. U tom smislu, unapredićemo i upravljanje i upotrebu informacija. Problem koji istrajava sve ove godine jeste veliki broj zaostalih predmeta i odlučni smo

u tome da delotvorno rešimo taj problem.

Osiguračemo da će se razjasniti prodecure za disciplinske/krivične istrage protiv sudija i tužilaca.

3. Privredni razvoj

U dugoročnom smislu, svaka zemlja u pristupanju EU mora da uspostavi funkcionalnu tržišnu ekonomiju. Ovaj preduslov pomaže da se ispune kriterijumi iz Kopenhagena u vezi sa sposobnošću da se suoči sa tržišnim silama unutar Unije. Brz privredni razvoj, u smislu i stopi i održivosti, od presudnog je značaja ako želimo da pratimo model „tržišne ekonomije“ EU. Za ovo su potrebni dobro ekonomsko upravljanje, ekonomска konkurentnost, okruženje pogodno za ulaganja i slobodno kretanje građana, potonje u cilju unapređenja veština i pristupa radnoj snazi na tržištu EU.

U toku posleratnog perioda Kosovo je ostvarilo postepen pozitivan privredni rast, koji je prvenstveno vođen privatnim sektorom, naročito od 2008. god. Privatni sektor i dalje ima pozitivnu ulogu u tom rastu, mada sa smanjenim uticajem, što odražava opšti makroekonomski predeo u regionu i šire. Međutim, ovaj tempo privrednog rasta još uvek ne zadovoljava naše potrebe, imajući u vidu nivo opšteg socio-ekonomskog razvoja (koji je pod stalnim izazovima zbog visoke stope nezaposlenosti i siromaštva) i perspektivu da postanemo konkurentna tržišna ekonomija koja je u stanju da se suoči sa tržišnim silama u EU.

Naša privreda je u velikoj meri ostala zaštićena od krize u evrozoni, zbog ograničene integracije na međunarodnim finansijskim tržištima i slabe izvozne osnove. Finansijski sektor i dalje uživa visok nivo održivosti u stopi likvidnosti i kapitala. Međutim, visoke kamatne stope dovode do nedovoljnih ulaganja. Uprkos fluktacijama, uglavnom zbog razvoja u zemljama evrozone u proteklim godinama i usporavanja procesa privatizacije, direktnе strane investicije imaju pozitivan uticaj na finansiranje postojećeg deficit-a na računu i na druge investicije. Domaće investicije uglavnom su orijentisane ka stranim preduzećima za uvoz robe, dok se sredstva iz penzionog fonda ulažu u međunarodne finansijske instrumente, zbog nepostojanja instrumenata za ulaganje na Kosovu i opštih propisa.

Naša privreda je suočena sa velikom stopom trgovinskog deficit-a, što i dalje negativno utiče na privredni rast, gde se uvoz roba pokriva sa samo oko 10% izvoza. Razlog tome uglavnom potiče od trgovine uslugama, gde postoji ograničeni kapacitet za stvaranje dodate vrednosti za privredu i otvaranje novih radnih mesta. Fiskalna situacija, sa druge strane, ostaje stabilna kako u smislu prihoda tako i u smislu rashoda, što pozitivno doprinosi privrednom rastu, posebno u vreme kada je privatni sektor suočen sa poteškoćama. Opšti prihodi konstantno su u značajnom porastu, u čemu preovlađuju prihodi od carine. Povećanje domaćeg poreza bi obezbedilo manje oslanjanje na budžet iz prihoda od carine.

Naša privreda ima potencijal za rast i održiv razvoj. Imamo nekoliko komparativnih prednosti za privlačenje domaćih i stranih investicija i za povećanje izvoza: mlada radna snaga, neiskorišćeni prirodni resursi, poljoprivredno zemljište dobrog kvaliteta i pristup regionalnim i EU tržištima.

Na putu ka EU, **imat ćemo održivu i konkurentnu tržišnu ekonomiju sa brzo rastećom privredom**. Da bi se ostvario ovaj cilj, uspostaviti će se dobro upravljanje ekonomijom, konkurentnu tržišnu ekonomiju, okruženje pogodno za investicije i slobodno kretanje građana, robe i kapitala u EU.

3.1. Dobro ekonomsko upravljanje

Naša privreda je u tranziciji. Prešla je sa planirane na otvorenu tržišnu ekonomiju. Imajući u vidu zaostavštinu iz prošlosti, ekonomsko upravljanje je okarakterisano razvojnim procesima, mehanizmima i kapacitetima, koji, kada postanu konsolidovani, mogu poslužiti za razvoj privatnog sektora, brži rast i održivi razvoj zemlje.

U tom pogledu, cilj je da se do 2020. god. **postigne dobro ekonomsko upravljanje**, koje će poslužiti tome da se obezbede bolje usluge za građane, a da se pri tom ne ugrozi dobro održavana makrofiskalna stabilnost.

To će se ostvariti kroz proces održivog kreiranja i upravljanja politika, upošljavanjem potencijala kojeg imaju ljudski i fizički resursi da bi se stvorio održiv rast, smanjila stopa nezaposlenosti i otklonilo siromaštvo. U tom pogledu, održaćemo makrofiskalnu stabilnost, razviti i sprovesti Nacionalnu razvojnu strategiju, obezbediti dosledno planiranje Srednjoročnog okvira troškova (SOT) i godišnjeg budžeta, i razviti dovoljno institucionalnih kapaciteta za funkcionalnu tržišnu ekonomiju i ekonomsku integraciju u EU. Osim toga, obezbedićemo dovoljno kvalitetnu i kvantitativnu statistiku, efektivno ćemo primeniti i ojačati standarde korporativnog upravljanja, i adekvatno upravljati javnom aktivom i imovinom.

- *Makrofiskalna izdrživost*

Uprkos poteškoćama skorijih godina, Kosovo je uspelo da održi makrofiskalnu stabilnost bez daljeg slabljenja opšteg nivoa socio-ekonomskog razvoja. Privredni rast je u proteklim godinama praćen kontinuiranim rastom opštih budžetskih troškova kao deo bruto domaćeg proizvoda (BDP). Uprkos mnogim potrebama, naš državni budžet ponekad je imao višak. Značajno povećanje javnih kapitalnih ulaganja od 2008. godine, dovelo je do postepenog povećanja deficit-a, ali je isti zadržan pod kontrolom, na umerenoj stopi od oko 3%.

Kroz Vladinu Izjavu o Srednjoročnim Prioritetnim Politikama (VISPP) 2014-2016 i SOT, Vlada Kosova je postavilo jedno od najvažnijih načelnih prioriteta održavanje makrofiskalne stabilnosti u srednjoročnom periodu i da se ista održi u dugoročnom periodu. Nova Fiskalna pravila, kao deo izmenjenog i dopunjeno ZAKONA o upravljanju

javnim finansijama i odgovornostima, od 2014. god. predviđa neka ograničenja za održavanje makrofiskalne stabilnosti, uključujući, između ostalog, držanje pod kontrolom nivo dugova i ograničavanje opšteg deficit-a budžeta na 2% BDP.

Strukturne reforme su preduzete u poreskom sistemu u cilju stimulisanja privatnih investicija kroz veći promet novca, što bi ostvarilo veće prihode. Međutim, rezultati nisu bili onoliko obećavajući koliko je planirano.

Sa druge strane, stanje u privredi je puno izazova. Bilans plaćanja je stalno bio negativan jer naša privreda u velikoj meri zavisi od uvoza robe. Kosovo je uvelo evro kao valutu i nema monetarnu politiku, što se odražava na fluktaciju nivoa inflacije, u zavisnosti od cena uvezenih proizvoda. Prilagođavanje bilansa plaćanja moglo bi se ostvariti većom produktivnošću i konkurentnošću našeg tržišta. Imajući u vidu potrebu za unapređenjem socio-ekonomskog stanja, Vlada se našla pred izazovom da poveća rashode, posebno za infrastrukturu i za šeme socijalne zaštite.

Cilj je da se do 2020. god. **obezbedi makrofiskalna održivost** i razvije makroekonomski okvir koji bi podržao dobro ekonomsko upravljanje i donošenje odluka, što bi doprinelo brzom privrednom rastu i opštem razvoju. U tu svrhu, trebalo bi usvojiti i realizovati nacionalnu razvojnu strategiju kao opšti dugoročni razvojni okvir za druge vrste srednjoročne i sektorske politike. Unapređemo srednje- i dugo-ročno planiranje prioriteta javnih politika i SOT, da bolje ciljamo formulisanje i sprovođenje politika. Takođe, imamo za cilj da stranu pomoći usmeravamo na osnovu prioriteta zemlje i da povećamo transparentnost, odgovornost i druge neophodne kapacitete za upravljanje tim sredstvima (vidi Poglavlje 1).

Štaviše, promovisacemo fiskalnu disciplinu da bismo održali stabilnost budžeta. Dok će se za budžetske prihode iskoristiti sav potencijal, javna potrošnja će zadovoljiti društvene potrebe tako što se neće povećati opšti deficit. Efikasnu i efektivnu javnu potrošnju trebalo bi obezbediti u skladu sa načelima EU i međunarodno priznatim načelima upravljanja javnim finansijama, uključujući određivanje budžeta, nabavku i procenu uticaja javnih investicija. U odsustvu monetarne politike, uložićemo napore u to da održimo nivo inflacije, delimično povećanjem odnosa između izvoza i uvoza. Obezbedićemo bankarski bilans da bismo smanjili uticaj mogućeg finansijskog šoka po finansijski sektor.

Pored toga, poduzeće se mere za unapređenje okruženja za razvoj privatnog sektora, sprečavanjem i smanjenjem neformalne ekonomije. Održavaće se jednostavan poreski sistem i politika koja će stimulisati investicije i javno privatna partnerstva, posebno u industrijskom sektoru. Ovo će imati pozitivan uticaj na proizvodnju i izvoz, kao i na povećanje domaćih prihoda i postepeno smanjivanje zavisnosti od prihoda sa granice.

Da bi sačuvali makrofiskalnu održivost osiguraćemo ispunjavanje zahteva koji proizlaze iz procesa SSP. U ovom pogledu, osiguraćemo stabilni institucionalni okvir, postićemo obimnu liberalizaciju cena i transakciju tržišnog i tekućeg računa, osiguravajući

istovremeno fiskalnu konsolidaciju. Ove mere će se podržati ojačavanjem privatnog sektora, dobro promišljenim upravljanjem finansijskog sektora, kao i osnivanjem stabilnog i transparentnog zakonskog i regulativnog okvira.

- *Nacionalna razvojna strategija pod primenom*

Skorijih godina naša zemlja je pojačala reforme usvajanjem različitih sektorskih strategija. Ovaj napredak su priznali svi akteri, uključujući EU u njenom Izveštaju o napretku i Studiji izvodljivosti. Međutim, jednako je prepoznato da je strateški okvir za privredni razvoj podeljen, zbog čega su srodna sektorska strateška dokumenta često nekoordinisana i nedosledna.

Vlada je usvojila DSPP, kao okvir za utvrđivanje prioriteta za period 2014-2016, zajedno sa Akcionim Planom Ekonomске Vizije Kosova (APEVK) 2011-2014, Vladinim programom 2011-2014, trogodišnjim SOT i drugim sektorskim dokumentima. SOT je ključni dokumenat koji Vladine prioritete povezuje sa budžetom. Međutim, u dijagnostičkoj fazi zaključeno je da ima prostora da se poboljša usklađivanje prioriteta sa budžetom.

Doslednost, kontinuitet i pouzdanost strateških dokumenata ključne su stvari za ekonomsko upravljanje. U odsustvo toga, strategije i politike verovatno bi bile privremene a samim tim ne bi uspele da podrže neophodne ekonomске reforme. Stoga, postoji potreba za obuhvatnom razvojnom strategijom koja će se pažljivo promisliti u saradnji sa široko zasnovanim partnerstvom i kroz podršku svih sektora društva.

Samim tim, **usvojićemo nacionalnu razvojnu strategiju** koja utvrđuje prioritete i ciljeve. Ista bi trebalo da bude dovoljno primenjena do 2020. god. u cilju postizanja održivog socio-ekonomskog razvoja.

U smislu toga, trebalo bi da se ostvari brz privredni rast zajedno sa efikasnom upotrebom resursa i održivom zaštitom životne sredine. Nacionalnu razvojnu strategiju ćemo usvojiti kroz transparentan, inkluzivan i konsultativan proces. Ista bi trebalo da odredi načine za otklanjanje siromaštva i unapređenje kvaliteta života građana, razvoj našeg bogatog društvenog kapitala, negovanje regionalne saradnje i promovisanje uloge Kosova na međunarodnom nivou.

Svrha takvog dokumenta je da se obezbedi opšti okvir za razvoj i predvodi izrada srednjoročnih i sektorskih strateških dokumenata, u cilju obezbeđivanja koordinisanog i konsistentnog ekonomskog upravljanja i odlučivanja, zajedno sa dugoročnom vizijom. Ovo bi, takođe, obezbedilo kontinuitet u vreme tranzicije sa jedne vlade na drugu, bez promene opšteg kursa zemlje i obezbeđivanjem kontinuiteta u politici oporezivanja i trgovine, koja je od ključnog značaja za domaće i strane investitore.

- *Konsistentan SOT i planiranje budžeta*

Nacionalna razvojna strategija će podržati bolje procese srednjoročnog planiranja i određivanja budžeta. Jedan od izazova po ekonomsko upravljanje jeste izbor prilikom

određivanja prioriteta za dodelu javnih sredstava. Državni budžet sam po sebi mora da proizvede nepristrasne, i u isto vreme održive društvene rezultate u pogledu potencijalnih resursa.

SOT je trogodišnje projektno planiranje na osnovu godišnje revizije i doprinosa vladinih institucija. APEVK, DSPP i SOT su postojeća obuhvatna strateška dokumenta. Međutim, dijagnoza ukazuje na to da je postojeći strateški okvir fragmentiran i da bi dodata sredstava iz budžeta trebalo da bolje zadovolji realne potrebe i kapacitete. Za nove predloge politika potrebno je robusno proceniti uticaj budžeta i trebalo bi ga usvojiti samo ako su budžetska sredstva u celosti na raspolaganju. Ako se to ne desi, može doći do neadekvatne potrošnje u namenske svrhe i može se narušiti vrednost SOT.

Stoga, cilj je da se obezbedi dobro ekonomsko upravljanje **unapređenjem okvira, gde SOT ima istaknuto ulogu** u odnosima između makroekonomskih, srednjoročnih fiskalnih mogućnosti i strukturnih reformi, kao i ocene uticaja politika na budžet. U tu svrhu, analiziraćemo politike i predloge zakona ne samo u smislu uticaja na budžet, već i u smislu postizanja održivih društvenih rezultata. Imaćemo transparentne i odgovorne mehanizme za određivanje godišnjeg budžeta, na osnovu makroekonomskih projekcija, što će obezbediti uravnoteženu raspodelu po sektorima, kao i zdravo upravljanje i kontrolu budžeta, naročito u pogledu kapitalnih investicija. Trebalo bi osmisliti i primeniti merljive pokazatelje da bi se obezbedila efikasnost, efektivnost i ekonomizacija javnih sredstava (vidi Poglavlje 1).

- *Institucionalni kapaciteti*

Za stvaranje funkcionalne tržišne ekonomije i za ekonomsku integraciju u EU potrebno je jasno shvatanje neophodnih reformi i propisno upravljanje datim procesom. Stoga, Kosovo će do 2020. god. **ojačati institucionalne kapacitete da bi obezbedilo funkcionu tržišnu ekonomiju i ekonomsku integraciju u EU.**

Ovo obuhvata širok spektar strukturnih reformi koje doprinose unapređenom ekonomskom upravljanju i konkurentnosti i rasta privrede. Ovo ćemo ostvariti povećanjem kapaciteta naše privrede da se efektivno nosi sa tržišnim silama u EU. Takve reforme obuhvataju: ulazak na tržište i izlazak iz njega, pravni sistem, ljudski i fizički kapital, i sektorsku i preduzetničku strukturu. Dovoljni institucionalni kapaciteti u sva ova četiri aspekta na kraju će se uglavnom meriti nivoom liberalizacije naše privrede sa nivoom EU, i trgovinskim bilansom sa istom. Glavni pokazatelj nivoa naše integracije na tržištu EU jeste trgovinska razmena: sa oko 34,7% izvozne potražnje u 2013. god. i 42% ukupnog uvoza, gde je EU naš glavni trgovinski partner.

U smislu ulaska na tržište i izlaska sa njega, glavni cilj je da se doprinese privrednom razvoju usredsređivanjem na liberalizaciju tržišta, što obuhvata tri elemenata: olabljivanje ili uklanjanje vladinih ograničenja za domaći promet, cene i tržišta, spoljašnji promet, i omogućavanje slobodnog ulaska firmi na domaća tržišta.

Do sada je ostvareno nekoliko važnih dostignuća: smanjene su barijere za ulazak na tržište, što je priznala Svetska Banka boljim rangiranjem na spisku Poslovanja sa 128. mesta u 2012. god. na 98. mesto u 2013. godini, skoro u celosti liberalizovani međunarodni prometi (za netarifne barijere za trgovinu uz prosečnu tarifnu stopu od 4,8% za sve proizvode) i primenjeni su standardi kontrole kvaliteta proizvoda i usluga (izdavanje licenci i uslovi obeležavanja proizvoda), i razvijen je privatni sektor uvođenjem politike i mera za stvaranje uslova za ulazak novih firmi na tržište i privlačenje direktnih stranih investicija (DSI).

U predstojećem periodu, dodatno ćemo povećati institucionalne kapacitete za efektivno sprovođenje zakona, registraciju i stečaj privrednih subjekata, konkurentnost, zaštitu prava intelektualne i industrijske svojine, kvalitetnu infrastrukturu, tržišni nadzor i bezbednost hrane. Da bismo ostvarili ovaj cilj, sprečićemo prevare, korupciju i birokratiju, i boriti se protiv istih na svim nivoima, što je neophodan preduslov, i dodatno ćemo domaće zakone približiti komunitarnom pravu EU.

Svrha pravnog sistema za funkcionalnu i susretljivu tržišnu ekonomiju jeste da se obezbedi efektivna vladavina prava, što znači definisanje pravila igre i davanje prava i sredstava pojedincima da sprovode ista. Za vladavinu prava potreban je dobar pravni osnov koji izbegava troškove, nedoslednosti, neizvesnosti i ograničava mogućnosti za zloupotrebe koje mogu uticati na integritet i produbiti nepoverenje u sam pravni sistem. Takođe, potrebne su jake i sposobne institucije za sprovođenje vladavine prava kao osnove za razvoj privatnog sektora. U tom kontekstu, definisaćemo i zaštiti prava svojine, skup pravila za razmenu tih prava, uspostaviti pravila za ulazak u produktivne delatnosti i izlazak iz njih, i za promovisanje konkurenčnog nadziranjem tržišne strukture i ponašanja, kao i ispravkom tržišnih propusta.

Ljudski i fizički kapital čini treći aspekt strukturnih reformi koje ćemo sprovesti u cilju uspostavljanja funkcione tržišne ekonomije i integracije na tržište EU. Uspostavićemo efektivne institucije koje su sposobne da razviju ljudski kapital koji zadovoljava potrebe tržišta. Produktivnost na radu će se povećati kroz unapređenje znanja i veština radnika, pomoću visokokvalitetnog obrazovnog sistema, kako formalnog tako i neformalnog, posebno strukovnog obrazovanja. Ovo obuhvata obezbeđivanje ravnopravnog pristupa obrazovanju i obuci, stvaranje određenih vrsta obrazovnih aktivnosti koje pojedince ekonomski osnažuju, efikasno upravljanje školama i drugim ustanovama, kao i pravično i efikasno finansiranje obrazovanja.

Naše društvo je suočeno sa nedovoljnim brojem naučno kvalifikovanog kadra, malim brojem studenata na doktorskim studijama, nedovoljnom laboratorijskom opremom i neadekvatnim tehničkim znanjem, dok istraživačka zajednica ostaje prilično izolovana od ostatka sveta. Stoga, značajno ćemo **unaprediti kvalitet prosvetnog sistema**, posebno kroz usmeravanje naše politike na razvoj preduzetničke kulture i na jačanje saradnje između prosvetnog i poslovnog sektora.

Sa druge strane, fizički kapital utiče na industriju i tržišnu produktivnost. Važni koraci

su napravljeni u pravcu izgradnje neophodne infrastrukture koja podstiče razvoj poslovanja. Međutim, moramo da učinimo puno više u smislu unapređenja fizičke infrastrukture da bi se dostigao konkurentni nivo. Stanje je znatno bolje u sektoru informacione i komunikacione tehnologije. Statična telefonska linija je manje razvijena u poređenju sa mobilnom telefonijom u smislu pokrivenosti teritorija i stanovništva. Međutim, nivo konkurentnosti u sektoru mobilne telefonije je među najnižim, zbog čega su cene među najvišim u regionu.

Dok ostaju izazovi u pogledu održive proizvodnje i snabdevanja električne energije, distribuciona infrastruktura je zastarela i nema dovoljno kapaciteta, i zbog toga zahteva velike investicije da bi se popravila konsistentnost u snabdevanju i smanjili tehnički gubici. Infrastruktura prirodnog gasa je ozbiljno oštećena i pokvarena, zbog čega su potrebna velike investicije da bi se povratila njena funkcionalnost. Slično tome, u drugim sektorima kao što su javno grejanje, sektor vodosnabdevanja, upravljanje otpadom i deponijama, težićemo tome da ulažemo u povećanje kapaciteta proizvodnje, obrade i distribucije, dok ćemo istovremeno rešavati pitanja ispostavljanja i naplate računa za pružene usluge.

Četvrti aspekt funkcione tržišne ekonomije i kapaciteta za ekonomsku integraciju u EU jeste sektorska struktura i struktura preduzeća. Na Kosovu 98% firmi su uglavnom porodična mala i srednja preduzeća (MSP) sa do desetoro zaposlenih. Iako se poslovanja energično pokreću, većina firmi ne ostvari značajniji rast. Samim tim, svi relevantni akteri će blisko i zajedno raditi na tome da se privreda zemlje pretvori u ekonomiju određene razmere gde će veće firme biti više nagrađivane u smislu finansija i ljudskih resursa za inovacije, konkurentnost, krajnji doprinos u poboljšanju trgovinskog bilansa. Optimalni sastav sektora preduzeća (mešavina velikih i malih firmi) od presudnog je značaja za našu mogućnost dugoročnog rasta.

- *Kvalitet i kvantitet statistika*

Statistike su od suštinskog značaja za kreiranje politika u svakoj sferi društva. Pouzdane i blagovremene raspoložive statistike od ključnog su značaja za analizu nivoa i trendova socio-ekonomskih pojava kao što su siromaštvo, nezaposlenost, obrazovanje, zdravstvena zaštita, životna sredina i industrija. Statistike su veoma važna komponenta u procesu integracije u EU, gde je neophodno pridržavati se određenih načela, kao što su kvalitet, pokrivenost, transparentnost, poverljivost i pristup statističkim podacima.

Kosovo je prošlo kroz značajne reforme u ovoj oblasti i konsoliduje pravni okvir i okvir politika. Međutim, postoje mnogi problemi koji se moraju rešiti da bi se uspostavila kompatibilnost sa statistikama EU, uključujući dijapazon i učestalost statistika, koordinaciju između institucija i razvoj ljudskih kapaciteta.

Obezbedićemo dovoljno kvalitativne i kvantitativne statistike u skladu sa načelima i standardima EU do 2020. godine, u čemu su sakupljanje, klasifikacija i kvalitet podataka, pravljenje uzorka i pouzdanost od posebnog značaja. U tom pogledu, koordinacija

između različitih institucija oko sakupljanja i objavljivanja zvaničnih statistika biće ojačana, kao i pokrivenost statistika u ključnim sektorima, kao što su životna sredina i migracija.

Osim toga, povećaćemo učestalost objavljivanja zvaničnih statistika, posebno u smislu nacionalnih računa koji će biti na raspolaganju na mesečnoj i tromesečnoj bazi. Takođe moramo osigurati statisitke o zaposlenosti i poboljšati aktualne statistike o nezaposlenosti. Nastavićemo da jačamo saradnju sa krajnjim korisnicima da bi sastavljanje statistika bilo u skladu sa njihovim potrebama. Preduslov za postizanje ovog cilja jeste obezbeđivanje dovoljno budžetskih sredstava za razvoj ljudskih kapaciteta, uz posebnu pažnju usmerenu na informacionu tehnologiju, koja bi obezbedila punu nezavisnost od spoljnih stručnjaka, kao i dugoročnu održivost.

- *Standardi korporativnog upravljanja*

Kao što je prikazano u dijagnostičkoj fazi, Kosovo je u ranim fazama razvoja i sprovođenja korporativnog upravljanja u privredi. Pravni okvir za javna preduzeća (JP) utvrđuje načela korporativnog upravljanja, u skladu sa međunarodno priznatim načelima, i uspostavlja uslove podnošenja izveštaja i odgovornosti da bi se olakšao odgovarajući nadzor delatnosti. Međutim, JP su pred izazovom zbog delimične zavisnosti od vladinih subvencija, tehničkih i poslovnih gubitaka, kao i niske stope naplate računa. Ovo dovodi do malobrojnih ulaganja i nesposobnosti da se unapredi pružanje usluga. Takođe, smatra se da je korupcija velika, što ima negativan uticaj na privlačnost za strane investicije.

U smislu toga, do 2020. god. ćemo **uspostaviti i primeniti standarde korporativnog upravljanja**, u celosti u skladu sa komunitarnim pravom EU. Kroz modernizaciju u ovoj oblasti, biće ojačani kapaciteti takvih preduzeća u skladu sa korporativnim pravom EU i međunarodnim standardima podnošenja finansijskih izveštaja. Ovo će, takođe, doprineti slobodi osnivanja preduzeća preko granica, negovanju poslovne efikasnosti i konkurentnosti, čime će se, takođe, privući DSI, i ubrzati privredni rast, kao i opšta konkurentnost privrede.

Konkretnije, obezbedićemo primenu zakona o korporativnom upravljanju koji je u skladu sa komunitarnim pravom, kao i načela etike. Da bi se upotpunio pravni okvir u oblasti korporativnog prava, primeniće se pravila o vršenju obračuna i revizije u preduzeću, a regulatorno telo za vršenje obračuna i revizije u preduzećima će postati funkcionalno. Ovo će obezrediti usklađivanje dužnosti preduzeća za podnošenje i objavljivanje finansijskih izveštaja na transparentan način. Sa druge strane, unapredićemo kapacitete lica čije je zanimanje u ovoj oblasti, razvijanjem ažurne stručne obuke i plana i programa za kvalifikovanje, koje će organizovati stručna udruženja.

- *Adekvatno korišćenje javne aktive i imovine*

Upravljanje aktivom je veoma važan element u ekonomskom upravljanju, koji pomaže da se unaprede usluge građanima i na kraju doprinese bržem privrednom rastu. Uspostavljen je normativni okvir za aktivu pod javnom upravom, kao što su javne

institucije i još važnije JP. Međutim, potrebno je pokloniti veču pažnju njegovoj primeni.

Stoga, **na adekvatan način ćemo koristiti javnu aktivu i imovinu** u skladu sa načelima upravljanja javnim finansijama i korporativnog upravljanja. U tom pravcu, obezbediće se odgovarajući popis i amortizacija javne aktive, uz posebnu pažnju usmerenu na opštine i JP, uključujući aktivan koja se koristi, koja je prodata i donirana.

Odbori javnih preduzeća, kao ključna tela u lancu donošenja odluka u preduzećima, biće popunjena stručnim članovima prema kriterijumima zasluge, na transparentan i blagovremen način. Obezbedićemo potpunu nezavisnost ovih tela od političkih interferencija radi efektivnog funkcionisanja i strateškog odlučivanja u pogledu upravljanja aktivom i privlačenja investicija radi unapređenja ekonomskog i funkcionalnog učinka. Samim tim, unapričemo rad na monitorisanju i nadgledanju i bićemo strogi u primeni pravila upravljanja aktivom, i kada je to potrebno, preduzećemo ublažujuće mere da bismo obezbedili efikasnost.

- *Produktivan društveni dijalog*

Društveni dijalog obuhvata interes vladinih organa, sindikata (zaposlenih) i privrednih subjekata (poslodavaca). Isti je važan ne samo za dobro ekonomsko upravljanje, nego i doprinosi stvaranju uslova za razvoj konkurentne privrede (vidi Poglavlje 3.2).

3.2. Konkurentna tržišna ekonomija

Konkurentna tržišna ekonomija će ubrzati integraciju u EU obezbeđivanjem toga da je naše tržište u celosti u skladu i strukturno približeno sa pravilima i standardima unutrašnjeg tržišta EU. Ovo će na kraju stvoriti uslove koji podržavaju približavanje Kosovskih zakona i politika sa EU, na svim nivoima i u svim sektorima, kao i njihovu primenu i sprovođenje.

Kosovo će do 2020. god. uspostaviti **konkurentniju tržišnu ekonomiju**. U tu svrhu, izvore finansijskih sredstava ćemo učiniti pristupačnim i pogodnim, obezbeđujući pravičnu konkurenčiju na tržištu, završiti proces privatizacije, razviti MSP, unaprediti istraživanje i razvoj produktivnog društvenog dijaloga.

- *Pogodan pristup finansijskim sredstvima*

Bankarski sistem je u središtu našeg finansijskog sektora okarakterisan stabilnim razvojem kroz godine. Ovaj sektor, sa oko 90% aktive bankarskog sistema skoncentrisane u stranim bankama, predstavlja najvažniji izvor finansiranja i jedan je od najvažnijih stuba stabilnosti naše ekonomije. Regulatorni i nadzorni okvir je postepeno unapređivan da bi se zadovoljili standardi EU, kako za bankarske tako i za druge finansijske institucije.

Stopa rasta srednjoročnih zajmova iznosila je oko 35% BDP, deo BDP koji je još uvek mnogo niži u državama regiona. Međutim, pristup finansijama još uvek nije na željenom nivou i smatra se jednom od ključnih prepreka za firme. Banke su veoma oprezne i

konzervativne u kontroli rizika tako što povećavaju kriterijume za proveru i usporavaju kreditiranje privrede. Ovo sa druge strane ima pozitivan uticaj na postojeći, relativno nizak nivo neotplaćenih zajmova što ne ugrožava održivost bankarskog sistema.

Aktivnost pozajmljivanja predstavlja jedan od glavnih izvora finansijskih investicija u zemlji. Oko 70% zajmova dato je preduzećima. Međutim, pozajmljivanja su više orijentisana prema kratko-ročnim potrebama radnog kapitala i mnogo manja prema kapitalnim investicijama i stvaranju radnih mesta. Povećavanjem ponude kredita i obogaćenjem instrumenata za finansijski razvoj bi trebalo dovesti do sniženja kamatnih stopa, uporedivo sa zemljama regiona. Ovo je ključno za razvoj investicija u privatnom sektoru i stravanju novih radnih mesta i za postizanje adekvatnih stopa rasta potrebno za Kosovsko društvo. Najveći deo zajmova dat je uslužnom sektoru koji u velikoj meri odražava strukturu naše privrede. Međutim, visina kamatne stope i dalje je značajno veća u poređenju sa regionom.

Naš cilj je da se do 2020. god. obezbedi **pogodan pristup finansijskim sredstvima za privatni sektor**. U tom smislu, razvićemo hipotekarno tržište kao jedan od najnerazvijenijih segmenata bankarskog sistema. Rešavanje imovinskih sporova i razvoj pravosuđa radi efektivnog izvršenja ugovora i prinudne prodaje kolaterala, od ključnog su značaja za povećanje konkurentnosti i održavanja poverenja u tržište, što bi doprinelo snižavanju troškova rada banaka, kao i kamatnih stopa. Naš je cilj da ojačamo finansijsko uzajamno posredovanje da bi se isto proširilo na veći deo stanovništva, posebno na industrije (kao što su poljoprivreda, energetika, prevoz) koje imaju kapacitet da stvore radna mesta i dodatnu vrednost u privredi. Međunarodne kreditne stavke će se, takođe, razviti da bi se povećala konkurentnost u bankarskom sektoru radi pogodnijeg pristupa finansijskim sredstvima.

- *Pravična konkurenca*

Pored toga, da bi uspostavilo funkcionalnu tržišnu ekonomiju, Kosovo će do 2020. god. **uspostaviti pravičnu konkurenčiju na tržištu**.

Obezbeđivanjem pravične tržišne konkurenčije neposredno se doprinosi uspostavljanju konkurentne tržišne ekonomije. U našem mestu, to podstiče određeni nivo slobode za aktere na tržištu, na osnovu pravičnih pravila i bolje zaštite potrošača. U kontekstu Kosova, kao malo tržište u potrebi za brzim rastom i ekonomskom integracijom na regionalnim i EU tržištima, efektivna primena pravila pravične konkurenčije i poštovanje istih pokazatelj je funkcionalnog unutrašnjeg tržišta. Kao takvo, ono je ključan preduslov za privlačenje DSI, razvoj MSP, proizvodnju i riindustrializaciju. Ovaj skup okolnosti od presudnog je značaja za povećanje domaće proizvodnje, koja bi na kraju dovela do postepenog popravljanja trgovinskog bilansa. Proširivanjem veličine tržišta, povećana trgovina omogućava podelu rada i razmere ekonomije, gde izvoz, takođe, služi kao transmisioni kanal veština, ideja i tehnologije. Na kraju, trgovina povećava konkurenčnost i povećava mogućnosti za zapošljavanje, prihod za radnu snagu i vladin prihod.

Politika konkurentnosti posebno se sastoji od skupa uzajamno povezanih pravila i standarda, podeljenih na tri dela: državni uticaj na tržište, zaštita konkurentnosti (uglavnom borba protiv korupcije i spajanja preduzeća) i državna pomoć. U zemljama poput Kosova, sa tekućim reformama usmerenim u konkurentnu celost tržišne ekonomiju, postoji potreba za znatnim napredovanjem, kroz privatizaciju i korporativno upravljanje JP.

Državna pomoć će biti ukinuta tamo gde ista narušava tržišnu konkurenčiju i kada bi mogla da dovede do zloupotrebe vodećeg položaja javnog i/ili državnog monopola. Na kraju, konkurenčija je neposredno zaštićena kroz zakonska pravila, mehanizme i tela osmišljena tako da efektivno nadziru tržište, sa ciljem da se obezbedi sprečavanje i kažnjavanje protiv pravnih spajanja preduzeća, monopola i oligopola, kao i drugih oblika kršenja i narušavanja konkurenčije.

Stanje na Kosovu je veoma zadovoljavajuće u smislu kompletiranja zakona i uspostavljanja institucionalnih struktura za zaštitu konkurenčije, mada je došlo do zastoja u uspostavljanju državnih tela za pomoć. Međutim, u smislu primene i sprovođenja, proteklih godina su primenjene mere koje su doprinele jačanju monopolâ, kroz politike izdavanja licenci, ovlašćenja, merenja i tržišne inspekcije i mera.

Samim tim, obezbedićemo pravičnu konkurenčiju na tržištu jačanjem kapaciteta i nezavisnosti relevantnih institucija i mehanizama za izvršenje. Takođe, unapredićemo primenu preporuka Organa za konkurenčiju i poštovanje istih, i uvešćemo srazmernije novčane kazne za kršenje pravila konkurenčije.

Dok je efektivna primena pravila konkurenčije od presudnog značaja za pouzdanost firmi i građana u ekonomskom upravljanju, još jedan aspekt koji omogućava primenu takvih pravila i standarda tiče se unutrašnjeg tržišta. Ovo se tiče usvajanja i primene evropskih standarda i praksi u pogledu kvaliteta infrastrukture, koji obuhvataju oblast merenja, akreditacije, standardizacije i izdavanja uverenja, tehničkih propisa za proizvode i prava intelektualne svojine. Na veoma zadovoljavajući način su izrađeni zakoni koji su u skladu sa komunitarnim pravom u ovoj oblasti, kao i institucionalni mehanizmi zaduženi za primenu i sprovođenje istih. Međutim, unapredićemo rad na razvoju i primeni politika, međunarodnu saradnju i rad na stvarnom sprovođenju.

- *Završetak procesa privatizacije*

Konkurenčija je u središtu tržišne ekonomije u kojoj privatna imovina ima glavnu ulogu, posebno u tranzicionoj ekonomiji sa velikim brojem društvenih preduzeća (DP) i JP. Stoga, privatizacija i likvidacija takvih preduzeća od ključnog je značaja za razvoj konkurentne tržišne ekonomije. Načela EU u vezi sa privatizacijom ukorenjena su u Konvenciji iz Rima i drugim potonjim konvencijama, koja obuhvataju: otvaranje i liberalizaciju tržišta, transparentnost, otvorenu i pravičnu konkurenčiju bez štete prema interesima javnih pružalaca usluga građanima, ukidanje monopolâ i/ili dominantnog položaja na tržištu, i odgovornost.

Kosovo je počelo proces privatizacije i likvidacije DP i JP ali je i suočeno sa kašnjenjem i različitim barijerama koje negativno utiču na vrednost aktive i potencijalne investitore. Proces je praćen imovinskim sporovima, nedovoljnom transparentnošću, nepostojanjem društvenog konsenzusa, navodima korupcije i sporovima koji su pokretali zaposleni u preduzećima. Uprkos svemu tome, proces se nastavio i veliki broj preduzeća je privatizovan i prošao kroz likvidaciju. Jedan od glavnih izazova u procesu bilo je nepostojanje strategije sa jasno merljivim pokazateljima da bi se ostvario pozitivan uticaj na tržište stimulisanjem daljih investicija, osavremenjivanjem tehnologije i stvaranjem radnih mesta. Poseban izazov ticao se privatizacije preduzeća na severu Kosova.

Kosovske institucije imaju za cilj da zatvore poglavlje o privatizaciji i likvidaciji društvenih preduzeća u toku 2016. god. U tom pogledu, **završićemo proces privatizacije na transparentan i efektivan način**. Privatizacija će se nastaviti u skladu sa načelima EU, obezbeđujući, između ostalog, pravičnu konkurenčiju bez štete po interes javnih pružalaca usluga građanima, ukidanje monopolja i/ili dominantnog položaja na tržištu. Pridržavaćemo se načela transparentnosti i održivosti, obezbeđujući dobro isplaniran proces javne nabavke i poklanjanjem posebne pažnje komunikaciji sa akterima, u cilju dobijanja širokog konsenzusa oko datog procesa. Završićemo postupak uknjiženja vlasništva i katastarske knjige, i rešićemo neophodne zahteve i imovinske sporove, za što je efektivnost institucija preduslov.

Razviće se merljivi ciljevi i mehanizmi za monitoring da bi se obezbedilo da su investicije dostigle ciljeve i željeni socio-ekonomski uticaj. Takođe, u tržištu ćemo injektovati prihode ostvarenih u ovom procesu radi ciljanih investicija, da bi smo doprineli dodatnoj konkurentnosti i ubrzali privredni rast.

Trebalo bi stimulisati investicije privatnog kapitala u različita JP, obezbeđivanjem javnih komunalija i usluga kao što su upravljanje otpadom, reciklaža, tretman otpadne vode, itd. sa ciljem da se poveća konkurentnost i unaprede usluge građanima.

- *Razvoj MSP*

Veliku većinu preduzeća koja rade na Kosovu čine mikro, mala i srednja preduzeća (oko 98%). MSP su u 2012. god. obezbedila oko 80% radnih mesta u svim preduzećima. MSP su stoga najveći doprinosilac privrednom rastu i zapošljavanju, i popunjavaju najveći deo državnog budžeta. Samim tim, razvoj MSP je od ključnog značaja za ubrzavanje privrednog rasta i konkurentnosti.

U dijagnostičkoj fazi je pokazano da je okruženje koje omogučava razvoj i rast MSP znatno unapređeno proteklih godina. Obuhvatne pravne i institucionalne reforme dovele su do stvaranja sistema koji omogućava brz i jeftin ulazak MSP na tržište, dok su poreske politike među najjednostavnijim i najnižim u regionu. Srednjoročna strategija razvoja MSP utvrđuje prioritete i brojne mere politika za razvoj i rast MSP.

Međutim, MSP su suočena sa brojnim izazovima. Ovaj sektor je slab i nekonkurentan.

Zaista, više od polovine MSP bavi se maloprodajom a manje od 10% proizvodnjom, sa proizvodima nekonkurentnim na regionalnim i EU tržištima. Ovo usporava rast, jer se procenjuje da je potreban privredni rast od najmanje 7%, imajući u vidu broj novih ulazaka na tržište rada svake godine.

Takođe, postoje mnogi izazovi u pogledu upravljanja. U tom pogledu, nedovoljna dostupnost, kao i loš kvalitet i neslaganje podataka u vezi sa MSP otežavaju precizno ocenjivanje njihove stvarne veličine u odnosu na privrednu, kao i njihovog potencijala da doprinesu privrednom rastu i konkurentnosti. Pored toga, nepostojanje funkcionalnog stečajnog sistema negativno utiče na poverenje u ekonomsko upravljanje, što utiče na privlačnost DSI, dok istovremeno neposredno ometa pravičnu konkurenčiju i pravi prepreke za ukidanje neformalne ekonomije. Ovo je, takođe, pod uticajem nepostojanja procene regulatornog uticaja (PRU) i neefikasnih mehanizama za opozivanje ukinutih ili izmenjenih normativnih akta iz pravnog poretkaa, što dovodi do pravne neizvesnosti za privatne operatere (vidi Poglavlje 1). Loše primenjivanje ugovora i neefektivna primena zakona, takođe utiču na poverenje u ekonomsko upravljanje i privlačnost DSI.

Na kraju, nepostojanje politika industrijskog razvoja, skup pristup finansijama i neodgovarajući kapaciteti javne fizičke infrastrukture narušavaju rast i razvoj MSP, posebno imajući u vidu potrebu da se poveća domaća proizvodnja.

Razvićemo i primenićemo održivije politike MSP i industrijskog razvoja do 2020. god. Takođe, uspostavićemo u celosti funkcionalan stečajni sistem. Ovo će biti dopunjeno efikasnom primenom i sprovođenjem podzakonskih akta i funkcionalnim pravosudnim mehanizmima (uključujući mehanizme alternativnog rešavanja sporova, kao što je arbitraža) sposobnim da obezbede efektivno primenjivanje poslovnih ugovora. Aktivne i horizontalne industrijske politike će doprineti povećanju konkurentnih politika ne iskriviljavajući tržište.

Stoga, trebalo bi izvršiti PRU, povećati pravnu izvesnost i omogućiti dovoljno kvalitativne i pouzdane podatke, koji su neophodni za realnu procenu MSP sektora. Ovo će doprineti kreiranju boljih politika i stvaranju bolje ciljanih šema podrške, uključujući kroz jeftiniji i efikasniji pristup finansijama. Dopunićemo takve mere obuhvatnim politikama i mehanizmima strukovnog obrazovanja i inovacije, dok ćemo se istovremeno pozabaviti neformalnom ekonomijom. Takođe, javno privatni dijalog u ovom sektoruu celosti ćemo učiniti funkcionalnim. Na kraju, Kosovo će se u celosti integrisati u sve srođne programe EU.

- *Poklapanje veština sa potrebama tržišta*

Jedna od ključnih oblasti agende Evropa 2020 je istraživanje i razvoj da bi se otklonili glavni izazovi EU kao što su klimatske promene, energetska i resurska efikasnost, zdravstvo i demografske promene, sa ciljem da se ojačaju veze u lancu inovacija.

Kosovo je bilo uskraćeno od pristojnog prosvetnog sistema skoro dvadeset godina,

koji je ponovno uspostavljen tek posle rata. Prosvetni sistem je i dalje pod reformom, zbog čega kvalitet znanja učenika srednjih škola i studenata na univerzitetima nije na zadovoljavajućem nivou, posebno u smislu veze između obrazovanja i potreba tržišta. Postizanje EU standarde kvaliteta u obrazovanju predstavlja jednu od glavnih i najznačajnijih izazova za prosvetne autoritete i institucije. Tako da ćemo **osigurati da se veštine poklapaju sa potrebama našeg tržišta** do 2020. god.

- *Unapređeno istraživanje i razvoj*

Neadekvatan prosvetni sistem negativno utiče na naše kapacitete istraživanja i razvoja, posebno one koji se tiču potreba tržišta.

Naše institucije su prioritet dale ovoj oblasti i iste konsoliduju pravni okvir i okvir politika. Nacionalni program istraživanja 2010-2015 je usvojen a uskoro se očekuje i usvajanje strategije za inovacije. Centri za inovacije se takođe konsoliduju. „Istraživački i inovacioni mentalni sklop“ u našem društvu tek treba razviti. U poslednje vreme je bilo istraživanja kao i univerzitetsko doktorskih programa, međutim, isti su uglavnom bili usmereni na više akademske svrhe bez jasnih veza sa strateškim prioritetima i potrebama određenih privrednih sektora. Istraživanje i inovacija van univerziteta, takođe je ograničeno i potrebno je negovati isto. Sa druge strane, potražnja za istraživanjem u industriji na veoma je niskom nivou a saradnja između domaćih i stranih istraživačkih ustanova i privrednih aktera ostavlja prostor za poboljšanje.

Unapredićemo kapacitete za istraživanje i razvoj do 2020. god. kao osnove društva zasnovanog na znanju, čime ćemo podržati socio-ekonomski razvoj i negovati vezu između istraživačke i poslovne zajednice. Posebno ćemo se usredsrediti na informacionu tehnologiju kao horizontalni prioritet koji će poslužiti inovaciji radi veće produktivnosti i veće konkurentnosti našeg tržišta. Istraživanje će se prestrukturisati tako da se ciljane investicije usmere na prioritetne industrijske sektore u cilju ostvarivanja više namere za brži privredni rast.

Za ovo su potrebna značajne investicije u razvoj ljudskih kapaciteta, motivisanje istraživača, razvoj odgovarajuće fizičke infrastrukture (laboratorije, biblioteke i oprema) i dovoljno finansijskih sredstava da bi se stimulisalo bitno istraživanje. Uložiće se napor u jačanju istraživanja i razvoja u smislu međunarodne saradnje da bi se uhvatio korak sa tržišnim silama u regionu i EU. U globalizovanom svetu firme na Kosovu ne mogu da funkcionišu u zatvorenoj sredini. One će dobiti podršku da izgrade neophodne veze sa neiskorišćenim istraživačkim kapacitetima stranih univerziteta i institucija.

- *Produktivan društveni dijalog*

U celosti funkcionalan i produktivan društveni dijalog doprineće unapređenju dobrog ekonomskog upravljanja i konkurenčnosti naše privrede. Ovo će se ostvariti stvaranjem pravne infrastrukture koja će biti privlačnija za DSI, ali i bržim približavanjem komunitarnom pravu i standardima EU u oblasti slobodnog kretanja radnika. Ovo će, u dugoročnom smislu, olakšati slobodno kretanje radnika sa Kosova na tržište

EU, postavljanjem pravila o ravnopravnom postupanju prema radnicima, bez obzira na nacionalnost, u pogledu zapošljavanja, naknade i uslova rada. Društveni dijalog obuhvata interes vladinih organa, sindikata i privrednih subjekata. Pravo na pridruživanje i organizovanje u sindikatima na Kosovu univerzalno je pravo zajemčeno Ustavom, a odnosi se kako na javni tako i na privatni sektor.

Kako je prikazano u dijagnostičkoj fazi, interesi podele organizovanog rada moraju postati više linearni, dok se organizaciona efektivnost i zastupanje prava radnika moraju značajno unaprediti svuda. Na nacionalnom nivou, sindikati moraju postati legitimniji kroz nov proces za sindikate zaposlenih i radnika. Privatni sektor je van dohvata sindikata radnika, zbog čega su isti nemoćni da bi popravili situaciju, što dovodi do sve većeg kršenja prava radnika u privatnom sektoru.

Stoga, **uspostavićemo i negovati produktivan društveni dijalog**. Pouzdanost i reprezentativnost sindikata na celoj teritoriji i u privrednim sektorima biće ojačano i zaposleni u privatnom sektoru biće uključeni u opšte strukture sindikata, na svim nivoima u svim privrednim sektorima. Takođe, unapredićemo nadzor privatnog sektora, sa ciljem da se obezbedi poštovanje zakona o pravima radnika. Na kraju, ojačaćemo organizacione kapacitete društvenih partnera da bi zastupali svoje interese u okviru Socio-ekonomskog saveta.

3.3. Okruženje pogodno za investicije

Zemlje koje su male i u razvoju poput Kosova, DSI neposredno doprinose privrednom rastu, kao i konkurentnosti i integraciji privrede u regionalnim i EU ekonomijama. Kao polazna tačka, pogodno okruženje za investicije obezbeđuje osnovni okvir za sve investitore, kako domaće tako i strane, da bi se obezbedilo da su njihove investicije zaštićene i uložene u stabilnom i pouzdanom okruženju. Takvo okruženje podrazumeva finansijski otvorena tržišta, vladavinu prava, dostupne sposobnosti, ekonomsku predvidljivost, dostupnu infrastrukturu, unutrašnja tržišta i posebno efikasno tržište rada.

Kosovo je do sada uspelo da privuče mali broj DSI, samo oko 8,5% BDP, koje su uglavnom skoncentrisane na usluge i finansijski sektor (uz znatno manji potencijal za unapređenje trgovinskog bilansa i stvaranje radnih mesta, u poređenju sa drugim sektorima, kao što je poljoprivreda ili proizvodnja). DSI uglavnom potiču iz zemalja EU, gde su Slovenija, Nemačka i Velika Britanija vodeće zemlje.

Skorijih godina preduzet je veći broj strateških mera za privlačenje stranih investitora. Postoje prilično savremeni zakoni koji štite strane investitore, kao i veći broj uzajamnih sporazuma o zaštiti investicija. Štaviše, liberalizacija trgovine i unapređenje opšteg poslovnog okruženja, takođe su doprineli unapređenju investicionog okruženja. Međutim, potrebni su stabilniji, transparentniji i predvidljiviji uslovi za investitore. U tom kontekstu, još uvek postoje mane u zakonima u pogledu stvaranja uslova za investicije i promovisanje prilika za investicije, kao i za olakšavanje poslovanja. Osim

toga, još uvek ima prostora za olakšavanje upravnih i sličnih obaveza u vezi sa radom preduzeća.

Pored mera usmerenih na unapređenje ekonomskog upravljanja i povećanje konkurentnosti, kao i mera usmerenih na prosvetni sistem, i politika za MSP i industriju, do 2020. god. ćemo obezbediti pogodno okruženje za investicije i obezbedićemo primenu politika promovisanja investicija i drugih vrsta srodnih politika na svim nivoima. Takođe, obezbedićemo da poreske politike budu pogodnije za investicije, uključujući poreske podsticaje.

- *Sprovođenje vladavine prava*

Efektivna vladavina prava, primenjivanje ugovora i efikasno pravosuđe, kao i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, osnov su za razvoj funkcione tržišne ekonomije. Ovo je ključno za svakog investitora, zbog čega ćemo **dodatno sprovesti vladavinu prava koja će stvoriti okruženje pogodno za investicije** (vidi Poglavlje 2).

- *Savremena infrastruktura*

Prikladna infrastruktura, takođe je od suštinskog značaja za domaće i strane investicije, jer će ista verovatno izostati ako ne postoje odgovarajući putevi, održivo snabdevanje električnom energijom, vodom i drugim osnovnim uslugama. U tom pravcu, **infrastruktura Kosova će biti osavremenjena** u smislu puteva i železnica, unapređenja snabdevanja električnom energijom i drugih neophodnih usluga koje bi doprinele privlačenju stranih investicija (vidi Poglavlje 5).

3.4. Slobodno kretanje građana

Slobodno kretanje ljudi jedna je od četiri fundamentalnih sloboda EU, što je ključno za funkcionalno unutrašnje tržište. U tom smislu, cilj je da se obezbedi sloboda kretanja građana Kosova na tržištu EU do 2020. god. Kosovo priznaje značaj slobode kretanja ljudi u kontekstu razvoja funkcione tržišne ekonomije koja dovodi do bržeg privrednog rasta. Građani Kosova suočeni su sa ograničenom mobilnošću, zbog čega postoji potreba za preuzimanjem mera u cilju olakšavanja njihove mobilnosti, u smislu liberalizacije viza, priznavanja ličnih i profesionalnih dokumenata, kao i zaključivanju sporazuma o zapošljavanju.

- *Odobrena liberalizacija viza*

Kosovo je jedina zemlja u regionu Zapadnog Balkana kojoj još uvek nije odobrena liberalizacija viza u šengenskom prostoru. Kretanje naših građana bez viza veoma je značajno sa dve tačke gledišta.

Prvo, omogućilo bi našim preduzetnicima da putuju u šengenski prostor da bi učestvovali na sastancima zajednica privrendika, razmenjivali znanje i zaključivali nove ugovore. Lakša saradnja sa privrednim subjektima u EU ima potencijal da privuče strane investicije sa novom tehnologijom u svrhu proizvodnje, što bi doprinelo stvaranju

radnih mesta i smanjenju našeg trgovinskog deficit-a.

Drugo, sloboda kretanja bi omogućila lakši i jeftiniji pristup visokom obrazovanju u zemljama članicama Šengena. Liberalizacija viza sama po sebi nije u vezi sa obrazovanjem, ali bi omogućila lakše i jeftinije ispitivanje prilika za studente i istraživače sa Kosova.

Vlada Kosova još od 2009. god. Je preduzela jednostrane mere ali je u proces liberalizacije viza sa EU ušla tek sredinom 2012. god. Naš cilj je **da okončamo ovaj proces i dobijemo liberalizaciju viza** sa ciljem da omogućimo slobodu kretanja za naše građane u šengenskom prostoru.

Očekuje se da će ovo olakšati pristup razvoju naših istraživačkih i proizvodnih kapaciteta, posebno u oblastima u kojima postoji nedostatak u smislu zanimanja i stručnosti u odnosu na naše tržišne potrebe. U tom smislu, posvećeni smo primeni Vodića za liberalizaciju viza, posebno poklanjajući pažnju borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, politikama migracije, uključujući readmisiju i reintegraciju povratnika, bezbednosti isprava i postupcima za izdavanje biometrijskih isprava, upravljanju granicom u skladu sa Kodeksom Šengenske granice i većem poštovanju ljudskih prava, kao i zaštiti manjina.

- *Priznavanje ličnih i profesionalnih dokumenata*

Lična i profesionalna dokumenta obuhvataju lične isprave građana kao i akademske i stručne kvalifikacije.

Lične isprave obuhvataju isprave kao što su lične karte, pasoši, registracija vozila, koje su ključne za mobilnost i slobodno kretanje naših građana. Ovo ima poseban uticaj ne samo na mobilnost preduzetnika, već i na slobodno kretanje robe, koje, ako je ograničeno, narušava izvoz naše robe i usluga. Veći broj zemalja nije priznao naše lične isprave, zbog čega su stvorene prepreke i povećani troškovi proizvodnje naših firmi. Ovo, takođe, stvara nepovoljne uslove za potencijalne strane investitore, koji nisu skloni ulagati u mesto iz kojeg nemaju slobodan pristup tržištu u regionu.

Stoga, **ojačaćemo saradnju i partnerstvo sa tim zemljama da bi lične isprave Kosova bile priznate** (vidi Poglavlje 5).

Osim toga, važno je i uzajamno priznavanje stručnih kvalifikacija i zvanja. Čisto akademsko priznavanje u velikoj meri se primenjuje kod nastavka školovanja u EU. Studenti sa Kosova mogu slobodno da se školuju u zemljama članicama EU i imamo namere da dodatno razvijemo mobilnost naših studenata i istraživača.

Priznavanje stručnih kvalifikacija i zvanja, sa druge strane, predstavlja neophodnu meru za bavljenje stručnom delatnošću u EU. U smislu stručnih kvalifikacija, zemlje članice EU imaju slobodu da odluče da li će priznati kvalifikacije stečene van njihove teritorije ili ne. To je neophodno za unutrašnje tržište EU, jer je stručnu delatnost moguće obavljati

samo ako zemlja članica koja je domaćin priznaje date kvalifikacije. Pristup radnim mestima na unutrašnjem tržištu je ograničeno a uzajamno priznavanje kvalifikacija ne podrazumeva automatsko pravo na zasnivanje radnog odnosa u zemljama članicama EU. U tu svrhu, biće zaključeni sporazumi između Kosova i pojedinačnih zemalja članica o zapošljavanju.

- *Zaključivanje sporazuma o zapošljavanju*

Kao jedna od glavnih pokretačkih sila otvorene i konkurentne tržišne ekonomije u EU, slobodno kretanje radnika od suštinskog je značaja za privredni rast i za konkurentnost. Takođe, isto u velikoj meri doprinosi ekonomskoj integraciji u EU unapređenje radne mobilnosti i prenos veština i tehnologije. Za to je potrebno ukinuti svaku diskriminaciju na osnovu nacionalnosti u pogledu zapošljavanja, naknade i drugih uslova na radu. Kao i u svakoj zemlji koja nije članica EU, svako strano lice koje trenutno traži radnu dozvolu na Kosovu smatra se stranim radnikom.

Bez obzira na to, u malim ekonomijama, pristup radnika tržištu EU posebno bi neposredno doprinelo rešavanju problema nezaposlenosti. Oblast slobode kretanja radnika obuhvata pristup tržištu rada i koordinaciju šema socijalne zaštite. Iako ne postoji nijedan sporazum sa nijednom zemljom članicom EU ili Evropskog ekonomskog prostora (EEP) o pristupu tržištu rada, o koordinaciji šema socijalne zaštite, postoji par bilateralnih sporazuma sa nekim zemljama članicama EU koji su nasleđeni od bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a koji se trenutno primenjuju samo u oblasti isplate penzija, porodičnih penzija i delimično za invalidske penzije. Kosovo ulaže napore u to da obnovi takve sporazume, kroz njihov delokrug, sa Švajcarskom, Austrijom i Nemačkom.

U ovoj fazi, jedini način da se to ostvari je kroz zaključivanje bilateralnih sporazuma o zapošljavanju sa zemljama članicama EU. Samim tim, imamo cilj da do 2020. god. zaključimo sporazume o zapošljavanju sa zemljama članicama EEP. U pogledu koordinacije šema socijalne zaštite, stvorićemo pravni okvir i primeniti mehanizme za uniformne šeme socijalne zaštite i obezbediti dovoljno sredstava za njihovo finansiranje. Takođe, imamo za cilj da zaključimo bilateralne sporazume o koordinaciji šema socijalne zaštite da bismo olakšali pristup naših radnika tržištima u ovim zemljama.

4. Angažovanje aktera

Proces evropske integracije ne bi trebalo smatrati čistom birokratskom vežbom koju vrše samo državne institucije. Pošto agenda integracije pokreće dublje reforme u svim sferama društva, angažovanje relevantnih aktera na planiranju i primeni politika od velikog je značaja. Kao osnovni element dobrog upravljanja uopšte, a posebno i procesa evropske integracije, u ovoj Strategiji se naglašava značaj angažovanja aktera u planiranju politika Kosova.

Termin „akteri“ ovde se koristi u sklopu šire definicije i obuhvata sve aktere koji učestvuju

u proces kreiranja politika, uključujući državne institucije i nedržavne aktere, kao što su organizacije civilnog društva (OCD), predstavnici privatnog sektora i sindikati, ali i akademici i mediji.

Angažovanje šireg spektra aktera u procesima politika jedna je od glavnih osnova kreiranja politika EU. EU promoviše angažovanje aktera na mnogo načina i na mnogim nivoima, formalno i neformalno: mnoge zainteresovane grupe, sindikati, zainteresovane korporacije, OCD na EU i nacionalnom nivou deo su procesa kreiranja politika EU. Na Kosovu, Evropska Komisija, uključuje domaće nedržavne aktere u dijalog oko PSP i poziva ih da daju doprinos za sastavljanje godišnjeg izveštaja o napretku.

Proces angažovanja aktera u planiranju i primeni politika ima relativno kratku istoriju razvoja na Kosovu i saradnju između različitih aktera treba dodatno unaprediti. Sa jedne strane, Vlada je suočena sa velikim izazovima oko kreiranja politika i primeni uredbi koje moraju da zadovolje potrebe građana. Sa druge strane, trebalo bi stvoriti uslove da nedržavni akteri postanu uključeniji u kreiranju politika. U dijagnostičkoj fazi se pokazalo da, pod ovim okolnostima, akteri na Kosovu nisu dovoljno angažovani na zajedničkom razvoju politika, što dovodi do slabe primene i nedovoljno odraženih potreba društva.

U pogledu ovoga, cilj je da se do 2020. god. **svi relevantni akteri aktivno angažuju u kreiranju i monitorisanju politika na Kosovu**. Tako ambiciozan cilj se može ostvariti samo ako bi postojali mehanizmi za učešće i ako bi isti bili funkcionalni, i kada bi svi akteri učestvovali i u celosti iskoristili te mehanizme.

4.1. Funkcionalni mehanizmi konsultacije

Efektivno angažovanje aktera na razvoju politika nije moguće bez postojanja funkcionalnih mehanizama konsultacije i platformi dijaloga. U dijagnostičkoj fazi naglašena su nekoliko odnosa koje treba ojačati u cilju obezbeđivanja većeg doprinosa svih aktera. Ovaj odeljak se usredsređuje na odnos između uprave na centralnom i lokalnom nivou, kao i na javno privatni dijalog.

U toku poslednje decenije, kreatori politika su u velikoj meri počeli da sve veću pažnju poklanjanju angažovanju i konsultaciji aktera u procesu kreiranja politika. U poređenju sa ranijim i prilično restriktivnim propisima, Uredbom o Pravilniku rada Vlade Republike Kosova unapređeno je pitanje konsultacija i koordinacije sa svim akterima u pogledu inicijativa zakona i politika. Pored toga, septembra 2011. god. objavljen je Priručnik za javne konsultacije, u kojem je opisan ceo proces kreiranja politika i zakona, kao i javne konsultacije. Uredbom Skupštine o Pravilniku rada iz 2010. godine, takođe, predviđena su pravila za učešće aktera na sastancima skupštinskih odbora i javnim raspravama. Štaviše, postoji veći broj formalnih mehanizama koji imaju za cilj da obezbede angažovanje aktera i bolji proces konsultacija i koordinisanja.

Uprkos napretku koji je do sada ostvaren, kvalitet angažovanja aktera u velikoj meri

varira u zavisnosti od oblasti, sektora i nivoa. Čak i kada je uključivanje aktera traženo i kada prilike za angažovanje i konsultacije postoje, angažovanje je često veoma malo.

Stoga, potrebno je uložiti dodatne napore da bi se podržalo potpuno angažovanje aktera. Na našem putu ka EU, **ojačemo i u celosti učiniti funkcionalnim mehanizme za angažovanje aktera**. Ovo će se ostvariti korišćenjem zakonskog osnova i promovisanjem upotrebe postojećih mehanizama. Uspostaviće se novi mehanizmi za aktere u onim oblastima u kojima još uvek nedostaju. Partnerstvo sa akterima će se, takođe, podržati kroz neformalne mehanizme konsultacije.

- *Saradnja između državnih i nedržavnih aktera*

Jedan aspekt jačanja i funkcionaliziranja mehanizama za angažovanje aktera jeste saradnja između državnih i nedržavnih aktera. U tom smislu, u ovoj strategiji biće obuhvaćena tri osnovna načina za učešće aktera i konsultacije:

Prvo, na osnovu gore podvučenog pravnog okvira, javne konsultacije su obavezan korak u zakonodavnom procesu, što pozdravlja i Komisija EU. Ne samo KP već sva ministarstva, kao i Skupština, moraju da ispoštuju ovaj uslov. Međutim, način na koji se javne konsultacije obavljaju varira, od pisanih podataka do okruglih stolova, radionica i rasprava. U tom pogledu, Vlada je zajedno sa platformom civilnog društva CIVIKOS razvila Vladinu strategiju za saradnju sa civilnim društvom 2013-2017, koja, između ostalog, ima za cilj da obezbedi učešće civilnog društva u kreiranju i primeni politika/zakona.

Drugo, učešće aktera i konsultacije oko kreiranja politika, moguće su pomoći mehanizama kao što su Nacionalni ekonomski savet, Nacionalni savet za statistiku, Socio-ekonomski savet, Nacionalni savet za evropsku integraciju, Operativna grupa za evropsku integraciju, Nacionalni savet za borbu protiv korupcije, Nacionalni savet za istraživanje, Centralni i Lokalni saveti za omladinsku akciju, Savet za strukovno obrazovanje i obuku, i druge slične strukture. Ove strukture, osim državnih tela, obuhvataju i poslovnu zajednicu, akademike, nevladine organizacije i mogu poslužiti kao dobri primeri formalnih mehanizama. Međutim, nisu svi mehanizmi u celosti funkcionalni a aktivno angažovanje i značajan doprinos aktera u pogledu kreiranja politika još uvek nije na odgovarajućem nivou. U mnogome zavisi od samih nedržavnih aktera da ubede javne institucije da je od presudnog značaja da se sa njima konsultuju.

Pored gore navedenih mehanizama, civilno društvo je, takođe, preduzelo inicijative za uspostavljanje strukturisane i formalne konsultacije između civilnog društva i vlade, što je podržano brojnim platformama. Međutim, takve mehanizme je potrebno dodatno promovisati da bi postali u celosti funkcionalni i efektivni.

Treće, pored kreiranja politika, angažovanje civilnog društva u procesima monitoringa od ključnog je značaja. Određeni postojeći mehanizmi se, takođe, mogu iskoristiti u svrhu razmene informacija a samim tim i monitoringa.

Civilno društvo je relativno aktivno u monitorisanju primene politika, uglavnom uz podršku donatora. Postoji broj platformi i mreža koje funkcionišu i koje imaju ulogu kao predstavnici svojih članova. Primeri obuhvataju organizacije Mreža žena Kosova, ili Demokracija u Akciji koje predstavlja formalnu saradnju većeg broja organizacija što monitorišu izborni proces i imaju za cilj da daju doprinos izbornoj reformi na Kosovu. Međutim, u apsolutnom smislu samo je par OCD na Kosovu okupljeno u mrežama. Platforma koju predvodi velika grupa OCD 2007. god. je potpisala Memorandum o saradnji sa Vladom, koji predstavlja prvi formalni dokument u kojem je pokazana uzajamna posvećenost institucionalnoj saradnji i istinskom partnerstvu između Vlade i civilnog društva. Međutim, potrebno je dodatno razviti i ojačati ovakve inicijative.

Imajući to u vidu, cilj je da se do 2020. godine, **uspostave mehanizmi konsultacije između državnih i nedržavnih aktera, učine funkcionalnim i održivim**. Ovo će se obezbediti kroz strukturnijim i formalnijim partnerstvom. Takvi mehanizmi će strukturisati i učiniti održivijim proces učešća aktera i konsultacija.

- *Saradnja između uprave na centralnom i lokalnom nivou*

Iako se politike i zakoni donose na centralnom nivou, veći deo primene odvija se na lokalnom nivou. Stoga, uključivanje lokalnih aktera je od ključnog značaja u ovom procesu. U dijagnostičkoj fazi se pokazalo da je saradnja između centralnih i lokalnih tela po pitanju kreiranja politika i izrade zakona neodgovarajuća i nedovoljna. Neodgovarajuće konsultacije između lokalnog i centralnog nivoa sa druge strane, prepoznate su kao jedan od glavnih razloga zbog kojih mnoge politike i zakoni nailaze na stvarne izazove u primeni na terenu.

Asocijacija opština na Kosovu (AOK) uspostavljena je 2001. god. kao predstavnik opštег interesa lokalnih organa vlasti. Ovaj mehanizam ima ulogu u konsultacijama između samih opština, kao i u predstavljanju mnogih izazova centralnom nivou, a sa kojima je suočen lokalni nivo. AOK kao glavno predstavničko telo opština, služi i kao otvorena vrata za sve druge aktere u procesu konsultacija.

Bez obzira na to, nivo saradnje i koordinacije između institucija na centralnom nivou i odgovarajućih opštinskih odeljenja nije dovoljan. Osim toga, opštinska odeljenja u mnogim slučajevima nemaju kapacitet da aktivno učestvuju u kreiranju politika. Zbog toga, ona često imaju više reaktivnu nego proaktivnu ulogu u ovim procesima.

Cilj je da do 2020. god. Kosovo postigne **odgovarajući nivo saradnje između institucija na centralnom i lokalnom nivou**, što bi doprinelo odgovarajućem i realističnom kreiranju politika, i efektivnoj primeni. Uložiće se napor u uspostavljanju i jačanju saradnje sa novo očekivanim udruženjem, koje će nastati na osnovu sporazuma sa Srbijom. U tu svrhu, unapredićemo i poboljšati lanac komunikacije, kao i mehanizme u cilju obezbeđivanja redovnih konsultacija i redovne saradnje između dva nivoa. Pored toga, unapredićemo kapacitete institucionalnih aktera, posebno na lokalnom nivou, da bi isti mogli da učestvuju u planiranju, primeni i monitorisanju politika.

- *Javno privatni dijalog*

Javno privatni dijalog je važan instrument za promovisanje potreba privatnog sektora, davanjem prilike privatnom sektoru da se njegov glas čuje prilikom kreiranja politika. U isto vreme, to je najbolji način na kojem Vlada može da sazna koje su potrebe privatnog sektora. Ovo je ključno za podršku rasta i razvoja privatnog sektora. Dijalog će doprineti omogućavanju dobrog poslovnog okruženja tako što će se podržati rad firmi. Štaviše, angažovanje aktera koji predstavljaju preduzeća, zaposlene i potrošače u dizajniranju javnih politika ključno je za povećanje transparentnosti, kao i kvaliteta i efektivnosti politika. Time će se konsolidovati legitimnost i učinak institucija.

Redovni sastanci Poslovno konsultativnog saveta na tromesečju nastavili su da se održavaju do 2012. god. Zbog činjenice da ovakav format nije efektivno poslužio potrebama dijaloga između javnog i privatnog sektora, Ministarstvo trgovine i industrije sada ima za cilj da pronađe i uspostavi bolji format koji će dijalog između javnog i privatnog sektora učiniti efektivnijim. Ovo je, takođe, predviđeno novim nacrtom Zakona o osnivanju agencije za razvoj i promovisanje privatnog sektora.

Da bi javne institucije mogle da odgovore na potrebe privatnog sektora, potreban je zdrav i produktivan dijalog između njih. Dijagnoza ukazuje na to da je potrebno uložiti dodatne napore u cilju unapređenja komunikacije, saradnje i koordinacije među i između relevantnih aktera.

Kosovo će do 2020. god. uspostaviti **funkcioni javno privatni dijalog između relevantnih aktera**. U tu svrhu, obezbedićemo bolju predstavljenost svih relevantnih aktera i interesa u dotičnim strukturama u privrednim i srodnim sektorima. Takođe, gajićemo unapređenje stručnih kapaciteta relevantnih aktera da bismo bolje doprineli kreiranju politika, institucionalnom razvoju, te primeni i monitoringu. Štaviše, promovisaćemo dalju specijalizaciju relevantnih aktera da bi se obezbedilo da su svi privredni sektori koji doprinose rastu i konkurentnosti u stanju da efektivno zastupaju svoje interesе.

Podržaćemo stvaranje uslova za umrežavanje aktera i njihovu saradnju sa kolegama iz regiona, zemalja članica EU i na nivou EU. Ovo će doprineti jačanju njihovih stručnih kapaciteta. Obezbedićemo da akteri imaju značajnu ulogu u razmeni informacija i podizanju javne svesti, sa ciljem da se ubrza približavanje standardima EU, kao i efektivno usklađivanje, primena i sprovođenje zakona i politika.

4.2. Učešće aktera

Pored uspostavljanja održivih mehanizama konsultacije, akteri će morati da budu u stanju da vode i učestvuju u konservativne procese, i da daju značajan doprinos donošenju odluka i primeni politika. Angažovanje aktera i njihovo aktivno učešće u velikoj meri predstavlja i poučnu vežbu, jer kontinuirano učešće omogućava kvalitativniji doprinos i veći uticaj na proces kreiranja politika. Jedan od ključnih aspekata u tom pogledu jeste pristup zvaničnim dokumentima, koji bi, ako se u celosti primeni, podržao efektivnost

učešća aktera.

Većina aktera na Kosovu, bilo da se radi o državnim ili nedržavnim akterima, mora da se profilizira i unapredi svoje sposobnosti kao osnovni preduslov za efektivnije učešće.

Zadatak i uloga državnih institucija definišu se odgovarajućim zakonskim aktima i njihovim strateško razvojnim planovima (kada isti postoje). Međutim, u dijagnostičkom procesu se pokazalo da je potrebno dodatno razviti dugoročnu institucionalnu viziju, kao i konsultativne kapacitete.

Imajući u vidu širu definiciju nedržavnih aktera, veoma je teško uopštiti njihovo učešće u procesu kreiranja politika. Nedržavni akteri su na Kosovu veoma raznoliki, što obezbeđuje dobru osnovu za unapređenje procesa kreiranja politika, jer oni obezbeđuju različite vrednosti i interes u procesu donošenja odluka i monitorisanja politika. Međutim, dijagnoza je pokazala da bi potonji, takođe, trebalo da ulože napore u unapređenje svojih kapaciteta i profiliziranju svog delokruga delatnosti. Ovo je potrebno za konsultativni proces usmeren na sadržaj i za maksimalno iskorišćavanje svog potencijala da se utiče na kreiranju politika u korist društva uopšte. Jednako tome, oni bi trebalo da teže tome da postanu nezavisniji od projekata koje podržavaju donatori, posebno organizacije koje imaju poteškoća oko vođenja osnovnih poslova.

U tom smislu, do 2020. god. **povećaće se učešće i kvalitet doprinosa aktera u konsultativnim procesima**. Ovo će se ostvariti posredstvom konsolidovanog strateškog okvira i strukturisane izgradnje kapaciteta državnih institucija. Pažnja će se usmeriti na stvaranje preduslova za angažovanje i učešće kao načina za upražnjavanje uticaja na kreiranje i primenu politika. Ovo se posebno odnosi na nedržavne aktere, koji će biti u stanju da efektivnije učestvuju u konsultativnim procesima, kroz bolji pristup informacijama, bolje usredsređen delokrug delatnosti i bolje kapacitete.

- *Javna služba*

Javna služba ima glavnu ulogu u angažovanju aktera oko donošenja odluka. U međuvremenu, stav državnih zvaničnika prema angažovanju aktera i društvenom dijalogu uopšte premešta se od onog po potrebi (ad-hoc) ka više strukturisanoj saradnji. Bez obzira na to, broj javnih službenika koji razumeju potrebu za saradnjom, i njene prednosti, sa drugim akterima, još uvek je ograničen. U tom pogledu, većina institucija na svim nivoima bori se sa nedovoljnim kapacitetom da ispoštuje postojeće uslove.

U dijagnostičkoj fazi, takođe se pokazalo da javni službenici često nemaju kapacitet i neophodno znanje da obave propisne konsultacije sa relevantnim akterima. Ovakav nedostatak često dovodi do straha javne službe od konsultacija, do površnih konsultacija ili čak do nepostojanja konsultacija. Osim toga, veliki problem je taj da akteri ne dobijaju informacije unapred, da bi se pripremili. Još jedan problem jeste taj da javna služba ne nastavlja rad sa relevantnim akterima na odgovarajući način, što u mnogim slučajevima dovodi do toga da akteri nisu zainteresovani za učešće.

Javna služba na Kosovu će do 2020. god. imati **napredne kapacitete za obavljanje propisnih konsultacija**. Da bi se ovaj cilj ostvario, težimo tome da javna služba postane otvorena i dobro pripremljena za razmatranje politika i zakonodavnih predloga sa drugim akterima. To znači da ćemo podržati priznavanje učešća aktera kao izvora informacija i stručnosti, a samim tim i doprinosa za razvoj dobrih i realističnih politika.

- **Nedržavni akteri**

Iako su u poslednjoj deceniji sprovedene mnoge aktivnosti izgradnje kapaciteta, u dijagnostičkom procesu se pokazalo da je nedovoljno angažovanje i nedovoljne konsultacije u vezi sa kapacitetima nedržavnih aktera, uključujući tu i medije, da aktivno učestvuju u procesima kreiranja i monitorisanja politika. Mnogi nedržavni akteri nalaze se pod konsolidacijom u smislu finansijskih i ljudskih resursa, a vremenom će popuniti praznine u kreiranju politika javnih institucija.

Mediji su veoma aktivni akter u pogledu podržavanja njihove uloge protivteže u vlasti i izvora informacija za građane. Kao takvi, mediji bi trebalo da utiču na monitorisanje rada državnih institucija. Pored toga, oni imaju i važnu ulogu u oblikovanju javnog mnenja. Konstruktivna saradnja i partnerstvo između kreatora politika i medija tek treba razviti. Takvo partnerstvo je ključno jer ono može dovesti do boljeg informisanja javnosti i transparentnijih javnih politika.

Naš cilj je da do 2020. god. **nedržavni akteri daju sadržajan doprinos u kreiranju, primeni i monitorisanju politika**. Dok razvoj nedržavnih aktera i medija da utiču na proces kreiranja politika pripada samom „trećem stubu“, Vlada će preduzeti sve neophodne mere da stvori više prilika za njihov razvoj. Pored toga, nedržavni akteri će biti podstaknuti da uspostave nove odnose sa svojim homologozima u zemljama EU. To bi obezbedio priliku da se razmene iskustva a samim tim i ojača njihova uloga. Štaviše, konstruktivni i redovni odnosi, kao i partnerstvo, uspostaviće se sa medijima u cilju toga da se obezbedi da su mediji uključeni i propisno informisani, radi obezbeđenja efektivnog angažovanja i učešća medija.

5. Unapređeni (ugovorni) odnosi sa Evropskom unijom

Pet godina posle proglašenja nezavisnosti, odnosi između Kosova i EU su sporo uznapredovali. Kosovo ima formalni odnos sa EU: nastavlja da učestvuje u Dijalogu o politikama stabilizacije i pridruživanja, te je do sada redovno podnosilo izveštaj o napretku ostvarenom u procesu evropske integracije. Dijalog o liberalizaciji viza počeo je januara 2012. godine, dok je Vodič za liberalizaciju viza kosovskim institucijama predata juna 2012. god. Međutim, Kosovo nema ugovorne odnose sa Evropskom unijom, iako se očekuje da će pregovori o SSP početi u skoroj budućnosti. Istovremeno, Kosovo je jedina zemlja u regionu kojoj nije odobren režim putovanja bez viza.

Postoji dijapazon važnih unutrašnjih i spoljašnjih činilaca koji su doveli do takvog stanja. Unutrašnji činioci se odnose na spor napredak Kosova u primeni neophodnih

reformi u pogledu zadovoljavanja standarda integracije u EU, koji bi Kosovo približili EU. Kao mlađa zemlja, Kosovo se istovremeno mora uključiti u različite procese, kao što su konsolidacija države, privredni razvoj i evropska integracija kao glavni cilj. Ova tri važna cilja ispunjavaju se pomoću oskudnih resursa koji su već na raspolaganju. Stoga, kosovske institucije su često suočene sa pritiskom rešavanja konkurentnih prioriteta.

U pogledu spoljašnjih činilaca, činjenica da pet zemalja članica EU nije priznalo Kosovo, odnosno nepostojanje konsensusa u EU oko Kosova, predstavlja veliki izazov po napredak Kosova u procesu evropske integracije. U ovom kontekstu, put Kosova ka evropskoj integraciji postaje kompleksniji i jedinstven uporedu sa drugim zemljama u regionu. Pored toga, činjenica da druge zemlje nisu priznale Kosovo i da Kosovo nije član međunarodnih organizacija, posebno Ujedinjenih nacija i Svetske trgovinske organizacije, takođe negativno utiču na kapacitete Kosova da se upusti u ugovorni odnos sa različitim međunarodnim akterima i organizacijama, posebno sa EU.

Smatra se da su dodatni spoljašnji činioci koji uzrokuju spor napredak stvari u vezi sa stereotipovima i slikom tranzicije i posleratne zemlje za šta se smatra da negativno utiče na međunarodne odnose Kosova.

Kosovo će **unaprediti odnose sa EU**, prvo ubrzavanje svojih reformskih procesa u smislu postizanja ciljeva navedenih u Studiji izvodljivosti, što će dovesti do potpisivanja SSP sa EU. Kosovo će dati sve od sebe da unapredi primenu sporazuma i to blagovremeno i kvalitetno. Pored toga, posle pojačanog Dijaloga o liberalizaciji viza sa EU u 2012. godini, Kosovo je na putu da primeni bitne kriterijume iz Vodiča za liberalizaciju viza, koji će dovesti do toga da će građani Kosova moći da putuju bez viza u šengenskom prostoru.

Štaviše, Kosovo će moći da u velikoj meri iskoristi programe EU u odgovarajućim oblastima, prvo kroz povećanje kapaciteta da bi iskoristilo odgovarajuće programe i odvojilo neophodan budžet za članstvo u tim programima. Konkretno, predužećemo mere da unapredimo svoj ugled na međunarodnom nivou i unapredićemo saradnju sa susednim i regionalnim zemljama i zemljama članicama EU, dok nastojimo da dobijemo priznanje od pet zemalja članica EU.

Gore navedeno podrazumeva to da, ako će Kosovo biti u stanju da ostvari cilj dolaska u naprednu fazu ugovornih odnosa sa EU, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima, moraćemo da zauzmemos trostruki pristup: da efektivno zadovoljimo neophodne kriterijume, da unapredimo regionalnu saradnju i da se pozabavimo spoljašnjim političkim činiocima koji narušavaju napredak Kosova na putu ka EU.

5.1. Efektivno zadovoljenje kriterijuma integracije

Zemlja koja teži pristupanju EU mora da ispuni i dostigne određene kriterijume za pristupanje, koji su uglavnom poznati kao Kriterijumi iz Kopenhagena, a koji su sadržani u komunitarnom pravu EU. Da bi se ti kriterijumi zadovoljili, potrebne su

značajne reforme koje zemlja mora da sproveđe ako želi da postane zemlja članica EU. Brzina i efektivnost u zadovoljenju kriterijuma u velikoj meri zavisi od posvećenosti i kapaciteta da se preduzmu i sproveđu reforme. Lisbonski ugovor predviđa da se svaka evropska zemlja može kandidovati za članstvo ako poštuje demokratske vrednosti EU i ako je posvećena njihovom promovisanju.

Kao mlada država, Kosovo je uspelo da preduzme veći broj značajnih reformi u smislu usvajanja zakona i reforme institucija. Međutim, to nije na zadovoljavajući način i efikasno propraćeno u primeni na terenu. Planiranje i primena neophodnih reformi narušeno je zbog slabe javne uprave, okarakterisane ograničenim ljudskim kapacitetima i institucijama sa slabim učinkom. Pored toga, u procesu dijagnostike pokazalo se da kosovske institucije trebaju uporno posvećenje u preduzimanju neophodnih reformi u procesu integracije u EU.

Glavni izazovi ostaju u oblasti demokratije i vladavine prava, pravosuđa i u borbi protiv korupcije, za koje je stalno naglašavano u izveštajima EK da je ostvaren ograničeni napredak. Osim toga, pored primene početnih suštinskih reformi, Kosovo je suočeno sa velikim izazovima oko obezbeđivanja u celosti funkcionalne tržišne ekonomije, koja je sposobna da se nosi sa tržišnim silama unutar Unije.

Naš cilj je da **obezbedimo efektivno zadovoljenje kriterijuma EU** da bismo ubrzali i uznapredovali proces integracije u EU. Povećaćemo kapacitete javnih službenika da bismo dobili efektivnu javnu upravu, koja je u stanju da preduzme i primeni neophodne reforme (vidi Poglavlje 1). Ostvarićemo značajan napredak u oblasti vladavine prava, pravosuđa i borbe protiv korupcije (vidi Poglavlje 2). U isto vreme, primenićemo neophodne reforme da bismo obezbedili funkciju tržišnu ekonomiju koja ostvaruje privredni rast (vidi Poglavlje 3). Povećaćemo posvećenost kosovskih institucija procesu integracije u EU tako što ćemo povećati odgovornost i ojačati mehanizme monitoringa.

5.2. Regionalna saradnja

Jedan od kriterijuma koje treba zadovoljiti na putu integracije u EU jeste dobra regionalna saradnja. Iako Kosovo učestvuje u određenim regionalnim telima i iako se stanje popravlja, opšte stanje stvari ostaje nezadovoljavajuće. Kosovo je stalno pokazivalo svoju spremnost da aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama. Međutim, zbog političkog aspekta, to nije uvek nagrađujuće. Da bi se prešlo ovakvo stanje, Kosovo je prihvatiло predloženu formulu za učešće u regionalnoj saradnji, sporazumima i drugim inicijativama. Očekuje se da će to popraviti i uvećati njegovo učešće.

Dodatno ćemo se **savesno angažovati na jačanju regionalne bilateralne i multilateralne saradnje** kao i dobrosusedskim odnosima. Ovaj cilj će se ostvariti kroz: bolju regionalnu saradnju, primenu sporazuma o regionalnom predstavljanju i saradnji, veće učešće u programima teritorijalne saradnje, bolju regionalnu infrastrukturu, smanjene netarifnih barijera.

- *Unapređena saradnja sa susednim zemljama i zemljama iz regiona*

Jedan od kriterijuma za članstvo u EU jesu dobrosusedski odnosi. Zapadni Balkan je krajem 20. veka okarakterisan zastrašujućim neprijateljstvom koje je dovelo do nekoliko regionalnih sukoba ili ratova. Samim tim, tranzicija zemalja Zapadnog Balkana od posleratnih odnosa u normalizovane i konstruktivne odnose činilac je koji ima važnu ulogu. Iskustvo pokazuje da odsustvo komunikacije i/ili loša komunikacija između zemalja Zapadnog Balkana dovodi do stanja okarakterisanog političkim i međuetničkim tenzijama. Te tenzije su i dalje prisutne u različitim delovima regiona a zaostavština istorijskog neprijateljstva prisutna je i u sadašnjosti, mada u znatno manjem obimu.

Bez obzira na gore navedene prepreke, skoro sve zemlje u regionu formalno izjavljuju i priznaju potrebu i značaj za unapređenom saradnjom. Međutim, saradnja je u praksi često vrlo spora i ometena zbog političkih razlika. U našem kontekstu, tekući pregovori sa Srbijom, kojima posreduje specijalna predstavnica EU, već su doveli do postizanja većeg broja suštinskih sporazuma u smislu bilateralne saradnje, koji svakako da pozitivno utiču na svakodnevni život mnogih građana obeju zemalja. U tom kontekstu, konkretna prekretnica je sporazum o regionalnom predstavljanju, gde su dogovorenii modaliteti za učešće Kosova u regionalnim inicijativama. Naše institucije pokušavaju da podržavaju unapređenje odnosa sa susednim zemljama i šire u regionu, međutim, prepreke koje predstavlja posebno Srbija istrajavaju u tome da otežavaju Kosovu da postane jednak regionalni partner.

Put prema evropskoj integraciji zavisi o normalizaciji susedskih odnosa sa Srbijom i rešavanju bileretalnim nerešenim pitanjima kao dve suverene zemlje. U tom kontekstu, imamo za cilj da **unapredimo saradnju sa susednim zemljama i zemljama iz regiona**. Posvećeni smo unapređenju naših dobrosusedskih odnosa. Uprkos našoj teškoj prošlosti, ozbiljno smo posvećeni tome da unapredimo dobrosusedske odnose kroz pregovore sa Srbijom. Očekuje se da će uz to uslediti puna primena svih sporazuma u praksi kod svih strana u cilju obezbeđivanja boljih uslova za napredniji život naših građana. Konkretno, potpuno smo usredsređeni na unapređenje naše regionalne saradnje kroz pojačane programe teritorijalne saradnje i unapređenje infrastrukture.

- *Unapređena regionalna saradnja*

Pored postojanja dobrosusedskih političkih odnosa, deo regionalne saradnje tiče se i saradnje sa ekonomskog aspekta, uključujući razvoj infrastrukture, razvoj boljih trgovinskih odnosa, unapređenje regionalnog poslovnog okruženja radi stvaranja uslova za strane i domaće investicije, sve sa ciljem stvaranja napretka i većeg privrednog rasta. Takođe, bezbednosni aspekt u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, integrisanog upravljanja granicom i ilegalne migracije, predstavlja važan deo regionalne saradnje. Da bi dodatno unapredilo svoju regionalnu saradnju, Kosovo mora da postigne sledeće ciljeve: Ostvarena primena sporazuma o regionalnom predstavljanju, primjenjeni i pojačani programi teritorijalne saradnje, bolja regionalna infrastruktura, pristup panevropskim koridorima, adekvatno pimenjene i otklonjene netarifne barijere.

- *Sporazum o regionalnom predstavljanju i regionalnoj saradnji*

Posle proglašenja nezavisnosti, Vlada Kosova je zatražila da bude neposredno predstavljena u regionalnim strukturama, što je istrajno ometala Vlada Srbije. Sporazum između Kosova i Srbije o regionalnom predstavljanju i saradnji postignut februara 2012. god. predviđa da Kosovo učestvuje samostalno i da govori za sebe na svim regionalnim sastancima. Međutim, primena sporazuma ne teče glatko. Na primer, KOSTT (Kosovski operater za transmisiju, sistem i tržište) suočen je sa preprekama koje postavlja Srbija u pogledu članstva u međunarodnim organizacijama i plaćanja za korišćenje interkonekcije za tranzit energije. Još jedan primer predstavlja ograničenje koje je Srbija postavila za letove iz Prištine preko njenog vazdušnog prostora.

Samim tim, naš cilj je da **primenimo ovaj sporazum i da učestvujemo u svim regionalnim inicijativama** na ravnopravan način. Da bi se to ostvarilo, trebalo bi da postoji puna politička posvećenost obeju zemalja. Zauzećemo proaktivniji pristup da unapredimo saradnju između institucija u cilju potpunog predstavljanja i saradnje, i pozivamo EU da bude posmatrač i jemac za primenu sporazuma. Važan korak napred ka primeni sporazuma jeste članstvo Kosova u Regionalnom savetu za saradnju steknuto februara 2013. god. Međutim, uložiće se posebni napor da bi se obezbedilo da Kosovo postane član drugih regionalnih inicijativa, kao što su Ugovor zajednice prevoznika, sudska saradnja, okvir o zapošljavanju u JIE, Mreža socijalne politike i Zdravstvena mreža.

Pored toga, Kosovo će nastaviti da proaktivno promoviše svoju ulogu u drugim inicijativama u kojima je ranije učestvovalo, kao što su Regionalni savet za saradnju, Regionalna škola javne uprave (ReSPA), Mreža udruženja lokalnih organa vlasti u JIE, Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA), forum Opservatorije za prevoz u Jugoistočnoj Evropi (SEETO), Regionalna ekološka mreža za pristupanje, Ugovor o energetskoj zajednici, Centar JIE za preduzetničko učenje, Stalna radna grupa za regionalni ruralni razvoj u JIE.

- *Programi teritorijalne saradnje*

Važan aspekt regionalne saradnje jeste učešće u zajedničkim programima teritorijalne saradnje i njihova primena. Kosovo ima koristi od programa čiji je cilj promovisanje i uspostavljanje prekogranične saradnje (PS), i socio-ekonomska integracija između graničnih regiona Kosova i graničnih regiona iz susednih zemalja, jačanjem ekonomskih, društvenih, ekoloških i kulturnih veza.

Da bi se olakšala prekogranična saradnja, II komponenta IPP aktivirana je 2010. god. gde su za tu godinu podeljena 1,2 miliona evra, dok je za 2011. i 2012. god. izdvojen dodatni iznos od 1,8 miliona evra. Da bi se angažovali na ovu komponentu IPP, pokrenuti su sporazumi o saradnji sa zemljama u regionu, kao i programi i strukture za primenu. Stoga, Kosovo učestvuje u zajedničkoj primeni programa prekogranične saradnje sa Albanijom, Crnom Gorom i Makedonijom. Bilateralni finansijski sporazumi za primenu programa potpisani su a zajedničke operativne strukture uspostavljene za programe sa Albanijom, Makedonijom i Crnom Gorom.

Da bi se obezbedilo bolje programiranje i učešće u regionalnim projektima, uspostavljeno je pet regionalnih razvojnih agencija na Kosovu, koje čine deo oblasti programiranja za postojeće prekogranične projekte sa Albanijom, Makedonijom i Crnom Gorom. Međutim, zbog izazova u procesu primene, naš cilj je da pojačamo napore da bismo **u celosti primenili regionalne projekte**. Postoji potreba za većom posvećenošću svih zemalja iz regiona radi primene intenzivnijih inicijativa za zajedničke regionalne projekte. Opštine bi trebalo da budu proaktivnije da bi prepoznale potrebe i angažovale se u zajedničkim projektima.

Da bi se ovo ostvarilo, moramo da ojačamo ljudske kapacitete lokalnih i nacionalnih institucija da upravljaju programima EU i budućim strukturnim fondovima u okviru cilja evropske teritorijalne saradnje. U skladu sa uslovima EU, moraćemo, takođe, da definišemo unutrašnje regione Kosova prema kriterijumima iz Nomenklature teritorijalnih jedinica za statistiku (NTJS), uzimajući u obzir posebne geografske karakteristike, resurse i broj građana. Neophodno je odrediti profil naših regiona i definisati industrijske, zaštićene turističke sredine da bi se na najbolji način iskoristili resursi koji su na raspolaganju.

- *Bolja regionalna infrastruktura*

Razvoj infrastrukture jedan je od glavnih elemenata za unapređenje regionalne saradnje, čime se doprinosi privrednom rastu. Kao što je pokazano u dijagnozama, Kosovo je ostvarilo značajan napredak u izgradnji neophodne infrastrukture koja pogoduje poslovnim delatnostima i regionalnoj saradnji. Međutim, ostaje da se uradi puno toga po pitanju unapređenja fizičke infrastrukture do nivoa koji je konkurentan i uspostavljanja pristupa glavnim regionalnim drumskim koridorima, obezbeđujući tako lakši kopneni pristup EU.

Naš cilj je da **osavremenimo svoju putnu i železničku infrastrukturu** (vidi Poglavlje 3) priključivanjem na panevropske koridore. Jedan od glavnih prioriteta Vlade Kosova je investicija u putnu infrastrukturu.

Radovi su u toku na autoput Kosovo-Albanija, koji sa jedne strane omogućava brži pristup moru preko luke u Draču, a sa druge strane obezbeđuje priključak na evropski pravac E851 i panevropski koridor Š. Pokrenućemo još jedan važan projekat autoputa koji će povezati centralni i južni deo Kosova sa Makedonijom. Važan elemenat investicija jeste održavanje nove infrastrukture i obezbedićemo to da je dovoljno sredstava iz budžeta dodeljeno u tu svrhu.

Železnička infrastruktura na Kosovu nalazi se u lošem stanju. Železnice Kosova preko Leška i Podujeva na severu, odnosno istoku, povezane su sa Srbijom, dok su preko General Jankovića na jugu povezane sa Makedonijom. U studiji izvodljivosti izvršenoj 2010. god. naglašena je potreba za većim ulaganjima u ovu oblast. Stoga, naš cilj je da osavremenimo liniju 10 koja povezuje Kosovo sa Srbijom i Makedonijom, pravac koji se koristi za većinu železničkog prevoza. Posebnu pažnju ćemo pokloniti odgovarajućoj raspodeli ljudskih i finansijskih resursa za održavanje osavremenjene infrastrukture.

Pored toga, adresiraćemo i energetski sektor i sektor životne sredine, kao i druge sektore koji će jednako doprineti boljoj regionalnoj saradnji.

- *Netarifne barijere, upravne i tehničke barijere*

Smanjenje netarifnih barijera i uklanjanje upravnih i tehničkih barijera prepoznato je kao jedan od najvažnijih elemenata koji doprinose regionalnoj saradnji. Ovo će podržati pravičnu konkurenčiju na tržištu i integraciju na regionalno tržište i tržište EU (vidi Poglavlje 3).

5.3. Spoljašnji politički činoci

Da bi Kosovo ubrzalo svoj napredak u pravcu dalje integracije u Evropsku uniju, Kosovo mora da posveti veliku pažnju i značajne resurse rešavanju spoljašnjih političkih činilaca. Stoga, Kosovo mora da **nastavi da jača i ulaže svoje napore prema zemljama koje ga nisu priznale** tako što će kreirati politike usmerene na te zemlje i preko prepoznavanje važnih podržavajućih elemenata koji bi se angažovali na promeni mišljenja zemalja koje ga ne priznaju.

Još jedna prepreka zbog koje Kosovo ne napreduje dovoljno brzo ka EU jeste činjenica da, zbog političkih razloga, Kosovo nije u stanju da obezbedi članstvo u međunarodnim organizacijama. Stoga, Kosovo mora da istraži načine za **saradnju i da kasnije postane član međunarodnih organizacija**.

Na kraju, negativna percepција o ugledu Kosova u zemljama članicama EU treba se ozbiljno analizirati i adresirati ako želimo poboljšati Kosovsku reputaciju.

- *Kosovo priznato od strane svih zemalja EU*

Odmah posle proglašenja nezavisnosti, zemlje iz celog sveta brzo su reagovale priznavanjem nezavisnosti. Zemlje članice EU imale su značajnu ulogu. Međutim, pet zemalja članica EU još uvek nije priznale Kosovo kao nezavisnu državu. To samo po sebi ne ometa ubrzo očekivane pregovore o SSP, međutim, kako je gore istaknuto, pravni karakter sporazuma bi morao da se utvrdi na kraju pregovora o SSP. Imajući u vidu da je priznavanje državnosti isključiva odgovornost svake države, EU sama po sebi se pridržava datog načela i pokušava da pronađe kreativna rešenja za praktično uključenje Kosova u proces integracije u EU.

Kosovo je posvećeno poboljšanju odnosa sa svim zemljama članica EU obuhvatajući i pet zemlje koje nisu priznale Kosovo. Pomoću raznih diplomatskih mera dokazaćemo da priznavanje nezavisnosti i suverenosti Kosova će biti od zajedničkog interesa u okviru procesa pridruživanja kao i evropskog mira i stabilnosti.

Svesni smo toga da ne možemo neposredno uticati na tih pet zemalja članica EU. Međutim, njihova podrška je ključna da bi se obezedio proces potpune integracije u EU u budućnosti. U tom smislu, **preduzećemo sve neophodne reforme da bismo**

pokazali da je Kosovo demokratsko društvo koje uvodi evropske vrednosti i načela. Takođe, podržaćemo ulogu Kosova kao promotera tih vrednosti i načela, i doprinećemo dugoročnoj stabilnosti u regionu. Nadamo se da će veća mobilnost naših građana u šengenskom prostoru kao deo očekivane liberalizacije viza, takođe, pomoći da se popravi naš ugled u tim zemljama članicama EU, što bi možda uticalo na proces priznavanja.

- **Članstvo u i saradnja sa međunarodnim organizacijama**

Kosovo ostaje posvećeno dobijanju članstva u međunarodnim organizacijama i institucijama. Članstvo u međunarodnim organizacijama ima veoma važnu ulogu u smislu međunarodnog poimanja zemlje. To je posebno važno za Kosovo, koje je još uvek suočeno sa izazovima svoje državnosti i priznanja. U tom pogledu, članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama pomaže da se uveća kredibilitet na međunarodnom nivou, koji bi mogao da olakša mnoge važne procese za Kosovo, između ostalog i proces evropske integracije.

Do danas je 100 zemalja priznalo Republiku Kosova, sa uspostavljenim 21 Diplomatskim i 15 Konsularskim misijama, kao i više od 100 bilateralnim i multilateralnim potpisanim sporazuma. Kosovo je postalo član većeg broja važnih međunarodnih organizacija, kao što su Svetska banka i Međunarodni monetarni fond (MMF), obe specijalizovane agencije Ujedinjenih nacija. Međutim, Kosovo još uvek nije član Ujedinjenih nacija niti drugih bitnih evropskih i međunarodnih organizacija, kao što su Savet Evrope, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Svetska trgovinska organizacija (STO).

Nečlanstvo u Ujedinjenim nacijama predstavlja veliki izazov za Kosovo jer bez toga ne može da dobije članstvo u mnogim drugim međunarodnim organizacijama, kao što su npr: međunarodne sportske organizacije, oblast kulture, obrazovanja, itd. Članstvo Kosova u Ujedinjenim nacijama bi, takođe, moglo da pokrene priznavanja od pet zemalja članica EU.

Naš cilj je da dobijemo **članstvo u međunarodnim organizacijama** tako što ćemo prvo značajno uvećati napore da dobijemo članstvo u Ujedinjenim nacijama, što će pokrenuti saradnju i članstvo u drugim međunarodnim organizacijama. Kosovo će naporno raditi na tome da sprovede značajne reforme kao i na unutrašnjoj konsolidaciji, kao ključnom činiocu za stvaranje pozitivne spoljašnje percepcije. Pored toga, pojačaćemo naša međunarodna dejstva i promovisaćemo dobre odnose sa stranim zemljama. Posebno, ojačaćemo naše partnerstvo i našu saradnju sa svojim saveznicima i na najbolji način iskoristiti njihov uticaj da bismo popravili međunarodni aspekt naše zemlje.

- **Međunarodni ugled Kosova**

Ugled Kosova je narušen zbog rata i perioda tranzicije. To je povezano među ostalog i sa nerešenim političkim pitanjima, korupcijom i trgovinom ljudskih bića. Najpoznatiji mediji u Evropi u velikoj meri predstavljaju lošu sliku o Kosovu. To, naravno, u mnogome utiče na date zemlje i njihovo javno mnjenje. Mnoge poznate međunarodne organizacije, kao što su Transparency International, Freedom House i Savet Evrope, Kosovo rangiraju

na niskom nivou u smislu političkih prava i sloboda, visokom nivou korupcije i trgovine ljudskim bićima, itd.

Svesni toga da se puno više mora uraditi u ovim i drugim važnim oblastima, u dijagnostičkoj fazi je oslikano stanje izneto u različitim međunarodnim izveštajima i medijima, koje nije u skladu sa realnošću na terenu. Kosovo više nije zemlja koja izlazi iz sukoba. Na primer, ubistva i prisilna prostitucija na Kosovu postoje u manjem obimu nego u mnogim zemljama EU, dok je borba protiv trgovine ljudskim bićima bila veoma efektivna a broj žrtava opada.

Međunarodna reputacija zemlje utiče na njenu sposobnost da se uključi na međunarodnom nivou, da privuče investicije, poslovanja i turiste. To je važno i u smislu odnosa sa pet zemalja članica EU koje nisu priznale nezavisnost Kosova.

Cilj strategije je da Kosovo razvije **dobar ugled**. Vladini organi, civilno društvo, medijska zajednica i preduzeća uložiće zajedničke napore i stvorice zajedničke strategije za poboljšanje ugleda van zemlje. Da bi se povećao broj zemalja koje priznaju Kosovo, da bi se promenilo mišljenje javnog mnjenja u Evropi i da bi se efektivno radilo na međunarodnoj sceni, Kosovo će prvo razumeti problem oko svog ugleda i razviti tzv. „nov nacionalni brend“.

Jedan način za postizanje tog cilja jeste preko pokretanja više obrazovnih i kulturnih programa razmene za studente, smanjujući broj ilegalnih migranata i osiguranja dovoljnog i vidljivog napretka u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. U ovom pogledu, Kosovo će adresirati preporuke iz različitih izveštaja međunarodnih organizacija.

Štaviše vašan faktor koji će doprineti poboljšanju ugleda zemlje jeste angažovanje diaspore. Jedinstvena istorija Kosova je proizvela robusnu i angažovanu diasporu. Njihov doprinos pre i tokom rata je bio ključan. Pošiljke kao i profesionalno iskustvo su vitalni za današnju Kosovsku privredu i investicije diaspore će biti važni i za mnogo idućih godina. Svesni smo potrebe za angažovanje diaspore kao dragocena aktiva, ključna za dugoročan rast naše privrede. Stoga Kosovo će učiti od diaspore i tražiti njihovu podršku u poboljšanju odnosa sa zemljama u kojima žive.

Pored toga, Kosovo će uložiti maksimalne napore i ostvariti značajan napredak u pogledu unutrašnjih reformi, kao što su vladavina prava i pravosuđe. Kosovo će nastojati da smanji broj ilegalnih migranata i da obezbedi dovoljan i vidljiv napredak u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.



Implemented by

