

Konačni izveštaj o evaluaciji

Evaluacija finansijske podrške EU Skupštini Kosova – 2018 Septembar 2018. – decembar 2018. godine

Okvirni ugovor EuropeAid/138778/DH/SER/Multi
Partija 3: Ljudska prava, demokratija i mir
Pismo sa ugovorom N° 2018/399707
Pripremili: EuroPlus Consulting & Management
Franklin De Vrieze
Predali decembra 2018. godine

Ovaj izveštaj je pripremljen uz finansijsku pomoć Evropske komisije. Stavovi izneti u ovom izveštaju su stavovi konsultanata i nisu nužno stavovi Evropske komisije

EuroPlus
Consulting & Management

Sadržaj

Izvršni sažetak	6
1 Uvod.....	12
1.1 Skupština Kosova	12
1.2 Opis rada	13
1.2.1 Ciljevi i rezultati triju projekata	13
1.2.2 Ciljni korisnici i zainteresovane strane triju projekata	13
1.2.3 Metodologija parlamentarnih tving projekata	14
1.3 Ciljevi evaluacije	14
1.4 Metodologija evaluacije.....	14
1.4.1 Pretpostavka evaluacije	14
1.4.2 Holistički pristup	15
1.4.3 Procena realizacije programa.....	15
1.4.4 Tehnička procena projektnih tema	15
1.4.5 Kvalitet i sprovođenje preporuka	16
1.4.6 Prikupljanje podataka	16
1.4.7 Izazovi po evaluaciju	17
2 Pitanja i odgovori u evaluaciji	18
3 Procena realizacije programa.....	25
3.1 Dizajn projekta	25
3.1.1 Relevantnost	25
3.1.2 Izbor instrumenta za implementaciju	25
3.1.3 Redosled i delokrug projekata	25
3.2 Realizacija projekta.....	25
3.2.1 Vrednovanje rezultata	26
3.2.2 Iscrpne procene.....	26
3.2.3 Izgradnja kapaciteta	26
3.2.4 Fleksibilnost i prilagođavanje	26
3.2.5 Međuparlamentarna mreža	27
3.2.6 Preporuke za promene.....	27
3.2.7 Akcioni plan	27
3.3 Upravljanje projektom	30
3.3.1 Podrška u naturi	30
3.3.2 Interni nadzor i Upravni odbor	30

3.3.3	Kratkoročno angažovani eksperti	30
3.3.4	Političko angažovanje.....	31
3.3.5	Odnosi sa drugim donatorskim projektima	31
3.3.6	Uključenje Kancelarije EU u projekat	32
4	Tehnička procena programskih tema	34
4.1	Nezavisnost za Skupštinu Kosova.....	34
4.1.1	Nacrt zakona o Skupštini.....	34
4.1.2	Zakonski nacrti na čekanju.....	35
4.2	Usvajanje zakona u Skupštini Kosova	37
4.2.1	Zakonodavni proces u parlamentu	37
4.2.2	Vladina dokumentacija uz zakonske nacрте	38
4.2.3	Izjava o usaglašenosti i tabela usklađenosti	39
4.2.4	Jedinica za približavanje zakona sa komunitarnim pravom	39
4.2.5	Konsolidacija zakona.....	40
4.2.6	Praksa ubrzanog usvajanja zakona	41
4.2.7	Sistem zakonodavnog praćenja	42
4.2.8	Višejezičko funkcionisanje Skupštine	42
4.2.9	Dva zakonodavna priručnika	42
4.3	Upravljanje finansijama, LJR i IKT u Skupštini Kosova.....	43
4.3.1	Upravljanje finansijama i budžetom.....	44
4.3.2	Ljudski resursi	45
4.3.3	Informacioni i komunikacioni sistem.....	47
4.4	Nadzor od strane Skupštine Kosova.....	48
4.4.1	Nadzor nad vladom	48
4.4.2	Nadzor nezavisnih institucija	49
4.5	Jačanje Odbora za evropske integracije i drugih odbora u smislu procesa SSP.....	52
4.5.1	Uloga i funkcionisanje Odbora za evropske integracije.....	52
4.5.2	Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje EU-Kosovo	53
4.5.3	Jačanje uključenja drugih odbora u proces SSP.....	53
4.5.4	Uloga Skupštine u podizanju opšte svesti o pitanjima EU	54
4.6	Administrativna podrška poslanicima u zadacima iz procesa evropske integracije.....	54
4.6.1	Razvoj administrativnih struktura zaduženih za zadatke integracije u EU	54
4.6.2	Strategija za spoljne odnose i međuparlamentarnu saradnju u svetlu SSP	55
4.6.3	Poboljšanje i unapređenje istraživačkih aktivnosti	56
5	Zaključci i preporuke	58

5.1	Zaključci	58
5.2	Preporuke	59
Annex 1: Terms of Reference of the evaluation		64
Aneks 2: Profil evaluatora		76
Aneks 3: Spisak sagovornika, misija za evaluaciju, oktobar 2018. godine		77
Aneks 4: Konsultovana literatura.....		79
Aneks 5: Tabela analize kvaliteta i statusa u sprovođenju Akcionog plana		80

Priznanja i odricanje odgovornosti

Ovu evaluaciju je podržala i vodila Evropska komisija a predstavio konzorcijum koji predvodi Particip a obuhvata Europlus Consulting i Management. Izveštaj sa evaluacijom je napisao Franklin De Vrieze. Izneti stavovi pripadaju autoru i ne moraju nužno da odražavaju stavove i mišljenja Evropske komisije.

Skraćenice

SK	Skupština Kosova
OEI	Odbor za evropske integracije
CRIS	Zajednički informacioni sistem za spoljne odnose (Evropska komisija)
OGD	Organizacije građanskog društva
DPSO	Direktorat za protokol i spoljne odnose
EK	Evropska komisija
EEP	Evropski ekonomski prostor
JKEI	Jedinica za koordinaciju EU integracija
EP	Evropski parlament
OU	Okvirni ugovor
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
IKT	Informaciona i komunikaciona tehnologija
IPA	Instrument za pretprijetnu pomoć
MPU	Međuparlamentarna unija
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
PS	Poslanik u Skupštini
MJU	Ministarstvo za javnu upravu
NRK	Nacionalna revizorska kancelarija
NDI	Nacionalni demokratski institut
KP	Kabinet premijera
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
KI	Kvartalni izveštaj
MVR	Monitoring vođen rezultatima
PoR	Poslovnik o radu
LTS	Lokalni savetnik za tvining
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
POSP	Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje
UO	Upravni odbor
SMART	Specifično, merljivo, izvodljivo, relevantno i vremenski oročeno
KAE	Kratkoročno angažovani ekspert
PPO	Procena potreba za obukom
OPZ	Opis poslova i zadataka
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNEG	Grupa Ujedinjenih nacija za evaluaciju
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj

Izvršni sažetak

Kancelarija EU na Kosovu naručila je nezavisnu evaluaciju tri tvinig projekta sa Skupštinom Kosova. Projekti su izvođeni između 2011. i 2018. godine u ukupnoj vrednosti od 3,05 miliona evra: prvi tvinig projekat "Podrška Kosovskoj Skupštini", drugi tvinig lajt projekat "Jačanje rada Kosovske Skupštine" i treći tvinig projekat "Dalja podrška Kosovskoj Skupštini". Evaluaciju je oktobra 2018. godine uradio Franklin De Vrieze u ime konzorcijuma koji predvodi Particip a obuhvata i EuroPlus Consulting & Management.

Procena realizacije programa

Analizirajući osmišljenost projekta, ispitali smo koliko je bila valjana osnova za uspešnu realizaciju projekta. Smisao tvinig projekata je van svake sumnje, jer se odnose na strategiju EK za Kosovo i SSP između EU i Kosova. Ciljevi tih triju tvinig projekata konkretno se odnose na približavanje i sprovođenje najbolje prakse u EU. Projekti imaju za cilj da unaprede zakonodavne, nadzorne i administrativne kapacitete Skupštine kao i znanje i veštine u smislu približavanja i pojačane uloge Odbora za evropske integracije. Važnost koju Skupština pridaje projektu jasno se odnosi na evropsku perspektivu Kosova. Suština projekta zasnivala se na jasnom redosledu triju projekata, gde se jedan nadovezivao na rezultate prethodnog projekta. Projekti su osmišljeni kao zajednički projekat korisnika (Skupština Kosova) i implementacionog partnera (Parlament Mađarske).

Analizirajući realizaciju projekta, prepoznavamo da su tvinig projekti dali kvalitativne i solidne procene tekućeg pravnog i institucionalnog okruženja u svakoj od programskih tema, što je dokumentovano u tvinig knjigama i izveštajima o radu. Praktični rezultati projekata u izgradnji kapaciteta su procena potreba za obukom, radionice sa obukom, obuke uz rad, studijske posete inostranstvu, stažiranje, javni okrugli stolovi, priručnici, izveštaji o nadzoru i parlamentarni istraživački radovi u recenziji kolega. Sa aspekta evaluacije, kvalitet tih rezultata je veoma zadovoljavajući.

Rukovodstvo Sekretarijata Skupštine pravi jasnu razliku u svom vrednovanju rezultata prvog, drugog i trećeg projekta. Rezultati prvog projekta bili su jasni dok je ocenjeno da su preporuke sa drugog projekta dobrog kvaliteta iako nisu mogle da se sprovedu iz političkih razloga. Međutim, rukovodstvo Sekretarijata Skupštine primilo je sa rezervom rezultate trećeg projekta, uglavnom u pogledu završnog ishoda trećeg projekta, Akcionog plana i u njemu sadržanih preporuka.

Glavni metodološki pristup tvinig projekata je da sprovede aktivnosti koje doprinose formulisanju suštinskih preporuka o procesnim i strukturnim reformama u Skupštini, a te reforme su prepoznate kao opšti dogovoreni rezultati u procesu realizacije zajedničkog projekta.¹ Preporuke proističu iz inicijalnih procena, najbolje prakse u drugim parlamentima Evrope i iz radionica sa skupštinskim osobljem (i u ograničenoj meri sa poslanicima) radi diskusije o baznoj oceni, najboljoj praksi i nacrtu preporuka.

Iz razgovora sa rukovodećim osobljem Sekretarijata Skupštine, čini se da pisanje i distribucija preporuka kao pristup nije dovoljan podsticaj za promene. Upravljanje promenama zahteva više od

¹ Koncept "obaveznih rezultata" je ključna odlika tviniga. Oba partnera na projektu obavezala su se da rade na opštim dogovorenim rezultatima u procesu zajedničke realizacije projekta. Komisija je od samog početka rekla da tvinig projekti treba da se usredsrede na ograničen broj dobro definisanih institucionalnih ciljeva. Ti "obavezni rezultati" mogu da budu privremeni reper, koji predstavlja specifičan kriterijum u odnosu na administrativne kapacitete, sve dok postoji zajednički dogovoreni cilj. Ovaj cilj mora da bude merljiv i precizan. Po završetku tvinig projekta, korisnik projekta (KP) treba da ima znatno poboljšanu organizaciju koja mu omogućava da pravilno ispuni svoje cjeve u pogledu komunitarnog prava ili u pogledu relevantne oblasti saradnje sa EU. Prema tome, cilj tviniga je da proizvede operativni rezultat na određenom planu. Ostvarenje tog cilja zahteva dugotrajnu i temeljnu saradnju između korisnika i država članica, što uvodi sve moguće radnje potrebne da se postignu željeni rezultati. Ako se to ne ostvari, posle trećeg tviniga, znači da je instrument tviniga previše napredan za administraciju korisnika i da isti nema kapacitete da ga isprati.

znanja šta treba menjati, za sprovođenje predloženih promena potrebni su još i linija savetovanja, obučavanja i zalaganja. Izgleda da je preovlađujući model tvinig projekata, a to je donošenje preporuka pri kraju projekta uz očekivanje da će korisnička institucija postupiti po njima, imao ograničen uspeh. Potrebna trajektorija savetovanja, obučavanja i zalaganja (naročito ka političkom nivou u Skupštini) za sprovođenje predloženih promena ostala je izvan vremenskog okvira tvinig projekata, što se najjasnije pokazalo posle drugog i trećeg projekta.

Završni ishod triju tvinig projekata je "Akcioni plan za unapređenje aktivnosti Skupštine radi uspešnog procesa evropskih integracija". Dokument sadrži 224 preporuke, 178 radnji za politički nivo i 46 radnji za administrativni nivo Skupštine.

Razgovori sa visokim predstavnicima Sekretarijata Skupštine otkrili su ozbiljne rezerve na broj preporuka. Posle pomoći od tri tvinig projekta, broj od 224 preporuke iznenadio je rukovodstvo Sekretarijata Skupštine, jer je to shvaćeno kao negativna evaluacija rada i kapaciteta Sekretarijata Skupštine i doprinelo je zategnutim odnosima između partnera za sprovođenje i rukovodstva Sekretarijata Skupštine.

Što se tiče suštine Akcionog plana, većina preporuka su valjane i relevantne za sprovođenje u cilju ostvarenja jače uloge Skupštine u procesu evropske integracije. Sadržina Akcionog plana proističe iz rada urađenog na tri projekta i konsultacija sa liderima pojedinih komponenti. Manji broj preporuka nije dovoljno precizan, politički nije dobro prilagođen kosovskom kontekstu, ili se odnosi na održavanje discipline u sprovođenju postojećih pravila i prakse.

Posle pregleda, format Akcionog plana verovatno je mogao da bude drugačiji, tako da preporuke grupiše u manji broj glavnih preporuka (sa pod-preporukama), odredi prioritete u zadacima (sad nema prioritizacije ni rangiranja), postavi okvirne rokove (sad nema drugih rokova osim 189 naznaka "odmah" i 25 naznaka "do kraja mandata 2021. godine") i ukaže na budžetske implikacije (za sada nisu pomenuti nikakvi iznosi). Tabelarni format Akcionog plana implicira da su date reference na različite izveštaje o aktivnostima i delove drugih izveštaja tvinig projekata. Zato se Akcioni plan teško može čitati kao samostalan dokument jer se oslanja na informacije iz drugih projektnih dokumenata (navedenih kao reference u zasebnoj koloni) Dakle, kao završni dokument tvinig projekata, niti je jednostavan za čitanje ni sveobuhvatan da bi čitalac uspeo da shvati šta se tačno kaže u svakoj rečenici a da ne mora da pretražuje brojne prateće dokumente.

Analizirajući upravljanje projektom, vidi se da su tvinig projekti bili redovno interno praćeni. Održavani su redovni sastanci lokalnog savetnika za tvinig i lidera komponenti iz Sekretarijata Skupštine na kojima se govorilo o ostvarenom napretku i radu u narednom periodu. Sednice Upravnog odbora organizovane su tromesečno i služile kao otvorena platforma za razgovor i rešavanje svih nerešenih pitanja.

Kratkoročno angažovani eksperti (KAE) imali su važnu ulogu u projektu. U prvom tvinig projektu bilo je KAE iz osam zemalja. Na drugom projektu bio je ograničen broj KAE. U trećem projektu, Parlament Mađarske doveo je 58 KAE iz 11 nacionalnih parlamenata kao i određen broj visokih zvaničnika, ministara i bivših skupštinskih poslanika. Većina KAE je kvalitetno obavila posao. Neki KAE su radili na Kosovu više godina i uspostavili dobre lične odnose sa svojim kolegama u Skupštini. Razgovori sa visokim osobljem Skupštine ukazao je da manji broj KAE ne uspeva da potpuno pojmi rad Skupštine, njen pravni sistem i političku realnost na Kosovu.

Dok su tvinig projekti uglavnom sarađivali sa administracijom Skupštine, kontakt sa političkim nivoom mogao je da bude veći, i pretežno se odnosio na odabrane predsednike odbora, a održano je par sastanaka sa predsednikom i zamenikom predsednika Skupštine.

Kao jedan od najvećih projekata pomoći Skupštini, tvinig projekti su imali redovne kontakte sa projektima drugih donatora u Skupštini, kao što su UNDP, NDI, GIZ, OEBS i drugi. U sklopu

evaluacije, primećeno je da su se projekti obično uzajamno obaveštavali o predstojećim aktivnostima. Bilo je pokušaja podele rada između donatorskih projekata da bi se izbeglo nepotrebno preklapanje i dupliranje; ipak nije došlo do donatorske saradnje u vidu zajedničkih preporuka ili aktivnosti.

Kako zaključuje evaluator, tvining projekat je mogao da ostvari unapređenu saradnju sa drugim partnerima i veće šanse da se njegove preporuke izvrše, da je razmenio kroz konsultacije svoje nacрте procene i da je od drugih projekata tražio da se priključe, daju svoj prilog i prihvatanje za okvirne preporuke. Iako je Skupština korisnik projekta i vlasnik završnih verzija dokumenata, od EU Kancelarije na Kosovu saznali smo da nema prepreka da tvining projekat podeli nacрте dokumenata radi konsultacija sa drugim donatorskim projektima. Videli smo da projekat jeste delio finalne i konačne verzije dokumenata.

Vođa tima tvining projekta i LTS-i smatraju da je Skupština trebalo da preuzme veću ulogu u koordinaciji donatora i postara se da se ista vrsta pomoći ne traži od više od jednog donatorskog projekta. U stvarnosti, razni projekti pomoći realizovali su ono što im je naložio donatorski štab. Razuman način za dalji rad je da glavne donatorske agencije - EU, USAID i ambasade - razgovaraju o svojim dugoročnim planovima i izdvajanju sredstava pre pokretanja projekata, tako da su manji izgledi da projekti na realizaciji zapnu u radu i muče se da prevaziđu dupliranje poslova među sobom. Ovaj predloženi pristup dopunjuje glavno načelo IPA projekata da korisnik treba da navede koju bi vrstu podrške želeo od Kancelarije EU, posle čega može da se zatraži detaljniji predlog.

Kancelarija EU na Kosovu je kontinuirano pratila sprovođenje ova tri projekta. Bilo bi korisno da je Kancelarija EU davala temeljniju i češću analizu političkog dejstva nekih od preporuka (npr. o pravu glasa u odborima, sastavu anketnih odbora, ili pravu na obraćanje na plenarnoj sednici). Bila bi korisna i kontrola kvaliteta Akcionog plana, kao završnog proizvoda triju tvining projekata.

Tehnička procena programskih tema

Tvining projekti su pružili tehničku pomoć u većini ključnih oblasti parlamentarnog rada. Sledi kratak rezime.

1 Centralno mesto u tri tvining projekta ima predlog da Skupština postane **potpuno nezavisna institucija**. Na osnovu preporuka KAE sa prvog tvining projekta i uz punu saglasnost Skupštine Kosova i EU Kancelarije na Kosovu, osmišljen je tvining lajt projekat za izradu nacрта zakona o Skupštini, sa pratećim podzakonskim aktima. Njegovo puno sprovođenje bi se pratilo u trećem tvining projektu. Kad je treći tvining projekat krenuo, našao se u nešto drugačijem kontekstu. Zakon o Skupštini je naišao na političke turbulencije i postalo je očito da je usvajanje zakonskog nacрта odloženo, dok se čeka na sprovođenje reforme javne uprave, kao što je rečeno na sastancima sa rukovodstvom Sekretarijata Skupštine.

Sa stanovišta evaluacije, jasno je da je nacrt zakona o Skupštini težio veoma značajnim promenama u radu Skupštine i njenim odnoima sa drugim organima, naročito sa vladom. Nacrt zakona koji sadrži te suštinske promene pisan je u vrlo kratkom roku tvining lajt projekta - svega šest meseci - tako da nije bilo dovoljno vremena da se svim zainteresovanim stranama objasne svrha i prednosti zakonskog nacрта, posebno znajući da su se u vreme sprovođenja tvining lajt projekta održali opšti izbori i dogodili drugi politički problemi.

Za tako obiman predlog kao zakon o Skupštini, bilo je izuzetno važno da se u postupku konsultacija predvidi traženje priloga i stvaranje političke podrške od lidera političkih partija, rukovodstva Skupštine i vlade, drugih donatorskih projekata u Skupštini i međunarodnih organizacija i diplomata, kao i političkog odseka Kancelarije EU. Pisanje takvog suštinski bitnog nacрта i pratećih podzakonskih akata, bez iscrpnih konsultacija i uključenja pomenutih aktera u razgovor o sadržini, pokazalo se kao nepotpun pristup koji je postao žrtva rizika da će projekat

naići na prepreke čim se postave pitanja ili pokuša izmena kursa projekta preko amandmana koji se odnose na plate poslanika.

- 2** Da bi se unapredio **zakonodavni proces** u Skupštini, tvining projekti su predložili izmenu Poslovnika o radu Skupštine (PoR). Projekti su utvrdili da bi Skupština trebalo da dobije kvalitativno bolje napisane zakone i dobro utemeljene polazne dokumente za raspravljanje o zakonskim nacrtima. Projekat je preporučio da Skupština može da odbaci zakonske nacрте koji nemaju iscrpni memorandum sa obrazloženjem. Projekat je još utvrdio da su vladine izjave o usklađenosti sa komunitarnim pravom često nejasne, tvrdeći da je zakonski nacrt delom ili sasvim usaglašen sa komunitarnim pravom, bez objašnjenja ili opravdanja. Projekat je uočio da je tabela usklađenosti često nepotpuna i bez informacije na kom je nivou zakon ostvario približavanje, razloge za usvajanje i relevantne rokove. Pored toga, tabela usklađenosti se prilaže samo na engleskom ali ne i na albanskom i srpskom jeziku, zbog čega se ne može smatrati zvaničnim dokumentom. Za jačanje kapaciteta skupštinske administracije da pruži kvalitetnu podršku zakonodavnom procesu, projekat je predložio da se Direkcija za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje reorganizuje i podeli na dve jedinice: jednu zaduženu za opšta pravna pitanja i kodifikaciju i drugu zaduženu isključivo za pravno približavanje komunitarnom pravu. Tvining projekat je pripremio nacrt uredbe o predloženoj reorganizaciji. Projekat je podelio evropsku praksu po pitanju potrebe za konsolidacijom zakonodavstva i zalagao se za puno iskorišćenje sistema zakonodavnog praćenja. Treći tvining projekat je sačinio Priručnik o pravnoj analizi i Priručnik o evropskom pravnom približavanju.

Znatan broj reformi koje je predložio tvining projekat zavisi od toga da li Skupština može da postigne dogovor o amandmanima na PoR. Za usvajanje izmena PoR potrebna je 2/3 većina poslanika, što znači glasove 80 od 120 poslanika. Čuli smo da je Odbor za zakonodavstvo usvojio nacrt amandmana na PoR, ali je ta odluka doneta većinom glasova a ne konsenzusom, što bi bilo poželjno za toliko važan dokument kao što je PoR. Za podršku boljem funkcionisanju Skupštine sada i sledećem sazivu, može se reći da amandmani na PoR - u načelu - zaslužuju zajednički dogovor vladajućih i opozicionih stranaka. U ovom izveštaju utvrđeno je šest prioriternih oblasti za razjašnjenje u revidiranom PoR; a mi predloženo a Skupština razmotri pomenutih šest prioriternih oblasti za razjašnjenje i obavi jezičku i prevodilačku proveru dokumenta pre bilo kakvog konačnog glasanja o novom PoR. Nadamo se da će revidiranje šest prioriternih oblasti pomoći da se omogući usvajanje novog PoR u smislu konsenzusa.

- 3** Za jačanje **prakse upravljanja u Skupštini**, tvining projekat je dao preporuke za upravljanje finansijama i budžetom, ljudskim resursima i sistemom IKT. Na polju upravljanja finansijama i budžetom, prvi tvining projekat je napravio dobru procenu i dao valjane predloge za bolje upravljanje budžetom Skupštine. Kao rezultat toga, poboljšana je praksa budžetskog izveštavanja u poslednjih šest godina. U drugom tvining projektu napisana je uredba o upravljanju budžetom i decentralizaciji. U fokusu obuka i konsultacija sa trećeg tvining projekta bila je budžetska decentralizacija kao instrument dobrog javnog upravljanja koje uvećava efikasnost kroz delegaciju odgovornosti u upravljanju Skupštinom.

Upravljanje ljudskim resursima (ULJR) je bilo prioritet sva tri tvining projekta. U prvom i drugom projektu, urađene procene i uredbe bile su uperene na jačanje autonomije Skupštine u ULJR, uključujući klasifikaciju radnih mesta i proces prijema novih službenika. Prvi tvining projekat predložio je da se stvori jasna veza između organizacione strategije i odgovornosti i dužnosti zaposlenih ponaosob. Tokom celog rada na evaluaciji, većina visokih službenika Skupštine redovno je iznosila stav da Ministarstvo za javnu upravu ne poštuje autonomiju Skupštine svojim odlukama da odabere ili odbaci predložene nazive radnih mesta. Eksperi tvininga su uradili procenu potreba za obukom (PPO) svih zaposlenih u Sekretarijatu, što je osnova za strategiju

obučavanja u Skupštini. Izgleda da je potrebno više rada da bi se rezultati obuka doveli u vezu sa prioritetima za razvoj ljudskih kapaciteta i ocenjivanjem rada osoblja u Skupštini.

Prvi tvining projekat se zalagao za autonomiju Skupštine u smislu IKT, a započelo je sprovođenje projekta o elektronskom parlamentu. Projekat se zalagao za uvođenje internog informacionog sistema (intraneta) koji bi koristili poslanici, odbori i osoblje Skupštine za podršku zakonodavstvu i razmenu informacija i drugih podataka. Na osnovu tih preporuka, u sklopu tvining lajt projekta razrađen je Akcioni plan za razvoj IKT u Skupštini. U toku trećeg tvining projekta, napisana je uredba o emitovanju i korišćenju video produkcije i snimanju plenarnih sednica; sada čeka na saglasnost predsedništva Skupštine.

- 4 Znatno deo rada tvining projekta bavio se jačanjem **nadzorne funkcije Skupštine** na nivou plenarne sednice i skupštinskih odbora. Sačinjene su preporuke za efikasan nadzor svih aktivnosti Vlade, uključujući usmeno i pisano postavljena pitanja, interpelacije i plenarne debate u važnijim oblastima politike. Sa aspekta evaluacije, realizacija tih preporuka zahteva značajnu posvećenost političkog nivoa Skupštine i vlade. Nejasno je u kojoj je meri tvining projekat uspeo da stvori interes i političku spremnost za sprovođenje preporuka za nadzor vlade. Tvining projekat je dao predloge za Skupštinski nadzor nad nezavisnim agencijama. U sklopu tekuće reforme javne uprave, u naredne tri godine obaviće se ciljana funkcionalna revizija i racionalizacija nezavisnih institucija uz vodeću ulogu Ministarstva za javnu upravu i uključenost Skupštine. Tvining projekat je formulisao preporuke kako da Skupština bolje nadgleda rad nezavisnih institucija i agencija, uglavnom kroz postupak imenovanja i nominovanja i kroz ocenjivanje njihovih godišnjih izveštaja. Te preporuke su solidne i valjane, iako je projekat mogao da ponudi još i detaljnije predloge i rokove za njihovu realizaciju i odredi ko je i šta trebalo da radi.
- 5 Nacionalni program za sprovođenje SSP utvrđuje u više aspekata pripreme za **integraciju u EU**, uključujući za Skupštinu. Kako su obaveze proistekle iz SSP horizontalne prirode, ne samo što Odbor za evropske integracije (OEI) ima svoju ulogu, već je od posebne važnosti uključenost i angažovanje svih odbora. Na osnovu analize, obuka uz rad, radionice i aktivnosti poduke koje su bile izvedene u toku prvog i drugog tvining projekta, treći tvining projekat je sačinio znatan broj preporuka u četiri specifične oblasti: (1.) uloga i funkcionisanje OEI; (2.) rad Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU-Kosovo (POSP); (3.) jačanje uključenosti drugih skupštinskih odbora u proces SSP; (4.) unapređenje uloge Skupštine u podizanju opšte svesti o pitanjima koja se tiču EU.
- 6 **Administrativna podrška poslanicima u vezi zadataka iz procesa evropske integracije** bila je još jedna od tematskih oblasti tvining projekta. Preporuke tvining projekta pokrivaju tri glavne oblasti: preporuke za razvoj administrativnih struktura zaduženih za poslove integracije u EU; preporuke za strategiju u spoljnim odnosima i međuparlamentarnu saradnju u svetlu SSP; i preporuke za poboljšanje i unapređenje aktivnosti na istraživanju.

Zaključci evaluacije sadrže nalaze o relevantnosti, efikasnosti, delotvornosti, dejstva, održivosti, dodate EU vrednosti i povezanosti triju tvining projekata.

Na osnovu nalaza iz evaluacije triju uzastopnih tvining projekata, viđenja korisnika o projektima i povratnih informacija institucije koja realizuje tvining, izveštaj zaključuje da je modalitet tvining projekata iscrpljen, kad je reč o Skupštini Kosova.² Proces vršenja procena i pisanja preporuka za

² Aktivnosti tvininga su idealno prilagođene za projekte koji imaju sledeće odlike: cilj im je relativno jasan, tj, korisnik dobro razume relevantne delove Komunitarnog prava ili relevantnu oblast saradnje i već je odabrao vrstu sistema koji želi da usvoji; kod korisnika postoji dovoljna politička volja da se stvore najbolji mogući uslovi za izradu i usvajanje relevantnih zakona; postoji dovoljna posvećenost korisnika da obezbedi mobilisanje potrebnih (finansijskih, kadrovskih) resursa za tvining projekat; na agendi upravnog aparata korisnika već postoji dobro definisan prioritet koji garantuje da ideja o tvining

korisika je završen. Sad postoji potreba za modalitetom u kojem se tehnička pomoć odvija uz proces praćenja reformi i sticanja znanja i veština na interaktivniji način.

Preporuke iz ove evaluacije kažu, pre svega, da je važno da Kancelarija EU na Kosovu nastavi podršku Skupštini Kosova kroz novi projekat. Međutim, opravdano je ukazati da treba napredovati u predloženim reformama iz prethodnih triju projekata koje je finansirala EU. Prema tome, preporučujemo sprovođenje užeg spiska prioriternih reformi u Skupštini u naredna dva do tri meseca, pre dalje pomoći EU za Skupštinu.

Preporučeni tematski delokrug novog projekta EU za Skupštinu Kosova bio bi trojak: Evropska integracija, parlamentarni nadzor i profesionalizacija uprave. Predloženo je da se novi projekat, započet u sklopu modaliteta tehničke pomoći (predviđen kao modalitet granta), usredsredi na upravu Skupštine 75% a na politički nivo 25%, sa mogućnošću promene ove srazmere u slučaju vanrednih izbora ili zastoja u formiranju nove Skupštine i Vlade. Preporučujemo projekat u trajanju od tri do četiri godine i metodologije koje sadrže sticanje znanja, sticanje veština, učenje uz rad, interaktivno učenje, tehničku pomoć, slanje osoblja na rad u druge parlamente, učenje od kolega i podučavanje kolega i regionalnu razmenu.

projektu potiče iz stvarnih potreba. ROM evaluacija posle prvog tvining projekta dala je pozitivnu procenu jasnoće cilja, političke volje, posvećenosti korisnika i prioriteta na korisnikovoj sopstvenoj agendi.

1 Uvod

Evropska unija (EU) je davala znatnu pomoć Skupštini Kosova počev od 2006. godine. Kancelarija EU na Kosovu je naručila izradu evaluacije tri tvining projekta sprovedena posle deklaracije o nezavisnosti.

U sklopu OU koji finansira EU, Konzorcijumu koji predvodi Particip a obuhvata EuroPlus Consulting & Management dodeljen je ugovor da obavi evaluaciju podrške Kosovskoj Skupštini koju finansira EU. Franklin De Vrieze je vodeći ekspert na ovoj evaluaciji. Misija procene u Prištini trajala je od 1. do 16. oktobra 2018. godine.

Uvodno poglavlje izveštaja o evaluaciji ukratko opisuje sadašnje funkcionisanje Skupštine Kosova, što prati kratak opis projekata i ciljeva i metodologije evaluacije.

1.1 Skupština Kosova

Kosovske demokratske institucije su konsolidovane ali još nove i suočene sa značajnim izazovima. Glavni pokretač demokratskih reformi je proces integracije u Evropsku uniju³, pa ipak je trenutni tempo realizacije reformi spor, kao što je zapaženo u Izveštaju EK o napretku Kosova za 2018. godinu.⁴

Demokratizacija je jedan od temelja međunarodnih napora na Kosovu, pa ipak, često je prioritet bio davan ostvarenju bezbednosti i stabilnosti. To je dovelo do oštro polarizovane političke scene između stranaka sa ograničenim ideološkim profilom, čestih pat-pozicija i potrebe da se produbi demokratska kultura. Poverenje javnosti u političke institucije je malo povećano, prema skorašnjem istraživanju javnog mnjenja koje je sproveo UNDP, pa ipak ukupno zadovoljstvo političkim kursom ostaje nisko.⁵

Juna 2017. godine održani su prevremeni parlamentarni izbori. Usledili su meseci dugih pregovora za uspostavljanje nove koalicije i formiranje vlade.

Kao i sve institucije, Skupština Kosova je relativno novo telo, sada u svom šestom sazivu; ono uveliko odražava izrazito polarizovano političko okruženje u zemlji. Višestruki sazivi parlamenta nisu završili pun mandat; rad Skupštine je često pretvaran u arenu za neparlamentarni diskurs, bojkote i incidente kao što je upotreba suzavca.

Kako je istaknuto u OPZ, Skupština treba da znatno unapredi svoj učinak foruma za konstruktivan politički dijalog i zastupljenost i garantuje uzajamnu kontrolu i ravnotežu grana vlasti. OPZ kaže da i vladajuća koalicija i opozicione stranke treba da intenziviraju parlamentarni rad i teže konsenzusu za prioritetne reforme u vezi sa EU. Ukupno uzev, treba poboljšati delotvoran nadzor Skupštine nad izvršnom vlašću i kvalitet u izradi zakona.

Skupština ne zaseda redovno, pušta da se zakonski nacrti nagomilaju a zatim ih ubrzano usvaja. Pored toga, nije uspela da joj vlada polaže računa o svom radu i da prati delotvornost zakona. Kako pominje OPZ, i dalje se vrši politički uticaj na imenovanja Skupštine u nezavisnim telima, treba pojačati budžetsku analizu i kontrolne funkcije i uspostaviti i pratiti načine koji će obezbediti da se preporuke odbora zaista sprovedu.

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf

⁴ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

⁵ http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-xiii.html

Međutim, uspešan nadzor nad radom vlade ne zavisi samo od Skupštine. Vlada treba da se pridržav demokratskih načela delotvorne parlamentarne kontrole. OPZ s pravom ukazuje da treba poboljšati ministarsku pažnju na zakone u Skupštini, od faze predloga do usvajanja. Odsustvo ministara sa plenarnih sednica i ćutanje na poslanička pitanja nastavlja da podriva transparentnost, odgovornost za rad i komunikaciju sa Skupštinom. Učestalost kojim se vlada zalaže za ubrzani postupak usvajanja zakona (kako piše OPZ, 22 od 115 zakona je doneto na taj način) znači da se veliki broj zakonskih akata donosi bez suštinske debate ili bez konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Skupština je ostvarila određen napredak u transparentnosti svog rada, uključujući pokretanjem elektronskog sistema praćenja, koji pruža javan uvid u sve informacije i dokumente o zakonskim nacrtima na razmatranju. Uprava Skupštine radi pod rukovodstvom generalnog sekretara Skupštine. Sekretarijat Skupštine čine dve generalne direkcije: Generalna direkcija za pravne i proceduralne poslove i Generalna direkcija za upravu, od čega obe imaju u svom sastavu više direkcija. Kabinet generalnog sekretara ima ove organizacione jedinice: Direkcija za protokol i spoljne odnose, Direkcija za medije i odnose sa javnošću i Direkcija za nabavke. Pod neposrednim nadzorom generalnog sekretara rade interni revizori i službenik za sertifikaciju za financije. Uprava Skupštine bila je glavni neposredan korisnik tvining projekata.

1.2 Opis rada

1.2.1 Ciljevi i rezultati triju projekata

Kao što piše u projektnoj dokumentaciji, tri projekta su imala specifične ciljeve i rezultate:

- 1 Prvi tvining projekat: Opšti cilj "Podrške Kosovskoj Skupštini" bio je da podrži Skupštinu Kosova u rešavanju izazova koje EU integracije postavljaju pred parlament. Za to su u okviru projekta urađene preporuke za povećanje upravnih kapaciteta Skupštine i naročito njenog predsedništva i skupštinskih odbora. Uz fokus na najbolju praksu u EU, dati su i predlozi za poboljšanje tehničke stručnosti u pogledu približavanja EU. Cilj projekta bio je da pomogne Skupštini da odgovori na zahteve postavljene u Evropskom partnerstvu.
- 2 Drugi tvining lajt projekat: Svrha projekta bila je da razradi predloge za različite zakone i ojača ukupne kapacitete uprave za kodifikaciju i donošenje propisa, u cilju jačanja delotvornog funkcionisanja Skupštine. Projekat je pripremio nacrt zakona o Skupštini, strategiju o spoljnim odnosima i nacрте internih pravila o upravi i izmene Poslovnika o radu parlamenta.
- 3 Cilj trećeg tvining projekat "Dalja podrška Kosovskoj Skupštini" bio je da pomogne Skupštini Kosova da ostvari demokratske standarde funkcionalnosti. Projekat je imao za cilj da podrži stvaranje uslova za nezavisno funkcionisanje Skupštine, da ojača njenu nadzornu ulogu u odnosu na rad Vlade i rad nezavisnih agencija; da ojača ulogu Kosovske Skupštine u pitanjima vezanim za EU, naročito u procesu SSP. Projekat je završen marta 2018. godine.

1.2.2 Ciljni korisnici i zainteresovane strane triju projekata

Neposredni korisnici projekata uvrštenih u ovu evaluaciju su: predsednik i predsedništvo Skupštine, svi poslanici, naročito oni koji se bave pitanjima vezanim za EU integracije i drugi u stalnim odborima, generalni sekretar i osoblje državne službe Skupštine prema različitim direkcijama.

Građansko društvo, naročito deo koji se bavi radom Skupštine, takođe su važna zainteresovana strana, kao i svi građani Kosova. Nekoliko donatorskih programa daje podršku Skupštini u raznim pitanjima, kao što su NDI, GIZ, OEBS i UNDP.

1.2.3 Metodologija parlamentarnih tving projekata

Ova tri projekta su sprovedena na osnovu slične metodologije: prvo je tving tim analizirao tekuću situaciju, zatim realizovao njoj prilagođen program ili konsultativne radionice. Na osnovu procene i rezultata obuke, razrađene su smernice i preporuke da se uvedu nove ili izmenjene strukture, postupci i metode za uspostavljanje i jačanje evropskih standarda u radu Skupštine.

O smernicama i preporukama se razgovaralo sa relevantnim akterima u Skupštini u formi okruglih stolova i intervjuva. Na kraju svake aktivnosti, eksperti sa tvinga pišu izveštaj da objasne i sroče rezultate date faze procesa. Izrađeni su kompletni skupovi preporuka ili konačnih smernica za unapređenje. Napisani su i podeljeni priručnici. Na kraju trećeg projekta, sve preporuke su sintetizovane u akcioni plan i podeljene svim poslanicima, osoblju i drugim akterima.

1.3 Ciljevi evaluacije

Opšti cilj ovog zadatka je da se ocene tri tving projekta EU za Skupštinu Kosova između 2011. i 2018. godine, ukupne vrednosti od 3,05 miliona evra:

- Podrška Kosovskoj Skupštini, CRIS 2011/277-389
- Jačanje funkcionisanja Kosovske Skupštine, CRIS 2014/341-055
- Dalja podrška Kosovskoj Skupštini, CRIS 2016/372-105

OPZ ovog zadatka je jasan u pogledu definicije ciljeva. Zadatak je vrlo relevantan za osmišljavanje buduće pomoći EK. Formulisanje neke buduće pomoći Skupštini treba da sagleda lekcije naučene u ranijim fazama podrške; a ova evaluacija će omogućiti EK da stekne celovit uvid u pomoć datu u periodu posle nezavisnosti do danas.

Opšti cilj bio je da se procene uspesi, kvalitet i rezultati ta tri projekta. Konkretno, cilj je bio da se potraže dokazi zašto su, da li su ili kako ti rezultati povezani sa intervencijom EU i da se utvrde činioци koji su pospešili ili ometali napredak.

Specifični ciljevi ove evaluacije bili su da sačini opštu nezavisnu procenu učinka tih triju projekata i da utvrdi lekcije i preporuke.

Konkretnije, specifični ciljevi evaluacije su da shvati meru u kojoj je program doprineo funkcionisanju Skupštine kao nezavisne institucije, sa pojačanom nadzornom ulogom i ulogom u pitanjima povezanim sa EU; da shvati učinak programa, njegove činioce koji omogućavaju i one koji otežavaju pravilno dobijanje rezultata i da donese preporuke za potencijalnu buduću podršku za Skupštinu.

1.4 Metodologija evaluacije

1.4.1 Pretpostavka evaluacije

Centralna metodologija tving projekata je rad na kreiranju skupa preporuka o strukturnim i procesnim promenama u korisničkoj instituciji, koje su prepoznate kao opšti dogovoreni rezultati u procesu realizacije zajedničkog projekta. Prva pretpostavka je da se tokom ove evaluacije ispita u kojoj su meri preporuke kao takve dovoljan podsticaj za promenu i u kojoj je meri preporuke pratila trajektorija podučavanja i učenja koja omogućava odborima i upravi institucije da postupno pojačaju svoj učinak.

Iskustvo iz drugih projekata parlamentarnog jačanja govori da su veće šanse za delotvornim promenama kad predloge za promenu, sačinjene uz konsultacije sa korisnikom, u toku realizacije prati i određivanje redosleda podučavanja, saveta i ponovljenih šansi za učenje. Naša prva

pretpostavka bila je da su se ranije preporuke iskristalisale (na primer do sredine toka projekta) i da što više vremena bude dostupno da prati sprovođenje, to će biti veće šanse za održivim rezultatima.

Druga pretpostavka je razmatrala relevantnost najbolje evropske prakse u evropskom kontekstu. Tvinig projekti su izradili predloge zasnovane na praksi u više od 10 nacionalnih parlamenata u Evropi i praksi Evropskog parlamenta. Mada je učenje o najboljoj praksi u drugim parlamentima Evrope vredno truda i očito zanimljivo za skupštinsko osoblje, stepen u kojem se ta iskustva prilagođavaju i prevode u konkretni kosovski kontekst u velikoj meri određuje njihovu važnost za promenu koja se očekuje da usledi. Naša druga pretpostavka je da što se više eksperata upozna sa specifičnim kosovskim kontekstom, to će moći da daju bolje savete kako da se parlamentarni procesni ili pravni okvir iz njihove zemlje primeni na specifičan kosovski kontekst; to daje veće šanse za održive rezultate.

Vredi pomenuti da, kao kod svake evaluacije projekata upravljanja, postoji konceptualni izazov za evaluaciju ova tri tvinig projekta, a to je pitanje pripisivosti: u kojoj meri se kvalitet rada parlamenta može pripisati nekoj spoljnoj intervenciji kroz projekat? Iskustvo iz drugih zemalja i drugih projekata na jačanju parlamenta kaže da ni sprovođenje konkretnih aktivnosti ni trošenje resursa nisu nužno niti jednodimenzionalno u vezi sa parlamentarnim jačanjem. To je tako uglavnom zbog velikog broja aktivnih varijabla u radnom učinku parlamenta. Izbori državnog rukovodstva i odluke parlamenta mogu da imaju presudno dejstvo na realizaciju projekta. Prema tome, nema zamene za iznijansiranu politiku i konceptualnu analizu. To smo primenili i na ovu evaluaciju.

Ova tri projekta pokrivaju period dug 6 godina, od 11. novembra 2011. do 31. marta 2018. godine. Skupna evaluacija ova tri projekta bila je jedinstvena prilika da se načine bitna zapažanja o modelu parlamentarnih tvinig projekata u poređenju sa drugim modalitetima tehničke pomoći parlamentu.

1.4.2 Holistički pristup

Kako je program za Skupštinu koji finansira EK realizovan u tri faze, bilo je moguće da se za svaku fazu uradi zasebna evaluacija ili da se zauzme holistički stav. Mi smo smatrali da je ovaj drugi pristup bolji jer dopušta lakši i korisniji pregled u svim poljima podrške, istražuje veze i sinergije i daje bitnije zaključke i preporuke vezane za funkcionisanje Skupštine kao nezavisne institucije, sa pojačanom nadzornom ulogom i ulogom u pitanjima vezanim za EU. Gde je to bilo od koristi, pozivali smo se na konkretne ishode i aktivnosti svakog projekta posebno.

1.4.3 Procena realizacije programa

Kao što je rečeno u početnom izveštaju za ovaj zadatak, ispitali smo tvinig projekte u tri glavna dela: dizajn projekta, realizacija projekta i upravljanje projektom. To je struktura poglavlja ovog izveštaja o realizaciji programa.

- Deo "Dizajn projekta" analizira koliko je bila solidna osnova za realizaciju projekta i ispituje važnost, redosled i delokrug projekta.
- Deo "Realizacija projekta" ocenjuje glavne pristupe realizaciji projekta i kako su aktivnosti doprinele ciljevima sadržanim u tri projekta.
- Deo "Upravljanje projektom" ispituje kako su se koristili mehanizmi za upravljanje, komunikaciju i koordinaciju tvinig projekata.

1.4.4 Tehnička procena projektnih tema

Procenjujući važnost, delotvornost i efikasnost tri projekta, potražili smo znake uticaja i održivosti rezultata projekta. Drugim rečima, glavni opšti zadatak bio je da ukažemo na uticaj projekta na poboljšanje funkcionisanja uprave u Skupštini i da ga dokumentujemo. Pri tome smo procenili glavne

tematske oblasti projekta i analizirali koliki je uticaj i u kojoj su meri tehnička pomoć i preporuke projekta doprineli tome.

Tehničke procene uticaja uređene su u šest glavnih tematskih poglavlja dalje u ovom izveštaju. Tehničke procene uticaja projekta proučavaju pitanje nezavisnosti Skupštine, zakonodavni proces u Skupštini, praksu nadzora, funkcionisanje uprave, kao i ulogu odbora i uprave u procesu evropske integracije.

1.4.5 Kvalitet i sprovođenje preporuka

Kako je pisanje preporuka bilo bitan deo praktičnih rezultata projekta, sačinili smo mapu evaluacije za preporuke o projektima, naročito preporuke sadržane u Akcionom planu trećeg projekta. Mapa evaluacije se nalazi u aneksu 5 ovog izveštaja.

Prvo, procenili smo kvalitet preporuka utvrđujući u kojoj su meri sadržaji svake od preporuka SMART: Specifični, merljivi, izvodljivi, relevantni i vremenski oročeni.

Drugo, procenili smo stepen sprovođenja svake od preporuka, dodeljujući im ocenu da li su "završene", "skoro završene", "započete", "razmotrene", "odbačene" ili da nije jasno u kojoj su meri sprovedene.

Ovo ocenjivanje mere u kojoj su preporuke "završene", "skoro završene", "započete", "razmotrene", "odbačene" ili da je ista nejasna, uzima u obzir zbirni dokument dobijen od Sekretarijata Skupštine kao i naše iscrpne intervjuue, posle kojih je ponekad sledio i drugi razgovor, sa upravom Sekretarijata, liderima komponenti i odavranim ekspertima sa tviniga.

Tako nam je evaluacija omogućila da odredimo procenat za kvalitet i za sprovođenje paketa preporuka za svaki od kriterijuma.

Ovo ispitivanje kvaliteta i izvršenja preporuka iz Akcionog plana pomoglo je našoj analizi održivosti rezultata projekta; na osnovu njega sastavili smo preporuke za dalju podršku Kosovskoj Skupštini, konkretno na koji način traženo "upravljanje promenama" može da se najbolje proprati u Skupštini.

Kao evaluatori, mi radimo u skladu sa standardima Grupe Ujedinjenih nacija za evaluaciju, koji kažu "evaluator će da ispita mehanizme koji postoje za dalje praćenje evaluacije a koji obezbeđuju da se preporuke evaluacije pravilno iskoriste i blagovremeno sprovedu i da se zaključci evaluacije povežu sa budućim aktivnostima."⁶

1.4.6 Prikupljanje podataka

Prvi izvor za prikupljanje podataka bilo je proučavanje dokumenata. Oni obuhvataju završne izveštaje, izveštaje o aktivnostima, izveštaje o napretku i zaključke Upravnog odbora tvinig projekta, referentne dokumente za parlamentarno jačanje, izveštaje o evaluaciji sa parlamentarnih projekata iz drugih zemalja, izveštaji EK o Kosovu i drugi analitički izveštaji o upravljanju na Kosovu.

Drugi izvor za prikupljanje podataka bili su strukturirani razgovori sa ključnim akterima na projektu, kao što su poslanici, generalni sekretar i osoblje Skupštine, drugi donatorski projekti sa Skupštinom, OGD, eksperti u tvinigu i osoblje Kancelarije EU na Kosovu. Pripremljen je specifični skup pitanja za svaki od tih sastanaka.

Koliko smo mogli, prikupili smo kvantitativne informacije o učinku Skupštine u datim oblastima na koje se neposredno odnose projektne aktivnosti.

⁶ UNEG, Standardi za evaluaciju u UN sistemu, str. 5, http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22

1.4.7 Izazovi po evaluaciju

Na početku inicijalne faze prepoznato je više pretpostavki i rizika. Na kraju evaluacije, možemo da damo sledeće komentare na te pretpostavke i rizike. Prvo, projektna dokumentacija je bila dostupna na vreme. Ranije vođe tima i ključni eksperti bili su dostupni za prepisku i intervju preko Skajpa. Delegacija EU i Kabinet generalnog sekretara Skupštine Kosova podržali su evaluaciju kroz kontakte sa ključnim sagovornicima u Skupštini i zakazivanje sastanaka.

Jedan od utvrđenih rizika bilo je da li će poslanici i politički sagovornici biti dostupni. Na žalost, samo je troje poslanika bilo dostupno u toku naših dve nedelje prisustva na Kosovu. Dok se i tvining projekat mučio da zakaže sastanke sa poslanicima, tako se i misija evaluacije suočila sa istim izazovom jer je vrlo malo poslanika imalo vremena ili htelo da nađe vremena za evaluaciju. Razlike u informacijama i analizi prevaziđene su sastankom nekih stranih partnera u Skupštini ili drugim sastankom sa odabranim osobljem Skupštine.

2 Pitanja i odgovori u evaluaciji

Na osnovu kriterijuma evaluacije nabrojanih u OPZ, odabrali smo 17 pitanja za evaluaciju, u šest naslova: relevantnost, delotvornost, efikasnost, dejstvo, održivost, dodata EU vrednost i povezanost. Iscrpni odgovori na pitanja za evaluaciju detaljno su obrađeni u dva glavna poglavlja ovog izveštaja: proceni realizacije programa i tehničkoj proceni programskih tema. Imajući u vidu detaljne informacije u navedenim poglavljima, ovo poglavlje daje sažetije odgovore na 17 pitanja za evaluaciju..

Relevantnost. Ocenjivanje koliko se projekat bavio postojećim i promenljivim potrebama Skupštine Kosova i koliko je uspešno prikazao povezani skup aktivnosti.

1 Kako su se tri projekta odnosila prema strategiji EK za Kosovo? Na koji način su tri projekta dala doprinos strategiji EK ili je dopunila, te da li ih je Skupština Kosova videla kao takve?

Čim je SSP između EU i Kosova stupio na snagu 1. aprila 2016. godine, povećali su se ulogi za sve zvanične institucije na Kosovu, uključujući Skupštinu Kosova. Instrumenti SSP i IPA podrška Skupštini su mehanizmi vrlo potrebni za rad u pravcu političkih i zakonodavnih reformi, u skladu sa načelom "prvo osnovne stvari" koje obuhvataju demokratske institucije i reformu javne uprave.

Ciljevi tih triju tvining projekata konkretno se odnose na približavanje i sprovođenje najbolje prakse u EU. Projekti imaju za cilj da unaprede zakonodavne, nadzorne i administrativne kapacitete Skupštine kao i znanje i veštine u smislu približavanja i pojačane uloge Odbora za evropske integracije. Na taj način, tri projekta su doprinela strategiji EK za Kosovo. Važnost koju Skupština pridaje projektu jasno se odnosi na evropsku perspektivu Kosova.

2 U kojoj su meri preporuke upućene Skupštini SMART? Specifične, merljive, izvodljive, relevantne i vremenski oročene.

Završni ishod triju tvining projekata je "Akcioni plan za unapređenje aktivnosti Skupštine radi uspešnog procesa evropskih integracija". Dokument se sastoji od 224 preporuka: 178 radnji za politički nivo i 46 radnji za upravni nivo u Skupštini. U sklopu ove evaluacije, procenili smo u kojoj je meri svaka od 224 preporuke SMART: Specifična, merljiva, izvodljiva, relevantna i vremenski oročena.

Kao što piše napred u izveštaju, 66% preporuka bilo je specifično; to znači da 1/3 od ukupnog broja preporuka nije bila dovoljno specifična. Oko 80% preporuka bilo je merljivo a 20% nije bilo merljivo. Skoro 84% preporuka bilo je izvodljivo a 87% se može smatrati relevantnim. Iznenađujuće, svega je 18% preporuka bilo vremenski oročeno, što znači da preko 80% preporuka nije bilo vremenski oročeno. Čini se da ove brojke ukazuju da je kvalitet preporuka iz tvining projekata bio prilično neujednačen iako većinom dovoljnog kvaliteta.

Kod ispitivanih pitanja, tvining projekat je predlagao samo po jednu preporuku za Skupštinu. Mogući alternativni pristup bio bi davanje dve ili tri opcije, gde bi to bilo korisno, kao podsticaj da ih prihvate donosioci odluka u Skupštini. Davanje po jedne preporuke u svim slučajevima možda je ostavilo neiskorišćenom potencijalnu dodatnu vrednost od nuđenja više opcija Skupštini da bi ih razmotrila i odabrala jednu.

3 U kojoj su meri projektni ciljevi i aktivnosti bili ažurirani ili izmenjeni usled promena unutar sektora ili spoljnih okolnosti, sa ciljem da se ostvare planirani rezultati?

Pošto su rezultati jednog projekta činili osnovu sledećeg projekta, postojao je jasan redosled unutar tri projekta. Stoga, kad glavni rezultat drugog projekta, Zakon o Skupštini, nije usvojen, na početku trećeg projekta bilo je potrebno da se isti prilagodi. Projektni tim je razvio alternativni skup aktivnosti, uglavnom na temu obuke osoblja i poduke uz rad, i dao preporuke koje su se mogle prihvatiti i sprovesti bez obzira na to da li je Zakon o Skupštini usvojen ili nije.

Obuka osoblja i poduka uz rad zasnivale su se na analizi kapaciteta i PPO urađenim u prethodnim fazama projekta. Teme za obuke su obuhvatile: najbolju praksu u zakonodavnoj proceduri država članica EU; parlamentarne uprave u državama članicama EU; rad stalnih odbora i relevantne zadatke osoblja; nadzorna funkcija parlamenta. Na taj način, projektni ciljevi i aktivnosti su bili ažurirani ili izmenjeni, prema potrebi.

Efikasnost. Ocenjivanje koliko su ulazni podaci projekta proizveli željene rezultate efikasno, uz minimalan gubitak vremena, ljudskih, finansijskih i drugih materijalnih resursa.

- 4 Koliko su dobro funkcionisali partnerstvo i upravljački aranžman i kako su se vremenom razvijali?
- 5 Na koji je način Skupština Kosova bila uključena u upravljanje projektom i koliko uspešno, i koje su bile koristi ili teškoće od njenog učešća?

Skupština je obezbedila potrebne prostorije za dugoročno i kratkoročno angažovano osoblje, kadrove i odabrane vođe komponenti, čime je potpomogla efikasno i blagovremeno sprovođenje. Takva podrška u naturi je jedan od preduslova za nesmetano sprovođenje svakog projekta.

Početak sprovođenja je protekao glatko u sva tri projekta, a zvanični početni sastanci su održani uz učešće visokih predstavnika Narodne skupštine Mađarske i Kosovske Skupštine. Izrazita posvećenost i osećaj lokalne pripadnosti bili su očiti na početku svake od tri projektne faze.

Na početku prvog i drugog projekta imali smo snažno partnerstvo i saradnju između Skupštine Kosova i Parlamenta Mađarske, kao i intenzivnu saradnju između vođe tima institucije za implementaciju (Parlament Mađarske) i generalnog sekretara Skupštine Kosova.

U toku trećeg projekta, interakcija je postala rezervisanija, između ostalog zbog energičnog zahteva institucije za implementaciju upućenog upravi da odabere drugi pristup donatorskoj koordinaciji. Zapisnik sa sastanka Upravnog odbora iz marta 2017. godine pruža uvid u neke od tadašnjih tenzija, kad je generalni sekretar *“rekao da ga Kancelarija EU nikad nije pozvala na bilo kakvu procenu vezano za projekat. Kazao je da su držani sastanci između tvining tima i EUO na koje generalni sekretar Skupštine nije bio pozvan da iznese svoje mišljenje”*.

Jedan od važnih instrumenata upravljanja projektom su kvartalni sastanci Upravnog odbora. Bili su prisutni svi lideri komponenti sa strane korisnika i ključni sagovornici sa strane partnera za implementaciju. Detaljni zapisnik daje dobar uvid u temu diskusije. Lideri komponenti odobrili su predložene aktivnosti i izjasnili se o kvalitetu prethodnih inicijativa.

Zanimljivo je to što je jedan od glavnih izazova projekta već bio pomenut u završnom izveštaju prvog tvining projekta: poslanici i rukovodstvo parlamenta nisu bili dostupni da razgovaraju i da se uključe u preporuke sa projekta. Zapisnik sa sednice Upravnog odbora je dokaz da je to pitanje ostalo nerešeno sve do kraja trećeg projekta. Razlozi za to su brojni, uključujući prevremene izbore i težak politički kontekst koji je apsorbovao najveći deo energije poslanika. Ipak, budući da je to bilo označeno kao problem još u prvom projektu, mogli su da se ispitaju alternativni načini za angažovanje sa političkim liderima, verovatno uz pomoć Kancelarije EU, da bi se obezbedili njihovi stavovi i prihvatanje glavnih preporuka upućenih ka političkom nivou.

- 6 U kojoj su meri mehanizmi koordinacije sa drugim implementatorima omogućili efikasno sprovođenje programa?

Kao jedan od najvećih projekata pomoći Skupštini, tvining projekti su imali redovne kontakte sa projektima drugih donatora u Skupštini, kao što su UNDP, NDI, GIZ, OEBS i drugi. Razgovori u toku evaluacije dali su prilično raznoliku sliku o odnosima sa drugim donatorskim projektima. Implementacioni partner tvining projekata smatra da je odradio posao time što je obavestio druge projekte o svom radu i podelio im završne dokumente sa projekta. Neki od drugih donatorskih projekata primetili su da je tvining projekat uradio vrlo detaljno planiranje i raspored aktivnosti pre

početka projekta⁷, što je na druge projekte ostavilo utisak da nije ostalo mesta za zajedničko razmišljanje o najboljem pristupu za dalji rad u datom teškom kontekstu. U našim razgovorima, drugi donatorski projekti (UNDP i OEBS) rekli su da su, čim su приметili da je tvining projekat preuzeo na sebe neku oblast, odlučili da se povuku, prepuštajući inicijativu na tom planu projektu koji finansira EU.

U sklopu evaluacije, zapazili smo da je bilo pokušaja dogovorene podele posla između donatorskih projekata da bi se izbeglo nepotrebno preklapanje i dupliranje; ipak, nije došlo do saradnje donatora u vidu zajedničkih saveta, zajedničkih preporuka ili zajedničkih aktivnosti.

Vođa tima tvining projekta i LTS-i smatraju da je Skupština trebalo da preuzme veću ulogu u koordinaciji donatora i postara se da se ista vrsta pomoći ne traži od više od jednog donatorskog projekta. U stvarnosti, razni projekti pomoći realizovali su ono što im je naložio donatorski štab. Razuman način za dalji rad je da glavne donatorske agencije - EU, USAID i ambasade - razgovaraju o svojim dugoročnim planovima i izdvajanju sredstava pre pokretanja projekata, tako da su manji izgledi da projekti na realizaciji zapnu u radu i muče se da prevaziđu dupliranje poslova među sobom. [Pitanje odnosa sa drugim donatorskim projektima detaljnije je obrađeno dalje u ovom izveštaju.]

7 Koji su bili mehanizmi osiguranja kvaliteta za ostvarenje planiranih rezultata?

Prvi mehanizam osiguranja kvaliteta za realizaciju projekta bili su znanje i radno iskustvo parlamentarnih eksperata koji su došli iz 11 nacionalnih parlamenata i iz Evropskog parlamenta. Neki kratkoročno angažovani eksperti (KAE) već su bili radili na Kosovu i uspostavili dobre lične odnose sa kolegama u Skupštini. Glavna sadržina njihove bazne ocene uvrštena je u pet knjiga procene sa trećeg tvining projekta kao što je bio slučaj i sa knjigama iz prethodna dva projekta. U toku trećeg projekta, KAE su podneli ukupno 70 tehničkih izveštaja Skupštini Kosova.

O kvalitetu obuka razgovaralo se na redovnim sastancima između LTS i lidera komponenti; njih je razmatrao Upravni odbor na sednici na kojoj su učestvovali šefovi projektnih komponenti.

Kvalitet baznih ocena, obuka i izgradnje kapaciteta kao i većina preporuka je dobar. Na žalost, kontrola kvaliteta finalnog proizvoda trećeg projekta, Akcionog plana, je podbacila. Kao što je rečeno dalje u ovom izveštaju, Akcioni plan je imao brojne nedostatke u pogledu strukture, formata a delom⁸ i sadržine

Kancelarija EU na Kosovu je imala ulogu da osigura kvalitet, kao donator projekta, učesnik na sednicama Upravnog odbora i politički sagovornik u pitanjima evropske integracije. Kancelarija EU je imala poverenje u stručnost parlamenata koji su bili učesnici projekta; ipak, komunikacija između njenog političkog odeljenja i tvining projekta mogla je biti optimalnija, naročito u pogledu političkog uticaja nekih preporuka i u pogledu nužnog političkog obraćanja vladi na temu važnosti delotvornog parlamentarnog nadzora.

Delotvornost: Ocenjivanje koliko su rezultati projekta uticali na institucionalni kapacitet Skupštine Kosova da postane demokratska, funkcionalna, odgovorna i inkluzivna institucija

8 U kojoj meri su sve ciljne grupe mogle da pristupe rezultatima rada odnosno uslugama?

⁷ Redovna praksa je da svi ugovori EK imaju dobro definisane vremenske okvire za aktivnosti koje treba da se sprovedu.

⁸ Primeri nedostataka u sadržini su preporuke koje se tiču prava glasa nezavisnih poslanika u odborima (što bi moglo da promeni odnos snaga između većine i opozicije), zakazivanja interpelacija na mesečnom planu (u kontekstu vrlo malog broja podnetih zahteva za interpelacije), ograničenja vremena za obraćanje poslanika u plenarnog sednici (što bi verovatno dovelo opoziciju u lošiji položaj), kao i mogućnosti da anketni odbor započne rad iako nisu sve političke grupe predložile svoje članove (što bi postavilo izazov za kvorum).

Uprava Skupštine imala je pristup izveštajima o proceni i preporukama projekta. Lideri komponenti učestvovali su u osmišljavanju aktivnosti i imali redovne bilateralne sastanke sa svim LTS i pridošlim KAE.

Dok su tvining projekti uglavnom sarađivali sa upravom Skupštine, interakcija sa političkim nivoom mogla je da bude jača a uglavnom se sastojala od sastanaka sa odabranim predsednicima odbora i ograničenim brojem sastanaka sa predsednikom i Skupštine i njegovim zamenikom. Kad se treći projekat završio, pet knjiga sa procenom i Akcioni plan su bili podeljeni svim poslanicima i osoblju Skupštine.

9 U kojoj meri su ciljne grupe bile zadovoljne pruženim uslugama?

Rukovodstvo Sekretarijata Skupštine pravi jasnu razliku u svom vrednovanju rezultata prvog, drugog i trećeg projekta. Dok je prvi projekat imao jasne rezultate, što su potvrdili izveštaj o evaluaciji ROM i komentari rukovodećeg osoblja Skupštine, preporuke drugog projekta smatrane su kvalitetnim iako nisu mogle da se sprovedu iz političkih razloga, dok su rezultati trećeg projekta primljeni uz rezerve od strane rukovodstva Sekretarijata Skupštine.

Kad je reč o zadovoljstvu uslugama projekta, pojavljuje se izrazito pomešana slika. Analizirajući zapisnike sa sednica Upravnog odbora, izgleda da su lideri komponenti najviše zadovoljni rezultatima projekta i svojom interakcijom sa LTS i KAE. Naši individualni sastanci u evaluaciji dodaju izvesne nijanse na tu sliku. Više sagovornika iz Sekretarijata Skupštine izrazilo je razočarenje jer problemi sa kojima se suočavaju nisu rešeni, zato što zahtevane reforme stoje u mestu ili polako teku i što se čini da tvining projekat nije razrešio stanje. Ipak, treba priznati da neki članovi osoblja Skupštine imaju velika očekivanja da će organizacija implementator da pogura reforme, dok se u stvarnosti proces odlučivanja o sprovođenju preporuka odvija upravo u Skupštini.

Posle pomoći dobijene od tri tvining projekta, broj od 224 preporuke iznenadio je rukovodstvo Sekretarijata Skupštine jer je shvaćen kao negativna evaluacija rada i kapaciteta Sekretarijata. Pošto je više od 200 preporuka shvaćeno kao bombardovanje, Akcioni plan je doprineo da se zategnu odnosi između implementacionog partnera i rukovodstva Sekretarijata Skupštine

Međutim, pažljivijim gledanjem na konkretne rezultate tvining projekata, vođe komponenti u Skupštini su generalno priznali vrednost i kvalitet iscrpnih procena i aktivnosti na izgradnji kapaciteta, uključujući radionice sa obukom, obuke uz rad, studijske posete inostranstvu, stažiranje, javne okrugle stolove, priručnike, izveštaje o nadzoru, parlamentarne istraživačke radove u recenziji kolega, itd.

Dejstvo: Ocenjivanje ukupnog dejstva projekata i njihovog doprinosa razvoju Skupštine Kosova (kratkoročna perspektiva).

10 Kakvi su izgledi za neposredno dejstvo radnje?

Već na kraju prvog projekta bilo je vidljivo specifično dejstvo u smislu povećanih kapaciteta. Korisnik je usvojio preporuke projekta u vezi sa pravilnikom o političkom osoblju i novu organizacionu mapu. Obuke i studijska putovanja poboljšali su rad parlamentarnog osoblja.

Pri kraju trećeg projekta, bili su приметni dodatni aspekti neposrednog dejstva. Svi članovi osoblja znaju kako su se parlamenti zemalja kandidata organizovali da se izbore sa izazovom približavanja i procesom pregovaranja sa EU; tako znaju i šta je potrebno da bi se Skupština Kosova pripremila na sličan način.

Mnogi sagovornici u Skupštini shvatili su da ako Skupština želi da stekne veću autonomiju od izvršne vlasti, mora da učini više od jačanja svog upravnog kapaciteta i da ustanovi procedure i strukture za odgovorno upravljanje svojim budžetom.

Na planu evropske integracije, rad OEI i drugih odbora je dobro analiziran a preporuke za veću ulogu Skupštine u procesu evropske integracije su jasne. Dat je uravnotežen predlog za jačanje kapaciteta Skupštine za pravno približavanje u pogledu strukture, propisa i obavezne stručnosti osoblja.

Dva priručnika za zakonodavstvo i smernice o istraživanju su podrška potrebna da se unapredi kvalitet tehničke pomoći poslanicima.

11 Koji su širi efekti i posredno dejstvo programa?

Iako je malo verovatno da će nacrt zakona o Skupštini biti usvojen u sadašnjem formatu, napori tvining projekta imali su dvojako dejstvo. Prvo, delovi predloženog zakonskog nacrta uneti su u nacrt revidiranog PoR, i to o organizaciji Skupštinske uprave i odnosu između parlamenta i vlade u pitanjima evropske integracije. Drugo, sad u Skupštini postoji "rečnik promene" i veće razumevanje u skupštinskoj upravi o boljem javnom upravljanju i potrebi za "uzajamnom kontrolom i ravnotežom" između parlamenta i vlade. Projekat je na dnevni red postavio pitanje parlamentarne autonomije.

Posredno dejstvo programa se oseća kroz stvaranje mreže stručnjaka u 11 nacionalnih parlamenata u EU, sa potencijalom da doprinesu ulozi Kosova u parlamentarnoj diplomatiji.

Drugo posredno dejstvo programa je znanje koje pomaže da se bolje shvati izazov nezavisnih institucija. Tačnije, sad postoji razjašnjenje kategorija nezavisnih tela pod nadzornom nadležnošću Skupštine i usklađenost sa terminologijom Ustava; predlozi za poboljšanje procesa nominacije i imenovanja upravnih i izvršnih organa nezavisnih tela; i predlozi za preispitivanje godišnjih izveštaja nezavisnih tela. Da bi se potpuno iskoristila ponuđena pomoć, potrebno je da osoblje odbora pažljivije prati preporuke Skupštine date na izveštaje agencija; doduše, bilo bi korisno imati detaljniji predlog i rokove o tome ko, šta i kako treba da radi. Ako ih Skupština prihvati, predlozi bi doprineli jačanju nadzorne uloge Skupštine, kakav god da bude tačan ishod racionalizacije u pogledu broja agencija.

12 Kako su ključni korisnici gledali na dejstvo programa i promene koje je proizveo? Kako je to uticalo na njihov rad i izgled?

Glavni metodološki pristup tvining projekata je da organizuje aktivnosti koje doprinose formulisanju suštinskih preporuka o procesnim i strukturnim reformama u Skupštini, a te reforme su prepoznate kao opšti dogovoreni rezultati u procesu realizacije zajedničkog projekta. Preporuke proističu iz inicijalnih procena, najbolje prakse u drugim parlamentima Evrope i iz radionica sa skupštinskim osobljem (i u ograničenoj meri sa poslanicima) radi diskusije o baznoj oceni, najboljoj praksi i nacrtu preporuka.

Iz razgovora sa rukovodećim osobljem Sekretarijata Skupštine, čini se da pisanje i distribucija preporuka kao pristup nije dovoljan podsticaj za promene. Upravljanje promenama zahteva više od znanja šta treba menjati, za sprovođenje predloženih promena potrebni su još i linija savetovanja, obučavanja i zalaganja. Izgleda da je preovlađujući model tvining projekata, a to je donošenje preporuka pri kraju projekta uz očekivanje da će korisnička institucija postupiti po njima, imao ograničen uspeh. Potrebna trajektorija savetovanja, obučavanja i zalaganja (naročito ka političkom nivou u Skupštini) za sprovođenje predloženih promena ostala je izvan vremenskog okvira tvining projekata, što se najjasnije pokazalo posle drugog i trećeg projekta.

Završni ishod triju tvining projekata je "Akcioni plan za unapređenje aktivnosti Skupštine radi uspešnog procesa evropskih integracija". Na stav rukovodstva Sekretarijata Skupštine o vrednosti tog dokumenta snažno su uticali iznenađenje zbog velikog broja preporuka i formata dokumenta, pošto se teško može čitati kao samostalan dokument jer se oslanja na informacije iz drugih projektnih dokumenata (navedenih kao reference u zasebnoj koloni).

Održivost: Procena održivosti rezultata uz poseban osvrt na nacionalni kapacitet i prihvatanje projekta kao svog (dugoročna perspektiva).

13 Da li su institucionalni korisnici programa bili u stanju da nastave sa rezultatima projekta mimo faza programa?

Od projekta se očekuje da ostvari održivost kroz transfer tehničkog znanja i sprovođenje preporuka od kojih se očekuje da Kosovo povedu napred na evropskoj agendi.

U sklopu ove evaluacije, proučili smo sprovođenje svake od 224 preporuka iz Akcionog plana. Procenjivali smo u kojoj je meri njihovo sprovođenje 'završeno', 'skoro završeno', 'započeto', na 'razmatranju', 'odbačeno' ili je 'nejasno'. Na osnovu naše procene, preko 7% preporuka je sprovedeno a preko 11% je bilo skoro sprovedeno. Te dve kategorije zajedno čine blizu 20% sprovedenih ili skoro sprovedenih. Za preko 30% preporuka sprovođenje je započeto. Više od 26% preporuka je razmotreno iako njihovo sprovođenje još nije započeto. Blizu 10% preporuka je odbačeno; za 14% preporuka stanje u smislu sprovođenja je nejasno.

Ove brojke potvrđuju da iako je Skupština započela da sprovodi preporuke tvining projekta još uvek je potrebno da sprovođenje prate dalji saveti, poduke i podrška. To će vremenom da obezbedi održivost do sada ostvarenih rezultata.

Kod održivosti predloga za parlamentarnu autonomiju, ostvaren je izvestan napredak u smislu održivosti. Iako je tvining projekat uspeo da uveri Sekretarijat Skupštine u važnost parlamentarne autonomije, potrebno je još mnogo rada da se na političkom nivou i međunarodnim akterima objasne važnost, nužne promene pravnog okvira i instrumenti snažnog i nezavisnog parlamenta koji ima ovlašćenja i sposobnost da nadgleda vladu i ustanovi odgovoran sistem upravljanja i sistem uzajamne kontrole i ravnoteže grana vlasti.

Drugi elementi ka održivosti su nacrt uredbe o predloženoj reorganizaciji Direkcije za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje u dve jedinice; doduše, Predsedništva Skupštine tek treba da odluči o tome. U razgovorima tokom evaluacije nismo mogli da utvrdimo konkretan razlog za odlaganje usvajanja uredbe; stoga se osnovano može očekivati da će Predsedništvo moći da usvoji uredbu u narednih nekoliko nedelja. Tada će kvalitet rada novih jedinica da zavisi, između ostalog, od toga da li će Skupština postupiti po preporuci da novi savetnici za Jedinicu za pravno približavanje tečno govore engleski i budu pravници po profesiji.

14 U kojoj meri su mehanizmi programa obezbedili da nameravani ishodi ostanu održivi nakon što se program sprovede?

Mnogi od nameravanih ishoda su na putu za sprovođenje, mada će to zahtevati dalje praćenje. Da bismo podstakli dalje održivo sprovođenje, sačinili smo kraći spisak radnji koje se prilično lako mogu izvesti, na osnovu pripremljene analize i pisanja relevantnih dokumenata. Radnje sa tog spiska su "zrelo voće" i mogu se lako izvesti. Poslednje poglavlje sa preporukama sadrži kraći spisak od 9 radnji koje se mogu uraditi u naredna dva do tri meseca.

Taj spisak sadrži mere koje se tiču nove organizacione jedinice za opšta pravna pitanja i organizacione jedinice za pravno približavanje sa EU, nove organizacione jedinice za koordinaciju pitanja EU integracije, strategije za međuparlamentarnu saradnju i odnose i uredbe o njoj, strategije za komunikaciju i odnose sa javnošću (uklj. deo o komunikaciji sa EU), zapošljavanja osoblja u Jedinici za budžetsku i finansijsku analizu, jačanje Jedinice za istraživanje, i objavljivanja detaljnih statističkih podataka, svakog meseca, o usmenim i pisanim pitanjima vladi.

15 Koji su dodatni programi neophodni za dugoročnu održivost novih vrednosti koje se smatraju rezultatom programa?

Dodatni programi su neophodni u sledećim oblastima: Evropska integracija, parlamentarni nadzor i profesionalizacija uprave. Umesto da vršimo nove procene i pišemo nove preporuke, predložimo da dodatni programi primene praktično orijentisane metodologije, kao što su sticanje znanja, sticanje

veština, učenje uz rad, interaktivno učenje, tehnička pomoć, slanje osoblja na rad u druge parlamente i regionalna razmena. Predlozi su obrađeni u poslednjem poglavlju ovog izveštaja.

Dodata EU vrednost i povezanost: Ocenjivanje mere u kojoj podrška Evropske unije Skupštini Kosova dodaje vrednost onome što bi jedino proisteklo iz intervencije država članica i mere povezanosti sa strategijom EU za Kosovo.

16 Koja je dodata vrednost proistekla iz intervencije IPA u Skupštini Kosova u poređenju sa onim što bi kosovske vlasti bile ostvarile bez takve intervencije?

Konkretna dodata vrednost iz intervencije IPA je stručno znanje o parlamentarnoj praksi u 11 nacionalnih parlamenata i mreža stručnjaka koja je iz nje proistekla. Skupština bi to teško mogla da postigne bez podrške intervencije IPA.

Druga specifična dodata vrednost je dugoročnije slanje osoblja u drugi parlament, kao i poduka osoblja drugih parlamenata mimo njihovog prisustva na Kosovu, kao na primer poduka za istraživačke radove u toku dužeg perioda.

17 Koji se aspekti programa mogu ponoviti u drugim slučajevima? Koji bi uslovi bili potrebni da se dobiju isti rezultati?

Nekoliko aspekata programa se može ponoviti. Želimo da istaknemo pet primera:

- Pravni i procesni okvir za izgradnju parlamentarne autonomije je aspekt programa koji može biti relevantan u raznim zemljama. Možda je korisno razjasniti da se pitanja unutrašnje organizacije autonomnog parlamenta uređuju Poslovníkom o radu, dok se druga pitanja koja se odnose na snagu parlamenta i odgovornost drugih državnih institucija za svoj rad prema parlamentu uređuju putem primarnog zakonodavstva, čime se oblikuje željeni stepen autonomije parlamenta.
- Ponuda recenzije istraživačkih radova od strane kolega, uz priloge službi za istraživanje parlamenata učesnika je dobar model za učenje odraslih.
- Dugoročnije slanje osoblja u drugi parlament često je daleko korisnije da osposobi osoblje parlamenta da usvoji nova znanja i veštine, nego 2-3 dana studijske posete sa vrlo zgusnutim programom.
- Analiza uloge parlamenta u nadzoru nezavisnih institucija dotiče sistem upravljanja u svakoj zemlji i ponekad je u suprotnosti sa demokratskim mehanizmima odgovornosti za rad koji se očekuju od drugih javnih institucija. Poao koji su obavili projekti mogao bi se bolje potvrditi kroz ponudu iscrpnog okvira za balansiranje između nezavisnosti i odgovornosti nezavisnih institucija i agencija.
- Predložena strategija za spoljne odnose i međuparlamentarnu saradnju pruža okvir za koordinaciju uloge parlamenata u sve složenijoj međunarodnoj mreži bilateralnih i multilateralnih odnosa. To bi bilo korisno za svaki parlament koji želi da doprinese parlamentarnoj diplomatiji i istraži mogućnosti za nadzor nad radom Ministarstva spoljnih poslova.

Treba uzeti u obzir nekoliko uslova da bi se dobili isti rezultati, kao što su sticanje iscrpnog znanja o funkcionisanju korisničkog parlamenta, razumevanje odnosa između političkog i upravnog nivoa korisničkog parlamenta i istorijata nastanka tog odnosa, uvid u političku dinamiku koja utiče na prihvatanje predloga od drugih donatorskih projekata za parlament, sposobnost stručnjaka da se potrude i objasne stanje u svom nacionalnom parlamentu i istraže način na koji se njihovo iskustvo može prilagoditi lokalnom kontekstu.

3 Procena realizacije programa

Kao što piše u uvodu izveštaja, ovo poglavlje procenjuje kako je bila organizovana realizacija programa. To je urađeno u tri dela: dizajn projekta, realizacija projekta i upravljanje projektom.

3.1 Dizajn projekta

U ovom delu analizirali smo meru u kojoj je postojala solidna osnova za uspešnu realizaciju projekta. Proučili smo relevantnost projekta, izbor instrumenta za njegovu realizaciju, redosled i delokrug projekta.

3.1.1 Relevantnost

Relevantnost tvining projekta je van svake sumnje. SSP između EU i Kosova stupio je na snagu 1. aprila 2016. godine. Paket proširenja EK (2016) potvrdio je načelo "prvo osnovne stvari" što obuhvata demokratske institucije i reformu javne uprave. Instrumenti SSP i podrška IPA Skupštini Kosova su odgovarajući mehanizmi da zažive političke i zakonodavne reforme. Dizajn sva tri tvining projekta izgleda odgovarajuće, jer se ciljevi jasno odnose na približavanje EU i sprovođenje najbolje prakse u EU. Rezultati projekata imaju za cilj da ojačaju položaj Skupštine Kosova unutar kosovskog ustavnog okvira i poboljšaju zakonodavne i nadzorne kapacitete, pojačaju upravljanje ljudskim resursima, poboljšaju kapacitet za približavanje propisima, normama i standardima EU, pojačaju ulogu Odbora za evropske integracije i unapređeno znanje osoblja i poslanika o pitanjima evropske integracije i komunitarnog prava EU.

3.1.2 Izbor instrumenta za implementaciju

Korisnička institucija je aktivno učestvovala u izboru instrumenta za implementaciju (tvining), dok je tvining partner iz države članice (Parlament Mađarske) učestvovao u prvom i drugom projektu. Bilo je jasno da je u nadmetanju za treći projekat učestvovao samo jedan podnosilac (Parlament Mađarske). Time je proces izbora automatski izgubio svoju konkurentnost.

3.1.3 Redosled i delokrug projekata

Postojao je jasan redosled projekata, gde se jedan projekat nadovezivao na rezultate prethodnih. Kad glavni rezultat drugog projekta, Zakon o Skupštini, nije usvojen, na početku trećeg projekta bilo je potrebno da se on prilagodi. To je dobar primer potrebe za prilagodljivim programiranjem i za redovnim prilagođavanjem programa.

Sažetak rada za tvining projekte i ocrtavanje delokruga i tema projekata sačinila je Skupština uz prilog koji je dobila od Kancelarije EU. Posle njihove iscrpne evaluacije, čini se da je delokrug triju projekata zajedno bio širok, možda i previše. Ta tri projekta su dotakla brojna - možda previše brojna - pitanja rada parlamenta: ulogu i funkcionisanje različitih službi u njegovoj upravi, rad odbora, plenuma i Predsedništva, status, procedure i resurse Skupštine, proces evropske integracije i međuparlamentarnu saradnju. Postarati se za ostvarenje napretka u tako brojnim oblastima pokazalo se kao zadatak koji nije lako uraditi. Donekle umanjen delokrug projekta bi možda bio efikasniji.

3.2 Realizacija projekta

Deo "Realizacija projekta" ocenjuje glavne pristupe realizaciji projekta i načine na koje su aktivnosti doprinele zadatim ciljevima iz tri projekta.

3.2.1 Vrednovanje rezultata

Skupština pravi jasnu razliku u svom vrednovanju rezultata prvog, drugog i trećeg projekta. Dok je prvi projekat imao jasne rezultate, što su potvrdili izveštaj o evaluaciji ROM i komentari rukovodećeg osoblja Skupštine, preporuke drugog projekta smatrane su kvalitetnim iako nisu mogle da se sprovedu iz političkih razloga, dok su rezultati trećeg projekta primljeni uz rezerve od strane rukovodstva Sekretarijata Skupštine. Zbog toga postoji razlika u vrednovanju rezultata trećeg tvinig projekta između implementacionog partnera i korisnika.

Dok završni izveštaj, koji je napisao implementacioni partner, kaže da je “projekat bio veliki uspeh, da su sve aktivnosti urađene i preporuke sačinjene kako je planirano u ugovoru o tviningu”, više sagovornika iz Sekretarijata Skupštine izrazilo je razočarenje zatoa što problemi sa kojima se suočavaju nisu rešeni, zato što zahtevane reforme stoje u mestu i zato što se čini da tvinig projekat nije razrešio situaciju. Njihovo razočarenje u izvesnoj meri je u vezi sa velikim očekivanjima nekih članova osoblja Skupštine da će tvinig projekat uspešnije da se založi za potrebne reforme i podstakne političku volju, uz uvažavanje činjenice da proces odlučivanja o sprovođenju preporuka pripada upravo samoj Skupštini.

3.2.2 Iscrpne procene

Kako smo detaljnije proučavali njihov rad, tvinig projekti su pružili solidne procene tekućeg pravnog i institucionalnog okruženja u svakoj programskoj oblasti. Procene pisane u prvoj ili drugoj fazi tvinig projekta činile su osnovu za dalju iscrpnu procenu u trećem projektu. Kvalitet iscrpnih promena je solidan, na primer o situaciji u pogledu procesa pisanja zakona u Skupštini, ljudskih resursa, IKT, nezavisnih institucija i agencija, administrativnih struktura zaduženih za poslove evropske integracije, parlamentarno istraživanje, itd. Tvinig knjige (tomovi 1 do 5) pokrivaju procene i preporuke za svaku komponentu trećeg projekta. Neki od specifičnih izveštaja o radu sadrže mnoštvo informacija, na primer izveštaj o najboljoj praksi u EU za nadzornu funkciju odbora.

3.2.3 Izgradnja kapaciteta

Osim prodatih procena, praktični rezultati projekata na izgradnji kapaciteta sadrže procene potreba za obukom (PPO), radionice sa obukom, obuke uz rad, studentske posete inostranstvu, stažiranje, javne okrugle stolove, priručnike (o pravnom približavanju i kodifikaciji), izveštaje o nadzoru (nezavisnih institucija), parlamentarne istraživačke radove (u recenziji kolega parlamentarnih istraživača u tvinig parlamentima), itd.

Sa stanovišta evaluacije, kvalitet rezultata sa izgradnje kapaciteta je vrlo zadovoljavajući, što su potvrdili razgovori sa predstavnicima korisnika. Neki zaposleni u Skupštini kažu da je umesto opšte obuke potrebna specijalizovana obuka za pravna pitanja i određena poglavlja SSP. Može se reći da sada osoblje bolje razume kako se parlamenti u državama članicama EU i ranijim zemljama kandidatima bave evropskim poslovima u različitim fazama integracije i svim relevantnim poljima.

3.2.4 Fleksibilnost i prilagođavanje

Projektni tim je iskazao dobar nivo fleksibilnosti i prilagođavanja u svetlu promenljivog spoljnog okruženja i prepoznao nove prilike za programiranje kao odgovor na potrebe korisnika. Na početku trećeg tvinig projekta, pokazalo se da Zakon o Skupštini neće biti usvojen, iz političkih razloga. Dok se komponenta 1 gradila polazeći od zahteva za sprovođenje Zakona o Skupštini, projektni tim je zajedno sa Skupštinom razvio alternativni skup aktivnosti, uglavnom za obuku osoblja i poduke uz rad. One su se zasnivale na analizi kapaciteta i PPO urađenim u prethodnim fazama projekta. Teme za obuke su obuhvatile: najbolju praksu u zakonodavnoj proceduri država članica EU; parlamentarne

uprave u državama članicama EU; rad stalnih odbora i relevantne zadatke osoblja; nadzorna funkcija parlamenta.

3.2.5 Međuparlamentarna mreža

Kao što piše u završnom izveštaju trećeg tvining projekta, intenzivna saradnja eksperata iz 11 nacionalnih parlamenata i EP i relevantnog osoblja Skupštine iznedrila je dragocenu mrežu. Bilo je predloga da se ti odnosi održavaju na nivou razmene stručnosti; to znači da Skupština može da se obrati nekom od nacionalnih parlamenata da stavi na raspolaganje svog stručnjaka za misije nastavka, radi podrške sprovođenju preporuka po završetku tvining projekta.

Sa stanovišta evaluacije, koliko je nama poznato, to se još uvek nije dogodilo. Slično, mreža od 11 nacionalnih parlamenata predstavlja značajnu priliku da se grade bilateralni parlamentarni odnosi i jača praksa parlamentarne diplomatije. Skupština tek treba da shvati da ima priliku da jača svoje bilateralne parlamentarne odnose korišćenjem mreže stručnjaka ustanovljene u tvining projektima.

3.2.6 Preporuke za promene

Glavni metodološki pristup tvining projekata je da sprovede aktivnosti koje doprinose formulisanju suštinskih preporuka o procesnim i strukturnim reformama u Skupštini, a te reforme su prepoznate kao opšti dogovoreni rezultati u procesu realizacije zajedničkog projekta. Preporuke proističu iz inicijalnih procena, najbolje prakse u drugim parlamentima Evrope i iz radionica sa skupštinskim osobljem (i u ograničenoj meri sa poslanicima) radi diskusije o baznoj oceni, najboljoj praksi i nacrtu preporuka. Prvi tvining projekat je napravio 101 preporuku, drugi projekat je proizveo 11 preporuka a treći projekat je podneo 224 preporuke.

Iz razgovora sa rukovodećim osobljem Sekretarijata Skupštine, čini se da pisanje i distribucija preporuka kao pristup nije dovoljan podsticaj za promene. Upravljanje promenama zahteva više od znanja šta treba menjati, za sprovođenje predloženih promena potrebni su još i linija savetovanja, obučavanja i zalaganja.

Solidne i kvalitetne preporuke iz drugog tvining projekta (uključujući nacrt zakona o skupštini) sačinjene su pri kraju projektnog perioda i zbog toga ih je implementacioni partner ostavio neispraćenima. Kad se tvining projekat vratio u svojoj trećoj fazi, prošla je godina i po dana; do tada je zakonski nacrt naišao na političke prepreke. Analiza i preporuke sa trećeg tvining projekta su dobro opisane u pet knjiga koje je projekat objavio. Na kraju trećeg projekta, distribuiran je sveobuhvatni skup preporuka. Od tada, prošlo je šest meseci u kojima su prepreke ostale zanemarene, a napredak koji je ostvaren čini se skromnim.

Izgleda da je preovlađujući model tvining projekata, a to je donošenje preporuka pri kraju projekta uz očekivanje da će korisnička institucija postupiti po njima, imao ograničen uspeh. Završni izveštaj, koji je napisao implementacioni partner, potvrđuje da treba premostiti veliki jaz do održivih rezultata. *“treba uložiti napore da bi se učinilo da Predsedništvo razmotri i usvoji Akcioni plan.”* Potrebna trajektorija savetovanja, obučavanja i zalaganja (naročito ka političkom nivou u Skupštini) za sprovođenje predloženih promena ostala je izvan vremenskog okvira trećeg tvining projekata i - koliko je nama poznato - Predsedništvo još uvek nije razmatralo ni nacrt ni finalnu verziju Akcionog plana.

3.2.7 Akcioni plan

Završni ishod triju tvining projekata je "Akcioni plan za unapređenje aktivnosti Skupštine radi uspešnog procesa evropskih integracija". Dokument se sastoji od 224 konkretnih radnji, 178 radnji za politički nivo i 46 radnji za upravni nivo u Skupštini.

- U sklopu ove evaluacije, ispitali smo kvalitet svake od 224 preporuka iz Akcionog plana. Procenili smo u kojoj je meri svaka od 224 preporuke SMART: Specifična, merljiva, izvodljiva, relevantna i vremenski oročena.

Tabela 1: Evaluacija kvaliteta preporuka iz Akcionog plana

Evaluacija kvaliteta preporuka iz Akcionog plana					
Kriterijumi	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena
Broj preporuka od ukupno 224	150	179	188	195	42
%	66,96	79,91	83,93	87,05	18,75

Kao što je prikazano u tabeli, 66% preporuka bilo je specifično; to znači da 1/3 od ukupnog broja preporuka nije bila specifična. Oko 80% preporuka bilo je merljivo a jedna petina nije bila merljivo. Skoro 84% preporuka bilo je izvodljivo a 87% se može smatrati relevantnim. Iznenađujuće, svega je 18% preporuka bilo vremenski oročeno, što znači da preko 80% preporuka nije bilo vremenski oročeno. Čini se da ove brojke ukazuju da je kvalitet pojedinačnih preporuka bio prilično neujednačen iako većinom dovoljnog kvaliteta.

- U sklopu ove evaluacije, ispitali smo status sprovođenja svake od 224 preporuke iz Akcionog plana. Procenjivali smo u kojoj je meri njihovo sprovođenje 'završeno', 'skoro završeno', 'započeto', na 'razmatranju', 'odbačeno' ili je 'nejasno'.

Kad je preporuka "završena" to znači da je odluka doneta i sprovedena i da postoji dokaz da je realizovana. Kad je preporuka "skoro završena" to znači da je urađen sav pripremni posao i da se čeka na konačni potpis ili završetak poslednjeg koraka u izvršenju. Kad je preporuka "započeta" to znači da je dogovoreno da se preporuka stavi u postupak i da su nadležni službenici preduzeli prvi korak ka njenom izvršenju. Kad se preporuka "razmatra" to znači da još nije doneta konačna odluka da se stavi u postupak iako preporuka nije izričito odbačena. Kad je preporuka "odbačena" to znači da su ili generalni sekretar ili grupa poslanika (kao na primer radna grupa koja revidira PoR) dali negativno mišljenje na preporuku, što ukazuje da ne nameravaju da je puste u postupak. "Nejasna" znači da nismo saznali nikakve informacije da bismo mogli da procenimo kakav je status u smislu sprovođenja te preporuke.

Tabela 2: Status sprovođenja preporuke iz Akcionog plana

Status sprovođenja preporuke iz Akcionog plana						
Kriterijumi	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
Broj preporuka od ukupno 224	16	26	71	59	21	31
%	7,14	11,61	31,70	26,34	9,38	13,84

Kao što je prikazano u gornjoj tabeli, preko 7% preporuka je realizovano a više od 11% je skoro završeno. Obe kategorije čine blizu 20% sprovedenih ili skoro sprovedenih. Za preko 30% preporuka sprovođenje je započeto. Više od 26% preporuka je razmotreno iako njihovo sprovođenje još nije započeto. Blizu 10% preporuka je odbačeno; a za skoro 14% preporuka stanje u smislu sprovođenja je nejasno.

- Kod ispitivanja suštine preporuka, gornje brojke potvrđuju neke od komentara iz razgovora koje smo imali da je većina preporuka solidna i relevantna za realizaciju (npr. preporuke o pitanjima

integracije u EU), dok neke druge nisu dovoljno specifične, politički nisu dobro prilagođene kosovskom kontekstu⁹ ili se samo tiču održavanja discipline u primeni postojećih pravila i prakse.

- Postupak kompilacije preporuka zaslužuje posebnu pažnju. Akcioni plan je razrađen na osnovu prethodno napisanih preporuka u oblasti svake komponente projekta te je implementacioni partner očekivao da će Akcioni plan moći da računa na šire prihvatanje. Ipak, na sastancima tokom evaluacije više sagovornika iz Sekretarijata Skupštine reklo nam je da njihovi komentari na nacрте preporuka nisu uvek bili prihvaćeni. Saznali smo da je bilo tek vrlo ograničenih konsultacija sa političkim liderima Skupštine o sadržini preporuka, iako je veći deo preporuka bio upućen na politički nivo. Čini se da je jedan od razloga bio to što poslanici nisu obraćali pažnju na prepisku od tvining projekta, možda zato što su bili okupirani osetljivim političkim pitanjima. Kad je Akcioni plan objavljen, neki uticajni poslanici su otkrili da je veći deo Akcionog plana upućen njima i čini se da nisu bili svesni da su imali i propustili priliku da daju prilog za njihovo formulisanje.
- Ukupan broj preporuka iz Akcionog plana takođe zaslužuje komentar. Razgovori sa visokim predstavnicima Sekretarijata Skupštine otkrili su ozbiljne rezerve na broj preporuka. Posle pomoći dobijene od tri tvining projekta, broj od 224 preporuke iznenadio je rukovodstvo Sekretarijata Skupštine jer je shvaćen kao negativna evaluacija funkcionisanja i kapaciteta Sekretarijata Skupštine. Pošto je više od 200 preporuka shvaćeno kao bombardovanje, Akcioni plan je doprineo da se zategnu odnosi između implementacionog partnera i rukovodstva Sekretarijata Skupštine.
- Posle ispitivanja, format Akcionog plana verovatno je mogao da se ustroji drugačije, na primer:
 - da se preporuke grupišu u manji broj glavnih preporuka (sa pod-preporukama),
 - da se odrede prioriteti zadataka (sad nema prioritizacije ni rangiranja),
 - da se predlože okvirni rokovi, u okvirima od 3, 6, 12, 18 meseci (za sad nema drugih rokova osim 189 naznaka "odmah" i 25 naznaka "do kraja tekućeg mandata 2021. godine")
 - da se ukaže na budžetske implikacije (za sada nema iznosa).

Podela dokumenta na kategorije "preporuke za politički nivo" i "preporuke za upravu" verovatno mu nije pomogla da se prihvati, jer su političari počeli da pažljivo ispituju da li su i koliko bili konsultovani za svaku od preporuka koja im je upućena. Mnoge preporuke nabrojane pod naslovom "preporuke za politički nivo" su pitanja gde konačne odluke donosi Predsedništvo a potiču iz pripremnog rada urađenog preko uprave i lidera komponenti na projektu. Potpuno tematska struktura preporuka bila bi daleko korisnija. Pored toga, bilo bi od koristi da se reklo na osnovu koje referentne prakse iz koje države članice EU je bila zasnovana preporuka.

- Tabela format Akcionog plana implicira da su date reference na različite izveštaje o aktivnostima i delove drugih izveštaja tvining projekata. Zato se Akcioni plan teško može čitati kao samostalan dokument jer se oslanja na informacije iz drugih projektnih dokumenata (navedenih kao reference u zasebnoj koloni). Dakle, kao završni dokument tvining projekata, niti je jednostavan za čitanje ni sveobuhvatan da bi čitalac (uključujući osoblje Skupštine) uspeo da u potpunosti shvati šta se tačno kaže u svakoj rečenici a da ne mora da pretražuje brojne prateće dokumente.

⁹ . Neke od preporuka odbačenih iz političkih razloga tiču se, na primer, prava glasa nezavisnih poslanika u odborima (što bi moglo da promeni odnos snaga između većine i opozicije), zakazivanje interpelacija na mesečnom planu (u kontekstu vrlo malog broja podnetih zahteva za interpelacije), ograničenje vremena za obraćanje poslanika u plenarnog sednici (što bi verovatno dovelo opoziciju u lošiji položaj), kao i mogućnost da anketni odbor započne rad iako nisu sve političke grupe predložile svoje članove (što bi postavilo izazov za kvorum).

- Da zaključimo, iako se uprava Sekretarijata Skupštine distancirala zbog obima, formata i u izvesnoj meri sadržine Akcionog plana i time umanjila dejstvo projekta, većina preporuka iz Akcionog plana ipak ostaje relevantna za sticanje jače uloge Skupštine u procesu evropske integracije. Prema tome, ohrabruje to što je generalni sekretar zainteresovan da 46 preporuka koje se odnose na upravu uzme kao osnovu za budući projekat EU za Skupštinu. Bilo bi korisno da se te preporuke odraze u nedavno ažuriranom Strateškom planu Skupštine.
- Diskusije o Akcionom planu potvrđuju da su zagovaranje i podučavanje na nacrtu preporuka od vitalnog značaja da bi preporuke doprinele političkoj volji za institucionalnim promenama. Zna se da je projekat uložio napore da uključi i obavesti političke lidere i administrativno rukovodstvo najvišeg nivoa u projektu. Međutim, jasno je da je potrebno veće angažovanje ili bar drugačije vrste da bi tako opsežan dokument kao što je ovaj Akcioni plan bio u potpunosti prihvaćen kao svoj i kao jedan od miljojaka Skupštine na putu ka evropskoj integraciji.

3.3 Upravljanje projektom

Deo "Upravljanje projektom" ispituje učinak i kako su delovali uprava, komunikacije i mehanizmi koordinacije tvining projekta.

3.3.1 Podrška uaturi

Skupština je obezbedila potrebne prostorije za dugoročno i kratkoročno angažovano osoblje, kadrove i odabrala lidere komponenti da bi podržala efikasno i blagovremeno sprovođenje. Takva uključenost je preduslov za nesmetano sprovođenje svakog tvining projekta.

3.3.2 Interni nadzor i Upravni odbor

Projekti su bili pod redovnim internim nadzorom. Držani su redovni sastanci LTS i lidera korisničkih komponenti i razgovori o ostvarenom napretku i radu u narednom periodu.

Sednice Upravnog odbora (UO) organizovane su tromesečno i služile kao otvorena platforma za diskusiju i rešavanje svih nerešenih pitanja. Upravni odbor je bio koristan mehanizam koji je pomagao u realizaciji projekta. Bili su prisutni svi lideri komponenti sa strane korisnika i ključni sagovornici sa strane partnera za implementaciju. Na sastancima u sklopu evaluacije saznali smo da je Ministarstvo za evropske integracije redovno pozivano ali nije učestvovalo na sednicama Upravnog odbora.

Pitanja pokrenuta na UO su razmatrana u kasnijim diskusijama. Zaključci i zapisnik sa prethodne sednice, često vrlo detaljni, usvajani su na narednom sastanku.

Tokom prvog tvining projekta sažetak svakog Upravnog odbora bio je slat Predsedništvu Skupštine da bi bili uvek informisani.

3.3.3 Kratkoročno angažovani eksperti

Kratkoročno angažovani eksperti (KAE) imali su važnu ulogu u projektu. U prvom tvining projektu bilo je KAE iz osam zemalja. Na početku svake aktivnosti, KAE su primali generalni sekretar Skupštine, nadležni koordinator komponente kao i direktor za pravna i proceduralna pitanja i direktor uprave, da bi pripremili predstojeću aktivnost. Na tim uvodnim sastancima KAE su dobijali dodatne informacije i instrukcije kako da rešavaju potrebe korisnika tvining partnera. Za vreme drugog (6-mesečnog) projekta, radio je svega ograničen broj KAE. U toku trećeg projekta, mađarski Parlament je okupio 58

KAE iz 11 nacionalnih parlamenata¹⁰ kao i jedan broj visokih zvaničnika, ministara i bivših poslanika za radionice sa poslanicima. Ukupan broj stranih priloga u trećem tvinig projektu brojao je 70 osoba.

Pre dolaska, KAE su dobijali paket informacija o skorašnjim događajima na Kosovu i informacije o ranijim rezultatima ostvarenim u polju njihove stručnosti. Većina KAE je kvalitetno obavila posao. Neki KAE su već radili na Kosovu više godina i uspostavili dobre lične odnose sa svojim parnjacima u Skupštini. Međutim, razgovori sa visokim osobljem Skupštine ukazali su da manji broj KAE ne uspeva da potpuno pojmi rad Skupštine i pravni sistem i političku realnost na Kosovu. Da bi se međunarodna stručnost najoptimalnije iskoristila, treba učiniti da se KAE potruže i objasne sistem u svom nacionalnom parlamentu i angažuju se da odgovore na domaći kontekst u parlamentu korisniku i njegove konkretne potrebe.

Svaka ekspertska misija proizvela je tehnički izveštaj, ponekad je više misija grupisano u jedan izveštaj. Urađeno je ukupno 70 tehničkih izveštaja i podeljeno Skupštini Kosova.

3.3.4 Političko angažovanje

Dok su tvinig projekti uglavnom sarađivali sa administracijom Skupštine Kosova, interakcija sa političkim nivoom mogla je da bude jača i većinom je bila ograničena na fokus na odabrane predsednike odbora, a održan je ograničen broj sastanaka sa predsednikom i zamenikom predsednika Skupštine.

Dobro poznati spoljni i politički događaji uticali su na dostupnost i puno angažovanje poslanika na projektu, kao što su parlamentarni bojkot, izglasavanje nepoverenja vladi i prevremeni izbori, dugotrajni pregovori o koaliciji, polarizovane plenarne sednice, neke sa suzavcem, itd. Da je politički kontekst bio stabilniji, treći tvinig projekat bi mogao da ustanovi redovnije i sadržajnije angažovanje sa poslanicima na temu prioritetnih reformi u evropskim integracijama i predloga tvinig projekta. Pomenuti politički događaji su time sprečili Kosovo da iskoristi dostupno stručno znanje i podršku iz 11 nacionalnih parlamenata država članica u periodu od 2 godine implementacije trećeg tvinig projekta. Čini se da je za napredovanje preporučljivo da se Kancelarija EU aktivnije angažuje u Skupštini i vladi u pravcu obaveznog političkog odlučivanja o preporukama za efikasniji parlamentarni nadzor nad radom vlade i u pravcu političkih odluka i odluka o resursima u parlamentarnoj dimenziji agende za evropske integracije.

3.3.5 Odnosi sa drugim donatorskim projektima

Tvinig projekti su imali redovne kontakte sa drugim donatorskim projektima u Skupštini, kao što su UNDP, NDI, GIZ, OEBS i drugi. U toku prvog projekta Skupština je organizovala tromesečno donatorske sastanke i pozivala svakog donatora da predstavi završene i buduće aktivnosti da bi se obezbedila sinergija i transparentnost rada. Da bi donatorski sastanci bili što efikasniji, potrebno je doneti konkretne zaključke, proslediti ih svim partnerima i postupiti po njima u periodima između sastanaka. Za treći projekat Kancelarija EU je organizovala dva donatorska sastanka za parlamentarnu podršku a jedan je vodio šef Kancelarije EU na Kosovu.

Što se tiče donatorske koordinacije i na osnovu sopstvenog iskustva evaluatora¹¹, mogu da se razlikuju tri vrste odnosa. Na prvom nivou, donatorski projekti razmenjuju informacije o ranijim i

¹⁰ Tvinig ugovor sadržao je 58 biografija eksperata. U dve godine projekta, 14 eksperata koje su nominovali parlamenti učesnici moralo je da se zameni iz različitih razloga, kao što su porodijsko odsustvo, zdravlje, odlazak iz matičnog parlamenta ili raspoređivanje na drugi posao u matičnoj ustanovi. Projekat je pokušao da zameni prvobitnog eksperta drugim licem iz iste ustanove i dražve.

budućim aktivnostima i ponekad pozivaju jedni druge na svoje radionice i seminare. Na drugom nivou, donatorski projekti nastoje da se dogovore o podeli oblasti rada da bi izbegli nepotrebno dupliranje i preklapanje. Na trećem nivou, donatorski projekti pokušavaju da rade skupa, zajedno organizuju radionice, udružuju se za baznu ocenu i donose zajedničke preporuke korisničkoj instituciji.

Razgovori sa ekspertima iz tvininga i predstavnicima drugih projekata pomoći Skupštini pokazuju da su tekuće inicijative donatorske koordinacije svedene na prvi nivo. Bilo da je reč o bilateralnom nivou ili da se putem koordinacionih sastanaka predstavljaju svi projekti, diskusija se uglavnom svodi na uzajamno informisanje o prošlim aktivnostima, budućim događajima i pozive na radionice ili seminare. Napori da se pređe na drugi nivo donatorske koordinacije, dogovor o podeli rada između raznih projekata, imali su malo uspeha. Na primer, tvining projekat je uradio preporuke za amandmane na PoR kao što je to uradio i projekat NDI za Skupštinu. Bilo je izvesne "demarkacije" između projekata tako što su neke organizacije kao što je OEBS odstupile iz izvesnih oblasti kad su saznale da tu oblast pokriva tvining projekat. Pa ipak, podela među donatorskim projektima bila je samo delom uspešna, jer su na primer GIZ-ov i tvining projekat podržali Odbor za evropske integracije u njegovoj saradnji sa Ministarstvom za evropske integracije. Treći nivo donatorske koordinacije, izrada zajedničkih preporuka ili vršenje zajedničkih aktivnosti, desi se vrlo retko ili se ne desi. Ipak, to je najefikasniji način da se omogući korisničkoj instituciji da ostvari korist od snage i znanja o svakom pojedinačnom projektu.¹²

Doduše, tvining projekat je mogao da ima unapređenu saradnju sa drugim partnerima i veće šanse da se njegove preporuke izvrše, da je razmenio kroz konsultacije svoje nacрте procene i da je od drugih projekata tražio da se priključe, daju svoj prilog i prihvatanje za okvirne preporuke. Iako je Skupština korisnik projekta i vlasnik završnih verzija dokumenata, od EU Kancelarije na Kosovu saznali smo da nema prepreka da tvining projekat podeli nacрте dokumenata radi konsultacija sa drugim donatorskim projektima.

Znamo da je tvining projekat razmenio konačne verzije dokumenata i preporuka nakon što su usvojene i bile konačne. Očekivanje da će, na primer, Akcioni plan (kao završni proizvod trećeg tvining projekta) biti alat da donatorske organizacije utvrde ključne oblasti za dalju pomoć, nije realno, jer izgleda da drugi projekti nisu bili uključeni ili su imali malo priloga na osnovu njihove analize i interakcije sa istim korisnikom. U isto vreme, pošteno je reći da i drugi donatorski projekti razmenjuju svoje procene i preporuke sa projektom EU u znak podrške Skupštini.

Politike razmene nacрта (radnih) i finalnih verzija dokumenata, podsticanje zajedničkih predloga i zajedničko organizovanje aktivnosti više projekata bila bi važna tema razgovora među donatorskim agencijama. Bilo bi mudro da se to uvrsti na agendu za razgovor između Kancelarije EU, USAID i ambasada koje rade na Kosovu. Pored redovne koordinacije implementacionih partnera kojom predsedava Skupština Kosova i bilateralnih diskusija implementacionih partnera o konkretnim pitanjima saradnje (mimo uzajamnog informisanja), bile bi korisne i konsultacije između donatorskih agencija o njihovim višegodišnjim prioritetima planiranja i izdvajanja sredstava.

3.3.6 Uključenje Kancelarije EU u projekat

Kancelarija EU na Kosovu je kontinuirano pratila sprovođenje ova tri projekta. Držani su redovni sastanci između implementacione organizacije i osoblja Kancelarije EU. Kancelarija je učestvovala

¹¹ De Vrieze, Franklin, OEBS koordiniše programe parlamentarne podrške, Helsinki Monitor, 2007, str. 57-63

¹² Izgleda da je jedini put kad je tvining projekat omogućio "zajednički" pristup sa drugim projektom, bio kad je ohrabrio GIZ-ov projekat da angažuje istog hrvatskog stručnjaka kojeg je tvining projekat ranije angažovao; tako, da nema suprotstavljenih preporuka.

na tromesečnim sastancima UO, a šef Kancelarije EU predsedavao je jednom sastanku donatorske koordinacije za parlamentarnu podršku.

U sklopu ove evaluacije, zapaženo je da je komunikacija između političkog odeljenja EUK i tvining projekta mogla biti optimalnija. Kancelarija EU je dobila krajnji proizvod preporuka ali ih nije detaljno proučavala, osim kad bi pitanja postala kontroverzne ili osporavana, kao na primer Nacrt zakona o Skupštini. Bilo bi korisnije da je političko odeljenje davalo stav, jer bi se time izbegla situacija da je EU morala da preporuči stopiranje procesa usvajanja zakona koji je bio sastavio projekat koji je finansirala EU. (videti tehničku procenu, poglavlje o nezavisnosti za Skupštinu).

U opštim crtama, bilo bi korisno da je Kancelarija EU davala temeljniju i češću analizu političkog dejstva nekih od preporuka (npr. o pravu glasa u odborima, sastavu anketnih odbora, ili pravu na obraćanje na plenarnoj sednici). Bila bi korisna i kontrola kvaliteta Akcionog plana, kao završnog proizvoda triju tvining projekata.

U završnom izveštaju trećeg tvining projekta, implementacioni partner predlaže da Kancelarija EU prati sprovođenje Akcionog plana do početka novog projekta, što se čini razumnom sugestijom.

Nalazi projekta u pogledu kvaliteta parlamentarnog nadzora i zakonodavnog približavanja direktno su u vezi sa radom vlade, na primer o prisustvu ministara plenarnim sednicama, odgovorima na poslanička pitanja, kvalitetu vladinih izjava o približavanju i tabelama usklađenosti. Moglo je više da se uradi a možda još uvek i može, da Kancelarija EU preko sagovornika u vladi (kabinet premijera, Ministarstvo za evropske integracije i razna resorna ministarstva) prati obaveznu vladinu posvećenost parlamentarnom nadzoru i kvalitet dokumentacije koju vlada dostavlja Skupštini (videti tehničke procene, poglavlje o zakonodavstvu). Štaviše, preporučljivo je da se podstiče interakcija i saradnja između projekta koji finansira EU i Skupštine i bilo kog projekta koji finansira EU kad vlada radi na približavanju EU, vladavini prava i reformi javne uprave.

4 Tehnička procena programskih tema

Ovo poglavlje ocenjuje glavne tematske oblasti tvining projekata analizira u kojoj su meri tehnička pomoć i preporuke projekta doprinele njegovom dejstvu. Tehnička procena dejstva projekta sastavljena je u šest tematskih poglavlja: pitanje nezavisnosti Skupštine, zakonodavni proces u Skupštini, nadzorne prakse, funkcionisanje uprave, kao i uloga odbora i uprave u procesu evropske integracije.

4.1 Nezavisnost za Skupštinu Kosova

Centralni deo triju tvining projekata bio je predlog da Skupština Kosova postane potpuno nezavisno funkcionalna institucija. Na osnovu preporuka KAE sa prvog tvining projekata i uz punu saglasnost Skupštine Kosova i EU Kancelarije na Kosovu, osmišljen je tvining lajt projekat za izradu nacrtu zakona o Skupštini, sa pratećim podzakonskim aktima. Njegovo puno sprovođenje bi se pratilo u trećem tvining projektu.

4.1.1 Nacrt zakona o Skupštini

Pravni okvir za funkcionisanje Skupštine utvrđen je Ustavom i Poslovnikom o radu Skupštine. Na njega se primenjuju i drugi propisi koji se odnose na čitav javni sektor, kao na primer za oblast državne službe ili finansijsko upravljanje bez posebnih naznaka za rad Skupštine. Završni izveštaj prvog tvining projekata primetio je da bi bilo poželjno da se ta pravna pravila izmene i da se propišu nova, da bi se obezbedili odgovarajući uslovi za funkcionisanje demokratske i nezavisne zakonodavne institucije. Završni izveštaj prvog tvining projekata zaključio je da bi najprikladnije rešenje moglo biti usvajanje zakona o Skupštini zajedno sa opsežnim izmenama Poslovnika o radu.

Primarni zakoni i sekundarni propisi o budžetskom i finansijskom upravljanju i funkcionisanju uprave primenjuju se na isti način na Skupštinu kao i na tela izvršne vlasti. Definicija administrativne strukture, upravljanje ljudskim resursima, budžetsko i finansijsko upravljanje i upravljanje IKT zavisili su i u velikoj meri još zavise od vladinih organa vlasti.

Kako piše u završnom izveštaju tvining lajt projekata: “Nezavisnost od vlade je presudni deo ravnoteže odnosa snaga. Kad je nezavisnost slaba, trpi kvalitet parlamentarne kontrole.” Koncept parlamentarne demokratije zasniva se na ideji o suverenom parlamentu. U skladu sa zapažanjima iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Kosova za 2013. godinu¹³, tvining projekat sugeriše da bi se nezavisnost Kosovske Skupštine najbolje mogla definisati u aktu primarnog zakonodavstva. Takav zakon bio bi usklađen sa Ustavom, ali u isto vreme zahteva i izmenu postojećih zakona i pravila koji utiču na rad Skupštine.

Glavni ciljevi tvining lajt projekata zato su bili da pripremi predloge za:

- 1 Nacrte tekstova za Zakon o Skupštini i izmenu Poslovnika o radu;
- 2 Nacrte tekstova za nove interne uredbe u oblasti budžetskog i finansijskog upravljanja, rada sistema IKT i upravljanja spoljnim odnosima;
- 3 Nacrt strategije za spoljne odnose i međuparlamentarnu saradnju uključujući bilateralne i multilateralne odnose, odnose sa međunarodnim organizacijama i okvir za međuparlamentarnu saradnju.

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131105ATT73963/20131105ATT73963EN.pdf>

Završni izveštaj tvining lajt projekta ponosno kaže: “Politički najvažniji uspeh projekta je taj da će paket razrađenih pravnih akata, kad se usvoji, da ponudi nov pravni okvir za Skupštinu koji će da obezbedi nezavisan status i efikasnije funkcionisanje zakonodavne grane vlasti na Kosovu. Ako bi se sproveo, to bi bio izuzetan događaj u celokupnom procesu demokratizacije, modernizacije i evropske integracije Kosova.” Na osnovu činjenice da je sve tražene dokumente (nacrt propisa i strategija) razradio u celosti ekspertski tim tvininga uz punu podršku i uključenost uprave Skupštine Kosova, projektni tim smatra da je projekat u potpunosti bio uspešan.

U periodu realizacije tvining lajt projekta nije bilo moguće da se započne postupak usvajanja u Skupštini, jer zbog opštih izbora 2014. godine i političkih teškoća posle izbora nova Skupština nije bila u stanju da se bavi predlozima koje je dao projekat. Vladao je opšti stav da je za uvođenje takvog novog i strateškog okvira potrebno vreme. Detaljna debata uz učešće svih parlamentarnih stranaka kao i predstavnika građanskog društva može se očekivati posle izbora političkog rukovodstva nove Skupštine i formiranja svih radnih tela nove Skupštine.

Izveštaj Evropske komisije za Kosovo za 2014. godinu ističe da Skupština treba brzo da usvoji novi poslovnik o radu. Taj poslovnik mora da bude u skladu sa najboljom praksom u EU i zasnovan na preporukama tvining lajt projekta koji finansira EU. Rečeno je da funkcija odbora za evropske integracije treba da se pojača i odrazi njegovu ključnu ulogu u kosovskom procesu evropske integracije. Primećeno je da još nije obezbeđena nezavisnost skupštinske infrastrukture za IKT. Pripreme godišnjeg budžeta treba da odraze potrebu za budžetskom nezavisnošću Skupštine. Izveštaj o napretku takođe kaže da bi u tome bili od koristi novi zakoni, uključujući Zakon o Skupštini.

4.1.2 Zakonski nacrti na čekanju

Kad je treći tvining projekat počeo 2016. godine, našao se u donekle drugačijem kontekstu. Zakon o Skupštini je naišao na političke turbulencije. U drugoj polovini 2016. godine postalo je očigledno da je postupak za usvajanje nacrt zakona o Skupštini zaustavljen iz političkih razloga; zatraženo je još da sačeka završetak reforme javne uprave.

Shodno tome, znatni delovi sadržine trećeg tvining projekta, osmišljeni za podršku sprovođenju Zakona o Skupštini i podzakonskih akata, morali su da se preorijentišu i prilagode svoj fokus. Shodno sugestijama i zahtevu Sekretarijata Skupštine, uvedene su nove aktivnosti - ažuriranje strategije za međunarodnu i međuparlamentarnu saradnju i jedna aktivnost podrške radu Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje (POSP) - i proširene su obuke uz rad.

Šta se to desilo za jednu i po godinu između kraja tvining lajt projekta i početka trećeg tvining projekta? Šta je pozadina propale inicijative za usvajanje zakona koji obezbeđuje nezavisnost Skupštine Kosova?

U sklopu evaluacije, pokušali smo da procenimo relevantne događaje koji su doveli da se stavi na čekanje nacrt zakona o Skupštini. Prvo, svi parlamentarni akteri (poslanici i rukovodioci) bili su za to da Skupština Kosova dobije znatno veći stepen autonomije u odnosu na vladu. Međutim, nekoliko pitanja izazvalo je negativno okruženje za usvajanje zakona. U sklopu evaluacije, pomenute su sledeće stvari:

Prvo, došlo je do nesporazuma i pogrešnog predstavljanja značenja budžetske nezavisnosti Skupštine kao da bi ona značila da će Skupština moći da troši novac bez ikakve spoljne kontrole. Zakonski nacrt je implicirao da Skupština može da unese svoj predlog budžeta u državni budžet bez prethodnog odobrenja Ministarstva finansija, s tim da bi i dalje važili propisi o računovodstvu i reviziji.

Drugo, poslanici različitih političkih partija, članovi Odbora za zakonodavstvo, odlučili su da dodaju amandmane na nacrt zakona o Skupštini koji su pripremili KAE. Ti amandmani nisu se odnosili na rad Skupštine već na finansijske koristi za poslanike koje bi imale velike finansijske implikacije.

Kontroverza sa poslanicima koji su sami sebi odobrili znatno povećanje plate i beneficija pokopali su zakonski nacrt.

Treće, neki mediji su pisali o nacrtu jednostavnim terminima što je dodatno podstaklo kontroverze.

Četvrto, neki od međunarodnih partnera Skupštine, međunarodne organizacije i diplomati izrazili su rezerve na zakonski nacrt. Neke od rezervi ticala su se slabog poimanja parlamentarne autonomije; druge su bile izazvane predloženim amandmanima koji su promenili kurs zakonskog nacrt.

Peto, rezultat svega, Kancelarija EU i neki poslanici su počeli da sumnjaju i projekat je stavljen na čekanje. Sumnje Kancelarije EU ticala su se činjenice daklima koja je pratila ovaj zakon više nije bila pogodna za njegovo uspešno sprovođenje i činjenice da nema jedinstvenog propisa EU o načinu organizovanja parlamentarne autonomije u državama članicama, što je otežalo napore Kancelarije EU da uspe da se iznese predlog.

Sa stanovišta evaluacije, jasno je da je nacrt zakona o Skupštini težio veoma značajnim promenama u radu Skupštine i njenim odnoima sa drugim organima, naročito sa vladom. Nacrt zakona koji sadrži te suštinske promene pisan je u vrlo kratkom roku tvining lajt projekta - svega šest meseci - tako da nije bilo dovoljno vremena da se svim zainteresovanim stranama objasne svrha i prednosti zakonskog nacrt, posebno znajući da su se u vreme sprovođenja tvining lajt projekta održali opšti izbori i dogodili drugi politički problemi.

Za tako obiman predlog kao zakon o Skupštini, bilo je izuzetno važno da se u postupku konsultacija predvidi traženje priloga i stvaranje političke podrške od lidera političkih partija, rukovodstva Skupštine i vlade, drugih donatorskih projekata u Skupštini i međunarodnih organizacija i diplomata, kao i političkog odseka Kancelarije EU. Pisanje takvog suštinski bitnog zakonskog nacrt i pratećih podzakonskih akata, bez iscrpnih konsultacija i uključenja pomenutih aktera u razgovor o sadržini, pokazalo se kao nepotpun pristup koji je postao žrtva rizika da će projekat naići na prepreke čim se postave pitanja ili pokuša izmena kursa projekta preko amandmana koji se odnose na plate poslanika.

Iako nacrt zakona o Skupštini nije više u postupku, suština rada je ipak imala uticaja, na dva načina.

- Prvo, delovi predloženog zakonskog nacrt uneti su u nacrt revidiranog PoR, i to o organizaciji Skupštinske uprave. Budući da su znatni delovi zakonskog nacrt uneti u nacrt revidiranog PoR, može se reći da su napori tvining projekta uloženi u Zakon o Skupštini ostvarili realan i opipljiv uticaj.
- Drugo, usled rada tvining projekta na nacrtu zakona, sad u Skupštini postoji "rečnik promene" i veće razumevanje u skupštinskoj upravi o boljem javnom upravljanju i potrebi za "uzajamnom kontrolom i ravnotežom" između parlamenta i vlade. Projekat je u političku agendu uveo pitanje parlamentarne autonomije. Uspeo je da otvori vrata, što može da vodi ka kasnijim dalekosežnijim rezultatima.

Sastanci na evaluaciji ukazali su još da je pokušaj poslanika da uvedu amandmane na zakonski nacrt čija je svrha bila da im se povećaju plate i penzije bio razlog što su neke međunarodne institucije i sagovornici iz vlade doveli u pitanje zrelost Skupštine i njenih poslanika da uređuju sopstvene finansije.

Međutim, da budemo poštteni, proces odlučivanja o platama i beneficijama poslanika je dilema sa kojom su se suočili i sa kojom se još bore i drugi parlamenti; dakle, to pitanje nije problem samo za Skupštinu Kosova. Dakle, pitanje plata poslanika nije bilo u fokusu nacrt zakona o Skupštini a tvining projekat je ispravno odlučio da ne uvrsti to pitanje u delokrug predloženog zakonskog nacrt.

Umesto kroz Zakon o Skupštini, najbolja međunarodna praksa ukazuje da ima više alternativnih pristupa da se uredi pitanje plata poslanika. Saznali smo da je Vlada pripremila nacrt zakona o

platama javnih funkcionera, koji obuhvata pitanje plata poslanika i da je zakonski nacrt prošao prvo čitanje na Skupštini.

Da zaključimo, iako je tvining projekat uspeo da uveri Sekretarijat Skupštine u važnost parlamentarne autonomije, potrebno je još rada da se na političkom nivou i međunarodnim akterima objasne važnost i instrumenti snažnog i nezavisnog parlamenta koji ima ovlašćenja i sposobnost da nadgleda vladu i ustanovi odgovoran sistem upravljanja.

4.2 Usvajanje zakona u Skupštini Kosova

Ovo poglavlje raspravlja praktične rezultate i predloge tvining projekta u oblasti zakonodavstva i pravnog približavanja i posebno ističe glavne preporuke i njihov tekući status.

4.2.1 Zakonodavni proces u parlamentu

Da bi se unapredila zakonodavna procedura u Skupštini, tvining projekat je predložio izmene Poslovnika o radu Skupštine (PoR). Predlozi su razmotreni u parlamentarnoj radnoj grupi za reviziju PoR, uzimajući u obzir i predloge drugih partnera, uglavnom NDI. Sa stanovišta evaluacije, ovde ističemo tri glavne preporuke tvining projekta koje se odnose na zakonodavni proces u parlamentu.

Prvi predlog tvininga ticao se potrebnog vremenskog okvira za procesne korake i adekvatnu pripremu sednica odbora i čitanja. Prvi tvining projekat predložio je da se odvoji glasanje o amandmanima i konačno glasanje o celom zakonskom nacrtu na dve uzastopne plenarne sednice. Obrazloženo je da bi to ostavilo dovoljno vremena za razmatranje dejstva usvojenih amandmana na pun sadržaj zakonskog nacrtu. U toku misije evaluacije, obavestili su nas da radna grupa nije prihvatila ovaj predlog, jer se smatralo da bi doveo do prevelikog odlaganja u usvajanju zakona.

Drugi predlog tvining projekta bio je da traži mišljenje od vlade o nacrtu amandmana koje je Skupština razmatrala pre glasanja. Taj predlog poslanici nisu prihvatili brinući zbog odlaganja i zato što nije bilo jasno u čemu bi bila dodata vrednost.

Treći predlog tiče se činjenice da su sada četiri glavna odbora obavezna da razmatraju sve zakone, uključujući odbor za evropske integracije. Shvaćeno je da to stvara ogroman posao za odbor, naročito zato jer se deo razmatranih zakona uopšte ne tiče pitanja evropske integracije. Stoga, prvi tvining projekat je ocenio da četiri glavna odbora treba da se zaduže da razmatraju zakonski nacrt i amandmane samo ako njegov delokrug potpada pod nadležnost tog odbora; stoga, Odbor za evropske integracije treba da se oslobodi obaveznog zadatka da razmatra sve zakone, kako je predloženo u trećem tvining projektu. Razumeli smo da ovaj predlog nije bio prihvaćen ni na radnoj grupi za PoR.

Februara 2018. godine skupštinski odbor je zaključio rad na revidiranju PoR. Predloženi revidirani PoR je nadogradio i unapredio sada važeći PoR (usvojen 2010. godine) u većem broju oblasti. Naš preliminarni pregled predloženog revidiranog Poslovnika otkriva da sadrži znatne propuste, nedostatke i nejasnoće koji bi mogli da ometaju efikasno funkcionisanje Skupštine i utiču na jedinstveno razumevanje zahteva za demokratskim funkcionisanjem Skupštine. Bez namere da obavimo opsežno ispitivanje predloženog revidiranog PoR, utvrdili smo šest prioriternih oblasti za razjašnjenje:

- 1 Prvo čitanje zakonskog nacrtu može da počne dva dana od slanja zakonskog nacrtu poslanicima: to je vrlo kratak rok koji ne dopušta suštinsku pripremu ni individualnih poslanika ni parlamentarnih grupa. Rok od pet radnih dana trebalo bi da je apsolutni minimum. (član 66.1).
- 2 Razmatranje zakonskih nacrtu i predlaganje amandmana od strane odbora upućenih izvestiocu predviđa rok od dve nedelje od usvajanja u načelu na prvom čitanju. Tako kratak rok ne dopušta

suštinski proces razmatranja na odborima koji bi obuhvatio konsultacije sa javnošću, građanskim društvom i spoljnim stručnjacima. (član 68,3.

- 3 Priprema ili usvajanje konsolidovanih verzija zakona nisu pomenuti.
- 4 Skupštinska procedura koja se odnosi na pravno približavanje sa komunitarnim pravom, rad Odbora za EU integracije i Odeljenja za pravno približavanje nisu pomenuti a zaslužuju da se uredi zasebnim članom u poglavljima X - XI.
- 5 Veliki delovi poglavlja o saradnji između Skupštine i Vlade u pitanjima koja se odnose na evropske integracije nisu pitanja unutrašnje organizacije Skupštine i stoga treba da budu predmet primarnog zakonodavstva a ne PoR Skupštine (Poglavlje XVI).
- 6 Poslanička pitanja: Bilo bi korisno uneti odredbu koja kaže da će internet stranica i Bilten Skupštine da objavljuju, na lako dostupan i lako pretraživ način, statističke podatke o usmenim i pisanim pitanjima, odgovorima datim na vreme i onim koji nisu dati, doslovne transkripte usmenih pitanja i odgovora i tekstove pisanih pitanja i odgovora. (članovi 82. i 83.

Čini nam se da je mudro i korisno da se razmisli o navedenim pitanjima i obavi jezička i prevodilačka provera dokumenta pre bilo kakvog konačnog glasanja o novom PoR.

Znatan broj reformi koje je predložio tvining projekat zavisi od toga da li Skupština može da postigne dogovor o amandmanima na PoR. Za usvajanje izmena PoR potrebna je 2/3 većina poslanika, što znači glasove 80 od 120 poslanika. Čuli smo da je Odbor za zakonodavstvo usvojio nacrt amandmana na PoR, ali je ta odluka doneta većinom glasova (opozicione stranke LDK i VV su se uzdržale) a ne konsenzusom, što bi bilo poželjno za dokument koji je toliko važan kao što je PoR. Nedavno zasedanje plenarne sednice Skupštine pokazuje da je moguće da većinske i opozicione stranke pronađu zajedničku osnovu za pitanja koja su od prelomnog značaja za budućnost Kosova (kao što su Kosovske bezbednosne snage).

Za podršku boljem funkcionisanju Skupštine sada i sledećem sazivu, može se reći da amandmani na PoR - u načelu - zaslužuju zajednički dogovor vladajućih i opozicionih stranaka. Predlažemo da Skupština razmotri pomenutih šest prioriternih oblasti za razjašnjenje i obavi jezičku i prevodilačku proveru dokumenta pre bilo kakvog konačnog glasanja o novom PoR. Nadamo se da će razmatranje šest prioriternih oblasti pomoći da se omogući usvajanje novog PoR u smislu konsenzusa.

4.2.2 Vladina dokumentacija uz zakonske nacрте

Preduslova za bolji kvalitet zakona u parlamentarnoj fazi je kvalitet zakonskih nacрта koje podnosi vlada. Odredbe o tome iz Poslovnika o radu, generalna složenost teme zakonskih nacрта, kao i obaveze Kosova koje proističu iz SSP o oblastima u kojima će Kosovo postepeno da usklađuje svoj pravni sistem sa komunitarnim pravom zahtevaju predstavljanje iscrpnog objašnjenja sa opštim i detaljnim obrazloženjem o zakonskom nacrtu koji predlaže vlada. Prema tome, Skupštini treba dati više temeljno zasnovanih osnovnih dokumenata za razmatranje zakonskog nacрта, iscrpan memorandum sa obrazloženjem i - u pogledu pravnog približavanja EU - detaljne informacije o obavezama koje proističu iz SSP i tabelu usklađenosti.

Tvining projekat tvrdi da, u praksi, dokumenti koji prate zakonske nacрте često ne sadrže suštinske informacije o delokrugu i svrsi zakonskog nacрта ili o regulatornom okviru predmetne materije. Zatim, uz zakonske nacрте prilažu se i različita mišljenja ministarstava umesto objedinjenog stava vlade. Prema tome, volja i namera vlade kao predlagača zakonskog nacрта ostaje nejasna u pojedinim tačkama. Ova pojava stvara probleme u celokupnoj zakonodavnoj proceduri.

Tvining projekat tvrdi da Skupštini treba dati više temeljno zasnovanih osnovnih dokumenata za razmatranje zakonskih nacrti. Projekat je preporučio da Skupština može da odbaci zakonske nacrti koji nemaju iscrpni memorandum sa obrazloženjem.

Sa stanovišta evaluacije, slažemo se sa tom preporukom iako nemamo nikakve konkretne informacije da je Skupština prihvatila ovaj izazov i da vrši svoja ovlašćenja u ovoj stvari. Prilikom diskusije o reviziji PoR, pravna služba predložila je izmenu pravila da predsednik Skupštine ima pravo da vrati nacrt zakona koji ne ispunjava gore navedene zahteve. Dok se ne usvoji revidirani PoR, ostaje na snazi postojeće pravilo koje kaže da plenarna sednica kao celina mora da odluči da ne nastavi postupak sa nacrtom zakona posle prvog čitanja, na primer zbog toga što nema iscrpnih dokumenata sa objašnjenjem. Za sada, plenarna sednica nije donela nijednu odluku u tom smislu u poslednje tri godine.

4.2.3 Izjava o usaglašenosti i tabela usklađenosti

Shodno SSP, vlada Kosova je dužna da se postara da uz nacrt zakona podnet Skupštini priloži izjavu o usaglašenosti sa komunitarnim pravom i tabelu usklađenosti.

Saznali smo da je, u praksi, izjava o usaglašenosti često neodređena, kaže da je nacrt zakona potpuno ili delimično usaglašen sa komunitarnim pravom ali bez mnogo objašnjenja ili obrazloženja. Vladine table usklađenosti nisu prevedene na albanski i srpski, tako da nisu zvanični dokumenti. Rečeno nam je da je tabela usklađenosti često nepotpuna, da nema informacije na kom stepenu je zakon ostvario približavanje, ni razloge za donošenje ili relevantne rokove. Pored toga, tabela usklađenosti se ne prilaže na albanskom i srpskom jeziku već samo na engleskom i stoga se ne može smatrati zvaničnim dokumentom.¹⁴

Eksperti sa projekta razgovarali su o tome više puta sa generalnim sekretarom Ministarstva za evropske integracije (MEI) i kabinetom premijera (KP); pitanje je ipak ostalo nerešeno.

Sa stanovišta evaluacije, pokušali smo da o tome razgovaramo sa pravnom službom MEI i sa Kancelarijom za koordinaciju pri KP, ali niko od njih nije bio dostupan da se sastanemo. Nama se čini da su kvalitet izjava o usaglašenosti i tabela usklađenosti najbitnije pitanje koje treba da prati Kancelarija EU ili drugi projekat koji finansira EU sa MEI i KP; i to mimo delokruga rada tvining projekta sa Skupštinom.

Zatim, tvining projekat preporučuje da Skupština čuva tabele usklađenosti u elektronskoj bazi podataka koje su dostupne svim članovima osoblja Skupštine. Koliko znamo, na ovom pitanju se još radi.

4.2.4 Jedinica za približavanje zakona sa komunitarnim pravom

Paralelno sa unapređenjem zakonodavne procedure, treba pojačati kapacitet Skupštinske administracije za visoko kvalitetnu podršku zakonodavnom procesu. U tu svrhu, prvi tvining projekat predložio je formiranje zasebne jedinice za poslove kodifikacije i usaglašavanje zakonskih nacrti kroz ceo zakonodavni proces. Treći tvining projekat predložio je da se Direkcija za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje reorganizuje i popuni pravnicima specijalizovanim za

¹⁴ Međutim, član 54. PoR - uslovi za podnošenje zakonskog nacrti – propisuje da zakonski nacrt podnet Skupštini mora da sadrži sledeće: stav 1, tačka c) "Izjavu o približavanju i usklađenosti sa propisima EU i uporednu tabelu akata na koje se poziva". Stav 2. propisuje da "Svaki zakonski nacrt podnet Skupštini mora da bude napisan na ovim jezicima: albanskom, srpskom i engleskom, na papiru i u elektronskom formatu". To pokazuje da je vlada dužna da Skupštini šalje tabele usklađenosti na zvaničnim jezicima Kosova: albanskom i srpskom, i još na engleskom jeziku.

različite zakonodavne oblasti i polja komunitarnog prava. Treći tvining projekat predložio je da se unutar te direkcije formira nova jedinica zadužena za opšta pravna pitanja i kodifikaciju radi podrške zakonodavnom radu tokom celokupne zakonodavne procedure, a da zasebna organizaciona jedinica bude zadužena isključivo za približavanje nacionalnih zakona komunitarnom pravu kroz celokupnu zakonodavnu proceduru, u istoj direkciji.

Nova organizaciona jedinica zadužena za opšta pravna pitanja i kodifikaciju bila bi zadužena da podrži pravnu analizu zakonskih nacrti i amandmana, i za zakonodavni rad kroz celokupnu zakonodavnu proceduru. Nova organizaciona jedinica bi još lektorisala tekst zakonskih nacrti predloženih za usvajanje na drugom čitanju i obavljala sve zadatke vezane za proglašenje i objavljivanje usvojenih zakona. Osnivanjem nove jedinice za opšta pravna pitanja i kodifikaciju u Direkciji za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje, sadašnja Jedinica za pravno približavanje i usaglašavanje bila bi zadužena isključivo za približavanje nacionalnih zakona komunitarnom pravu kroz celokupnu zakonodavnu proceduru. Nastavljajući sadašnju praksu, Jedinica za standardizaciju radila bi sve zadatke u vezi sa višejezičnim zakonima.

Tvining projekat pripremio je nacrt uredbe o predloženoj reorganizaciji Direkcije za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje u dve jedinice; o tome tek treba da donese odluku Predsedništvo Skupštine. U razgovorima tokom evaluacije nismo mogli da utvrdimo konkretan razlog za odlaganje usvajanja uredbe; stoga se osnovano može očekivati da će Predsedništvo moći da usvoji uredbu u narednih nekoliko nedelja.

Tvining projekat je ukazao da predložene promene zahtevaju redefinisavanje zadataka reorganizovane Direkcije za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje i Direkcije za podršku skupštinskim odborima kroz različite faze zakonodavne procedure. Zna se da je tvining projekat pripremio shodne revidirane opise radnih mesta, iako oni tek treba da se usvoje.

Projekat je preporučio da novi pravni savetnici u Jedinici za pravno približavanje u Skupštini odlično znaju engleski da bi mogli da analiziraju tabele usklađenosti koje se podnose na engleskom kao i druge dokumente na engleskom iz komunitarnog prava ili pristigle iz EU. Na našim evaluacionim sastancima saznali smo da je proces prijema novih pravnih savetnika u toku. Mislimo da je bitno da se Skupština potpuno pridržava preporučenog zahteva da novo osoblje budu pravnici i da odlično znaju engleski; to će pokazati da Skupština ulaže u svoju profesionalnu ulogu u verifikaciji pravnog približavanja.

Kad osoblje bude primljeno a reorganizacija završena, biće potrebne specijalizovane obuke i prenos znanja o različitim poglavljima SSP. To može da bude važna oblast potencijalne buduće pomoći EU Skupštini.

4.2.5 Konsolidacija zakona

Priprema konsolidovanog teksta zakonskog nacrti sa amandmanima usvojenim na plenarnoj sednici je veoma važan alat za kvalitet zakonodavstva.

O tome se opširno razgovaralo sa osobljem Skupštine u toku tvining lajt projekta. Rečeno je da je u nekim evropskim zemljama konsolidacija nadležnost Ministarstva pravde, Službenog glasnika, parlamentarnog odbora za zakonodavstvo, ili predlagača zakona. Tvining lajt projekat je izneo različite načine na koje se to sprovodi u različitim zemljama EU.

Na osnovu razgovora sa osobljem Skupštine, treći tvining projekat je preporučio da Skupština preuzme vodeću ulogu u konsolidaciji zakona. Preciznije, projekat je predložio da se edituje konsolidovana verzija zakona posle usvajanja trećeg amandmana i ako su amandmani izmenili više

od 20% osnovnog teksta.¹⁵ Projekat je preporučio da konsolidovana verzija zakona bude objavljena i u Službenom glasniku.

Projekat je preporučio da odbor za zakonodavstvo analizira konsolidovan tekst zakonskog nacrtu da bi predložio brisanje svih mogućih slučajeva nepovezanosti, a da se analiza odbora ograniči na predlog za uklanjanje terminoloških ili pravnih nedoslednosti iz teksta ili kolizije između odredaba zakonskog nacrtu i drugih odredaba u pravnom sistemu. Projekat još predlaže da pripremu konsolidovane verzije izmenjenog zakona uradi Jedinica za pravne usluge; a da pripremu verzija konsolidovanog zakona na albanskom, srpskom i engleskom jeziku uradi Jedinica za jezičku standardizaciju.

U razgovorima na evaluaciji, visoki službenici Skupštine objasnili su svoje oklevanje kako da nastave dalje. Pitanje je da li se konsolidovana verzija zakona smatra službenom verzijom ili verzijom u upotrebi, i da li je treba uraditi u štampanom ili elektronskom formatu, kad se zna da se zakoni na Kosovu objavljuju na pet jezika. U isto vreme, treba priznati da pitanje zakonodavne konsolidacije zahteva zajedničko razumevanje od strane svih relevantnih učesnika, uključujući vladu, Skupštinu, sudove, pravnike itd, i da će Skupštini biti teško da sama razreši ovo pitanje.

Mada izgleda da se većina naših sagovornika slaže da je konsolidacija zakona važna, postalo je jasno da još uvek nije usvojen nikakav sistem; i čini se da ne postoji postupak za dalje konsultacije i donošenje odluka u ovoj stvari.

4.2.6 Praksa ubrzanog usvajanja zakona

Na našim evaluacionim sastancima visoki službenici Skupštine pomenuli su nastavak prakse ubrzanog usvajanja zakona u Skupštini. Sadašnji PoR sadrži član koji propisuje da sa 2/3 glasova prisutnih poslanika koji glasaju (61 poslanik mora da učestvuje u glasanju) mogu da odluče da postupe drugačije nego što propisuje PoR. To znači da 41 od prisutnih 61 poslanika koji glasaju može da odluči da postupe drugačije od PoR, što se koristi kao mehanizam ubrzanog usvajanja zakona i ponekad zakazuje prvo i drugo čitanje zakonskog nacrtu istog dana ili uz vrlo mali vremenski razmak. Primećena je anomalija u pravilima, jer 41 poslanika može da odluči da odstupi od PoR ali je za izmenu PoR potrebna dvotrećinska većina poslanika (80 / 120).

U okviru radne grupe koja revidira PoR, pravna služba je pripremila nacrt amandmana na PoR koji propisuje da će samo u vrlo specifičnim okolnostima biti moguće da se odstupi od PoR.

Tvining projekat je oklevao da ponudi bilo kakav savet kad i kako bi moglo da se primeni ubrzano usvajanje zakona, jer redovna zakonodavna procedura već ima velike slabosti (videti gornje komentare na prateće dokumente) i ionako kratke rokove za razmatranje zakonskih nacrtu. Praksa ubrzanog usvajanja zakona je i ranije bila navedena kao izvor zabrinutosti u izveštajima EK o napretku i izveštajima o zemlji.

Sa stanovišta evaluacije, shvatamo nezgodan položaj Skupštine u smislu primedbe iz izveštaja EK o napretku i izveštaja o zemlji, jer se ubrzano usvajanje zakona ponekad odvija zbog pritiska međunarodnih institucija i diplomatskih misija u vezi sa međunarodnim obavezama Kosova. Pošto je međunarodna zajednica ponekad vršila pritisak da Skupština stavi zakone u ubranu proceduru (ponekad zato što vlada nije na vreme pdnela zakon, kao što je bio slučaj sa IPA), nije baš dosledno da kritikuje Skupštinu u izveštajima EK o napretku zbog korišćenja ubrzanog postupka. U svakom slučaju, ta procedura je loša parlamentarna praksa jer ometa javne konsultacije i temeljno parlamentarno razmatranje. Zato treba pohvaliti nameru Skupštine da ograniči ovu praksu u svom predlogu izmene PoR.

¹⁵ Potrebno je dodatno razjasniti kako će se izmeriti 20%: prema broju reči ili prema suštini tj. sadržini?

4.2.7 Sistem zakonodavnog praćenja

Da bi se povećala transparentnost zakona i efikasnost zakonodavne aktivnosti, zakonski nacrt, amandmani i prateći dokumenti u zakonodavnoj proceduri treba da budu dostupni preko e-parlamenta i sistema zakonodavnog praćenja.

Na osnovu predloga prvog i drugog tvinig projekta, sistem zakonodavnog praćenja je već dostupan i može mu se pristupiti preko sajta Skupštine. Na žalost, u praksi, pristup sa sajta se ne koristi potpuno jer se dokumenti ne otpremaju u sistem na sistematski način. Shodno preporukama za razvoj e-parlamenta, trebalo bi da sistem za otpremanje dokumenata bude obavezan. Čini se preporučljivim i korisnim da se ima više mehanizama za sprovođenje, uključujući vezivanje procene radnog učinka osoblja sa punim korišćenjem sistema za praćenje.

4.2.8 Višejezičko funkcionisanje Skupštine

Međunarodna praksa iz drugih višejezičkih parlamenata je pokazala da mali timovi pravnika i prevodilaca, koji blisko saraduju na zakonskim nacrtima od podnošenja Skupštini do konačnog usvajanja, obezbeđuju jezičku tačnost svih tekstova urađenih u toku pripreme amandmana, kao i da garantuju povezanost dokumenata na različitim jezicima. Tvinig projekat preporučuje da se ojača administrativni kapacitet kroz redovne obuke za pravničko prevođenje za sve koji nešto rade u procesu donošenja zakona.

Na našim evaluacionim sastancima viši službenici iz pravne službe predložili su da vlada izda sertifikat o jezičkoj usaglašenosti i doslednosti za sve zakonske nacрте podnete Skupštini. Iznenadili smo se kad smo čuli da vlada već ne izdaje takav sertifikat.

Osim toga, tvinig projekat je preporučio da Skupština i vlada pripreme kontinuirano ažuriran "glosar pravnih izraza" na službenim jezicima. Njegova svrha je da garantuje najviši stepen nedvosmislenosti i povezanosti u prevođenju nacрта, amandmana i tekstova poslatih na proglašenje.

Sa stanovišta evaluacije, primećeno je da su drugi donatorski projekti (Misija OEBS na Kosovu) pre više godina sačinili glosar parlamentarnih i pravnih izraza za Skupštinu Kosova; stoga, preporuka da se sačini i kontinuirano ažurira takav glosar može da se izvede kroz nadogradnju nad radom uloženi u glosar koji su pripremili drugi projekti.

4.2.9 Dva zakonodavna priručnika

Za podršku pravnom osoblju u Skupštini, treći tvinig projekat je sačinio Priručnik o pravnoj analizi i pripremi pratećih dokumenata u zakonodavnoj proceduri, i Priručnik o evropskom pravnom približavanju i pripremi pratećih dokumenata u zakonodavnoj proceduri.

Oba priručnika opisuju, detaljno i korak po korak, pravnu analizu zakonskih nacрта i amandmana kao i metod pravnog približavanja EU u svakoj fazi zakonodavne procedure. Oni pokazuju i kako da se prikažu rezultati pravne analize i provere prenošenja u raznim pratećim dokumentima u zakonodavnoj proceduri. Ovo je kratak sadržaj.

Priručnik o pravnoj analizi i pripremi pratećih dokumenata u zakonodavnoj proceduri	Priručnik o evropskom pravnom približavanju i pripremi pratećih dokumenata u zakonodavnoj proceduri
<ul style="list-style-type: none"> • Formalna verifikacija zahteva kod podnošenja zakonskog nacрта <ul style="list-style-type: none"> ○ Analiza zakonskog nacрта i priprema preliminarnog izveštaja ○ Analiza usklađenosti sa hijerarhijom pravnih normi ○ Analiza unutrašnje povezanosti pravničkog pisanja 	<p>Analiza zakonskog nacрта i sadržine preliminarnog izveštaja</p> <p>Osnovna lokacija zakonskog nacрта u sistemu prava EU</p> <p>1. Koja je od četiri slobode pogođena? (Označite sve što važi)</p>

<ul style="list-style-type: none"> ○ Analiza sadržine zakonskog nacrta i priprema sažetka ● Izveštaj odbora i preporuke na zakonski nacrt za prvo čitanje ● Formulisanje amandmana ● Analiza analiza i priprema pravnog mišljenja i izveštaja odbora <ul style="list-style-type: none"> ○ Analiza usklađenosti sa hijerarhijom pravnih normi ○ Analiza svrhe i delokruga amandmana ○ Analiza sadržine i doslednosti amandmana ○ Analiza mesta unošenja amandmana ○ Analiza pravnog jezika amandmana ● Izveštaj – uključujući uporednu tabelu u tri kolone - koji je sačinio zaduženi odbor pre drugog čitanja 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Kom poglavlju komunitarnog prava pripada predlog (kako je navedeno u SSP)? 3. Predložena je delimična, puna ili neusaglašenost? 4. Da li je nacrt zakona povezan sa drugim važećim zakonima ili nacrtima zakona koji će tek biti usvojeni a koji moraju da se primenjuju zajedno da bi ostvarili punu usaglašenost? 5. Unesite pet ključnih reči koje najbolje odgovaraju ovom predlogu sa stanovišta propisa EU. <p>Poseban odnos prema određenim pravnim merama EU</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Koji sekundarni pravni propisi EU se prenose ovim predlogom? 7. Postoje li neka predložena pravna pravila koja su restriktivnija od pravila iz sekundarnih propisa EU? 8. Postoje li neka predložena pravna pravila koja su manje restriktivna od pravila iz sekundarnih propisa EU? 9. Postoje li neka pravila koja sadrže državnu pomoć? <p>Posebni članovi koji moraju da ostanu neizmenjeni</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Spisak svih članova (poglavlja, naslova, podnaslova) zakonskog nacrta koji su u bliskoj vezi sa prenošenjem prava EU i moraju da ostanu neizmenjeni da bi se osiguralo pravilno prenošenje prava EU 11. Spisak svih članova (poglavlja, naslova, podnaslova) zakonskog nacrta koji nisu saglasni sa pravom EU i treba ih izmeniti radi pravilnog prenošenja <p>Analiza amandmana i sadržine pravnog mišljenja o pravnom približavanju EU Evaluacija članova i amandmana sa stanovišta prava EU</p>
--	---

U sklopu ove evaluacije, detaljno smo proučili sadržinu priručnika. Zaključili smo da su oba priručnika iscrpna, detaljna, jasno napisana i metodološki dobro strukturirana. Mogu da ih koriste svi relevantni službenici Skupštinske uprave kao vodič u svom svakodnevnom profesionalnom radu. Mogu da doprinesu boljem kvalitetu zakona kroz temeljnu analizu i izradu adekvatnog pratećeg materijala pre sastanaka odbora i čitanja na plenarnoj sednici. Na našim sastancima, pravници su potvrdili da povremeno konsultuju priručnike.

4.3 Upravljanje finansijama, LJR i IKT u Skupštini Kosova

Upravljanje finansijama i budžetom, ljudskim resursima i sistemom IKT su najvažniji aspekti funkcionisanja budžetskih institucija. Ponuđeni predlozi i izgradnja kapaciteta u prvom i drugom tvinig projektu čine osnovu za preporuke u trećem tvinig projektu. U svetlu neusvajanja Zakona o Skupštini, treći tvinig projekat je prilagodio svoj pristup u smislu aktivnosti u toj oblasti.

U razgovorima tokom evaluacije rečeno je da je uprava Skupštine stekla snagu i znanje u toku prethodnih šest godina i da su se njeni postupci poboljšali. Bolje korišćenje godišnjih i strateških planova (detaljniji dizajn i redovnije praćenje ostvarenog napretka) pružili bi konsolidovanu viziju i transparentnost o promenama koje treba uvesti da bi se dalje osnažilo funkcionisanje Skupštinske administracije.

4.3.1 Upravljanje finansijama i budžetom

Na polju upravljanja finansijama i budžetom, prvi tvining projekat je napravio dobru procenu i dao valjane predloge za bolje upravljanje budžetom Skupštine. Kao rezultat toga, poboljšana je praksa budžetskog izveštavanja u poslednjih šest godina. U drugom tvining projektu napisana je uredba o upravljanju budžetom i decentralizaciji.

U fokusu obuka i konsultacija sa trećeg tvining projekta bila je budžetska decentralizacija kao instrument dobrog javnog upravljanja koje uvećava efikasnost kroz delegaciju odgovornosti u upravljanju Skupštinom. Priroda budžetske decentralizacije u svakoj instituciji je da deli budžet na delove od kojih je svaki blisko povezan sa dobro definisanim skupom ishoda, rezultata i aktivnosti i da delegira delove određenom nosiocu budžeta. Nosioc budžeta vodi proces planiranja budžeta i nosi odgovornost za delotvorno i efikasno upravljanje budžetskim sredstvima. Svi nosioci budžeta su i dalje odgovorni šefu institucije (glavni administrativni službenik). Šef institucije ostaje generalno odgovoran za budžet institucija i njegovo izvršenje. Usluge interne revizije, službenik za sertifikaciju i Direkcija za nabavke ostaju opšte službe. Za početak rada u Skupštini, tvining projekat je predložio pilot projekat budžetske decentralizacije koji bi, ako dobije pozitivnu ocenu, mogao da se kasnije proširi.

Sa stanovišta evaluacije, predlog tvining projekta za budžetsku decentralizaciju suočava se sa dva izazova. Prvo, decentralizacija ovlašćenja za finansijska pitanja je rasla mnogo godina u uspostavljenim parlamentarnim demokratijama u Evropi, i to je nova upravna praksa koja se ranije nije sprovodila u Skupštini Kosova. Njena uspešna realizacija zahtevaće proces upravljanja promenama u administrativnoj kulturi, koji zahteva podršku i poduku.

Drugo, mada se čini da su relevantni akteri u upravi Skupštine shvatili i prihvatili predloge o decentralizaciji budžeta, nema naznaka da to važi i za aktuelne donosioc odluka u ovoj stvari: Predsedništvo Skupštine i Ministarstvo finansija. Iako je ekspert sa tvininga uveren da Skupština ima kapacitet da realizuje predlog decentralizacije i ubeđivao nas je da je to u skladu sa pravilima Ministarstva finansija o finansijskom upravljanju i kontroli, saznali smo da je Ministarstvo finansija izrazilo izvesne rezerve na predlog budžetske decentralizacije; ipak, nije je izričito odbacilo. Pošto Skupština ima jedan budžetski kod u budžetu Kosova, finansijska decentralizacija podrazumeva kreiranje pod-kodova za različite direkcije Sekretarijata; za to je potrebno dalje zalaganje sa Trezorom.

Izgleda da tek treba da se dobije podrška vlade, nivoa političkog odlučivanja u Skupštini i uticajnih međunarodnih aktera za realizaciju predloga budžetske decentralizacije.

Kad je reč o upravljanju javnim nabavkama, tvining lajt projekat je izradio nacrt uredbe koji obuhvata tri glavne faze nabavke, a to su planiranje nabavki, postupak nabavke i upravljanje ugovorima. Nacrt uredbe precizira odgovornosti u svakom od glavnih koraka u procesu nabavke (uključujući odobravanje specifikacije nabavke), navodi kako da se pripremi predviđanje nabavke i predlaže raniji početak sastavljanja tenderskog dosijea. U trećem tvining projektu ponuđeno je nekoliko obuka iz nabavke za sve koji vode ugovore.

Uredba je bila napisana pod pretpostavkom da će biti doneta nakon usvajanja Zakona o Skupštini. Tvining ekspert koji je pripremio nacrt uredbe uveravao nas je da se uredba može doneti i na osnovu važećih zakona, uz manje izmene, čak i ako se ne usvoji Zakon o Skupštini. Naglasio je da će usvajanje nacrta Uredbe o nabavkama koji je predložio tvining lajt biti u skladu sa Zakonom o nabavkama, Pravilima o finansijskom upravljanju i kontroli i postupcima javnog sektora na Kosovu.

U sklopu ove evaluacije saznali smo da je Ministarstvo finansija dalo komentare na Uredbu o nabavkama i da je zato postupak zastao. To potvrđuje potrebu za angažovanjem i zagovaranjem sa

izvršnom vlašću i Predsedništvom Skupštine, da bi se predložene reforme sa tvinig projekta sprovele.

Do tada, postoji potreba za efikasnijom praksom, jer smo čuli da u poslednje dve godine veći projekti nabavke u Skupštini (na primer u sektoru IKT) nisu uspešno završeni i da se postupci nabavke redovno ponavljaju.

Sa stanovišta evaluacije, jasno je da ako Skupština želi da stekne veću autonomiju od izvršne vlasti, mora da učini više nego da poveća svoj administrativni kapacitet. Treba da se ubedljivo izjasni da ima postupke i strukture da odgovorno upravlja svojim budžetom. Dogovoren koncept budžetske decentralizacije, bolji propisi o nabavci i praksa, ažurirani softverski programi za finansije i poboljšana struktura izveštavanja o budžetu i rashodima pomoći će da iskaže spremnost Sekretarijata Skupštine za fiskalnu autonomiju.

4.3.2 Ljudski resursi

Upravljanje ljudskim resursima (ULJR) je bilo prioritet sva tri tvinig projekta. U prvom i drugom projektu, urađene procene i uredbe bile su uperene na jačanje autonomije Skupštine u ULJR, uključujući klasifikaciju radnih mesta i proces prijema novih službenika. Prvi tvinig projekat predložio je da se stvori jasna veza između organizacione strategije i odgovornosti i dužnosti zaposlenih ponaosob. Rečeno je da postoji potreba za pravilnim i transparentnim zapošljavanjem prema zaslugama i uz ispunjenje zahteva za datu poziciju¹⁶, a da ujedno primljeno osoblje bude trajno obučavano, na osnovu dugoročne (3-5 godina) strategije obuke.

Budući da Zakon o Skupštini nije usvojen, a u skladu sa Zakonom o državnoj službi (2010), Ministarstvo za javnu upravu ostaje odgovorno za klasifikaciju naziva radnih mesta i pozicija u svim javnim institucijama uključujući Skupštinu. Predložene nazive radnih mesta i pozicija revidira komisija koja obuhvata zvaničnike iz Ministarstva finansija, Ministarstva za javnu upravu i druge.

Tokom celeevaluacije, većina visokih službenika Skupštine redovno je iznosila stav da Ministarstvo za javnu upravu ne poštuje autonomiju Skupštine. Iako Zakon o državnoj upravi propisuje da je Skupština ustavno telo koje ne potpada pod vladu, rečeno nam je da Ministarstvo vrši ovlašćenja nad internim radom Skupštine svojim odlukama da odabere ili odbaci predložene nazive radnih mesta. Rekli su nam da je Skupštinska Direkcija za kadrove poslala osma opisa radnih mesta za klasifikaciju Ministarstvu, ali je prihvaćeno samo jedno mesto (pozicija GS Skupštine). Predložena pozicija koordinatora parlamentarnih odbora odbijena je jer te pozicije ne postoje u katalogu Ministarstva a Skupština je jedina državna institucija koja ima odbore. Budući da se proces odobrenja zasniva na elektronskim zahtevima, odbijanja se zasnivaju na sistemu; a Direkcija za kadrove nema mogućnosti da učestvuje na sastanku za odlučivanje niti je bila pozvana da obrazloži te pozicije.

U trećem projektu, tvinig eksperti obavili su Procenu potreba za obukom (PPO) svih zaposlenih u Sekretarijatu, što je osnova za strategiju obučavanja u Skupštini. Prema važećim pravilima, upravljanje aktivnostima obuke je odgovornost Direkcije za kadrove. U Direkciji za kadrove postoji Jedinica za obuku i razvoj ljudskih resursa. Direkcija za budžet i plaćanja odgovorna je za administrativno upravljanje budžetom izdvojenim za aktivnosti obuke. Viši službenik za donatorsku koordinaciju i odnos sa građanskim društvom deluje kao veza sa relevantnim donatorima koji nude programe obuke. Godišnja strategija obuke Skupštine priprema se na osnovu individualne evaluacije

¹⁶ Treba reći da je političko uplitanje u proces zapošljavanja bilo pomenuto u više izveštaja EK o napretku i izveštaja za zemlju za Kosovo. To je spoljni izazov da se potpuno sprovedu preporuke tvinig projekta ali i interni problem koji ometa pravilno upravljanje LJR.

osoblja, na kraju svake godine. Idealno bi bilo da se ova strategija obuke zasniva na višegodišnjem strateškom planu Skupštine.

U sklopu ove evaluacije saznali smo da inicijative za izgradnju kapaciteta većine donatorskih projekata nisu usklađene sa strategijom obuke. Izgleda da je potrebno više rada da bi se rezultati obuka doveli u vezu sa prioritetima za razvoj ljudskih kapaciteta i ocenjivanjem rada osoblja u Skupštini.

Juna 2016. godine treći tvinig projekat sačinio je deset preporuka da poboljša proces ULJR u skladu sa važećim zakonskim okvirom. Na osnovu razgovora sa novim direktorom Direkcije za kadrove, sledi kratka evaluacija u kojoj su meri tih deset preporuka na putu za sprovođenje.

Sa stanovišta evaluacije, slika je veoma raznolika: nijedna preporuka nije potpuno izvršena; četiri preporuke su u postupku sprovođenja (6, 1, 2,7); četiri su na razmatranju ali nije počelo sprovođenje (3, 5, 9 10), a dve su odbačene (4,8). Sledе preporuke (sumirane po naslovu) i komentar evaluacije o njihovoj implementaciji.

1 Sistem planiranja karijere

Radna mesta se prvo oglašavaju interno, što doprinosi internom razvoju karijere. Međutim, uprkos savetu tvinig projekta, Odeljenju za LJR i dalje su potrebni konkretniji predlozi kako da tačno ustanovi sistem planiranja karijere.

2 Sistem planiranja sukcesije

Ista slika; Odeljenju za LJR i dalje su potrebni konkretniji predlozi kako da tačno ustanovi sistem planiranja sukcesije.

3 Koordinacija i planiranje obuke i razvoja stručnosti

Uprkos savetu tvinig projekta, Odeljenje za LJR izrazilo je potrebu za konkretnijom podrškom da utvrdi strateške prioritete za obuke i da ih prenese spoljnim partnerima Skupštine koji nude izgradnju kapaciteta. Za sada ima malo interakcije između osobe zadužene da koordiniše obuke i spoljnih partnera koji nude obuke.

4 Decentralizacija budžeta za obuke

Odlučeno je da se ne sledi ova preporuka tvinig projekta jer su programi obuke već visoko decentralizovani, preko raznih programa podrške Skupštini. Kad bi i budžet za obuku Skupštine bio decentralizovan, ukupna slika bi bila još usitnjenija. Preporuka – zasnovana na praksi iz drugih parlamenata – smatrana je neprikladnom za Skupštinu Kosova jer je potrebno da se rad na obuci objedini a ne da se decentralizuje.

5 Vođenje adekvatnih evidencija o naručenim i izvršenim obukama

Postoji urađena procena potreba za obukom, prema individualnim službenicima i odeljenjima; ali nema veze ka stvarno izvedenim obukama koje se izvode ad hoc. Zato je vrlo teško održavati adekvatnu evidenciju naručenih i izvršenih obuka.

6 Odgovornost Odeljena za LJR za sadržaj LJR na intranetu Skupštine

Propisi i većina obrazaca su dostupni na intranetu. Međutim, mogućnost za otpremanje više informacija o LJR na intranet zavisi od projekta e-parlamenta koji je još u fazi tendera.

7 Ažuriranje i završetak OP u katalogu radnih mesta državne službe

Kako smo već rekli, Ministarstvo za javnu upravu klasifikuje opise poslova u svom katalogu; a Skupština nije baš uspela da joj se predloženi nazivi radnih mesta odobre i to na vreme.

8 Podela uporedne studije tvinig projekta o praksi u LJR u Ministarstvu za javnu upravu

To nije urađeno a nema ni posebnih planova da se uradi.

9 Redovni sastanci između osoblja Skupštine i osoblja MJU

Kad je Ministarstvo za javnu upravu pripremlilo nacrt zakona o državnoj upravi, državnoj službi ili platama, niko iz Skupštine i njenih LJR nije bio pozvan u radne grupe. Nema redovnih sastanaka između osoblja Skupštine i osoblja MJU

10 Koraci da se skрати vreme potrebno za zapošljavanje, jednostavniji obrasci za odobravanje, bliže izveštavanje o svim koracima u zapošljavanju

Pravni zahtevi propisuju da proces zapošljavanja traje najmanje 3 meseca. Kad je neko izabran i objavi se ime izabranog kandidata, tu je period od 30 dana da ostali kandidati podnesu žalbu. U slučaju žalbe, komisija za prijem ima još 30 dana da je preispita. Ako neuspešni kandidat nije zadovoljan rezultatom, može da prigovori Nezavisnoj komisiji za državnu službu u roku od 30 dana. To znači da se proces zapošljenja može otegnuti na još 90 dana pre nego što izabrani kandidat može da se imenuje. Nisu pokrenute druge inicijative da se skрати vreme za prijem u radni odnos, pojednostave obrasci ili osigura bliže izveštavanje o svim koracima u prijemu.

4.3.3 Informacioni i komunikacioni sistem

Prvi tvining projekat se zalagao za IKT autonomiju Skupštine da bi se osigurala mogućnost nezavisnog rada i razvoja. Preduzeti su izvesni koraci; počela je realizacija projekta e-parlamenta. Prvi tvining projekat se zalagao za stvaranje internog informacionog sistema (intraneta) koji bi koristili poslanici, odbori i osoblje Skupštine za podršku zakonodavstvu i razmenu informacija i drugih podataka.

Na osnovu tih preporuka sačinjen je Akcioni plan za razvoj informacione i komunikacione tehnologije (IKT) Skupštine u sklopu tvining lajt projekta 2014. godine. On opisuje najvažnije zahteve za razvoj IKT i utvrđuje potrebne mere za njegovu realizaciju. U trećem tvining projektu Akcioni plan za IKT je ažuriran. Počeo je razvoj e-parlamenta i instalirana je aplikacija. Iako sistem postoji, ima izazova u njegovoj svakodnevnoj upotrebi.

Da bi prevazišli izazove i učinili sistem e-parlamenta funkcionalnim, eksperti tvininga su preporučili veće podizanje svesti, raspodelu zadataka i odgovornosti, kontrolu procesa sistema e-parlamenta, obuke, praćenje, podršku i održavanje. Zatim, predložili su automatizovano povezivanje sadržaja e-parlamenta i internet stranice. Tvining projekat je dao predloge za razvoj parlamentarnog audiovizuelnog sistema, izgradnju digitalne arhive emitovanih plenarnih sednica i emitovanje sastanaka odbora.

Projekat je predložio da se usvoji interni propis o elektronskom upravljanju dokumentima, stepenu pristupa raznim tipovima dokumenata, itd. Predloženo je da glavno pravilo za klasifikaciju dokumenata bude da svaki dokument o kojem se raspravlja na otvorenom skupu bude javan i objavljen na internet stranici parlamenta, a da ograničena dokumenta budu dostupna preko intranet platforme.

Projekat je predložio da se ciljevi e-parlamenta detaljno objasne svim službenicima, uključujući rukovodioce, da se obuke izvode za generalne direktore i direktore, administratore e-parlamenta, krajnje korisnike (poslanike i osoblje) i osoblje IKT shodno zadacima koje obavljaju u pogledu funkcionisanjem sistema e-parlamenta. Očekuje se da će Uredba o sistemu e-parlamenta da bude usvojena decembra 2018. godine, što će da omogući njeno efikasno sprovođenje počev od januara 2019. godine.

Druge preporuke obuhvataju osnivanje radne grupe ili upravne grupe na višem nivou uprave za e-parlament, ugovor za podršku i održavanje sistema e-parlamenta i integrisanje alata IKT u strateškom planu Skupštine.

Na našim evaluacionim sastancima saznali smo za izazove u pogledu nabavke za novi centar za podatke, e-parlamenta i tehničke opreme u plenarnoj sali, iako su finansijski resursi predviđeni u budžetu Skupštine. Mada je tvining projekat podržao projekat e-parlamenta tehničkom ekspertizom, njegova stvarna upotreba je slaba jer mali broj ljudi otprema dokumente na sistem. Iako je generalni sekretar potpisao uredbu o upotrebi sistema, čini se da je potrebno više podizanja svesti među osobljem.

U toku trećeg tvining projekta, napisana je uredba o emitovanju i korišćenju video produkcije i snimanju plenarnih sednica; sada čeka na saglasnost predsedništva Skupštine. Iako je većina predloga tvining projekta u sektoru IKT realizovana, predlog za audio-vizuelni sistem za plenarne sednice Skupština čeka na potrebna sredstva i prepoznat je kao bitna komponenta za profesionalni sistem upravljanja IKT.

4.4 Nadzor od strane Skupštine Kosova

Ovo poglavlje razmatra predloge tvining projekta u oblasti parlamentarnog nadzora i ističe ključne preporuke i njihov tekući status. Poglavlje obrađuje dve glavne oblasti: nadzor nad vladom i nadzor nezavisnih institucija.

4.4.1 Nadzor nad vladom

Znatan deo rada tvining projekta bavio se jačanjem nadzorne funkcije Skupštine na nivou plenarne sednice i odbora. Formulirane su preporuke za efikasan nadzor nad svim aktivnostima vlade i nezavisnih agencija.

PoR Skupštine uređuje pitanja za usmene i pisane odgovore i za interpelacije. U razgovorima tokom evaluacije istaknuto je slabo prisustvo ministara u vreme postavljanja pitanja. Čak i kad ministri daju usmene odgovore oni su često loše informisani i nisu suštinski. U prošlosti su plenarne sednice retko kad počinjale tačno i u navedeno vreme, a to je pratilo i proširenje stavke o "deklaracijama van dnevnog reda" mimo vremenskog sleda propisanog u Poslovniku o radu, što je činilo nepredvidljivim tačno vreme kad je trebalo da ministri budu dostupni za odgovaranje na pitanja. Očekuje se da će nova struktura postavke za plenarne sednice stupiti na snagu 23. novembra 2018. godine i korigovati ovu situaciju.

Saznali smo da Skupština ne objavljuje statističke podatke o usmenim pitanjima na koja nije dat odgovor. Prema OGD koje prate rad Skupštine, u 2016. godini na čak 32% svih usmenih pitanja nije odgovoreno, a na 70% pitanja opozicije nije dat odgovor. Mada vebsajt Skupštine objavljuje pitanja i odgovore, to se ne radi u formatu za pretraživanje. Kako je preporučio tvining projekat, bilo bi korisno da sama Skupština vodi i objavljuje statističke podatke o usmenim pitanjima i odgovorima na njih.

Pisana pitanja premijeru i ministrima retko se podnose, jer nije izgledno da će odgovori biti blagovremeni, inforamtivni ili suštinski. Tvining projekat je primetio da, slično usmenim pitanjima, Sekretarijat Skupštine ne objavljuje nikakve statističke podatke o podnetim i odgovorenim pisanim pitanjima. Objavljivanje tih pdataka bilo bi lak poen za Sekretarijat Skupštine i zasluga za veću transparentnost.

Tvining projekat je dao jedan broj dodatnih preporuka za jačanje nadzora kroz plenarne sednice, na primer kad predsedavajući na kraju vremena za pitanja objavu broj podnetih pisanih pitanja od prethodne sednice i broj neodgovorenih, srazmerno određivanje vremena za pitanja i odgovore,

mogućnost da ministra zameni zamenik na plenarnoj sednici, organizovanje plenarnih debata u važnijim oblastima politike.

Sa stanovišta evaluacije, za sprovođenje tih preporuka potrebna je velika posvećenost političkog nivoa Skupštine i vlade; čini se da je tvinig projekat imao ograničeno angažovanje sa političkim nivoom da bi uspeo da objasni i založi se za te predloge. Zato je nejasno u kojoj je meri tvinig projekat uspeo da stvori interesovanje i političku volju da se izvrše preporuke za nadzor nad vladom. Štaviše, za uvođenje promene u političku kulturu ka efikasnijem parlamentarnom nadzoru, u kosovskom kontekstu, biće potrebno prihvatanje i podrška Kancelarije EU na Kosovu i Ambasade SAD, između ostalog. Opsežnija rasprava na političkom nivou između tvinig projekta i političkog odseka Kancelarije EU bila bi korisna da se bolje procene načini za podsticanje političkog napretka shodno preporukama.

Preporuke tvinig projekta da ministre na plenarnim sednicama menjaju njihovi zamenici nije toliko jednostavno kako izgleda. Za sada nema pravne osnove za takvu zanenu. Štaviše, nema garancija da će prisustvo zamenika ministara na plenarnoj sednici u ime ministra da stvori veću odgovornost prema izabranim predstavnicima Kosova. Naprotiv, postoji rizik da bi se zamenik ministra redovno pozivao na ovlašćenja ili stavove ministra, koji nije prisutan, time ostavljajući poslanike bez suštinskog partnera na podijumu.

Treća tvinig knjiga kaže "da bi se osiguralo prisustvo članova vlade u vreme za pitanja na plenarnoj sednici, treba uvesti sistem sankcija. Moglo bi se razmisliti o uvođenju automatskog smanjenja nagrade članovima vlade koji su često odsutni." Ova preporuka je verovatno zasnovana na praksi u nekoj od matičnih zemalja tvinig eksperata. U kosovskom kontekstu, svaki mehanizam za sankcionisanje ministara zato što ne dolaze na sednice parlamenta treba da uzme u obzir relevantne odredbe Poslovnika o radu Vlade. Drugim rečima, mehanizmi pritiska treba da se prilagode relevantnom političkom i procesnom okviru na Kosovu; ostaje nejasno da li su tvinig eksperti uspeli da prouče vladin Poslovnik o radu u odnosu na pomenutu preporuku.

U završnom izveštaju trećeg projekta, tvinig projekat tvrdi da se odbori ne angažuju dovoljno u aktivnosti nadzora da bi ostvarili delotvornu kontrolu nad vladom. Preporučuje se veći udeo tema na dnevnom redu odbora koje nisu direktno u vezi sa aktuelnim zakonodavnim zadacima, a pitanja i oblasti politike treba da se pažljivo prouče uz uključenje trećih strana. Koliko smo mogli da vidimo, treći tvinig projekat nije dao dodatna uputstva na koji način odbori mogu da unaprede svoje nadzorne aktivnosti; ipak, zna se da su predlozi dati u prvom tvinig projektu.

4.4.2 Nadzor nezavisnih institucija

Kosovo je šampion po broju nezavisnih institucija i agencija. Do danas nema solidnih načela koja se odnose na osnivanje, organizaciju, nadzor, odgovornost za rad, mandat, aranžman upravljanja ili prestanak agencija. Osim institucija sa ustavnim mandatom, sve agencije su osnivane od slučaja do slučaja, što je dovelo do ubrzanog rasta broja agencija. U poslednjih deset godina, Skupština Kosova je osnovala preko 30 polu-nezavisnih, regulatornih i izvršnih agencija, dok je vlada Kosova osnovala 46 tela u sklopu resornih ministarstava.

Decembra 2016. godine, Ministarstvo za javnu upravu (MJU) uz podršku SIGMA, objavilo je izveštaj o pregledu nezavisnih institucija i agencija.¹⁷ Sačinilo je uporednu analizu agencija i ponudilo mapu

¹⁷ <https://map.rks-gov.net/getattachment/1d5a601b-3d46-4028-a5ad-b7ba07d9b109/Review-of-institutions-and-agencies-of-the-assembly.aspx>

puta za racionalizaciju broja i funkcija agencija na Kosovu.¹⁸ Taj izveštaj je solidno urađen, zasnovan na dubinskoj analizi važećih zakona.

Izveštaj ističe sledeće: “Nema jasnih linija odgovornost za rad ni u skupštinskim niti u vladinim agencijama. Više agencija u Skupštini nije u zakonu definisalo obavezu podnošenja izveštaja funkcionalnim odborima Skupštine, neke od njih su je definisale ali ne podnose izveštaje, dok druge podnose izveštaj samo kao informaciju Skupštini. Skupština nema nijedan dokument koji kaže koja agencija izveštava koji skupštinski odbor, a postoji samo jedan koordinator u Skupštini koji je kontakt osoba iz Skupštine za polu-nezavisne institucije i agencije. Nema pravila koja sankcionišu upravni odbor čiji godišnji izveštaj nije usvojen. Zato imamo agencije čije izveštaje usvaja nadležni skupštinski odbor, ali se ne usvajaju na plenarnoj sednici Skupštine; agencije čiji se izveštaji ne usvajaju na odboru, ali koje dobiju saglasnost na plenarnoj sednici Skupštine, i agencije čiji se izveštaji ne usvajaju ni na odboru ni na plenarnoj sednici.” (str. 7 izveštaja).

Kao što se ističe u izveštaju, specifični sektorski zakoni utvrđuju sastav i nadležnosti, funkcije i zadatke svake nezavisne institucije i agencije. U sklopu reforme javne uprave realizuje se ciljane funkcionalna revizija i racionalizacija nezavisnih institucija u naredne tri godine sa vodećom ulogom MJU i uz uključenost Skupštine.

U tom kontekstu, tvining projekat je formulisao niz preporuka za nadzornu ulogu Skupštine nad institucijama, uz puno poštovanje tekuće racionalizacije. Štaviše, tekuća funkcionalna revizija pruža odličnu priliku da se sagledaju nedostaci u procesu parlamentarnog nadzora.

Skupština nadzire nezavisne institucije i agencije uglavnom kroz postupak imenovanja i nominovanja i kroz ocenjivanje njihovih godišnjih izveštaja.

Što se tiče uključenosti Skupštine u imenovanje i nominaciju, to uređuju samo odredbe odnosnih zakona o nezavisnim institucijama, koje otkrivaju veoma velike varijacije. Tvining projekat je predložio da se propisi standardizuju i budu jasni i detaljni u zakonima o tim institucijama.

Konkretno, tvining projekat preporučuje da se PoR Skupštine dopuni opisom zadataka i procedure koje treba primeniti u Skupštini. Dobra strana toga bi bila da bez obzira na promene broja i imena nezavisnih institucija, propisi sadržani u PoR mogu i dalje da se primene na njih. PoR bi zatim detaljno uredio različite slučajeve, prema kategorijama. Opisao bi zadatke plenarne sednice i stalnih ili ad hoc (izbor) odbora, za oba slučaja: ako odnosni zakon kaže da Skupština treba da samo odobri vladin spisak kandidata, i takođe ako predvidi da Skupština bira sa vladinog spiska kandidata. Da bi se ukinula postojeća praksa zbirnog ili blok-glasanja za kompletne liste, tvining projekat preporučuje da se odluke o glasanju mogu donositi samo za pojedinačne kandidate, čime se daje prilika poslanicima da procene njihovu stručnost i odobre ili odbiju svakog od kandidata. Da bi doneli što informisaniju odluku, poslanici u odborima treba da imaju priliku da čuju kandidate pre nego što glasaju o njihovom imenovanju.

Sa stanovišta evaluacije, saglasni smo sa tim preporukama, koje se mogu proslediti u sklopu tekućeg procesa revizije PoR Skupštine.

Tvining projekat preporučuje da Skupština traži od vlade da poštuje rokove za nominovanje, tako što će da podseća izvršnu vlast na njene odgovornosti putem pitanja, interpelacija, zahteva za prisustvom u odborima itd. Sugerisano je da oficir za vezu pošalje opomenu pre isteka tih rokova, a ako se ti rokovi ne poštuju, sugestija je da ih predsednik Skupštine javno pozove da se pridržavaju zakona i da saopšti javnosti tu povredu zakona.

18 <https://map.rks-gov.net/getattachment/91914d8c-192d-4ede-a99f-bb93733c20b0/Draft-Action-Plan-for-the-Rationalisation-of-Agenc.aspx>

Tvining projekat preporučuje da Skupština izmeni odnosne zakone o agencijama tako da propišu da li će Skupština samo da usvaja predatu listu ili može da vrši izbor između alternativnih kandidata. Sugerisano je da se opiše i proces glasanja, navodeći da li je otvoreno ili tajno glasanje, i kakva je većina potrebna za pravovaljanu odluku. Na kraju, sugerisano je da svaki zakon treba da sadrži prelazne mere za "prelazni" period, kad novo upravno ili izvršno telo nije imenovano do trenutka kad je mandat prethodnog istekao.

Sa stanovišta evaluacije, ove preporuke imaju smisla; one podvlače da nema "magičnog štapića" koji će rešiti sadašnje procesne nejasnoće i odsustvo odgovornost za rad agencija. Čini se da je potrebno više "magičnih štapića" da se reši situacija i povećaju efikasnost i nadzorna uloga Skupštine.

Obaveza dostavljanja Skupštini godišnjih izveštaja jasno stoji u većini zakona koji se odnose na nezavisne institucije na veoma različite načine. Tvining projekat sugerise da se obaveza izveštavanja standardizuje u odnosnim zakonima, dok bi se procedura za dodelu uredila u PoR da bi se osiguralo učešće svih relevantnih odbora, što će da dovede do temeljnijih analiza. Ostale sugestije su da odbori usvoje zajedničko mišljenje za plenarnu sednicu, starajući se da predstavnik nezavisne agencije o kojoj se raspravlja bude prisutan i da učestvuje na plenarnoj debati o godišnjem izveštaju.

Tvining projekat sugerise da razmatranje godišnjih izveštaja i revizorskih izveštaja nezavisnih tela bude racionalno. Sada se razmatraju uz različite preporuke posle evaluacije godišnjih izveštaja i izveštaja koji je sačinila Nacionalna revizorska kancelarija (NRK). Dobijanjem samo jednog skupa preporuka, nezavisna tela bi dobila i jasnije poruke u pogledu svog finansijskog upravljanja.

Tvining projekat sugerise da se procedura za razmatranje revizorskih izveštaja koje je sačinila NRK definiše u PoR i poslovniku o radu odnosnog odbora da bi se obezbedio pravni okvir za ovu aktivnost.

Sa stanovišta evaluacije, može se rezimirati da je tvining projekat sačinio solidne i dragocene preporuke o sledećem: (1.) Razjašnjenje kategorija nezavisnih tela pod nadzornom nadležnošću Skupštine i usklađivanje sa terminologijom Ustava; (2.) Nominovanje i imenovanje upravnih i izvršnih organa nezavisnih tela; (3.) Pregled godišnjeg izveštaja o radu nezavisnih tela, struktura godišnjeg izveštaja o radu, rokovi za predaju, dodela godišnjih izveštaja skupštinskim odborima, plenarna debata o izveštaju u prisustvu šefa agencije, razmatranje revizorskog izveštaja.

Verujemo da je potrebno da osoblje odbora bliže prati tok preporuka same Skupštine na izveštaje agencija. To će doprineti jačanju nadzorne uloge Skupštine, kakav god da bude ishod racionalizacije broja agencija.

Mada smatramo da su pomenute preporuke solidne i validne za iscrpniju nadzornu ulogu Skupštine, u okviru ovog zadatka evaluacije verujemo da je tvining projekat mogao da ponudi detaljnije predloge i vremenske okvire za primenu tih preporuka, odnosno ko i šta i kako treba da radi. To bi pomoglo da ove preporuke dopeju i do administrativne i do političke agende. Osim toga, verujemo da je potreban sveobuhvatni okvir procene o tome kako da se meri nezavisnost i odgovornost za rad tih agencija. Za dobre smernice politike nužna je odgovarajuća ravnoteža između nezavisnosti i odgovornosti za rad nezavisnih institucija.¹⁹

Stoga, a radi poboljšanja ukupnog kvaliteta nadzorne aktivnosti Skupštine, koristila bi sistematičnija i temeljnija tehnička pomoć za parlamentarni nadzor nezavisnih institucija; ova tema bi mogla da se uvrsti u potencijalni naredni projekat podrške EU Skupštini.

¹⁹ U sklopu strateškog okvira Reforme javne uprave (RJU), u toku je rad da se jedan broj agencija koje za svoj rad odgovaraju Skupštini prebaci pod nadzor Vlade.

4.5 Jačanje Odbora za evropske integracije i drugih odbora u smislu procesa SSP

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova stupio je na snagu 1. aprila 2016. godine. SSP i Nacionalni program za sprovođenje SSP u više aspekata utvrđuju pripremu za integracije u EU. Skupština ima važnu ulogu u procesu evropske integracije. Kako su obaveze proistekle iz SSP horizontalne prirode, ne samo što Odbor za evropske integracije (OEI) ima svoju ulogu, već je od posebne važnosti uključenost i angažovanje svih odbora.

Na osnovu analize, obuka uz rad, radionice i aktivnosti poduke koje su bile izvedene u toku prvog i drugog tvining projekta, treći tvining projekat jfokusirao se na četiri specifične oblasti: (1.) uloga i funkcionisanje OEI; (2.) rad Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU-Kosovo (POSP); (3.) jačanje uključenosti drugih skupštinskih odbora u proces SSP; (4.) unapređenje uloge Skupštine u podizanju opšte svesti o pitanjima koja se tiču EU. Sledi kratka procena svake od ovih četiri oblasti.

4.5.1 Uloga i funkcionisanje Odbora za evropske integracije

Tvining projekat je sačinio nekoliko preporuka o ulozi i funkcionisanju OEI. Prva preporuka glasi: *“OEI treba da se razreši obaveze da razmatra sve nacрте u zakonodavnoj proceduri i da se bavi samo zakonskim nacртima koji su u vezi sa EU”*. Naši evaluacioni sastanci ukazuju da ova preporuka izgleda nema potrebnu političku podršku. Parlamentarna radna grupa za reviziju PoR ne predviđa nikakve promene sadašnje prakse u ovom pitanju. Predsedavajući OEI nije bio pozvan na radnu grupu u ovoj stvari.

Druga preporuka glasi: *“OEI treba da aktivno jača nadzorne funkcije i politički nadzor nad poslovima vlade u evropskim integracijama”*. Izvršenje ove preporuke mnogo zavisi od sadržine godišnjeg plana rada odbora i odnosa izgrađenog sa Ministarstvom za evropske integracije (MEI). Rekli su nam da osoblje Odbora ima redovne kontakte sa MEI i da je pomoć od projekta GIZ-a bila korisnija u omogućavanju zajedničkih sastanaka i diskusija između osoblja OEI i MEI.

Tvining projekat preporučuje da se podeli posao odbora na njegove članove u skladu sa njihovim specifikacijama i poglavljima SSP. Saznali smo da je bilo pokušaja da se posao podeli na manje grupe od po tri poslanika ali se to nije smatralo mnogo delotvornim, jer vreme posvećeno radu OEI uveliko se razlikuje među članovima odbora. Preporuka tvininga da pojedinim poslanicima kao članovima OEI dodeli neko konkretno poglavlje SSP mogla bi da bude efikasnija jer povećava odgovornost poslanika da prate relevantna dešavanja u određenoj oblasti u ime odbora i Skupštine.

Preporuka da OEI započne da nadgleda korišćenje sredstava EU može da računa na snažno interesovanje OEI i očekuje se da bude uvrštena u godišnji plan rada OEI za narednu godinu. Do sada, MEI nije objavio odboru informacije koje bi omogućile bilo kakav nadzor nad korišćenjem sredstava EU. Sa stanovišta evaluacije, smatramo da je dragocena aktivna uloga OEI u nadzoru načina na koji kosovski korisnici upotrebljavaju sredstva iz fondova EU.

Sugestija tvining projekta da se dva puta godišnje drže debate na temu integracije u EU se sprovodi i uopšte je realizovana, počev od debate o izveštaju EK za zemlju na odboru i plenarnoj sednici, i o Nacionalnom programu za SSP.

Preporuka da se češće drže zajednički sastanci odbora sa funkcionalnim odborima ne smatra se posebno korisnom. To se obično radi kod ratifikacije međunarodnog sporazuma.

Tvining eksperti sugerišu da osoblje OEI prisustvuju kao posmatrači na sastancima Saveta za stabilizaciju u vladi. Kad se realizuje, biće jedan od najefikasnijih načina da se bude informisan i

nauči kako se raspravlja o pitanjima politike i donose odluke. Koliko nam je poznato, osoblje OEI još nije pozvano da prisustvuje tim sastancima.

Sledeća preporuka je da se OEI i njegov predsedavajući uključe u parlamentarnu diplomatiju sa državama članicama EU, institucijama EU i regionalnim partnerima. Primetili smo da je predsedavajući OEI aktivno uključen na sastanku sa ambasadorima zemalja koje oklevaju da prihvate viznu liberalizaciju; obavesteni smo o brojnim drugim sastancima Odbora i njegovog predsedavajućeg. Zatim, OEI učestvuje na sastancima COSAC i COSAP, ako je pozvan. Međutim, ima malo ili nimalo susreta i kontakata sa Odborom za spoljnu politiku, što je donekle iznenađujuće.

Osoblje OEI (za sad 4 osobe) ima važnu ulogu u savetovanju predsedavajućeg i članova odbora kad razmatraju sve zakone sa aspekta evropske integracije. Osoblje Odbora reklo nam je da su učestvovali na obukama i radionicama Tvinging projekta ali da su ciljna grupa tih obuka bili svi članovi OEI, tako da je delokrug obuka bio opštije prirode. Za ubuduće, osoblje OEI je izrazilo potrebu za obukama iz pojedinih poglavlja komunitarnog prava, pravnog približavanja, pristupa fondovima EU i pisanju projekata za EU. To se čini korisnom oblašću fokusa za mogući naredni projekat EU za Skupštinu Kosova.

Pored navedenih preporuka, tvinging projekat je ponudio i stažiranje u Evropskom parlamentu za osoblje koje se bavi evropskim poslovima. Prema rečima učesnika, to je bila jedna od najviše zanimljivih i informativnih aktivnosti koja je osoblju omogućila vezu sa osobljem EP koja i danas traje. Tvinging projekat je još organizovao više diskusija na okruglim stolovima o tekućem SSP i obuke uz rad za osoblje OEI.

4.5.2 Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje EU-Kosovo

Parlamentarni odbora za stabilizaciju i pridruživanje (POSP) može da igra bitnu ulogu u periodu pristupanja, jer predstavlja najviši nivo međuparlamentarne saradnje sa institucionalnom vezom ka Evropskom parlamentu (EP) a ujedno omogućava otvorenost ka procesu integracije. POSP EU-Kosovo sastoji se od dve delegacije: jedne iz EP i jedne iz Skupštine Kosova. Najveći uticaj POSP EU-Kosovo leži u usvajanju deklaracija i preporuka, koje se šalju u vladu na znanje, u oba parlamenta kao i Evropskoj komisiji.

U nekoliko navrata, tvinging ekspert iz Hrvatske savetovao je Skupštinu kako da razlikuje ili razdvoji zadatke i funkcije OEI i kosovske delegacije POSP. Razjašnjeno je da je za nadzor nad približavanjem zakona sa komunitarnim pravom u nadležnosti OEI dok POSP služi kao platforma za izgradnju odnosa sa EP i nadzor nad sprovođenjem zajedničkih preporuka sa EP. Tvinging ekspert je savetovao da se POSP podrži relevantnim osnovnim dokumentima za tačke na svojoj agendi i da piše preporuke.

Tokom evaluacije, planirali smo da održimo sastanke sa prethodnim i sadašnjim predsedavajućim kosovske delegacije u POSP i osobljem koje pomaže POSP. Na žalost, niko od njih nije bio slobodan za vreme naše misije.

4.5.3 Jačanje uključenja drugih odbora u proces SSP

Razvoj koordinacije i saradnje među odborima je jedan od preduslova za uspešno učešće Skupštine u implementaciji SSP. Iako samo mandat OEI eksplicitno sadrži dužnosti u vezi sa procesom evropskih integracija, svaki parlamentarni odbor ima odgovornost u ovoj stvari. Poglavlja komunitarnog prava odgovaraju različitim oblastima propisa EU kojima su potrebne reforme da bi se ispunile obaveze proistekle iz SSP.

U cilju iscrpnog razumevanja odgovornosti Skupštine i njenih odbora, tvining eksperti su mapirali 35 poglavlja komunitarnog prava u skladu sa nadležnostima odbora u procesu evropske integracije. Poglavlja su opšte sektorska što znači da je svako poglavlje vezano za više odbora.

Sa stanovišta evaluacije, tabelu koja detaljno navodi nadležnosti odbora vezane za poglavlja komunitarnog prava smatramo vrlo korisnom i informativnom. Ona može da bude osnova za program orijentacije novih poslanika na početku novog saziva Skupštine Kosova, i biće dobra osnova za sticanje znanja osoblja OEI i sektorskih odbora.

Tvining projekat je još ponudio četiri radionice o ključnim pitanjima iz procesa SSP: za Odbor za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju; Odbor za poljoprivredu, šumarstvo, životnu sredinu i prostorno planiranje; Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološku kulturu, omladinu, sport, inovacije i preduzetništvo; i Odbor za zakonodavstvo, mandate, imunitet, poslovanik o radu i nadzor nad Agencijom za borbu protiv korupcije.

4.5.4 Uloga Skupštine u podizanju opšte svesti o pitanjima EU

Kao institucija koja neposredno zastupa građane i kao forum za političke debate, Skupština treba da igra ključnu ulogu u informisanju javnosti i OGD o evropskim integracijama i da ih uključi u implementaciju procesa integracije.

Sekretarijat Skupštine je formirao radnu grupu za ažuriranje svoje postojeće Komunikacione strategije i izradu novog odseka povezanog sa informisanjem i komunikacijom ka EU. Tvining eksperti očekuju da se na osnovu te nove strategije izradi detaljan godišnji akcioni plan za informisanje i komunikaciju ka EU, uzimajući u obzir preporuke koje je dao tvining projekta.

Sa stanovišta evaluacije, saznali smo da je, skoro devet meseci od osnivanja radne grupe, još u toku zadatak ažuriranja komunikacione strategije i izrade odseka povezanog sa informisanjem i komunikacijom ka EU. Šef odeljenja za pravna pitanja i šef direkcije za podršku parlamentarnim odborima su deo radne grupe. Naš sastanak sa novim direktorom Odeljenja za medije odnosio se na sugestije projekta GIZ u ažuriranju komunikacione strategije a ne na tvining projekat. Obavešteni smo da se očekuje da nova strategija stupi na snagu 1. januara 2019. godine, ako je predsedništvo blagovremeno odobri. Nova Strategija za komunikaciju sadržaće deo o ulozi Skupštine u komunikaciji o pitanjima vezanim za integracije u EU.

4.6 Administrativna podrška poslanicima u zadacima iz procesa evropske integracije

Poslednjih par godina, spoljni odnosi Kosova su se intenzivirali na polju bilateralne i multilateralne saradnje, naročito zbog stupanja na snagu SSP i zbog povećanog učešća Skupštine Kosova na različitim međunarodnim forumima.

Preporuke tvining projekta na ovom planu obuhvataju tri glavne oblasti: preporuke za razvoj administrativnih struktura zaduženih za zadatke integracije u EU; preporuke za strategiju o međunarodnim odnosima i međuparlamentarnoj saradnji u svetlu SSP; i preporuke za poboljšanje i unapređenje istraživačkih aktivnosti.

4.6.1 Razvoj administrativnih struktura zaduženih za zadatke integracije u EU

Što se tiče razvoja administrativnih struktura zaduženih za integraciju u EU, tvining projekat preporučuje da se formira nova jedinica za koordinaciju EU integracija (JKEI) da postepeno poveća kapacitete uprave za pružanje pomoći poslanicima u pitanjima EU. Nova jedinica ne bi oduzela nadležnosti dodeljene postojećim organizacionim jedinicama koje se bave evropskim integracijama,

već bi među njima koordinisala i dopunjavala rad, i dobijala informacije od raznih organizacionih jedinica u parlamentarnoj upravi. U skladu sa iskustvima i najboljom praksom u parlamentima država članica EU, naročito Hrvatske, Tvinig projekat preporučuje da se formira ova jedinica pri Direkciji za protokol i spoljne odnose (DPIR), iako je pozanto da bi Skupština mogla da odluči da je smesti kao treću jedinicu pri Direkciji za standardizaciju i zakonodavstvo.

Novoformirana JKEI bila bi zadužena za koordinaciju međuparlamentarne saradnje u poslovima EU. Smeštaj JKEI u DPSP omogućilo bi optimalnu sinergiju sa drugim (ne samo sa EU povezanim) aspektima međunarodne parlamentarne saradnje za koje bi DPSP bila zadužena preko svojih drugih jedinica, tj. protokola, multilateralne saradnje (Parlamentarna Skupština OEBS-a, Grupe prijateljstva IPU, Parlamentarna skupština procesa saradnje u Jugoistočnoj Evropi, a u kasnijoj fazi i Parlamentarna skupština Saveta Evrope). JKEI bi još bila zadužena da informiše kosovse partnere u nacionalnim parlamenatima EU, Evropskom parlamentu i drugim institucionalnim partnerima o najnovijim dostignućima i koracima Skupštine i države u procesu pristupanja. Nova jedinica bila bi centar za sve vrste zadataka vezanih za EU, starala bi se da Skupština raspolaže nužnom institucionalnom memorijom o zadacima vezanim za EU i pomagala poslanicima na međunarodnim sastancima u organizacionim i u materijalnim pitanjima.

Tvinig projekat je sačinio opsežan spisak zadataka i odgovornosti za JKEI uključujući pripremu izveštaja i podršku za poslanike u izradi parlamentarnih dokumenata u vezi sa EU; pisanje govora o pitanjima koja se tiču EU, izradu elemenata sa nezavisnim, proaktivnim, nepristrasnim informacijama za poslanike o aktuelnim političkim i zakonodavnim deavanjima u EU, itd.

Sa stanovišta evaluacije, korist takve jedinice je u celosti potvrđena. Mogli bi da dodamo još dva zadatka za JKEI: da priprema predloge za finansiranje za Kancelariju EU za pitanja evropske integracije i da bude veza sa Kancelarijom EU na sprovođenju novog projekta koji finansira EU za Skupštinu. Tvinig projekat je sačinio nacrt uredbe o formiranju jedinice zajedno sa opisom poslova za tri službenika. Nacrt uredbe čeka na usvajanje Predsedništva.

Potrebno je jedno upozorenje. Pri operacionalizaciji jedinice, treba znati da bitan deo kontakata Skupštine sa stranim parlamentima uključujući partnere iz nacionalnih parlamenata u EU vrše predsednik Skupštine i članovi Predsedništva. Na osnovu raspoloživih informacija, nije jasno da li je o predlogu bilo razgovora sa predsednikom ili članovima Predsedništva i kako će takva jedinica u upravi Skupštine da dobije mandat i prihvatanje sa političkog nivoa Skupštine za koordinaciju tih aktivnosti.

Efikasna i redovna veza Jedinice sa savetnikom iz kabineta predsednike Skupštine biće korisna da osigura da se informacije o predsednikovom međuparlamentarnom radu uvrste u relevantne elemente i ažuriranja i da se zaključci sa predsednikovih međunarodnih aktivnosti prenesu drugim parlamentarnim delegacijama koje su u poseti istoj zemlji ili instituciji.

4.6.2 Strategija za spoljne odnose i međuparlamentarnu saradnju u svetlu SSP

Da bi uspešno ispunila, planirala i upravljala domenom međunarodnih odnosa i međuparlamentarne saradnje, Skupštini je potrebna ažurirana strategija, naročito u pogledu implementacije SSP i važnosti odnosa sa Svetom Evrope i NATO. Tvinig projekat je napisao predlog za takvu ažuriranu strategiju.

Predlog sadrži preporuke za formiranje stalnih delegacija u međuparlamentarne skupštine imenovane na pun parlamentarni mandat, stalne sekretare za svaku parlamentarnu delegaciju i strukturisanu saradnju sa vladom (sporazumi o uzajamnoj saradnji sa nadležnim ministarstvima). Na administrativnom nivou, najbitnije je bolje strateško planiranje međunarodnih odnosa. Zato se sugeriše da Direkcija za protokol i spoljne odnose izradi godišnji plan autorizacije koji će da sadrži

dolazne i odlazne posete političkog nivoa i osoblja, Predsedništvu na odobrenje. Za događaje unete i odobrene u Planu autorizacije nije potrebno dalje odobrenje, čime se uvodi predvidljivo finansijsko planiranje. Strategija sadrži i predlog za bazu podataka i sistem arhiviranja za međunarodne odnose.

Sa stanovišta evaluacije, prihvatamo potrebu usvajanja takvog strateškog dokumenta i slažemo se sa pomenutim ključnim elementima. Na osnovu naših evaluacionih sastanaka, shvatili smo da Odbor za spoljne poslove namerava da sazove sastanak da se finalizuje ažurirana strategija, pre nego što ga odobri Predsedništvo. To treba pozdraviti.

I ovde je potrebna reč upozorenja. Na osnovu naših sastanaka čini se da ima malo ili nimalo kontakata između Odbora za spoljne poslove i Odbora za evropske integracije, uključujući na nivou osoblja. To zabrinjava, naročito u vezi sa osobljem jer svi rade u istoj direkciji: Direkciji za podršku skupštinskim odborima. Potrebna je koordinacija između osoblja i poslanika. Za tako važno pitanje kao što je Strategija za spoljne odnose i međuparlamentarnu saradnju u svetlu SSP, bilo bi ispravno da oba odbora prihvate isti dokument, poželjno bi bilo da je zasnovan na zajedničkom sastanku, pre nego što ga proslede Predsedništvu na konačno usvajanje.

4.6.3 Pобољшanje i unapređenje istraživačkih aktivnosti

Visokokvalitetno parlamentarno istraživanje je presudno da se poslanicima pruži stručna pomoć da ispune svoje zakonodavne, nadzorne i predstavničke dužnosti, posebno u pogledu približavanja nacionalnog pravnog sistema propisima EU.

Prvi tvinig projekat sugerisao je izradu plana istraživanja, strategije nabavke biblioteke i sistema za elektronsku katalogizaciju. Treći tvinig projekat razradio je - na osnovu najbolje evropske prakse - detaljne smernice za Direkciju za istraživanje, biblioteku i arhivu, da dalje razvije istraživačke aktivnosti u vezi sa evropskom integracijom. Te smernice su zasnovane na rezultatima prethodnih tvinig projekata i proceni kapaciteta i rada Direkcije za istraživanje, biblioteku i arhivu uz poseban fokus na izradi istraživačkih radova.

Glavna pitanja za parlamentarne istraživačke aktivnosti koja su bila predmet razgovora sa odsekom za istraživanja Skupštine Kosova obuhvataju generalistički model u odnosu na specifikaciju predmeta istraživanja, planiranje i izvršenje istraživačkih aktivnosti u vezi sa EU, kontrolu kvaliteta u istraživanju, i distribuciju i objavljivanje istraživačkih radova.

Visokokvalitetan praktični rezultat trećeg tvinig projekta je niz aktivnosti tipa poduke u kojima su tvinig eksperti pomogli u pripremi deset konkretnih parlamentarnih istraživačkih radova. Nacrta istraživačkih radova koje su pripremili istraživači Direkcije za istraživanje, biblioteku i arhivu finalizovani su sa kolegama iz istraživačkih odeljenja ovih parlamenata: Nacionalne skupštine Mađarske, Poljskog Sejma, Doma lordova i Skupštine Severne Irske u Velikoj Britaniji, koji su dali detaljne povratne informacije i sugestije na nacrt radova. Na osnovu povratnih informacija, održano je nekoliko sastanaka preko Skajpa pre finalizacije istraživačkih radova. Istraživački radovi su podeljeni nadležnom osoblju Skupštine i biće lako dostupni svim zaposlenima kad se pusti u rad intranet Skupštine.

Na osnovu iskustava ovakvih vrsta aktivnosti poduke urađen je Priručnik o izradi istraživačkih radova. Taj dokument sadrži detaljne smernice za: (1.) Izvore za obavljanje istraživanja; (2.) Međunarodne standarde i pravila za reference; (3.) Načela prezentacije istraživačkih radova; (4.) Strukturu istraživačkih radova; (5.) Smernice za obavljanje kratkih informativnih radova o pitanjima EU.

Sa stanovišta evaluacije, proces pisanja i nadgradnje istraživačkih radova u dijalogu sa četiri pomenuta parlamenta je konkretan primer uspešnih aktivnosti poduke u trećem tvinig projektu. Preporučuje se da neki budući projekat pomoći EU Skupštini Kosova proširi takvu metodologiju

poduke. Strategija za obuku Skupštine treba da započne planiranje za sticanje sopstvenih znanja za istraživače i pravnike, između ostalog o propisima EU, pored pomoći u vidu nekog budućeg projekta EU.

5 Zaključci i preporuke

5.1 Zaključci

Kao što je detaljnije obrađeno u drugom poglavlju koje odgovara na pitanja za evaluaciju, naši zaključci o kriterijumima evaluacije u OPZ mogu da se ovako sumiraju:

Relevantnost:

- Tri tvining projekta bila su vrlo relevantna za jačanje doprinosa Skupštine procesu evropske integracije Kosova.
- Ciljevi i aktivnosti projekata su bili ažurirani i izmenjeni gde je to bilo potrebno, naročito na početku trećeg projekta, kad je postalo jasno da Zakon o Skupštini neće biti usvojen u skorije vreme, što je bila radna pretpostavka za sadržaj dve komponente u trećem projektu.

Efikasnost:

- Izrazita posvećenost i osećaj lokalne pripadnosti bili su očigledni na početku prve dve projektne faze. Jedan od važnih instrumenata upravljanja projektom bili su kvartalni sastanci Upravnog odbora. Bili su prisutni svi lideri komponenti sa strane korisnika i ključni sagovornici sa strane partnera za implementaciju. Lideri komponenti odobrili su predložene aktivnosti i izjasnili se o kvalitetu prethodnih inicijativa.
- Mehanizam osiguranja kvaliteta za realizaciju projekta obuhvatao je znanje i iskustvo u parlamentarnom radu parlamentarih eksperata iz 11 nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta. Na žalost, kontrola kvaliteta finalnog proizvoda trećeg projekta, Akcionog plana, je podbacila. Kao što je već pomenuto u ovom izveštaju, Akcioni plan je imao brojne slabosti, u smislu strukture, formata a delom i sadržine.

Delotvornost:

- Uprava u Skupštini imala je širok pristup izveštajima o proceni i nacrtima preporuka sa projekta, dok je kontakt sa političkim nivoom mogao je da bude snažniji.
- Na pitanje o zadovoljstvu korisnika uslugama projekta, pojavila se mešovita slika. Analizirajući zapisnik sa sastanaka Upravnog odbora, čini se da su lideri komponenti većinom zadovoljni rezultatima projekta. Na pojedinačnim evaluacionim sastancima, više sagovornika iz Sekretarijata Skupštine izrazilo je razočarenje zato što problemi sa kojima se suočavaju nisu rešeni, zato što zahtevane reforme stoje u mestu ili polako teku i zato što se čini da tvining projekat nije razrešio stanje. Njihovo razočarenje u izvesnoj meri je u vezi sa velikim očekivanjima nekih članova osoblja Skupštine da će tvining projekat uspešnije da se založi za potrebne reforme i podstakne političku volju, uz uvažavanje činjenice da proces odlučivanja o sprovođenju preporuka pripada upravo samoj Skupštini.

Dejstvo:

- Neposredno dejstvo projekata je vidljivo u više oblasti, kao kad je Skupština usvojila (posle prvog projekta) preporuke projekta u vezi sa pravilnikom o političkom osoblju i novu organizacionu mapu. Posle trećeg projekta, svi članovi osoblja znaju kako su se parlamenti zemalja kandidata organizovali da se izbore sa izazovom približavanja i procesom pregovaranja sa EU; tako znaju i šta je potrebno da bi se Skupština Kosova pripremila na sličan način.
- Posredno dejstvo projekata je primetno, na primer, kad su delovi predloženog nacrta zakona o skupštini uneti u nacrt revidiranog PoR, konkretno u pogledu organizacije Skupštinske uprave i u pogledu odnosa između parlamenta i vlade u pitanjima evropske integracije. Posredno dejstvo je primetno i u novom "rečniku promene" u Skupštini i većem razumevanju u skupštinskoj upravi o

potrebi za boljim javnim upravljanjem i potrebi za "uzajamnom kontrolom i ravnotežom" između parlamenta i vlade. Projekat je time u političku agendu uneo pitanje parlamentarne autonomije.

- Iz razgovora sa rukovodećim osobljem Sekretarijata Skupštine, čini se da pisanje i distribucija preporuka kao pristup nije dovoljan podsticaj za promene. Upravljanje promenama zahteva više od znanja šta treba menjati, za sprovođenje predloženih promena potrebni su još i linija savetovanja, obučavanja i zalaganja.

Održivost:

- Od projekta se očekuje da ostvari održivost kroz transfer tehničkog znanja i sprovođenje smernica i preporuka od kojih se očekuje da pospeše napredovanje Kosova na evropskoj agendi.
- Naša analiza o preporukama iz Akcionog plana potvrđuje da je Skupština počela da ih sprovodi, ali postoji potreba za daljim savetima, podukom i podrškom u implementaciji. To će vremenom da obezbedi održivost do sada ostvarenih rezultata.

Dodata EU vrednost i povezanost:

- Konkretna dodata vrednost proistekla iz intervencije IPA je stručno znanje o parlamentarnoj praksi u 11 nacionalnih parlamenata i mreža stručnjaka koja je iz toga nastala. To bi za Skupštinu Kosova bilo teško da ostvari bez podrške IPA intervencije.

Na osnovu nalaza ove evaluacije, naš zaključak je da je modalitet tvining projekata iscrpljen, naročito u kontekstu Skupštine Kosova. Proces vršenja procena i pisanja preporuka za korisnika je završen. Većina pitanja je procenjena, a najrelevantnije preporuke su stavljene na papir. Da bi tvining projekat bio potpuno uspešan, korisnička institucija treba da ima puno iskustva u procesima upravljanja promenama. Budući da Skupština Kosova tek treba da sustigne nivo tih procesa, čini se da je neki drugi modalitet pogodniji, koji je usmeren ka praćenju reformi i sticanju znanja i veština na interaktivniji način. Prema tome, čini se da bi projekat tehničke pomoći bio prikladniji u kontekstu Skupštine Kosova, u ovom trenutku.

Prepoznajući jednu od prednosti tvining projekta, dostupnost skupštinskih službenika iz parlamenata učesnika, može se reći da bi svaka implementaciona institucija, fondacija, organizacija ili kompanija morala da predloži spisak aktuelnih ili bivših parlamentarnih zvaničnika za svoj spisak kratkoročno i dugoročno angažovanih eksperata, ili alternativno da formira konzorcijum u kojem će jedan ili više parlamenata učesnika da pruži ekspertsku podršku projektu.

Znatan broj reformi koje je predložio tvining projekat zavisi od toga da li Skupština može da postigne dogovor o amandmanima na PoR. Za usvajanje izmena PoR potrebna je 2/3 većina poslanika, što znači glasove 80 od 120 poslanika. Čuli smo da je Odbor za zakonodavstvo usvojio nacrt amandmana na PoR, ali je ta odluka doneta većinom glasova (opozicione stranke LDK i VV su se uzdržale) a ne konsenzusom, što bi bilo poželjno za dokument koji je toliko važan kao što je PoR. Nedavno zasedanje plenarne sednice Skupštine pokazuje da je moguće da većinske i opozicione stranke pronađu zajedničku osnovu za pitanja koja su od prelomnog značaja za budućnost Kosova (kao što su Kosovske bezbednosne snage).

Za podršku boljem funkcionisanju Skupštine sada i sledećem sazivu i ispunjenje obaveza za sprovođenje reformi preuzetih prema projektima za Skupštinu koje finansiraju EU i SAD, može se reći da amandmani na PoR - u načelu - zaslužuju zajednički dogovor vladajućih i opozicionih stranaka.

5.2 Preporuke

- 1 Preporučujemo da Kancelarija EU na Kosovu nastavi da podržava Skupštinu Kosova u vidu novog projekta. Razlozi su trostruki. Prvo, Skupština ima važnu ulogu u napredovanju Kosova u

agendi evropske integracije i ostvarenju pristupa "prvo osnovne stvari" koji obuhvata bolje upravljanje, kao što piše u Izveštajima EK o napretku Kosova. Dalja podrška Kancelarije EU na Kosovu Skupštini je način da se naglasi kontinuirana podrška EU evropskom putu Kosova. Drugo, priznajući da postoje izazovi u izgradnji demokratskih institucija u Skupštini, pošteno je reći da ti izazovi nisu složeniji od izazova koji postoje u drugim sektorima kao što su reforma pravosuđa ili reforma javne uprave. Izlazak iz podrške Skupštini ali uz nastavak angažovanja u drugim javnim institucijama ne bi bio dosledan; to bi dodatno utvrdilo "izvršnu pristranost" neodvojivu od procesa pristupanja EU i dovelo do asimetrije kapaciteta između parlamenta i vlade. Treće, u regionalnoj perspektivi je primećeno da delegacije EU u drugim zemljama podržavaju parlament, te bi politički bilo teško opravdati izuzimanje Skupština Kosova. Zato se preporučuje da Kancelarija EU nastavi podršku Skupštini Kosova.

2 Međutim, opravdano je ukazati na potrebu da se napreduje u reformama predloženim u prethodna tri projekata koje je finansirala EU. Zbog toga preporučujemo sprovođenje užeg spiska prioriternih reformi u Skupštini u naredna dva do tri meseca, pre dalje tehničke pomoći EU Skupštini. Mada je za sprovođenje celog spiska preporuka trećeg tvining projekta potrebno više vremena a moglo bi da zahteva tehničku pomoć i savete u narednomg projektu, pošteno je očekivati da Skupština Kosova sprovede uži spisak prioriternih reformi pre nego što EU odobri početak sledećeg projekta. Na osnovu evaluacionih razgovora, čini se da je sprovođenje sledećeg užeg spiska ostvarljivo u naredna dva do tri meseca:

- i. Restrukturiranje aktuelne Direkcije za pravnu standardizaciju, približavanje i usaglašavanje kroz osnivanje nove organizacione jedinice zadužene za opšta pravna pitanja i kodifikaciju i organizacione jedinice zadužene za pravno približavanje sa EU (sa osobljem koje zna engleski jezik). Dužnosti i odgovornosti Direkcije za podršku skupštinskim odborima i osoblja Odbora za evropske integracije treba adekvatno izmeniti.
- ii. Osnivanje nove organizacione Jedinice za koordinaciju pitanja EU integracije (JKEI), kroz izmenu Uredbe o radu Skupštinske uprave, usvajanje opisa radnih mesta osoblja Jedinice kao što su preporučili tvining eksperti i prijem na rad novog osoblja.
- iii. Usvajanje Strategije za međuparlamentarnu saradnju i odnose, uzimajući u obzir obaveze proistekle iz Akcionog plana za implementaciju SSP;
- iv. Usvajanje Uredbe o parlamentarnoj saradnji i međunarodnim odnosima;
- v. Usvajanje Strategije za komunikaciju i odnose sa javnošću (uklj. deo o komunikaciji prema EU) u skladu sa preporukama tvining projekta;
- vi. Zapošljavanje osoblja Jedinice za budžetsku i finansijsku analizu, ažuriranjem uredbe o radu Skupštinske uprave.
- vii. Jačanje Jedinice za istraživanje sa tri nove istraživačke pozicije da se omogući predmetna specijalizacija.
- viii. Priprema detaljnih statističkih podataka, za svaku sednicu, o broju usmenih i pisanih pitanja, broju usmenih i pisanih odgovora datih na vreme, i odgovora koji nisu dati.
- ix. Objavljivanje na sajtu Skupštine, lako dostupno i u formatu za pretraživanje, kao i u Skupštinskom biltenu, statističkih podataka o usmenim i pisanim pitanjima, odgovorima datim na vreme i onim koji nisu dati, doslovnih transkripta usmenih pitanja i odgovora i tekstova pisanih pitanja i odgovora.

Što se tiče prijema novog osoblja za JKEI, Jedinicu za budžet i finansije, Jedinicu za istraživanje i Direkciju za pravnu standardizaciju, predlažemo da se izaberu najmanje 3 osobe koje su završile Program mlade ćelije Kosovo.²⁰ To će biti odlična prilika za Skupštinu Kosova da dobije novo osoblje

²⁰ Već duže od deset godina Program mlade ćelije podržava napore za izgradnju profesionalne, odgovorne i apolitične državne službe na svim nivoima na Kosovu. Ovaj program omogućava mladim i ambicioznim pojedincima da uvećaju do

koje je studiralo u najuglednijim obrazovnim ustanovama u EU, koje je steklo solidno znanje stranih jezika i poseduje evropske sertifikate za veštine u oblasti prava, ekonomije ili državne uprave.

3 Predloženi opšti cilj novog projekta je: "Svrha projekta je da podrži funkcionisanje efikasne Skupštine Kosova uključujući naročito upravu Skupštine, da pojača nadzornu ulogu Skupštine uključujući nadzor nad realizacijom politika i zakona, i da jača ulogu Skupštine Kosova u pitanjima koja su povezana sa EU, naročito u pogledu sprovođenja SSP". Tematski delokrug novog projekta EU sa Skupštinom Kosova bio bi trojak: Evropska integracija, parlamentarni nadzor, i profesionalizacija uprave²¹. Preporučuje se da te tri oblasti budu tri komponente novog projekta

U fokusu prve komponente o evropskoj integraciji biće sticanje znanja i veština osoblja Skupštine.²² Primeri podrške na planu evropske integracije obuhvataju:

- Ciklus obuka i seminara u vezi sa razradom poglavlja komunitarnog prava koja su utvrđena kao prioritet predviđen u SSP, kao što su: Poglavlje 1 (slobodno kretanje robe), Poglavlje 3 (pravo osnivanja i sloboda pružanja usluga); Poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlje 24 (pravda, sloboda i bezbednost) povezujući ih sa pravnim približavanjem (transponovanje tj. prenošenje). Ovaj ciklus obuka i seminara bio bi namenjen osoblju Odbora za evropske integracije i drugih sektorskih odbora, uz povremene i kratke uvodne sesije za zainteresovane poslanike iz relevantnih sektorskih odbora.
- Obuka za pravno približavanje iz Poglavlja 8 (politika konkurencije) i nadzor nad primenom zakona u ovoj oblasti
- Tehnička podrška za izradu vodiča o parlamentarnoj diplomatiji uključujući članstvo u parlamentarnim organizacijama za Odbor za evropske integracije.

Nadzor bi bio druga tematska oblast za novi projekat EU, uključujući kroz: (1.) pružanje tehničke pomoći, poduke i interaktivne obuke o pisanju poslaničkih pitanja i pokretanju interpelacija, postavljanju i odgovaranju na poslanička pitanja i raspravi o interpelacijama, (2.) podršku Upravi Skupštine u izradi istraživačkih zaključaka od značaja za nadzorne aktivnosti na plenarnoj sednici i sednicama odbora, i podršku za nadzor od strane odbora, zasnovan na dokazima, nad sprovođenjem politika i zakona²³, (3.) podršku nadzoru nezavisnih institucija i agencija, uz fokus na ulozi Skupštine u pogledu praćenja daljeg stanja posle podnetih izveštaja agencija. Da bi se osigurao bolji učinak Skupštine u pogledu nadzora, važno je angažovanje sa vladom i političkim nivoom Skupštine. Ova komponenta projekta zahtevaće da projekat ima određenog sagovornika u Predsedništvu Skupštine i Kabinetu premijera.

Treća tematska oblast je profesionalizacija uprave. U izveštajima tvining projekta bile su predložene određene promene u pogledu strukture, internih propisa i osoblja Sekretarijata. Pored razmatranja i rezimiranja preporuka iz Akcionog plana o manjem broju reformi za upravu Skupštine, u fokusu rada ove komponente biće praćenje izvođenja promena, podizanje svesti i obavljanje konsultacija sa osobljem u svim direkcijama i na svim nivoima Sekretarijata, objašnjavanje i konsultovanje sa svim

maksimuma svoje izglede za karijeru kroz stipendiranje studija na najuglednijim obrazovnim ustanovama u EU na konkretnim master programima. Program je odgovor na potrebe i zahteve u sprovođenju SSP. Po povratku sa master studija, mladi profesionalci imaju ugovornu obavezu da budu zaposleni najmanje tri godine zaredom u državnoj službi Kosova. Videti: <https://ycskosovo.eu/>

21 Aktuelna struktura Sekretarijata Skupštine koja ima jednog generalnog sekretara, dve generalne direkcije i još 12 direkcija usvojena je na osnovu preporuka prvog tvining projekta a takođe i eksperata NDI. Uprava je u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o državnoj upravi i novim Nacrtom zakona o državnim zvaničnicima (trenutno na raspravi u Skupštini).

22 Predloženo je da se ova komponenta izradi uz blisku koordinaciju sa GIZ-ovim Projektom o evropskim integracijama, uključujući u vreme pisanja projektnog predloga za budući projekat i početne faze prilikom pokretanja novog projekta.

23 Sugerisano je da nadzor nad sprovođenjem politika i zakona obuhvati pristup zasnovan na rodu i ljudskim pravima i da predviđa uključenost građanskog društva.

relevantnim akterima u procesu promena uključujući Predsedništvo, stvaranje novih predloga za optimizaciju rezultata promena prema potrebi, praćenje i ocenjivanje procesa promjene i usklađivanje promena sa prioritetima iz Strateškog plana Skupštine. Proces reformi i upravljanja promenama odvijaće se pod ovlašćenjem i uz usmeravanje generalnog sekretara Skupštine, moguće uz podršku menadžera promena ako generalni sekretar to oceni primerenim.²⁴ Prema tome, delokrug budućeg projekta treba da ispita interne kapacitete Skupštine da apsorbuje podršku EU i sinhronizuje svoj ciklus planiranja sa ulaznim podacima od podrške EU.

4 Sugerisani su sledeći organizacioni modeli za novi projekat EU:

- Delokrug: 75% fokusa na upravu; 25% fokusa na politički nivo, sa mogućnošću promene ove srazmere u slučaju vanrednih izbora ili zastoja u formiranju nove Skupštine i Vlade.
- Metodologije: sticanje znanja, sticanje veština, učenje uz rad, interaktivno učenje, tehnička pomoć, slanje osoblja na rad u drugi parlament, regionalna razmena, učenje od kolega i podučavanje kolega.²⁵
- Prioritetne ciljne grupe:
 - Pravna služba i Jedinica za pravno približavanje,
 - Direkcija za odbore, osoblje Odbora za evropske integracije i osoblje drugih odbora
 - Direkcija za plenarne sednice i službenik za vezu sa nezavisnim institucijama
 - Jedinica za koordinaciju evropske integracije
 - Odeljenje za istraživanje
 - Kabinet generalnog sekretara
 - Predsedništvo Skupštine
 - Kabinet premijera²⁶
- Adaptacija: vođena pomenutim trima tematskim prioritetima projekta, a u skladu sa naučenim lekcijama o programiranju razvoja u praksi,²⁷ biće potrebe za fleksibilnošću i prilagodljivim programiranjem. Da bi bio u stanju da odgovori na promenljiv kontekst, predloženo je da se 10% budžeta projekta izdvoji za “prilagodljiv programski fond” o čijim se prioritetima odluka može donositi tokom realizacije projekta, uz dogovor između Kancelarije EU i Skupštine.²⁸
- Trajanje projekta: 3 do 4 godine²⁹
- Modalitet: Tehnička pomoć kroz grant od EU dodeljen instituciji, fondaciji, kompaniji ili nacionalnoj ili međunarodnoj organizaciji³⁰ sa sedištem u državi članici EU ili EEP (ili njihovom konzorcijumu),

24 Struktura uprave usvaja se na predlog generalnog sekretara Skupštine (član 80. stav 2. PoR Skupštine).

25 “Piramida učenja” ukazuje na potrebu za diferencijacijom metodologije učenja da bi odrasli sigurno imali koristi od prilika za učenjem. Studije pokazuju da menjanje metoda i materijala za učenje pomaže zadržavanju i prizivanju naučenih informacija, te da unapređuje iskustvo u učenju. “Piramida učenja” koja se nekad naziva “konusom učenja”, ukazuje da većina učenika pamti svega oko 10% od pročitano iz udžbenika, ali zadrži skoro 90% od onog što nauče kad podučavaju druge. Model piramide učenja ukazuje da su neke metode učenja uspešnije od drugih i da korišćenje različitih metoda učenja vodi dubinskom učenju i dužem zadržavanju naučenog.

https://siteresources.worldbank.org/DEVMARKETPLACE/Resources/Handout_TheLearningPyramid.pdf

26 Naročito za komponentu parlamentarnog nadzora nad radom Vlade.

27 <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10401.pdf>

28 Predloženi modalitet tehničke pomoći putem donacije omogućava 25% fleksibilnosti potrošnje između različitih naslova u budžetu projekta.

29 Najbolja međunarodna praksa u jačanju parlamenta ukazuje da su projekti najuspešniji i ostvaruju trajnije dejstvo ako pokrivaju trajanje punog mandata u sazivu. To je ujedno i preporuka Evropske komisije – DEVCO u Briselu.

30 Obaveza da se ima sedište u EU ili EEA ne važi za međunarodne organizacije. [Međunarodne organizacije su međunarodne organizacije javnog sektora osnovane međuvladinim sporazumima, kao i specijalizovane agencije koje su ove prve formirale]

bilo u vidu dogovora ili spiska raspoloživih lica povezanih sa jednim ili dva nacionalna parlamenta država članica EU iz regiona Zapadnog Balkana (parlamenti Hrvatske ili Slovenije)³¹. To ne isključuje učešće nacionalnih parlamenata drugih država članica EU odnosno EEP.

- Tim: za delotvorno realizovanje projekat, potpunu informisanost o relevantnim dešavanjima u Skupštini i izgrađen odnos poverenja u radu sa ključnim kolegama u Skupštini, biće potreban stalni tim smešten u prostorijama Skupštine. Tim bi uključio najmanje jednog višeg međunarodnog parlamentarnog tehničkog savetnika sa punim vremenom, jednog menadžera programa sa punim vremenom i više lokalnog osoblja na projektu (uključujući prevodioca ili tumača) zajedno sa kratkoročnim i tematskim savetnicima, instruktorima i specijalistima. Neka buduća misija za formulisanje projekta možda će morati da pruži više detalja o veličini tima i kvalifikacijama članova tima. Sugerisano je da se od podnosilaca prijava za novi projekat traži da podnesu spisak od najviše KAE koji će se uključiti u realizaciju projekta.
- Saradnja sa donatorima: predlažemo da se ponovo potvrdi zahtev da novi projektni tim radi u bliskoj saradnji sa drugim projektima podrške Skupštini, uključujući kroz organizovanje zajedničkih aktivnosti, izradu zajedničkih predloga Skupštini i razmenu dokumenata i nacрта dokumenata među partnerima koji rade za Skupštinu Kosova.

31 Projektni zadatak za poziv na podnošenje predloga za novi projekat može da uključi smernice da svi podnosioci prijava imaju pravo da potpišu ugovor (izjavu o nameri) sa jednim do dva pomenuta parlamenta. To bi zahtevalo prethodne konsultacije Kancelarije EU sa ta dva parlamenta, da potvrde zainteresovanost da se uključe u nastavak podrške Skupštini Kosova kroz novi projekat.

Annex 1: Terms of Reference of the evaluation

SPECIFIC TERMS OF REFERENCE

Action Title: Evaluation of the EU funded support to the Kosovo³² Assembly

Framework Contract SIEA 2018- Lot 3 - Human Rights, Democracy and Peace

EuropeAid/138778/DH/SER/Multi

Contracting Authority: *European Union Office in Kosovo*

1. BACKGROUND

1.1. Relevant country and sector background

1.1.1. Country Background

Kosovo's territory is land-locked and small, a little over 10,000 km². The resident population is estimated at 1.84 million. Over 90% of the population is Kosovo Albanian. The Kosovo Serb minority represents between 5% and 7% of the population. Other minority communities are Bosniaks, Kosovo Turks, Roma, Ashkali, Egyptians and Gorani.

Kosovo's economy is small and highly open. By regional standards Kosovo is relatively poor with a per capita GDP close to €3,000 per annum.

The EU presence in Kosovo is made up of three components: the European Union Special Representative component (EUSR), the European Security and Defence Policy mission EULEX and the European Union Office in Kosovo. The role of the EU Office in Kosovo is primarily to present, explain and implement EU policy, analyse and report on the policies and developments in the countries/institutions to which they are accredited. The EU Office also plays a key role in the implementation of the EU's substantial financial assistance to Kosovo.

The EUSR offers Kosovo the EU advice and support in the political process and promotes overall EU coordination and coherence in Kosovo. The mandate of EULEX Kosovo is to assist Kosovo authorities, judicial authorities and law enforcement agencies in their progress towards sustainability and accountability and in further developing and strengthening an independent multi-ethnic justice system and multi-ethnic police, customs and correctional services.

The Kosovo Country Report in 2018 emphasises Public Administration Reform (PAR) as one of the key factors for Kosovo's aspiration to the European path. Most of the reports from 2009 onwards point out that ensuring the delivery of public services to all people in Kosovo and establishing a professional, accountable, accessible, representative public administration free from political interference is a key priority. The Kosovo Report also indicate and acknowledge the progress that has been achieved over the years; however, the administration still needs to improve to ensure that Kosovo is ready to meet the challenges linked to the European perspective, since progress in the public administration related reforms will contribute to Kosovo European path. Moreover the performance, professionalism and efficiency of public administrations are key foundations not only for the political development and Kosovo's European path, but also for its economic development.

The Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo entered into force on 1st April 2016. The SAA establishes a contractual relationship that entails mutual rights and obligations and covers a wide variety of sectors. The SAA focuses on respect for key democratic principles and core elements that are at the heart of the EU's single market. The SAA aims at gradually develop a free trade area between the EU and Kosovo where free movement of goods, services and capital are mutually guaranteed

³² This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence

and where the application of European standards in areas such as competition, state aid and intellectual property rights will be aligned. Other provisions cover political dialogue, cooperation in a wide variety of sectors ranging from education and employment to energy, the environment and justice and home affairs. The SAA obligations assume that Kosovo public administration is ready and capable to adopt and implement the SAA in an efficient and effective manner. As part of overall public administration reform efforts, Kosovo's top priority is to establish the policy planning system and ensure better regulation as well as to prepare the structures and strengthen the capacities required for implementation of the SAA.

1.1.2. Sector Background

In February 2018, the EU Commission adopted the strategy for 'A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans'. The strategy is confirming the European future of the region as a geostrategic investment in a stable, strong and united Europe based on common values. For Kosovo that means that EU has reconfirmed and offered an opportunity for sustainable progress through implementation of the Stabilisation and Association Agreement. It spells out the priorities and areas of joint reinforced cooperation, addressing the need for fundamental reforms and good neighbourly relations.

The European agenda remains Kosovo's priority, and there is a full consensus within the political spectre related to this issue. However, the core competences of the Assembly: legislative and oversight function and representation were put in a very challenging position during 2017 and 2018. Following the early elections on 11 June 2017, it took about two months to constitute the Assembly and appoint a new government. Voter turnout was low at 41.3 % (42.6 % in 2014). The "PAN coalition" (consisting mainly of the Democratic Party of Kosovo (PDK), the Alliance for the Future of Kosovo (AAK) and the Social Democratic Initiative (Nisma)) obtained 33.7 % (39 seats), while Vetëvendosje (VV) 27.5 % (32 seats), the "LAA coalition" (consisting of the Democratic League of Kosovo (LDK), the New Kosovo Alliance (AKR) and Alternativa) 25.5 % (29 seats), and Srpska Lista 6.1 % (9 seats).

A new Assembly and government took office in September 2017. With 61 out of 120 votes, the ruling coalition (consisting of PDK, AAK, NISMA, AKR and Srpska Lista as well as other minority parties) led by Prime Minister Haradinaj has a slim majority. For the first time, the opposition party VV became the single strongest party in parliament (32 seats). The new ruling coalition has had limited success in bringing forward EU related reforms and building consensus on key strategic issues for Kosovo. The continuing political fragmentation and polarisation are affecting the role of the Assembly and are impacting on the effectiveness of the government. In addition, the municipal elections in the autumn 2017 further delayed parliamentary work and seriously slowed down Kosovo's EU related reforms.

Attempts by members of the Kosovo Assembly in December 2017 to abrogate the Law on Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office also raised concerns about Kosovo's political leaders' commitment to prosecute and judge these crimes and honour Kosovo's related international obligations. The Assembly's ratification of the border/boundary demarcation agreement with Montenegro in March 2018 was an important achievement after three years of prolongation.

Against this background the Assembly needs to substantially improve its performance as a forum for constructive political dialogue and representation, as well as to guarantee proper checks and balances. Both the ruling coalition and the opposition should intensify their parliamentary work and seek consensus on EU-related reform priorities. Overall, the Assembly's effective oversight of the executive and the transparency and quality of law-making need to be improved, and the use of urgent procedures limited.

The Assembly has 120 deputies elected by secret ballot on the basis of open list. The 100 seats in the Assembly are distributed among all parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received in the parliamentary elections. Twenty (20) seats are reserved for the additional representation of non-majority communities in Kosovo: 10 seats are allocated to parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates that represent the Kosovo Serb Community. Ten other seats are allocated to other communities: 4 seats for Roma, Ashkali and Egyptian Communities, 3 seats for Bosnian Community, 2 seats for Turkish Community and 1 seat for the Gorani Community. The Law on General Elections involves a 30% quota for participation of both women and men in the Assembly; and the Law on Gender Equality calls for equal representation (50%), though this is not practiced.

The work of the Assembly is organised through:

- Presidency (In accordance with the Rules of Procedure, the Presidency meets every working week of the Assembly to prepare the agenda for the meeting of the next Assembly session as well as to prepare the agenda for the next coming two weeks).
- Four Standing Committees (Committee on Budget and Finances; Committee on the Rights, Interests of the Communities and Return; Committee on Legislation, Mandates, Immunities, Rules of Procedure of the Assembly and the Oversight of the Anti-Corruption Agency; Committee for European Integration)
- Ten Functional Committees (Committee on Foreign Affairs, Diaspora and Strategic Investments; Committee for Education, Science, Technology, Culture, Youth, Sports, Innovation and Entrepreneurship; Committee for Economic Development, Infrastructure, Trade, Industry and Regional Development; Committee on Agriculture, Forestry, Rural Development, Environment and Spatial Planning; Committee on Health, Labour and Social Welfare; Committee on Public Administration, Local Governance and Media; Committee on Internal Affairs, Security and Oversight of the Kosovo Security Force; Committee on Human Rights, Gender Equality, Missing Persons and Petitions; Committee for the Oversight of Public Finances; Committee for the Oversight of Kosovo Intelligence Agency);

The Administration of the Assembly has 178 civil service staff. The Office of the Secretary General (SG) comprises of two General Directories: the General Directory for Legal and Procedural Affairs and the General Directory of Administration. The SG office has the following organisational units: Directory for Protocol and International Relations, Directory for Media and Public Relations and the Procurement Directory. Under the direct supervision of the Secretary General are the Internal Auditor and the Certifying Officer for Finances.

In addition, under the SG the Assembly has the General Directory for Legal and Procedural Affairs, which is responsible for providing the professional legal and procedural for the Assembly and its bodies, thorough organizational units. The General Directory for Legal and Procedural Affairs consists of the following organizational units:

- a. Directory of Plenary and Procedural Affairs
- b. Directory for the Support of Parliamentary Committees
- c. Directory for Legal Standardization, Approximation and Harmonization, and
- d. Directory for Research, Library and Archive

The General Directory for Administration, through its organizational units, provides technical, professional and administrative support to the Assembly and its bodies. It is comprised of the following organizational units:

- a. Directory for Budget and Payments,
- b. Directory for Information Technology (TI),
- c. Directory for Technical Services,
- d. Directory of Personnel,
- e. Directory for Linguistic Services

The 2018 Kosovo Report is summarising that the Assembly needs to substantially improve its performance as a forum for constructive political dialogue and representation, as well as guarantee proper checks and balances. Parliamentarians are frequently absent from plenary sessions leading to a lack of quorum. As a consequence, agenda items are delayed from session to session. Political polarisation and obstructive behaviour, including the use of teargas, has hindered the work of the Assembly. Overall, the Assembly's effective oversight of the executive and the transparency and quality of law-making need to be improved, and the use of urgent procedures limited.

Ministerial attention to legislation in the Assembly, from proposals until adoption, needs to be improved. Ministers' failure to attend plenary sessions and failure to answer parliamentary questions continue to undermine transparency, accountability and communication with the Assembly. The Assembly needs to establish an ambitious work plan to address the increasing workload and to make up for lost time. The Assembly should plan its work in advance by presenting agendas every 6 months with dates of regular weekly plenary sessions to enable proactive oversight and ensure checks and balances.

The Assembly continued holding irregular plenary sessions. The fast-track procedure was frequently used (22 out of 115 laws were adopted in this way). This resulted in legislation being adopted without substantive debate or stakeholder consultation, including legislation of vital importance, such as the annual budget.

With regard to the appropriate implementation of SAA, it is in the interest of the country that it is managed in a structured way among and within the public administration institutions. The Assembly should have a big role in consensus building in specific policy fields. The SAA and the National Program for the implementation of the SAA (NPISAA) determine in several aspects the preparation for EU Integration and consequently focus of the stakeholders should be targeted on the SAA implementation. As the duties originated in the SAA have a horizontal nature, within the Kosovo Assembly not only the Committee on European Integration (CEI) has a role in the EU integration process. Involvement and engagement of all committees is important.

Parliamentary oversight of the executive and independent agencies remains weak. While parliamentary committees continued consultations with relevant stakeholders, improvements are required on early notification and follow-up. Furthermore, the Assembly lacks the powers and capacity to effectively supervise the 32 agencies / bodies, which report directly to it. The Assembly often failed to appoint, in a timely manner or on the basis of merit, professional board members for several independent institutions. Apart from the proper legal and procedural background that defines tools and mechanisms of oversight, it is indispensable that a culture of oversight develops.

Kosovo Assembly needs to develop methods for raising public awareness and external communication on the parliamentary activities on European issues. The pre-accession period, and particularly the implementation of SAA requires an increasing number of quality expertise and EU knowledge in judicial, economic and political matters. The capacity of the EU Integration Committee should be increased to reflect its key role in advancing EU-related reforms. Furthermore, it is necessary to strengthen administrative structures which satisfy the requirements of the EU *acquis* in a number of areas, including the EU gender equality *acquis*.

2. DESCRIPTION OF THE ASSIGNMENT

Type of evaluation	Ex-post evaluation
Coverage	The evaluation covers selected key projects launched by the EU Office in Kosovo to support the Kosovo Assembly.
Geographic scope	Kosovo, Pristina
Period to be evaluated	Entire period of the three projects to date

2.1. Global Objective

Systematic and timely evaluation of its programmes and activities is an established priority³³ of the European Commission³⁴. The focus of evaluations is on the assessment of achievements, the quality and the **results**³⁵ of Actions in the context of an evolving cooperation policy with an increasing emphasis on **result-oriented**

³³COM(2013) 686 final “Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation”- http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf; EU Financial regulation (art 27); Regulation (EC) No 1905/2006; Regulation (EC) No 1889/2006; Regulation (EC) No 1638/2006; Regulation (EC) No 1717/2006; Council Regulation (EC) No 215/2008

³⁴ SEC (2007)213 "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation", http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_comm_sec_2007_213_en.pdf ; SWD (2015)111 “Better Regulation Guidelines”, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

³⁵ Reference is made to the entire results chain, covering outputs, outcomes and impacts. Cfr. Regulation (EU) No 236/2014 “Laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action” - https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/236-2014_cir.pdf.

approaches³⁶. From this perspective, evaluations should **look for evidence of why, whether or how these results are linked to the EU intervention** and seek to **identify the factors driving or hindering progress**.

Evaluations should provide an understanding of the **cause and effects links** between inputs and activities, and outputs, outcomes and impacts. Evaluations should serve accountability, decision making, learning and management purposes.

2.1.1. Projects to be evaluated

Since 2006 the EU has supported the Kosovo Assembly through four phases. The first phase was under CARDS funds to assist to Provisional Institutions of Self Government (PISG) and the Assembly for enhanced EU compatibility at Kosovo. Since this project was implemented in the different context from now on after the independence, it will not be taken into account by this evaluation.

The current evaluation will focus on the three last EU projects:

- 1) First twinning project: "Support to Kosovo Assembly", had the overall objective to support the Kosovo Assembly in meeting the challenges of EU integration for a national parliament. In order to reach this, goal recommendations were elaborated in the framework of the Project to increase the administrative capacities of the Assembly, and in particular its Presidency and Committees. By focusing on EU best practices proposals were also made to improve the technical competences in relation to EU approximation. The project's aim was to assist the Assembly in responding to the requirements set in the European Partnership. Special attention was given to the political criteria-related key priorities, among which primarily to the oversight function of the Assembly and to the strengthening of the Assembly's own administrative capacity.
- 2) Second twinning light project: The purpose of the project was to elaborate proposals for different pieces of legislation and to strengthen the overall codification and rule making capacity of the administration with the aim of enhancing the efficient functioning of the Assembly.
- 3) Third twinning project "Further support to the Kosovo Assembly" had the overall objective to help the Kosovo Assembly to meet the democratic standards of functionality. Project supported the creation of the conditions of independent functioning of the Kosovo Assembly, to strengthen its oversight role in relation to both work of the Government and Independent Agencies; to strengthen the role of the Kosovo Assembly in EU-related issues, especially in the SAA process. The project ended in March 2018.

The following are the operational details of all three twinning projects:

Title	CRIS no.	Timeframe	EU Contribution
Support to Kosovo Assembly	2011/277-389	11/11/2011-10/12/2013	EUR 1.5 M
Strengthening the functioning of Kosovo Assembly	2014/341-055	31/03/2014-30/10/2014	EUR 0.25M
Further support to the Kosovo Assembly	2016/372-105	01/03/2016-31/03/2018	EUR 1.3 M

2.1.2. Stakeholders of the Projects

³⁶ COM (2011) 637 final "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change" - http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/communication_/communication_en.pdf

Direct beneficiaries of projects included under this evaluation are: The Secretary General of the Assembly, the Speaker of the Assembly, all MPs, particularly ones dealing with EU integration issues and others in different standing committees, the civil servant staff, all 178 of them, divided into different directorates.

Civil society, especially those engaged in monitoring the performance of the Kosovo Assembly work are also an important stakeholders to these actions as well as all citizens of Kosovo. In addition to them are the numerous donors in the Assembly, dealing on different issues (NDI-National Democratic Institute with the financial support of USAID, GIZ, OSCE, UNDP).

2.2. Specific Objective

The main objectives of this evaluation are to provide the relevant services of the European Union, the interested stakeholders and the wider public with:

- an overall independent assessment of the past performance of the projects listed under 2.1.1;
- key lessons and recommendations in order to improve future Actions. In particular, this evaluation will serve the EU Office in Kosovo relevant services in headquarters for planning future assistance to the Assembly, the Ministry of European Integration and the main users of this evaluation will be the above institutions.

In particular this evaluation will serve:

- To understand the extent to which the programme has contributed towards the creation of the independent institution, with strengthen oversight role, and role in EU related issues;
- To understand the performance of the programme, its enabling factors and those hampering a proper delivery of results as to inform the planning of the future EU interventions and Actions in the Kosovo Assembly.
- Provide recommendations for the possible future actions in the Kosovo Assembly.

The main users of this evaluation will be:

- EU Office in Kosovo
- Relevant government institutions, Ministry of European Integration as NIPAC office
- Civil society organisation monitoring the work of the Kosovo Assembly

Other donors in the Kosovo Assembly

2.3. Requested services, including suggested methodology³⁷

2.3.1. Scope of the evaluation

The evaluation will assess the EU support to the Kosovo Assembly using the five standard DAC evaluation criteria, namely: relevance, effectiveness, efficiency, sustainability and impact. In addition, the evaluation will assess two EU specific evaluation criteria:

- the EU added value (the extent to which the EU support to the Kosovo Assembly adds benefits to what would have resulted from Member States' interventions only);
- the coherence of the Action itself, with the EU strategy in building the democratic institutions and with other EU policies and Member State Actions, and other donors, in section 2.1.2.

The evaluation team shall furthermore consider whether the following cross-cutting issues: promotion of human rights, gender equality, democracy, good governance were taken into account in the identification/formulation documents and the extent to which they have been reflected in the implementation of the Action and its monitoring.

The specific Evaluation Questions as formulated below under 2.3.2 are indicative. Based on them and following initial consultations and documental analysis, the evaluator will propose in the Inception Report a

³⁷ Contractors should describe how the action will contribute to the all cross cutting issues mentioned above and notably to the gender equality and the empowerment of women. This will include the communication action messages, materials and management structures.

complete and finalised set of Evaluation Questions with indication of specific Judgement Criteria and Indicators, as well as the relevant data collection sources and tools.

Once agreed with the approval of the Inception Report, the Evaluation Questions will become contractually binding.

2.3.2. Indicative Evaluation Questions

An indicative list of Evaluation Questions is presented hereafter. The contractor is expected to critically reflect on them during the Inception phase, discuss them with the Project Manager and propose a final version for approval in their Inception Report.

Relevance:

- To what extent has EU support to the Kosovo Assembly action(s) (its purpose and its objectives) been consistent with, and supportive of Kosovo Government policies in the sector?
- To what extent has the action responded to the needs and priorities of the target groups?
- To what extent have the action objectives been updated in order to adapt to changes in the sector?

Effectiveness:

- To what extent has the action achieved its planned results?
- To what extent have the service delivery mechanisms and management practices been appropriate for achieving the expected objectives?
- To what extent have all target groups been able to access action results/services?
- To what extent has the action adapted to changing external conditions in order to ensure benefits for the target groups and the achievement of planned results?
- To what extent have the target groups been satisfied with the services provided?
- To what extent have the actions been implemented in coordination with the other EU actors and international partners?

Efficiency:

- To what extent have the action means been optimally utilised?
- To what extent have the action activities been delivered on time?
- Has the action been implemented in the most efficient way compared to other alternative means of implementation?
- Are the action costs proportionate to the achieved results?
- How efficient are action resources been converted into results?
- To what extent have the action management and coordination mechanisms allowed efficient programme implementation?

Impact:

- What are the direct impact prospects of the action?
- To what extent does the action have indirect positive and /or negative impacts?
- What are the broader effects and impacts of the programme?
- Have the actions made a real difference for the target groups?

Sustainability:

- Have the programme institutional beneficiaries been able to continue with the outputs of the projects beyond the programme phases?
- Have the trained professionals applied in practise what they have been taught during the action implementation?
- To what extent have the programme mechanisms ensured that the intended outcomes are sustainable beyond the programme implementation?

EU Added-value and coherence:

- What is the added value resulting from the IPA intervention in the Kosovo Assembly, compared to what could have been achieved by Kosovo authorities without such intervention?
- To what extent has the EU assistance contributed towards improved coordination and awareness among different authorities?

2.4. Required Outputs

The evaluation process will be carried out in three phases: an Inception and Desk Phase, a Field Phase, and a Synthesis Phase. Deliverables in the form of reports should be submitted at the end of the corresponding phases as specified in the synoptic table below.

The submission of deliverables by the selected contractor will be performed through their uploading in the EVAL Module, an evaluation process management tool of the European Commission; the selected consultant will have access to online guidance in order to operate with the module.

2.4.1. Synoptic table

The following table presents an overview of the key activities to be conducted during each phase (not necessarily in chronological order) and lists the deliverables to be produced by the team, including the key meetings with the Contracting Authority and the relevant stakeholders. The main content of each deliverable is described in Chapter 0.

Phases of the evaluation	Key activities	Deliverables and <i>meetings</i>
<u>Inception & Desk Phase</u> (1 week)	<ul style="list-style-type: none"> • Initial document/data collection and definition of methods of analysis • Background analysis • Reconstruction of Intervention Logic, incl. objectives, specific features and target beneficiaries • In-depth document analysis (focused on the Evaluation Questions) • Interviews • Identification of information gaps and of hypotheses to be tested in the field phase • Methodological design of the Field Phase 	<ul style="list-style-type: none"> • Kick-off meeting once the evaluator arrives in Kosovo at the EU Office • Inception/ Desk report • Meeting with relevant stakeholders
<u>Field Phase</u> (2 weeks)	<ul style="list-style-type: none"> • Initial meetings at country level with project management, beneficiaries and stakeholders • Gathering of primary evidence with the use of interviews, focus groups or other appropriate techniques • Data collection and analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Meetings with relevant stakeholders
<u>Synthesis phase</u> (1 week)	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation of the final presentation workshop • Final analysis of findings (with focus on the Evaluation Questions) • Formulation of the overall assessment, conclusions and recommendations 	<ul style="list-style-type: none"> • Draft Final Report • Validation Workshop with Reference Group and stakeholders to present draft final report/ findings/ recommendations • Executive Summary • Final Report with all Annexes

2.4.2. Inception & Desk Phase

This phase aims at structuring the evaluation and clarifying its key issues.

The phase will start with initial background study, to be conducted by the consultant from home. It will then continue with a kick-off session in Pristina at the EU office between the Project Manager and the consultant. The meeting has the purpose to arrive at a clear and shared understanding of the scope of the evaluation, its limitations and feasibility.

Further to a first desk review of the political, institutional and/or technical/cooperation framework of EU support to democratic standards, the consultant, in consultation with the Project Manager, will reconstruct the Intervention Logic of the Actions to be evaluated.

Based on the reconstructed Intervention Logic the consultant will finalise the evaluation methodology, the Evaluation Questions, the definition of judgement criteria and indicators, the selection of data collection tools and sources, and the planning of the following phases.

The limitations faced or to be faced during the evaluation exercise will be discussed and mitigation measures defined. Finally, the work plan for the overall evaluation process will be presented and agreed in this phase; this work plan shall be in line with that proposed in the present ToR. Any modifications shall be justified and agreed with the Project Manager.

On the basis of the information collected, the evaluator should prepare an Inception Report; its content is described in Chapter 5.

The consultant will then present in Pristina the Inception Report to the Reference Group.

The Desk Phase aims at conducting most of the documental analysis needed for carrying out the evaluation. The analysis of the relevant documents shall be systematic and reflect the methodology developed and approved during the Inception Phase.

Selected interviews with the management, the relevant EU services and key partners in Kosovo can be conducted during this phase as to support the analysis of secondary sources. The activities to be conducted during this phase should allow for the provision of preliminary responses to each evaluation question, stating the information already gathered and its limitations.

They should also identify the issues still to be covered and the preliminary hypotheses to be tested.

A presentation by the consultant to the Reference Group will take place in Pristina.

2.4.3. Field Phase

The Field Phase starts after approval of the Inception Report by the Project Manager.

The Field Phase aims at validating / changing the preliminary answers formulated during the Desk phase and bringing further information through primary research.

If any significant deviation from the agreed work plan or schedule is perceived as creating a risk for the quality of the evaluation, these elements are to be immediately discussed with the Project Manager. In the first days of the field phase, the consultant shall hold a briefing meeting with the Project management.

During the field phase, the consultant shall ensure adequate contact and consultation with, and involvement of the different stakeholders; with the relevant government authorities and agencies. Throughout the mission the consultant shall use the most reliable and appropriate sources of information, respect the rights of individuals to provide information in confidence, and be sensitive to the beliefs and customs of local social and cultural environments.

At the end of the field phase, the consultant shall summarise its work, analyse the reliability and coverage of data collection, and present preliminary findings in a meeting with the Project Manager and the Reference Group and other stakeholders. At the end of the Field Phase an Intermediary Note will be prepared.

2.4.4. Synthesis Phase

This phase is devoted to the preparation of the Final Report and entails the analysis of the data collected during the desk and field phases to finalise the answers to the Evaluation Questions and prepare the overall assessment, conclusions and recommendations of the evaluation.

The consultant will present in a single Report plus Annexes their findings, conclusions and recommendations in accordance with the agreed structure (see a sample in Annex I); a separate Executive Summary will be produced as well.

The consultant will make sure that:

- The assessments are objective and balanced, statements are accurate and evidence-based, and recommendations realistic.

- When drafting the report, the consultant will acknowledge clearly where changes in the desired direction are known to be already taking place.
- The quality of the presentation and language will comply with highest professional standards.

The consultant will deliver and then present in Pristina in a workshop the Draft Final Report to the Reference Group to discuss the draft findings, conclusions and recommendations. Members of the Reference Group will send their comments in writing to the Project Manager at the EU Office who consolidates the comments expressed by the Reference Group members and sends them to the consultant, together with a first version of the Quality Assessment Grid (see Annex II) assessing the quality of the Draft Final Report. The content of the Quality Assessment Grid will be discussed with the evaluator team to verify if further improvements are required.

The consultant will then finalise the Final Report and prepare the Executive Summary by addressing the relevant comments. While potential quality issues, factual errors or methodological problems should be corrected, comments linked to diverging judgements may be either accepted or rejected. In the latter instance, the consultant should explain the reasons in writing.

2.4.5. Management and Steering of the evaluation

At the EU level

The evaluation is managed by the Project manager Ms Burbuqe Kelmendi, EU Office in Kosovo.

All relevant stakeholders to be included in the evaluation will be identified at the Inception Phase and will consist of members of the EU Office in Kosovo, Secretary General of the Assembly, Assembly Committee's members, MP's, Assembly civil service staff, representatives of the Ministry of European Integration, other donors and Civil Society Organisations.

At the Contractor level

The contractor is expected to oversee the quality of the process, the evaluation design, the inputs and the deliverables of the evaluation. In particular, it shall:

- make sure that for each evaluation phase specific tasks and deliverables for the evaluator are clearly defined.
- provide backstopping and quality control of the evaluation team's work throughout the assignment.

2.5. Language of the specific contract

The language of the specific contract is English.

3. EXPERTISEREQUIREDAND ORGANISATION AND METHODOLOGY

3.1. Number of requested experts³⁸ per category and number of man-days per expert or per category

The contractor is expected to hire **one expert of category I** with the following profile:

3.2. Profile per expert or expertise required:

Expert No. 1 (minimum 20 days):

Education:

- At least Masters degree in Law, Public Administration, Political Studies, Social Sciences or 6 years of professional experience, in addition to years required under the general professional experience.

³⁸ The European Union pursues an equal opportunities policy. Gender balance in the proposed team, at both administrative/secretarial and decision-making levels, is highly recommended.

General professional experience:

- At least 12 years working in a sector related to the support to democratisation, public administration reform or organisational development of public institutions.

Specific professional experience:

- Experience in at least 2 assignments related to evaluation of complex support projects in the field of democratisation/political society sector interventions.

Language skills

- Excellent command of English

3.3. Management team member presence required or not for briefing and/or debriefing

The presence of member(s) of the management team is not required for briefing or debriefing purposes.

4. LOCATION AND DURATION

4.1. Starting period

Provisional start of the assignment: September 2018.

4.2. Foreseen finishing period or duration

Indicatively November 2018. Maximum duration of the assignment: 3 months (including time for mobilisation until final acceptance and submission of the final report).

4.3. Planning³⁹

It is assumed that the consultant will work on the basis of a five-day week, the consultant is expected to work in Kosovo with exception of a limited number of home-based days outside Kosovo for preparation of the mission, study of project reports and finalising the Final Report. Working outside Kosovo cannot be more than 25 % of the overall number of working days. Prior written authorisation has to be acquired from the EU project manager in case additional home-base working days are needed.

The consultant is expected to complete the assignment in not more than two missions to Kosovo, unless prior written authorisation is given by the project manager. The first mission of the assignment should allow sufficient time for analysis, consultation and drafting the reports. The second mission is planned for the workshop related to presentation of the draft report.

Attention is drawn to the fact that sufficient forward planning is needed in order to ensure active participation and consultation with government representatives and national stakeholders.

4.4. Location of assignment

The assignment will take place in Pristina.

5. REPORTING

5.1. Content, timing and submission

The reports must match quality standards.

The project manager reserves the rights to request revision of the report as often as necessary to arrive at acceptable quality.

³⁹including the period for notification for placement of the staff as per art 16.4 a)

Type of report	Content	Timing for submission and comments
Inception/ Desk Report	<ul style="list-style-type: none"> • Intervention logic • Methodology for the evaluation (in case different from the Offer) • Evaluation Questions, judgement criteria and indicators • Data analysis and collection methods • Evaluation Matrix • Stakeholder map (including also other relevant donor projects) • Updated Work Plan (based on the initial offer) 	The Inception report to be submitted 5 days week after the end of Inception phase. Project Manager will submit comments within 3 calendar days. The revised report shall be submitted within 3 calendar days from the date of receipt of the comments.
Draft Final Report with executive summary	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Sample of report provided in Annex I</u> 	Draft report to be submitted during Synthesis phase. Project Manager will submit comments within 2 weeks.
Final report	<ul style="list-style-type: none"> • Same specifications as of the Draft Final Report, incorporating any comments received from the concerned parties on the draft report that have been accepted 	2 weeks after having received comments to the Draft Final Report.

5.2. Language

All reports shall be submitted in English.

The Draft Final report and the Final Report shall be furthermore translated into Albanian and Serbian languages.

5.3. Number of copies

Each report will be submitted initially in electronic version as a draft. The final version of the Final Report will be provided in one paper copy and in electronic version in Word and PDF format (CD/USB).

6. INCIDENTAL EXPENDITURE

This is a **Global Price Contract**.

The following items should be included in the reimbursable costs: (i) per diems (covering accommodation costs), (ii) international travel costs to and from Kosovo, (iii) organisation of a workshop with stakeholders at the end of the assignment for presentation of the Draft Evaluation report and (iv) sufficient translation/interpretation costs for meetings with stakeholders, beneficiaries and reports. The above reimbursable costs should be foreseen in the budget breakdown.

On the grounds of the specific Council Regulations governing the concerned EU Office in Kosovo external aid program, VAT and any other taxes and duties are excluded from the Community financing.

7. MONITORING AND EVALUATION

The quality of the final report will be assessed by the Project Manager using the quality assessment grid provided in Annex II, which is a tool to review the quality of the Draft and the Final report. Its compilation will support/inform the Performance Assessment required in CRIS, in particular with reference to the third criterion 'Quality of Service' (and should the score be 2 or 3 a synthesis of the QAG comments can be pasted in the Comment box of the Performance Assessment).

Aneks 2: Profil evaluatora

Franklin De Vrieze je stručnjak praktičar za razvoj parlamenta sa obimnim iskustvom u dizajniranju, realizaciji i evaluaciji programa za parlamente i političke partije. Posедуje temeljito znanje o razvoju parlamenta, političkim partijama, dobrom upravljanju, izgradnji institucija, kao i dobro razumevanje institucija EU, politike proširivanja i ugovorne procedure u EU.

Ima preko 7 godina iskustva u terenskom radu u međunarodnim misijama na Zapadnom Balkanu, konkretno u Skupštini Kosova preko Misije OEBS na Kosovu (2001-2009).

Svojim radom u Jugoistočnoj Aziji, na Bliskom Istoku, u Africi, na Karibima i Centralnoj i Istočnoj Evropi, stekao je više od 7 godina iskustva u praćenju i evaluaciji uprave i parlamentarnih programa i 20 godina iskustva u sektoru dobrog upravljanja.

Njegovi zadaci na evaluaciji sadrže parlamentarne projekte na Fidžiju (2015), Mjanmaru (2014), Gruziji (2013, 2011), Vijetnamu (2012, 2011), Pakistanu (2012), Albaniji (2011) i Crnoj Gori (2011), Makedoniji (2016).

Njegovi zadaci za Evropsku komisiju i delegacije EU uključuju: Formulisanje programa upravljanja EK u Jordanu (2016), DEVCO Studiju o regionalnoj parlamentarnoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi / Zapadnom Balkanu (2014), Formulisanje parlamentarnog projekta EK u Gruziji (2013), DEVCO Studiju o pomoći političkoj stranci, Mapiranje, Pokazatelji učinka, Obuka za delegacije EU (2013), Evaluaciju parlamentarnog projekta u finansiranju EK u Zimbabveu (2012), Formulisanje parlamentarnog projekta EK u Libanu (2012).

Franklin De Vrieze radi, nepuno radno vreme, kao honorarni konsultant za parlamentarni razvoj i kao viši savetnik za upravu za Vestminstersku fondaciju za demokratiju.

Aneks 3: Spisak sagovornika, misija za evaluaciju, oktobar 2018. godine

Poslanici u Skupštini / kabinet predsednika Skupštine

Vjosa Osmani, predsedavajuća Odbora za spoljne poslove

Blijrta Delju-Kodra, predsedavajuća Odbora za evropske integracije

Armend Zemaj, zamenik predsedavajuće Odbora za evropske integracije

Avni Bitići, zamenik šefa kabineta i politički savetnik, kabinet predsednika Skupštine

Sekretarijat Skupštine

Ismet Krasnići, generalni sekretar

Salji Redžepi, direktor plenarne sednice

Dželjadin Hodža, direktor za zakonodavstvo

Emruš Hadžiu, generalni direktor uprave

Vuljnet Kabaši, direktor IKT

Musliu Krasniqi, direktor medija

Miradije Haziraj, direktorka ljudskih resursa

Arben Ljoši, direktor istraživanja

Istret Azemi, direktor budžeta

Zoja Osmani, direktorka usaglašavanja i približavanja

Fehmi Hiseni, direktor podrške odborima

Šćipe Krasnići, koordinatorka odnosa sa donatorima

Fehmi Pireva, službenik za vezu sa nezavisnim institucijama

Adeljina Demoli, koordinatorka za Odbor za evropske integracije

Fljorent Mehmeti, službenik Odbora za evropske integracije

Partneri i donatorski projekti u Skupštini

Peter Weling, šef jedinice, Misija OEBS na Kosovu

Durata Krueziu, menadžerka programa, Misija OEBS na Kosovu

Mareike Meyn, vođa tima pri GIZ

Venera Aćifi, nacionalna savetnica pri GIZ

Rinor Beka, službenik za programe, NDI

Nora Ljodža Sahatčiu, šefica odeljenja, Tim Ujedinjenih nacija za Kosovo

Marta Gazideda, koordinatorka programa, UNDP

Ervin Ibrhimi, UNDP

Tvining projekti (preko Skajpa)

Zoltan Horvath, šef tima za tehničku pomoć, tvining projekat, Mađarska

Mariana Gyoikos, LTS, tvining projekat, Mađarska

Zsofia Czoma, LTS, tvining projekat, Mađarska

Daniel Mondekar, ekspert, tvining projekat, Hrvatska

Adam Dudzic, ekspert, tvining projekat, Poljska

Peter Egemose Grib, ekspert, tvining projekat, Danska

Andrea Halambek, ekspert, tvining projekat, Hrvatska

Vlada Kosova

Kastriot Halilji, Ministarstvo za evropske integracije

Kancelarija EU na Kosovu

Luigi Brusa, šef Odseka za saradnju, Kancelarija EU

Mikaela Gronqvist, koordinatorica tima PAR/PFM – Odsek za saradnju, Kancelarija EU

Burbuće Keljmendi, menadžer programa / koordinatorica za tvining, Kancelarija EU

Bljerta Bejtulahu, viša politička analitičarka, Politički odsek, Kancelarija EU

Evropska komisija u Briselu

Gonzalo Jorro-Martinez, [politički savetnik – Demokratija – Parlamenti i političke partije](#), Evropska komisija, GD za međunarodnu saradnju i razvoj – EuropeAid (DEVCO), Jedinica B1 - Rodna jednakost, ljudska prava i demokratsko upravljanje

Aneks 4: Konsultovana literatura

Dokumentacija o tvining projektima i Skupštini Kosova

- Dokument o merama (opis mera) i logički okvir za tri tvining projekta
- Izveštaji o napretku i završni izveštaj za tri tvining projekta
- Projektne knjige sa procenama i preporukama
- Izveštaji o radu
- Zapisnici sa sednica Upravnog odbora
- Izveštaji EK o napretku / Izveštaji za zemlju za Kosovo
- Internet stranica Skupštine Kosova
- Ministarstvo za javnu upravu, Revizija institucija i agencija Skupštine i centralnih organa vlade, Priština, decembar 2016. godine, 156 str.
- Ministarstvo za javnu upravu, Akcioni plan za racionalizaciju agencija, Priština, jun 2018, godine, 11 str.

Publikacije o parlamentarnom razvoju:

- Evropska komisija, Angažman i podrška parlamentima u svetu Strategije i metodologije za akciju EK za podršku parlamentima, Brisel, oktobar 2010. godine, 196 str.
- Evropski parlament, Pravo na peticiju. Studija naručena od Evropskog parlamenta - Generalne direkcije za unutrašnje politike, Brisel, 2015. godina, 56 str.
- Smernice za parlamentarne istraživačke usluge, IPU i IFLA, 2015. godina, 48 str.
- Interparlamentarna unija, Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku: Vodič u dobru praksu, Ženeva, 2006. godine, 140 str.
- Kancelarija za promovisanje parlamentarne demokratije (OPPD), *Izborni sistemi: Veza između vlasti, izabраних poslanika i birača*, Evropski parlament, Brisel, 2011. godina, 100 str.
- UNDP i IPU, Globalni parlamentarni izveštaj: Menjajuća priroda parlamentarnog zastupanja, Njujork i Ženeva, 2012. godina, 115 str.

Relevantne publikacije evaluatora, Franklina De Vrieze:

- Studija o parlamentarnoj saradnji - Međunarodne parlamentarne institucije i parlamentarne mreže na Zapadnom Balkanu i u Jugoistočnoj Evropi, objavili Evropska komisija i Međunarodna javna uprava, Brisel, 2015. godina, 166 str.
- Studija o parlamentarnoj saradnji - Pregled izgradnje parlamentarnih kapaciteta u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za EU, objavili Evropska komisija i Međunarodna javna uprava, Brisel, 2015. godina, 75 str.
- Globalno mapiranje i analiza jačanja parlamenta, objavili Švajcarska agencija za razvojnu saradnju i NVO Međunarodno izveštavanje o demokratiji, Bern i Berlin, 2015. godina, 57 str.
- OEBS koordiniše programe parlamentarne podrške, *Helsinki Monitor*, 2007. godina, str. 57-63
- Izgradnja parlamentarne demokratije na Kosovu, *Bezbednost i ljudska prava (prethodno: Helsinki Monitor)*, 2008. godina, str. 278-293.
- Skupština Kosova u svom drugom mandatu (2004 – 2007). Analiza funkcionisanja mladog parlamenta pod međunarodnim nadgledanjem, *Studia Diplomatica. Briselski žurnal međunarodnih odnosa*, Tom LXII, 2009. godina, N.1, str. 75 – 116.
- "Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi i njegova nova Parlamentarna skupština: Regionalni dijalog na delu", Posebno izdanje 'Parlamentarna diplomatija, otkrivena: Evropske i globalne perspektive' (editori Stelios Stavridis i Davor Jančić), *Haški žurnal diplomatije*, Tom 11, br. 2 i 3, 2016. godina, str. 215-234.

Aneks 5: Tabela analize kvaliteta i statusa u sprovođenju Akcionog plana

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
Preporuke na političkom nivou											
Komponenta 1											
1	0	0	1	1	1			1			
2	1	1	1	1	0			1			
3	1	1	1	1	0				1		
4	0	0	0	1	0			1			
5	1	1	1	1	0			1			
6	0	0	0	1	0			1			
7	1	1	1	1	0			1			
8	1	1	1	1	0			1			
9	1	1	1	1	0			1			
10	1	1	1	1	0			1			
11	0	1	1	1	0				1		
12	1	1	1	1	0			1			
13	0	0	0	1	0				1		
14	0	1	1	1	0				1		
15	0	1	0	1	1				1		
16	1	1	1	1	1			1			
17	0	0	0	1	0				1		
18	0	0	0	1	0			1			
Komponenta 2											
19	1	1	1	1	0				1		
20	1	1	1	1	0			1			
21	1	1	1	1	1				1		
22	1	1	1	1	0				1		
23	1	1	1	1	0				1		

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
Komponenta 3											
24	1	1	1	0	0					1	
25	1	1	1	0	0	1					
26	1	1	1	0	0	1					
27	1	1	1	1	0					1	
28	1	1	1	0	0					1	
29	0	1	0	0	0					1	
30	1	1	1	1	1			1			
31	1	1	1	0	0	1					
32	1	1	1	1	0				1		
33	1	1	1	1	0				1		
34	1	1	1	1	1						1
35	1	1	1	1	1						1
36	1	1	1	0	0				1		
37	1	1	0	0	1					1	
38	1	1	1	1	1					1	
39	1	1	1	0	1					1	
40	1	1	1	0	1					1	
41	1	1	1	0	1					1	
42	1	1	1	0	1					1	
43	1	1	1	1	1		1				
44	1	1	1	0	0					1	
45	1	1	1	1	0			1			
46	1	1	1	1	1					1	
47	1	1	1	0	0					1	
48	1	1	1	1	1						1
49	1	1	1	1	1					1	
50	1	1	1	1	0			1			

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
51	1	1	1	1	1	1					
52	1	1	1	1	0				1		
53	1	1	1	1	1			1			
54	0	1	1	1	0			1			
55	0	1	1	1	0	1					
56	1	1	1	0	0					1	
57	1	1	0	0	0					1	
58	1	1	1	1	1					1	
59	0	0	1	1	0		1				
60	1	1	1	1	0		1				
61	1	1	1	1	0		1				
62	1	1	1	1	1		1				
63	0	0	1	0	0		1				
64	0	0	1	1	0		1				
65	0	0	1	1	0		1				
66	0	0	1	1	0		1				
67	1	1	1	1	0		1				
68	0	0	0	0	0		1				
69	0	1	1	1	0		1				
70	0	1	1	1	0		1				
71	1	1	1	1	0				1		
72	0	0	1	1	0				1		
Komponenta 4											
73	0	0	1	1	0	1					
74	1	1	1	1	0					1	
75	1	1	1	1	0			1			
76	0	1	1	1	0				1		
77	0	1	1	1	0				1		

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
78	1	1	1	1	0			1			
79	1	1	1	1	1			1			
80	1	1	1	1	1			1			
81	1	1	1	1	0	1					
82	1	1	1	1	1		1				
83	1	1	1	1	0		1				
84	1	1	1	1	1				1		
85	1	1	1	1	1				1		
86	1	1	1	1	0				1		
87	0	0	1	1	0				1		
88	1	1	1	1	0				1		
89	1	1	1	1	1						1
90	1	1	1	1	0						1
91	1	1	1	1	1	1					
92	1	1	1	1	0				1		
93	0	1	1	1	0						1
94	1	1	1	1	1	1					
95	0	1	1	1	0			1			
96	1	1	1	1	0	1					
97	0	0	0	1	0			1			
98	1	1	1	1	0				1		
99	0	0	0	1	0			1			
100	1	1	1	1	1				1		
101	1	0	0	0	0						1
102	0	0	0	1	0			1			
103	1	1	1	1	1						1
104	1	1	1	1	0						1
105	0	0	0	0	0				1		

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
106	1	1	1	1	0				1		
107	1	1	1	1	0						1
108	1	1	1	1	0						1
109	1	1	1	0	0						1
110	1	1	0	0	0						1
111	1	1	1	0	0						1
112	1	1	1	1	1						1
113	1	1	0	1	0					1	
114	0	0	0	1	0						1
115	0	0	1	1	0				1		
116	1	1	1	1	0				1		
117	1	1	1	1	0			1			
118	1	1	1	1	0			1			
119	1	1	1	1	0			1			
Komponenta 5											
120	1	1	1	1	0			1			
121	1	1	1	1	0			1			
122	0	1	1	1	0			1			
123	0	0	0	1	0						1
124	1	1	1	1	0		1				
125	1	1	1	1	1				1		
126	1	1	1	1	0				1		
127	1	1	1	1	0				1		
128	1	1	1	1	0		1				
129	1	1	1	1	0		1				
Preporuke na administrativnom nivou											
Komponenta 1											
130	1	1	1	1	0				1		

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
131	1	1	1	1	0				1		
132	1	1	1	1	0				1		
133	1	1	1	1	0				1		
Komponenta 2											
134	0	0	1	1	0			1			
135	1	1	1	1	1						1
136	0	0	0	1	0			1			
137	0	0	0	1	0						1
138	0	1	1	1	0			1			
139	0	1	1	1	0			1			
140	1	1	1	1	1						1
141	1	1	1	1	0			1			
142	0	0	0	0	0						1
143	0	0	0	0	0						1
144	0	1	1	1	0			1			
145	1	1	1	1	1			1			
146	1	1	1	1	0			1			
147	0	0	0	1	0						1
148	1	1	1	1	0			1			
149	1	1	1	1	0						1
150	1	0	0	1	0				1		
151	1	1	1	1	0				1		
152	0	0	0	1	0						1
153	0	0	0	1	0						1
154	1	1	1	1	1			1			
155	1	1	1	1	0						1
156	1	1	1	1	1						1
157	1	1	1	1	0	1					

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
158	1	1	1	1	0				1		
159	1	1	1	1	0	1					
160	1	1	1	1	0			1			
161	1	1	1	1	0				1		
162	1	1	1	1	0			1			
163	1	1	1	1	0				1		
164	1	1	1	1	0				1		
165	1	1	1	1	0		1				
166	1	1	1	1	0		1				
167	1	1	1	1	0			1			
168	1	1	1	1	0			1			
169	0	1	1	1	0				1		
170	1	1	1	1	0			1			
171	0	1	1	1	0				1		
172	1	1	1	1	0				1		
173	1	1	1	1	0			1			
174	0	1	1	1	0				1		
175	0	1	1	1	0				1		
176	0	1	1	1	0				1		
177	0	1	1	1	0			1			
Komponenta 3											
178	0	0	0	1	0			1			
179	1	1	1	1	0			1			
180	0	0	0	0	0				1		
181	1	1	1	1	0			1			
182	0	0	1	0	0				1		
Komponenta 4											

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
183	1	1	1	1	0				1		
184	1	1	1	1	1						1
185	0	0	1	1	0			1			
186	0	0	0	0	0						1
187	1	1	1	1	0	1					
188	1	1	1	1	1				1		
189	0	1	1	1	1			1			
190	0	1	1	1	0			1			
191	0	1	1	1	0			1			
192	1	1	1	1	0			1			
193	0	1	1	1	0			1			
194	0	1	1	1	0			1			
195	0	1	1	1	0			1			
Komponenta 5											
196	0	1	1	1	0	1					
197	0	0	0	1	0		1				
198	1	1	1	1	0		1				
199	1	1	1	1	0			1			
200	1	1	1	1	0	1					
201	0	0	0	1	0			1			
202	1	1	1	1	1			1			
203	0	0	0	1	0			1			
204	0	0	0	1	0			1			
205	0	0	1	1	0					1	
206	0	0	1	1	0			1			
207	0	0	0	1	0				1		
208	1	1	1	1	0				1		
209	0	1	1	1	0	1					

Broj	Evaluacija sadržine preporuke					Status izvršenja preporuke					
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne
210	1	1	1	1	0				1		
211	1	1	1	1	0		1				
212	0	0	0	0	0						1
213	0	1	1	1	0			1			
214	1	1	1	1	0				1		
215	1	1	1	1	0			1			
216	1	1	1	1	0		1				
217	1	1	1	1	0			1			
218	1	1	1	1	0			1			
219	1	1	1	1	0		1				
220	1	1	1	1	0		1				
221	1	1	1	1	0				1		
222	1	1	1	1	0					1	
223	1	1	1	1	0				1		
224	1	1	1	1	0			1			
UKUPNO	150	179	188	195	42	16	26	71	59	21	31
%	66,96	79,91	83,93	87,05	18,75	7,14	11,61	31,70	26,34	9,38	13,84
	Specifična	Merljiva	Izvodljiva	Relevantna	Oročena	Završene	Skoro završene	Započete	Razmotrene	Odbačene	Nejasne