



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

NOVI MANDAT, NOVE MOGUĆNOSTI

Ocena rada Skupštine Kosova i preporuke za dalji razvoj

Ovaj izveštaj je ko-financiran od strane



**Priština,
Oktobar 2008.**

Mišljenja izražena u ovom tekstu pripadaju autoru - Milanu Martinu Cviklu i ne predstavljaju neminovno mišljenja institucija koje su finansirale istraživanje ili institucija u kojima su autori zaposleni. Istraživanje za izradu ovog izveštaja organizovano je od strane Nacionalnog Demokratskog Instituta (NDI) i Misije OEBS-a na Kosovu.

Pripremu ovog Izveštaja je omogućila podrška američkog naroda, kroz Agenciju za Međunarodni Razvoj Sjedinjenih Američkih Država (USAID). Mišljenja izražena u ovom tekstu pripadaju autoru i ne predstavljaju gledišta USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.”

SADRŽAJ

1. ZAHVALNICA	5
2. VIZIJA SKUPŠTINE KOSOVA ZA 2011, 2014. I 2017. GODINU.....	6
2.1. Skupština Kosova: kratkoročna, srednjeročna i dugoročna vizija	6
2.2. Strateški ciljevi	6
3. PREGLED IZVEŠTAJA	8
4. SKUPŠTINA KOSOVA NA POČETKU TREĆEG MANDATA	11
4.1. Aktuelna događanja i funkcionisanje Skupštine Kosova	11
4.2. Ekonomski pregled Kosova	12
4.3. Kosovski plan rada na polju evropskih integracija	13
5. FUNKCIJE SKUPŠTINE KOSOVA	15
5.1. Zakonodavna funkcija	15
5.2. Nadzorna funkcija	17
5.2.1. Budžetski nadzor i kontrola javnih finansija.....	19
5.2.2. Odbor za nadzor javnih računa (OJR)	20
5.2.3. Najbolje prakse funkcionisanja odbora za nadzor javnih računa	21
5.2.4. Parlamentarni nadzor bezbednosnog i obaveštajnog sektora	23
5.2.5. Saradnja sa drugim nezavisnim institucijama	23
5.3. Predstavnička funkcija	24
5.3.1. Praćenje parlamentarnih postupaka od strane građana	24
5.3.2. Pristup građana preciznim i blagovremenim informacijama	25
5.3.3. Interakcija građana sa zakonodavcima	26
6. RAD SKUPŠTINE KOSOVA	28
6.1. Predsednik i Predsedništvo.....	28
6.2. Poslaničke grupe.....	29
6.2.1. Neformalna ženska parlamentarna grupa.....	30
6.3. Parlamentarni odbori.....	30
6.4. Poslanici.....	32
6.5. Generalni sekretar Skupštine	34
6.6. Administracija Skupštine	34
6.7. Efikasan rad Skupštine Kosova.....	38
6.7.1 Godišnji plan rada Skupštine Kosova	38
6.7.2 Kancelarijski prostor i drugi materijalni uslovi za rad.....	39
6.7.3 Informacioni sistem	40
6.7.4 Finansijski resursi	41
6.7.7 Analiza skupštinskog budžeta za 2008. godinu	41
6.7.8 Predlog novog budžeta	44

7. ZAKLJUČAK.....	49
ANEKS 1. LISTA SASTANAKA TIMA ZA OCENU	50
ANEKS 2. BIBLIOGRAFIJA.....	52
ANEKS 3. ORGANIZACIONA TABELA ADMINISTRACIJE SKUPŠTINE	54

1. ZAHVALNICA

Ovaj izveštaj ocene pripremljen je u sklopu inicijative preduzete za poboljšavanje funkcionisanja Skupštine Kosova. Pripremom ocene zajedno su upravljali Nacionalni Demokratski Institut (NDI) za Međunarodne Poslove, kancelarija na Kosovu i Misija Organizacije za Evropsku Bezbednost i Saradnju (OEBS) na Kosovu.

Zajedno sa mojom kolegicom g-djom Jožica Velišček, imali smo priliku da posetimo Kosovo tokom meseca juna i jula 2008 godine i da se sastanemo sa našim kolegama u Skupštini Kosova kako bismo raspravljali o ostvarenom napretku i o predlozima za put pred nama. Cenimo posvećenost izraženu od strane svih naših sagovornika kako bi se Skupština učinila istinski demokratskom i funkcionalnom institucijom. Posebno želimo da odamo našu zahvalnost Predsedniku Skupštine, g. Jakup Krasniqi i generalnom sekretaru g. Ismetu Krasniqi.

Ocene i preporuke sadržane u ovom izveštaju pripremljene su kako bi se političko rukovodstvo Skupštine i Administracija Skupštine potpomogli da izgrade efikasnu legislaturu koja je transparentna, odgovorna, koja odgovara na potrebe zajednica kojima služi.

Isti pruža preporuke za bolje razumevanje efektivnog i efikasnog rada Skupštine Kosova i predstavlja rukovodstvu i Administraciji Skupštine niz mogućih strategija i sredstava za njihovu primenu. Nadamo se da će preporuke sadržane u izveštaju biti uzete u obzir i da će biti uključene u svakodnevni rad Skupštine Kosova. Duboko smo ubeđeni da će ovakav korak pomoći Skupštini Kosova da unapredi svoju prilično novu parlamentarnu tradiciju, pomažući joj da je konsoliduje u skladu sa najboljim evropskim parlamentarnim praksama. Značajno je, međutim, podsetiti da ovaj izveštaj ocene predstavlja "živ dokumenat" i da će kao takav biti menjan na neprekidnoj osnovi u skladu sa najnovijim događanjima ili promenama tokom njenog trogodišnjeg, šestogodišnjeg i devetogodišnjeg mandata.

Autor želi da odaje zahvalnost na izvanrednim doprinosima osoblja NDI-a na Kosovu (Carlo Binda, Ian Perkins, Arben Kelmendi i Rinor Beka) i osoblja Misije OEBS-a na Kosovu (Franklin De Vrieze, Blerim Vela, Armend Bekaj i Artan Canhasi) koji su bili uključeni u pripremu ovog izveštaja. Neprocenjivi doprinosi pruženi su i na političkom nivou njihova velikodušna pomoć pomogla je u uobličavanju ovog izveštaja ocene i na ovome smo im veoma zahvalni.

*Milan Martin Cvikl, član Nacionalnog Zbora Republike Slovenije
i bivši Predsedavajući Odbora za Kontrolu Javnih Financija
u Nacionalnom Zboru Republike Slovenije (2004-2007),*

Ljubljana, Oktobar 2008.

2. VIZIJA SKUPŠTINE KOSOVA ZA 2011, 2014. I 2017. GODINU

2.1. Skupština Kosova: kratkoročna, srednjeročna i dugoročna vizija

VIZIJA

Skupština koja ispunjava ustavnu ulogu kao najviša zakonodavna i zastupnička institucija.

Zakonodavci širom Evrope raspravljaju o tome kako da na bolji način usklade demokratske institucije i procese kako bi ispunili potrebe svojih naroda u 21. veku. Na Kosovu se ista debata vodi na svim nivoima upravljanja. Na zakonodavnom nivou, poslanici iz reda svih partija izrazili su svoju zainteresovanost za ojačavanje njihovih predstavničkih i savetodavnih uloga i za negovanje aktivnih, odgovornih i sveuključivih odnosa sa javnošću na Kosovu. Ovo utiče na način na koji poslanici ispunjavaju svoje uloge na plenarnim sednicama i u odborima i na koji upravljaju radom sa svojim biračima i svojim aktivnostima u inostranstvu.

Leta 2008. godine preduzeta je opsežna ocena Skupštine Kosova i u sklopu iste preispitani su struktura i proces rada organizacije a Skupštini je pružen okvir iz koga je mogla da unapredi svoje funkcionisanje. Ocena obuhvata preporuke u ključnim parlamentarnim oblastima i predstavlja dinamičan pristup bavljenja istima na kratak, srednji i dugi rok.

Ocena je bila u mogućnosti da objedini četiri glavne teme na koje bi Skupština trebalo da usredsredi svoju energiju, koje obuhvataju sledeće:

- Osigurati da rad Skupštine – posebno izrada, razmatranje i pregled politike i zakonodavstva – budu sprovedeni u okruženju koje podstiče političku debatu, inovaciju i napredak;
- Pružiti platformu svim Kosovskim zajednicama da utiču na proces odlučivanja;
- Podstaći i razviti javnu svest i angažovanost u parlamentarnom procesu i

Strateški plan i plan ocene predstavlja strateške ciljeve i identifikuje njima odgovarajuće inicijative. Projekti i programi neophodni u cilju preduzimanja ovih inicijativa biće predstavljeni Predsedništvu Skupštine Kosova, i biće zahtevani u skladu sa tekućim i novim, potrebnim ljudskim i finansijskim resursima.

2.2. Strateški ciljevi

Skupština Kosova identifikovala je pet strateških ciljeva, na koje će usredsrediti svoja nastojanja i koji će predvoditi njene aktivnosti tokom narednih devet godina, i identifikovala je glavne inicijative koje će biti preduzete u prilog svakom cilju. Ovi ciljevi slede:

1. Olakšati efektivan rad Skupštine;
2. Osigurati sveobuhvatni zakonodavni proces;
3. Olakšati proces pristupanja Evropskoj Uniji i drugim Evropskim Institucijama;
4. Poboljšati shvatanje i percepciju Skupštine od strane javnosti;
5. Osigurati efikasan parlamentarni nadzor rada vlade;

Politički organi Skupštine Kosova:

Vodeća načela i verovanja koja se očekuju da budu pokazana od strane svih političkih organa Skupštine Kosova u njihovom svakodnevnom radu obuhvataju sledeće:

Poštovanje demokratskog procesa: Skupština Kosova ponavlja značaj parlamentarnih institucija i demokratskog procesa, i zavetuje se da će raditi kako bi ojačala i negovala poštovanje istih.

Uravnotežavanje kontinuiteta i promene: Skupština Kosova će osigurati institucionalni kontinuitet, pružanjem podrške poslanicima tokom razvojnog menjanja njihovih uloga i posledičnog razvoja same institucije.

Parlamentarna izvrsnost: Skupština Kosova će raditi kako bi postala efektivnija, odgovornija i uključivija za manjinske zajednice i transparentna legislatura i delovaće sa integritetom, na odgovoran i etički način.

Administracija Skupštine:

Vodeća načela i verovanja koja se očekuju da budu pokazana od strane svog osoblja skupštinske Administracije u njihovom svakodnevnom radu, obuhvataju sledeće:

Profesionalizam: koji se odražava kroz posvećenost prema izvrsnosti; timski rad; i usredsređivanje na zadovoljavanje potreba izabраниh poslanika i javnosti kojoj Skupština služi.

Integritet: koji se odražava kroz političku nepristrasnost, poštenost i poštovanje raznolikosti.

Odgovornost: koja se odražava time da svaki član osoblja preuzme odgovornost za pojedinačni, timski i skupštinski učinak; i otvorenost i transparentnost prema javnosti.

3. PREGLED IZVEŠTAJA

Efektivan i efikasan rad Parlamenta, kao najviše zakonodavne, predstavničke i nadzorne institucije, predstavlja preduslov za demokratiju u bilo kom društvu. Posredstvom njihove predstavničke funkcije, od poslanika se očekuje da promovišu, da se zalažu ili vode debatu o zabrinutostima i interesima birača koje zastupaju. Ukoliko ne uspeju da dorastu ovom izazovu, ti isti birači će ih smatrati nedostojnim njihovog glasa, i korišćenjem svog demokratskog prava mogu doneti odluku da im ne poklone svoje poverenje.

Ovo međutim, nije samo političko pitanje. Učinak poslanika veoma često je unapređen ukoliko su isti potpomognuti od strane dobre i efikasne parlamentarne administracije, i ukoliko pomoćne strukture u dovoljnoj meri podstiču i ispunjavaju njihove parlamentarne dužnosti i obaveze. Predsednik, Predsedništvo i generalni sekretar koji pružaju podršku, administracija koja zadovoljava zahteve, koja je efikasna i proaktivna, zadovoljavajući nivo finansijske pomoći, kao i stručno usavršeno pomoćno osoblje, predstavljaju deo ove strukture koja doprinosi unapređivanju sposobnosti poslanika da obavljaju njihove uloge, koje se očekuju od njih kao predstavnika naroda.

Ovo je razlog zašto ocena zajedno sa preporukama za dalji razvoj, predstavlja značajno sredstvo koje svaki parlament može iskoristiti kako bi poboljšao svoj rad i javni ugled. U svojoj nedavnoj istoriji, Skupština Kosova pokazala je posvećenost ka ojačavanju svoje uloge i daljem unapređivanju svojih parlamentarnih postupaka. Kao primeri nekih nedavnijih aktivnosti u ovom smeru, juna 2006. godine reforma pod nazivom "Plan standarda Skupštine br. 1" uvedena je od strane tadašnjeg predsednika Skupštine Kosova g. Kolë Berisha¹. Štaviše, Projekat konzorcijuma četiri evropska parlamenta, pod nazivom "Dalja podrška Skupštini Kosova" priveo je kraju svoj rad januara 2008. godine.

Ovaj izveštaj ocene, pod nazivom koji mu pristaje "*Novi mandat, nove mogućnosti*", proizašao je iz redovnih konsultacija sa predsednikom Skupštine, g. Jakupom Krasniqijem i generalnim sekretarom Skupštine, g. Ismetom Krasniqijem. Podrška i pomoć Nacionalnog Demokratskog Instituta za Međunarodne Poslove (NDI) i Misije OEBS-a na Kosovu (OMiK) bili su neprocenjivi u ovom procesu. Pošto su ove dve organizacije radile blisko sa Skupštinom Kosova dugi niz godina, našli smo se u zavidnoj poziciji u kojoj smo bili u mogućnosti da iskoristimo njihove kapacitete i ekspertizu, što nam je pomoglo da uspešno završimo ovaj projekat. Rezultat celog ovog projekta sumiran je u sveobuhvatnu ocenu rada Skupštine Kosova.

Kada govorimo o upotrebljenoj metodologiji, više od četrdeset intervjuua sprovedeno je sa poslanicima, članovima Sekretarijata i osobljem. Štaviše, prisustvo autora u prostorijama Skupštine moglo je da im omogući da dobiju pogled iz prve ruke na svakodnevni parlamentarni rad. Na početku, izveštaj daje empirijski pregled Skupštine Kosova od početka trećeg mandata. Isti takođe ističe, poslednja politička događanja, kao što je proglašenje nezavisnosti od strane Skupštine Kosova 17. februara 2008, i stupanje na snagu Ustava Kosova 15. juna 2008.

¹ 1. juna 2006. godine, g. Berisha uveo je plan sveobuhvatne reforme pod nazivom "Plan Standarda Skupštine". Na osnovu preporuka kancelarije NDI na Kosovu, plan je uveo izmene na Poslovnik o radu u pogledu usvajanja dnevnog reda plenarnih sednica, postavljanja pitanja Vladi i interpelacija. Cilj je bio da se dnevni red plenarnih sednica učini efektivnijim i fleksibilnijim, i da se unapredi parlamentarni nadzor vlade. Pored toga, plan reforme dodelio je odgovornost za izradu predloga sopstvenog budžeta Skupštine skupštinskom Odboru za budžet i finansije. U svom godišnjem izveštaju o Kosovu za 2006. godinu, Evropska komisija takođe je napomenula da je rad Skupštine poboljšan tokom 2006, da je Poslovnik o radu uopšteno poštovan i da je značajan paket reformi usvojen juna 2006. Pogledajte Komisija evropskih zajednica (2006.) "Izveštaj o napretku na Kosovu za 2006", Brisel, str. 7.

Ekonomski pregled Kosova kao i njegov plan rada za integraciju u EU, ilustruju ton i okruženje izveštaja. Veoma je značajno da ova događanja budu uzeta u obzir, kako bi se izvršila realističnija i savremenija ocena rada Skupštine.

Poglavlje 5 usredsređuje na funkcije Skupštine Kosova. U ovom poglavlju, pružene su preporuke koje bi, ukoliko budu stavljene u primenu, trebalo da pomognu Skupštini Kosova da poboljša svoje ustavne funkcije. Što se tiče *zakonodavne funkcije*, preporučuje se da uloga parlamentarnih odbora bude ojačana u Poslovniku o radu posredstvom efikasnog zakonodavnog procesa. Postoje zalaganja da se parlamentarnim odborima da dovoljno vremena i administrativne podrške, kako bi bili u mogućnosti da razmatraju i menjaju nacрте zakona, pre nego što isti budu poslani Skupštini na usvajanje. Trebalo bi naglasiti da je ovo od presudnog značaja, ukoliko zakonodavna funkcija treba da posluži kao istinski razgraničavajući elemenat između Vlade i Skupštine. Što se tiče *nadzorne funkcije* preporučeno je, između ostalog, da Poslovnik o radu ograniči mogućnost ministara da izbegavaju pitanja i takođe da pruže adekvatnu kadrovsku, finansijsku i tehničku podršku odborima, što je neophodno za uvećavanje njihovih nadzornih sposobnosti. Primera radi, stavljen je naglasak na konsolidovanje mehanizama za nadzor javnog budžeta i finansija, kao i na sektor bezbednosti, kao značajni primeri vladinog nadzora tokom ovog mandata. Kada govorimo o *predstavničkoj funkciji*, jasno je da bi građani trebalo da imaju otvoreniji i jednostavniji pristup radu Skupštine, uspostavljanjem kontakata između poslanika i birača. Štaviše, kontakti sa organizacijama iz reda građanskog društva trebalo bi da budu institucionalizovani, kako bi bili uključeni u parlamentarno razmatranje kao pitanje svakodnevne rutine, sa potpunom transparentnošću o radu poslanika.

Poglavlje 6 usredsređuje se na različite organe koji sačinjavaju Skupštinu Kosova, počevši od Kancelarije predsednika i Predsedništva, zatim poslaničkih grupa i parlamentarnih odbora, poslanika i na kraju sekretara i Administracije Skupštine. Sprovedena je analiza interakcije između ovih organa, sa preporukama o tome kako poboljšati među-organizativnu hemiju i uravnotežiti političku odgovornost. Među datim preporukama, naglašeno je da u skupštinskom Poslovniku o radu uloga rukovodstva Skupštine treba da bude usklađena sa novim Ustavom. Skupština bi posebno trebalo da radi na pripremi razvojnog plana finansijske, stručne i administrativne podrške za poslanike i poslaničke grupe sa definisanim početnim/završnim datumima. Što se tiče parlamentarnih odbora, od suštinskog je značaja da istima budu pružene bolje administrativne i logističke usluge. Generalni sekretar ovde treba da odigra ključnu ulogu, u smislu olakšavanja i osiguravanja jasnih linija komunikacije između njegove kancelarije, javnog i političkog osoblja. Date preporuke, ukoliko budu ispoštovane, pomoći će da se osigura bolja i efikasnija administracija. Neminovno, ovo bi se pretočilo u bolje radne uslove za poslanike, što bi zauzvrat imalo pozitivan efekat na njihov politički predstavnički učinak.

Izveštaj uzima u obzir Poslovnik o radu Skupštine Kosova, kao osnovni akt koji uređuje organizaciju i rad Skupštine, dužnosti i prava poslanika kao i svih drugih organa koji učestvuju u zakonodavnom procesu. U skladu sa Poslovnikom o radu, date preporuke treba da doprinesu efikasnijim i efektivnijim zakonodavnim postupcima, jasnijoj podeli rada između plenuma i parlamentarnih odbora i jačoj ulozi istih, efikasnijoj primeni nadzorne funkcije Skupštine i stvaranju plana rada.

Poseban naglasak u ovom izveštaju stavljen je na očuvanje samostalnosti Skupštine, kao neophodan preduslov za ispunjavanje njenih, gore navedenih, ustavnih obaveza. Samostalnost parlamenta u ovom izveštaju klasifikovana je u 1) regulatornu (proceduralnu) samostalnost – koja omogućava Skupštini da usvoji svoj Poslovnik o radu; 2) organizativnu / administrativnu samostalnost – koja daje pravo Skupštini da odlučuje o svojim organizativnim pitanjima nezavisno; 3) finansijsku samostalnost – koja pruža Skupštini prostor da bez bilo kakvog ometanja izradi predlog budžeta kako bi podržala svoj rad; i 4) bezbednosnu samostalnost – koja osigurava da Skupština odlučuje o načinu zaštite sebe i svojih poslanika.

Uspešna primena gore navedenih kategorija pretočena je u adekvatnu administrativnu podršku za poslanike, koja bi trebalo da bude osigurana od strane centralne administracije Skupštine. Štaviše, trebalo bi ponoviti da uspostavljanje i održavanje jasnih linija komunikacije između generalnog sekretara, javnog osoblja administracije i poslanika, predstavlja preduslov za napredniju demokratsku odgovornost i nadzor.

Izveštaj pod nazivom "Novi mandat, nove mogućnosti" sadrži detaljne preporuke o svakom razmotrenom pitanju, za koje se nadamo da će biti uzete u obzir i uključene u svakodnevni rad Skupštine Kosova. Snažno smo ubeđeni da će ovakav korak pomoći Skupštini Kosova da unapredi svoju prilično novu demokratsku tradiciju, pomažući joj da je konsoliduje u skladu sa najboljim evropskim parlamentarnim praksama.

4. SKUPŠTINA KOSOVA NA POČETKU TREĆEG MANDATA

4.1. *Aktuelna događanja i funkcionisanje Skupštine Kosova*

19. decembra 2007. godine, izborni proces 2007. godine priveden je kraju potvrđivanjem rezultata drugog kruga izbora za gradonačelnike i opštinskih izbora. Dana 9. januara 2008. godine Skupština je izabrala svog predsednika Jakupa Krasniqija i članove svog Predsedništva i ponovo je izabrala Fatmira Sejdiua za predsednika Kosova. Istog dana, Skupština je glasanjem uspostavila novu vladajuću koaliciju.² Šest od deset poslanika iz reda zajednice kosovskih Srba polaganjem zakletve stupili su na svoju funkciju tog dana; preostalih četvoro nije. Predstavnicima političkih partija koji zastupaju zajednicu kosovskih Srba dodeljeno je Ministarstvo za zajednice i povratak i Ministarstvo za rad i socijalno staranje, dok je Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja dodeljeno partiji koja zastupa zajednicu kosovskih Turaka.

17. februara 2008, Skupština Kosova održala je sednicu tokom koje je usvojila svoju "deklaraciju nezavisnosti", proglašavajući Kosovo nezavisnom i suverenom državom.³ Deklaracija je iznosila da Kosovo u potpunosti prihvata obaveze iz Sveobuhvatnog predloga rešenja za status Kosova. Dana 9. aprila 2008. godine, Skupština Kosova donela je Ustav Kosova zajedno sa paketom zakona koji obuhvataju decentralizaciju i granice, ovlašćujući stvaranje Ministarstva spoljnih poslova Kosova i Obaveštajne službe⁴, što je u skladu sa planovima stupio na snagu 15. juna 2008. godine. Ustav je osmišljen na taj način da efikasno oduzima UNMIK-u njegova ovlašćenja privremene civilne uprave.⁵

Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, izveštaj generalnog sekretara UN-a napominje da su kosovski Srbi, uz podršku srpskih vlasti, proširili svoj bojkot kosovskih institucija i na Carinu UNMIK-a, Kosovsku policijsku službu (KPS), Kosovsku popravnu službu, pravosudni sistem, opštinsku upravu i Železnicu UNMIK-a.⁶ Četiri poslanika iz reda zajednice kosovskih Srba nastavila su svoj bojkot rada Skupštine koji je započeo 17. februara. Ovaj prošireni bojkot nije međutim bio jednoobrazan. Preostalih šestoro poslanika iz reda zajednice kosovskih Srba, koji predstavljaju deo poslaničke grupe Samostalne liberalne stranke (SLS), okončali su svoj bojkot plenarnih sednica Skupštine 19. marta. Dvoje ministara iz partije SLS takođe su ponovo počeli da prisustvuju sastancima Vlade koji se održavaju na redovnoj osnovi. Jedanaest javnih službenika iz reda zajednice kosovskih Srba i dalje radi u Skupštini.⁷

² Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/211, Njujork, str. 1.

³ Ujedinjene nacije (2008), *ibid.*

⁴ Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/458, Njujork, str. 2.

⁵ Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/354, Njujork, str. 2.

⁶ Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/211, Njujork, str. 2.

⁷ Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/458, Njujork, str. 11.

4.2. Ekonomski pregled Kosova

Tokom proteklih devet godina, međunarodna zajednica uložila je u izgradnju institucija u cilju postizanja buduće političke i socijalne stabilnosti. Tokom ovog perioda, međunarodna uprava na Kosovu postepeno je prenela delove svojih izdvojenih sredstava za bezbednost, upravljanje i administraciju na lokalne kosovske institucije. Štaviše, kosovska privreda pokazala je značajan napredak u prelasku na tržišni sistem, ali i dalje u velikoj meri zavisi od međunarodne zajednice i dijaspore u smislu finansijske i tehničke pomoći. Pored toga, Kosovo se u velikoj meri integrisalo u regionalnu privredu.⁸

Međunarodne i bilateralne agencije radile su sa međunarodnim i lokalnim institucijama kako bi finansirale obnovu oštećene i zapuštene infrastrukture, i kako bi pokušale da stave Kosovo na put održivog ekonomskog rasta. Nedavno su viđeni neki ohrabrujući znaci napretka. Građani Kosova su najsiromašniji u Evropi sa prosečnim godišnjim prihodom po glavi stanovnika od samo € 1.150.⁹ Dana 15. februara 2008. godine, Skupština Kosova odobrila je budžet za 2008. godinu, koji je prethodno odobren od strane Ekonomskog i fiskalnog veća. Odobreni budžet iznosi €1.1 milijardu, što predstavlja značajan porast u odnosu na budžet od €718 miliona koliko je iznosio za 2007. godinu.¹⁰

Procenjeno je da je bruto domaći proizvod (BDP) porastao za oko 3.5 procenata u 2007. Ovo je nastalo uprkos padu u spoljnoj pomoći, sa 21.9 na 20.5 procenata BDP-a, i padu u vladinoj potrošnji sa 31.2 na 27.7 procenata. Porast BDP-a pripisivan je, u velikom delu, rastu u lokalnom privatnom sektoru.¹¹ Izveštaj UN-a primećuje da Vlada Kosova treba u potpunosti da primeni svoje obaveze prema Međunarodnom monetarnom fondu, koje uključuju potrebu za striktnijom kontrolom ili izmenom kriterijuma podobnosti za osnovne penzije i druge socijalne beneficije; uzdržavanje od uvođenja novih šema socijalnih beneficija; usklađivanje predloženog zakonodavstva sa dostupnim resursima; i započinjanje detaljnog planiranja za primenu predloženog smanjenja u broju radnih mesta u javnom sektoru.¹²

U periodu tokom 2005/6, nakon stagnacije rasta BDP-a tokom 2005, procenjeno je da je 45.1 procenat stanovništva živio ispod nacionalne linije siromaštva, sa 16.7 procenata stanovništva koje je živelo u krajnjem siromaštvu.¹³ Sada nezaposlenost – procenjena na više od 40% stanovništva – predstavlja ozbiljan problem koji podstiče migraciju ka inostranstvu. Većina kosovskog stanovništva živi u seoskim gradovima van glavnog grada, Prištine. Ekonomski rast u velikoj meri predvodi privatni sektor – koji je uglavnom sastavljen od manjih preduzeća koja se bave prodajom na malo. Stoga je Kosovo poslednje u balkanskom regionu u smislu njegovog učinka ostvarenog u odnosu na UNDP-ov indeks ljudskog razvoja. Nedavno proračunati

⁸ Ujedinjene nacije (2008), *ibid* str. 5.

⁹ ECIKS (2008), “Vodič za ulagače: Ulaganje u Kosovo u 2008”, Ekonomska inicijativa za Kosovo, str. 6.

¹⁰ Ujedinjene nacije (2008), “Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu”, S/2008/211, Njujork, str. 15.

¹¹ UNDP (2007), “Energija za razvoj –Izveštaj o ljudskom razvoju za Kosovo za 2007”, Priština, str. 2.

¹² Ujedinjene nacije (2008), “Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu”, S/2008/211, Njujork, str. 16.

¹³ Zavod za statistiku Kosova 2007a. Imajte u vidu da, kao što je izneto u izveštaju o MCR-ima UNDP-a za Evropu i region CIE za 2006, nacionalna linija siromaštva za Kosovo u 2004. obuhvatala je PKM od \$1.60 (€1.20) dnevno, sa time da je linija krajnjeg siromaštva prikazana kao PKM od \$0.85 dnevno. Informacije preuzete sa veb sajta: www.ks-gov.net/esk.

rezultati za Kosovo u 2007. navode da je ostvarena veoma mala pozitivna promena: celokupan HDI za Kosovo za 2007. iznosi 0.745, u poređenju sa 0.740 koliko je iznosio u 2006.¹⁴

Iako je, prema izveštaju UN-a, misija Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) posetila Kosovo aprila 2008. godine kako bi procenila makroekonomski okvir i fiskalne politike. MMF je nedavno izmenio navise cifre bruto domaćeg proizvoda (BDP) Kosova, koje se sada procenjuju na €3,343 miliona (€1,573 po glavi stanovnika) u 2007, i predvideo porast stvarnog BDP-a od oko 5 procenata godišnje u periodu od pet godina.¹⁵ Vlada Kosova organizovala je donatorsku konferenciju 11. jula 2008. godine gde je dobila obećanja o investicijama u vrednosti od 1.5 milijardi evra.

4.3. Kosovski plan rada na polju evropskih integracija

Međunarodna Krizna Grupa (ICG) napomenula je da EU predstavlja najvećeg dobrotvora Kosova i da izgledi konačnog pristupanja istoj predstavljaju fokus sve njegove energije.¹⁶ Usled političkog statusa Kosova, EU je osmislila jedinstveni instrumenat za Kosovo u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP). Mehanizam za praćenje procesa stabilizacije i pridruživanja za Kosovo uspostavljen je sa ciljem ponovnog uspostavljanja strukturalnih odnosa sa EU, i doprinošenja njegovoj unutrašnjoj i regionalnoj političkoj i ekonomskoj stabilnosti primenom reformi u približavanju standardima EU.¹⁷ Tokom 2007. godine, uspostavljena je nova struktura sastanaka sektora u sklopu MPS-a u oblastima dobrog upravljanja, ekonomije, internog tržišta, inovacije i infrastrukture. Nova struktura pružila je mehanizam za detaljniju analizu usklađenosti zakonodavstva, praksi i politika na Kosovu sa evropskim standardima.¹⁸

Pristupanje Evropskoj Uniji pružiće podsticaj za ojačavanje institucionalnog poretka u zemljama jugoistočne Evrope, uključujući Kosovo. Usvajanje i sprovođenje zakonodavstva EU zasigurno će zahtevati reforme i uvećavanje kapaciteta skoro svih javnih institucija na Kosovu, što će se zasigurno preliti na sve domene državnih aktivnosti.

Procena organizacije SIGMA o kosovskim javnim službama i administrativnom okviru napominje da je odsustvo koherentnosti u postojećem administrativnom pravnom okviru na Kosovu imalo za posledicu rasparčan i ponekada nedosledan i kontradiktoran pravni okvir koji, zajedno sa uporno slabim kapacitetima primene, otežava adekvatnu primenu i stavlja dodatni teret na pleća kosovskih institucija prilikom preispitivanja postojećeg pravnog okvira i njegovog usklađivanja sa *acquis* i opštim evropskim standardima.¹⁹

EU pruža savete vlastima o prioritetima u sklopu reforme posredstvom Evropskog partnerstva.²⁰ Napredovanje povodom ovih prioriteta u reformi se podstiče i prati u sklopu MPS-a. 13. februara 2008. godine, Evropska unija složila se povodom novom Akcionog plana za evropsko

¹⁴ UNDP (2007), "Energija za razvoj – Izveštaj o ljudskom razvoju za Kosovo za 2007", Priština, str. 3.

¹⁵ Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/458, Njujork, str. 5.

¹⁶ Međunarodna krizna grupa (2007), "Razbijanje kosovskog zastoja: Odgovornost Evrope", Izveštaj Evrope br.185, Brisel, str. 12.

¹⁷ Van Meurs W., i Weiss S. (2003), "Sledeća Evropa: Jugoistočna Evropa nakon Soluna", Centar za istraživanja primenjene politike i Fondacija Bertelsmann, str. 6.

¹⁸ Evropska komisija (2007), "Kosovo pod R 1244 SBUN-a, Izveštaj o napretku u 2007", SEC (2007) 1433, Brisel, str. 5.

¹⁹ SIGMA (2006), "Kosovo: Javna služba i upravni okvir", SIGMA Izveštaj procene, Pariz, str. 2.

²⁰ Evropska komisija (2007), *ibid* str. 6.

partnerstvo koji važi za Kosovo.²¹ Vlada Kosova usvojila je Akcioni plan za evropsko partnerstvo jula 2008.²² Ovaj plan predviđa uspostavljanje Koordinacionog odbora visokog nivoa čiji članovi obuhvataju predsednika Kosova, predsednika Skupštine Kosova i premijera Kosova koji predstavljaju rukovodioce sva tri ogranka vlasti na Kosovu. Ovaj odbor će zasedati i pružati strateške savete o pitanjima evropske integracije za Kosovo.

Dok je u Izveštaju o ostvarenom napretku za 2007. godinu, Evropska komisija napomenula da Odbor za međunarodne odnose i evro-atlantsku integraciju nije bio uključen u proveru nacrtu zakona u smislu njihove usklađenosti sa zahtevima EU²³, na početku trećeg mandata januara 2008, novi Odbor za evropsku integraciju prikazao je veću angažovanost i posvećenost ka postizanju standarda EU.

Posledično, nadovezujući se na pitanje evropske integracije, Skupština Kosova mora jasno da se pozicionira kada govorimo o podeli zadataka između izvršnog i zakonodavnog ogranka. Iz tog razloga, neophodno je predvideti proaktivan pristup Skupštine Kosova u tom smislu, počevši od definisanja pristupa Vlade Kosova procesu pristupanja EU, za kojim sledi pomno praćenje procesa pregovora i kasnije olakšavanje sticanja članstva u Evropskoj uniji.

²¹ Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/211, Njujork, str. 4.

²² Kancelarija premijera (2008), "Zaključci sa 29. sednice Vlade Republike Kosovo", Saopštenje za štampu Vlade Kosova, 31. jul 2008, Priština može se naći na <http://www.ks-gov.net/pm/Lajme/tabid/62/EntryID/867/Default.aspx>

²³ Evropska komisija (2007), ibid str. 8.

5. FUNKCIJE SKUPŠTINE KOSOVA

Kao što je to slučaj u većini demokratskih parlamenata, Skupština Kosova vrši tri glavne funkcije: zakonodavna (donošenje zakona), predstavnička (delovanje u ime birača i građana) i nadzorna nad izvršnim ogrankom. Najznačajnija uloga koju Parlament igra jeste donošenje novih zakona i izmena ili poboljšavanje starih. Većina zakona napisani su od strane odeljenja vlade i predstavljeni su Parlamentu od strane ministarstava Vlade. Poslanici odražavaju interese njihovih birača prilikom održavanja govora. Oni takođe pružaju pomoć ljudima koji predstavljaju njihove birače kako bi odgovorili na njihove probleme i pokušali da ih reše. Vlada ili izvršni ogranak vlasti sprovodi zakone i druge odluke Parlamenta. Međutim, Parlament ima nadležnost da nadgleda ono što Vlada radi, posebno načina na koji vlada troši novac. Opozicija igra značajnu ulogu u nadzornim aktivnostima Parlamenta.

Sva ovlašćenja koja su opisana i koja su rezervisana u skladu sa Ustavom, potpadaju pod jednu od tri glavne funkcije svakog demokratskog parlamenta. U delu koji sledi, predstaviceo u pojedinosti prakse i kvalitet kojim Skupština obavlja svoju reprezentativnu, zakonodavnu i nadzornu funkciju.

5.1. Zakonodavna funkcija

Efikan zakonodavni proces, dobra organizacija i dobro planiranje rada, priznajući značaj parlamentarnih odbora, predstavlja jedan od značajnih uslova za kvalitetno sprovođenje ovlašćenja zakonodavnog ogranka vlasti. Ovaj segment zasluuje posebnu pažnju u novom Poslovníku o radu Skupštine, iz razloga što postoji veliki broj nacrtá zakona koji treba da budu obrađeni i odobreni i usklađeni sa novim Ustavom i zakonodavstvom Evropske unije. Na kraju krajeva, ugled Skupštine Kosova zavisiće od broja i kvaliteta usvojenog zakonodavstva²⁴.

Važno je da prilikom unošenja izmena na Poslovník o radu cilj bude postojanje efikasnijeg zakonodavnog procesa. Načelo koje bi moglo biti usvojeno jeste "nikada ne diskutovati o istom pitanju dva puta", što znači da bi svako čitanje u parlamentarnim odborima i na plenarnim sednicama trebalo da ima jasno definisanu svrhu a to je da se diskusija o tome ne ponavlja.

U ovom postupku, prvo čitanje postoji kako bi se poslanicima pružile opšte informacije o predlogu zakona, i samo na konkretan zahtev određenog broja poslanika može doći do diskusije o istom na plenarnoj sednici a ista mora dovesti do izmena za dalju obradu predloga zakona. Prvo čitanje nastaje samo kada grupa poslanika smatra da predlog zakona ostavlja puno otvorenih pitanja ili ustavnih pitanja koja ne mogu biti rešena tokom zakonodavnog procesa.

Drugo čitanje postoji sa namerom da se povede diskusija i glasa o članovima i predloženim izmenama, prvo u parlamentarnim odborima, gde metod rada omogućava aktivno učešće spoljnih stručnjaka i relevantnih organizacija (univerzitet, privredna komora itd). Nakon toga, tokom plenarne sednice, poslanici glasaju o izmenjenim članovima predloga zakona i novim izmenama predloženim od strane poslanika. Treće čitanje služi kako bi se ispravile moguće greške koje su mogle nastati tokom usvajanja izmena u drugom čitanju na plenarnoj sednici. Diskusija na plenarnoj sednici trebalo bi da se vodi samo o pitanjima koja nisu rešena od strane parlamentarnih odbora.

Moguća reforma zakonodavnog procesa zavisi od volje rukovodstva Skupštine i poslanika tokom procesa izrade i usvajanja novog Poslovníka o radu. Bez većih izmena u Poslovníku o

²⁴ Za detaljnije informacije molimo vas pogledajte "Poslovník o radu Skupštine Kosova", usvojen 20. maja 2005. i izmenjen i dopunjen 1. juna 2006, Pravila 33-40, str. 35-40

radu, nemoguće je reformisati i uvećati efikasnost zakonodavnog procesa, uloge odbora, planove rada i poslaničke grupe.

Iskustvo do sada u Skupštini Kosova nažalost je pokazalo da mnogi parlamentarni odbori nisu ispunili svoju ulogu u celosti, uglavnom iz sledećih razloga: suviše kratko vreme na raspolaganju za rad u nekim parlamentarnim odborima, nepostojanje planova rada, suviše mala ekspertska podrška, suviše mala priprema poslanika u poslaničkim grupama za rad u parlamentarnim odborima.

Pitanje koje se ističe ovde jeste da se u Skupštini poklanja suviše velika pažnja plenarnim sednicama, možda i zbog direktnog TV prenosa. Moramo imati u vidu ovde da poslanici, posebno oni koji dolaze iz opozicije, nemaju resurse i ekspertsku podršku koja im je potrebna kako bi doprineli zakonodavnom procesu i kako bi izvršili istinski nadzor rada parlamenta.

Efikasan zakonodavni proces podrazumeva jaču ulogu parlamentarnih odbora, posebno funkcionalnih. Njihova nadležnost odražena je u njihovoj aktivnoj ulozi u svim parlamentarnim aktivnostima, i uglavnom u zakonodavnom procesu, u uobličavanju politika i sprovođenju aktivnosti nadzora nad izvršnim ogrankom vlasti i drugim telima. U funkcionalnim parlamentarnim odborima, diskusija o nacrtu predloga se vodi bez ograničenja, uz podršku stručnjaka i zainteresovanih aktera. Na isti način, diskusija bi trebalo da se vodi i u drugim odborima u zavisnosti od njihove nadležnosti, a isti moraju imati mogućnost da izraze svoja mišljenja o nacrtu predloga i da ih pošalju funkcionalnim parlamentarnim odborima na reviziju tokom njihovih diskusija. Izveštaji o predloženom aktu mogu biti podneti plenumu samo od strane funkcionalnog parlamentarnog odbora. Trebalo bi imati u vidu same parlamentarne odbore i koje konkretne uloge i ovlašćenja isti imaju.²⁵

Za ovakav rad, neophodno je da imaju dovoljno vremena za rad u parlamentarnim odborima i za pripremu izveštaja o nacrtu predloga. Bez ovog izveštaja, ne bi trebalo da se vodi bilo kakva diskusija na plenarnoj sednici.

Parlamentarni odbori imaju proporcionalnu zastupljenost poslanika, posredstvom predstavnika njihovih poslaničkih grupa. Takođe, ovakva vrsta zastupanja mora postojati i u delegacijama Skupštine Kosova u sklopu međuparlamentarne saradnje i u okviru drugih međunarodnih organizacija. Delegacije moraju uvek biti sastavljene od poslanika vladajuće koalicije i opozicije. Ovo predstavlja međunarodni demokratski standard.

Odbor za prava i interese zajednica i povratak (OPIZ) predstavlja jedan od dva glavna odbora Skupštine Kosova i ima značajnu ulogu u zakonodavnom procesu. Svaki nacrt zakona koji je podnet Skupštini Kosova treba da bude razmotren od strane OPIZ-a. Isti može dati preporuke kako bi osigurao adekvatan odgovor na prava i interese zajednica. OPIZ takođe može pokretati izradu zakonodavstva u okviru Skupštine, kako bi se odgovorilo na zabrinutosti zajednica.²⁶

Zakonodavni proces Skupštine Kosova osmišljen je kako bi sveo učešće na najveći nivo i pružio mogućnosti manjinama da iznesu svoje zabrinutosti. Pored OPIZ-a postoje drugi mehanizmi za zaštitu zajednica u okviru Skupštine Kosova. Najistaknutiji obuhvataju sledeće: 1. Mogućnost bilo kog člana Predsedništva Skupštine da zahteva da predlog zakona bude podnet OPIZ-u, i da većinskim glasanjem, daje preporuke kako bi se odgovarajuće odgovorilo na prava i interese zajednica. 2. Postojanje Odbora u kojima zajednice moraju biti predstavljene u skladu sa

²⁵ Misija OEBS-a na Kosovu (2008), "Praćenje rada Skupštine Kosova. Kompilacija izveštaja o praćenju rada Skupštine za period od 5. avgusta 2006 – 30. novembra 2007", Priština, str. 7.

²⁶ Trenutno, članstvo OPIZ-a sastavljeno je od dva člana iz svake od kosovskih zajednica izabranih u sastav Skupštine. U skladu sa Ustavom, predviđeno je da u članstvu OPIZ-a jedna trećina članova dolazi iz reda većinske zajednice, jedna trećina iz reda zajednice koja predstavlja kosovske Srbe i jedna trećina iz reda ostalih nevećinskih zajednica.

zakonom i 3. Postupak očuvanja vitalnog interesa koji je osmišljen kako bi se zaštitili interesi manjina i podstaklo njihovo angažovanje u zakonodavnom procesu. Ukoliko je predlog zakona prošao postupak, bilo koji poslanik podržan od strane pet drugih poslanika može podneti u roku od 48-sati pre potpisivanja zakona od strane predsednika, predlog Predsedništvu Skupštine sa tvrdnjom da zakon ili određene njegove odredbe krše interes zajednice kojoj on ili ona pripada. Predlog će predviđati argumentovano obrazloženje koje se krije iza tvrdnji o prekršaju.

Preporuke:

- Izraditi nacрте planova rada koji bi omogućili parlamentarnim odborima dovoljno vremena za pripremu i diskusiju;
- Primeniti načelo efikasnog zakonodavnog procesa “nikada ne diskutovati o istom pitanju dva puta”, slanjem predloga zakona direktno funkcionalnom odboru pre prvog čitanja. Tokom prvog čitanja, Skupština saslušaва mišljenje funkcionalnog odbora, kada govorimo o kvalitetu zakona i da li predlog zakona ispunjava zahteve da bude odobren na prvom čitanju;
- Striktno ispoštovati pravila sadržana u Poslovníku Rada kada je Skupština na plenarnom zasedanju i ne voditi diskusiju bez izveštaja funkcionalnog parlamentarnog odbora.
- Priprema i usvajanje novog Poslovníka Rada sa najširim mogućim konsenzusom vladajuće koalicije i opozicije. Isto bi trebalo da osigura poštovanje Poslovníka Rada uz najširi mogući konsenzus vladajuće koalicije i opozicije;

5.2. Nadzorna funkcija

U sistemu u kome je parlamentarna demokratija definisana Ustavom, dužnosti i odgovornosti svakog parlamenta i svih poslanika jesu da vrše parlamentarni nadzor nad drugim ograncima vlasti i nad onim organima koji su odgovorni da izveštavaju parlament na osnovu Ustava i shodno zakonu, da prate opšte društvene procese. Legislature mogu smatrati izvršni ogranak vlasti odgovornim putem nekoliko sredstava, kao što je postavljanje pitanja višim vladinim zvaničnicima (uključujući ministre), preispitivanje ili potvrđivanje izvršnih imenovanja, uspostavljanje istražnih odbora, podnošenje predloga za izglasavanje nepoverenja vladi. Mehanizmi snošenja odgovornosti variraju po zemljama na osnovu ustavno definisanih ovlašćenja legislature, institucionalnih mera između ogranaka vlade, podele ovlašćenja između vlada na nacionalnom i lokalnom nivou, i stepena legitimnosti dodeljene legislaturi.²⁷ Kao što je to slučaj u većini legislatura u svetu danas, Skupština Kosova poseduje mešavinu mehanizama zagarantovanih Ustavom i Poslovníkom o radu koji omogućavaju nadzor izvršnog ogranka vlasti. Ovi mehanizmi obuhvataju period za postavljanje pitanja, pitanja za dobijanje pismenih odgovora, interpelacije, istražne odbore, mehanizme za nadzor budžeta i nadzor od strane parlamentarnih odbora i predlog nepoverenja.

Skupština nije bila veoma efikasna u vršenju nadzornih funkcija tokom prvog mandata uglavnom usled odsustva iskustva kao i usled postojanja šire koalicije koja je upravljala zemljom u prethodne četiri godine. Tokom drugog mandata i posebno nakon promena u rukovodstvu i pokretanja institucionalne reforme, upotreba nadzornih mehanizama od strane opozicije je uvećana i ojačana je nadzorna uloga Skupštine.²⁸ Uprkos značajnom napretku koji je ostvaren, upotreba nadzornih mehanizama i dalje može biti poboljšana i kvalitet nadzora uopšteno može biti poboljšan putem dopuna Poslovníka o radu kada govorimo o nadzornom mehanizmu kao i putem aktivnijih i dobro podržanih poslaničkih grupa iz reda opozicije.

²⁷ Nacionalni Demokratski Institut za međunarodne poslove (2006) “Ka razvoju međunarodnih standarda demokratskih legislatura”, Vašington

²⁸ Komentari pruženi tokom sastanka sa vođom koalicione poslaničke grupe, održanog 3. juna 2008.

Vreme za postavljanje parlamentarnih pitanja verovatno predstavlja najefikasniji nadzorni mehanizam u Skupštini, imajući u vidu promene u Poslovniku o radu iz 2006. Vreme za pitanja predstavlja prvu stalno prisutnu tačku na dnevnom redu svake plenarne sednice, i nedavne statistike pokazuju da postoji veliki porast u broju pitanja koja su postavljena kao i u kvalitetu pitanja, dok se većina poslanika žali na to da odgovori ministara nisu adekvatni.²⁹ Glavni nedostaci u funkcionisanju perioda za postavljanje pitanja jesu odsustvo ministara, kvalitet upućenih pitanja i objavljivanje pitanja na koja nije odgovoreno u biltenu, što omogućava ministrima da izbegnu kritična pitanja.³⁰ Predsednik Skupštine treba da insistira na prisustvu ministara tokom plenarnih sednica kao i na sastancima parlamentarnih odbora. Samo u veoma malom broju slučajeva njihovo odsustvo može biti opravdano. Prilikom postavljanja uslova za prisustvo ministara, pomoglo bi kada bi Skupština imala godišnji raspored rada Skupštine i kada bi na osnovu tog plana ministri uskladili svoje aktivnosti i obaveze sa obavezama Skupštine.

Interpelacije³¹, kao nadzorni mehanizam, ne koriste se veoma često u Skupštini. Iznenađujuće, poslanici više preferiraju otvorene debate a ne interpelacije koje pružaju opozicionim poslaničkim grupama priliku da vode strukturiranu debatu koja im omogućava da glasaju po konkretnom predlogu koji je od njih pokrenut. Poslovnik o radu pruža jasan i efikasan postupak za interpelacije, koji bi mogao biti pametno iskorišćen od strane opozicionih poslaničkih grupa.³² Glavni nedostaci za efikasno funkcionisanje Skupštine jesu nesposobnost određenih poslanika da podnesu zahtev za debatu o interpelaciji (sadašnji Poslovnik omogućava samo poslaničkim grupama da podnesu zahtev za interpelaciju), opozicione poslaničke grupe nisu dobro pripremljene a predlozi su nejasni, debata nije usredsređena na dato pitanje i u nekim navratima predlog nije stavljen na glasanje od strane predsednika.³³

Istražni odbori takođe su korišćeni veoma retko u Skupštini od njenog uspostavljanja. Do sada su uspostavljena samo dva istražna odbora³⁴ dok je samo drugi uspeo da završi svoju istragu i da podnese izveštaj. Istražni odbori suočili su se sa velikim brojem poteškoća usled odsustva pravne osnove i nedostatka Zakona o istražnim odborima. Poslovnik o radu sadržao je veoma malo u pogledu uspostavljanja i funkcionisanja istražnih odbora³⁵, zbog čega je članstvo odbora imalo poteškoće u izvršavanju svoje nadležnosti i ispunjavanja svog mandata. Zakon o istražnim odborima i dalje je u postupku, ali bi poslanici trebalo da budu pažljivi prilikom preispitivanja, menjanja i njegovog odobravanja, imajući u vidu njegov značaj za sprovođenje nadzorne uloge Skupštine.

Odbori u Skupštini mogli bi odigrati snažnu ulogu u nadgledanju vladinih aktivnosti i politika. Odbori su bili uključeni u pozivanje ministara u sklopu informativnih rasprava i praćenja primene zakona, ali još uvek kvalitet nadzora može biti poboljšan. Odbori u Skupštini preopterećeni su zadacima i odgovornostima, imajući u vidu široku oblast rada koju obuhvataju svojim aktivnostima (u nekim slučajevima jedan odbor obuhvata rad četiri ministarstva). Mali brojevi

²⁹ "Poslovnik Rada Skupštine Kosova", Pravilo 26

³⁰ Komentari pruženi tokom sastanka sa vođom opozicione poslaničke grupe, održanog 3. juna 2008.

³¹ Parlamentarna debata na zahtev parlamentarne grupe, tokom koje se od vlade ili ministra zahteva da obrazloži poseban vladin akt ili politiku. Debata može imati kao ishod mociju za pokretanje posebnih mera do predloga za nepoverenje.

³² "Poslovnik Rada Skupštine Kosova", Pravilo 25

³³ Zahtev za interpelaciju podnet od strane poslaničke grupe partije ORA, Ministarstvu obrazovanja u pogledu godina pohađanja osnovne škole, održane 25. 06. 2007.

³⁴ Prvi istražni odbor uspostavljen je nakon nemira marta 2004, dok je drugi uspostavljen povodom nalaza Kancelarije glavnog revizora u Skupštini tokom 2005.

³⁵ "Poslovnik Rada Skupštine Kosova", Pravilo 50, Istražni odbor.

pomoćnog osoblja odbora opterećeni su radom na velikom broju nacrtu zakona koje razmatra odbor kao i javnim raspravama i pravnim ekspertizama o različitim pitanjima. Odborima je neophodan poseban godišnji fond koji bi mogao biti iskorišćen za angažovanje stručnjaka, sprovođenje poseta na terenu i fakultativnih poseta.³⁶ Stoga bi odbori Skupštine trebalo da budu podržani adekvatnom finansijskom i tehničkom podrškom kako bi obavljali svoj mandat na demokratski način. Najmanje tri stručna člana osoblja koja bi radila na puno radno vreme po svakom stalnom odboru trebalo bi da budu obezbeđena u pokušaju da se završe zadaci odbora. Odbori bi takođe trebalo da imaju pravo na poseban godišnji budžet za angažovanje većeg broja stručnjaka o različitim pitanjima, ali isti takođe koriste usluge mnogih stručnjaka i organizacija, koje pružaju besplatne savete odborima.

Međutim, kako bi dalje uvećala sposobnost i kvalitet nadzora, Skupština bi trebalo da uspostavi dva nova nadzorna odbora. Skupština još uvek ne poseduje Odbor za nadzor javnih računa niti Odbor za nadzor obaveštajnih agencija. Uspostavljanje i funkcionisanje ovih odbora jesu ključni elementi za odgovarajući nadzor. U cilju sprovođenja nadzorne funkcije Skupštine, neophodno je stvoriti adekvatne radne uslove za rad svih poslanika ali posebno opozicionih poslaničkih grupa. Uticaj opozicije u nadzornim parlamentarnim odborima može biti utvrđen na mnoge načine koji mogu biti kombinovani na sledeći način;

- Predsedavanje nadzornim parlamentarnim odborima od strane članova iz reda opozicije,
- Striktno definisana prava manjina u datim parlamentarnim odborima (odnosno jedna trećina članova može podneti zahtev za sazivanje sastanka ili pridobijanje podataka i dokumenata od Vlade ili od ministarstava i drugih organa i organizacija iz javnog sektora itd.)

Preporuke:

- Skupština menja Poslovnik (Pravilo 26), ograničavajući mogućnost ministara da izbegnu pitanja;
- Skupština menja Poslovnik (Pravilo 25), kako bi omogućila određenom broju poslanika da podnesu zahtev za interpelaciju;
- Skupština preispituje Zakon o istražnim odborima, poboljšava njegov kvalitet kako bi pružila potrebne izmene i usvaja ga; i
- Skupština osigurava da odbori budu podržani u svom radu adekvatnim osobljem, finansijskom i tehničkom podrškom, neophodnim za povećavanje nadzornih sposobnosti (minimalni zahtevi za jedan parlamentarni odbor jesu da ima jednog sekretara, stručnog asistenta i administrativnog asistenta);

5.2.1. Budžetski nadzor i kontrola javnih finansija

Parlamentova 'moć novčanika' predstavlja osnovnu odliku demokratije. Velika većina demokratskih ustava zahtevaju da mere izdvajanja sredstava i oporezivanja budu usvojene od strane parlamenta kako bi bile stavljene na snagu. Parlamenti moraju osigurati da mere sakupljanja prihoda i potrošnje koje ovlasti, budu fiskalno pravovaljane, da se poklapaju sa potrebama stanovništva i dostupnim resursima i da se primenjuju da odgovarajući i efikasan način.³⁷

³⁶ U većini parlamenata, uprkos drugim profesionalnim i istraživačkim službama, odbori imaju jednog višeg službenika, višeg pravnog službenika i administrativnog asistenta. U ovom trenutku, u Skupštini Kosova osoblje sastavljeno od dva pravna službenika i jednog pravnog asistenta pružaju svoju podršku dvoma različitim odborima.

³⁷ Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove – NDI (2007) "Letak o parlamentarnom nadzoru", Priština

Parlamentarni nadzor budžeta i kontrola drugih javnih finansija sprovode se kako bi se izvršila kontrola transparentnosti potrošnje javnog novca;

- osiguralo da je sprovođenje budžeta u skladu sa zakonom i u okviru utvrđenih svrha;
- izvršila kontrola vladinih politika.³⁸

Važno je staviti druge javne pravne subjekte koji se finansiraju od strane vlade (zdravstveni fond, penzioni fond i slični fondovi), celokupan javni sektor (javne institucije, javne kompanije, javna potrošnja na nivou opština, institucije u vlasništvu opštine) - pod dati budžetski nadzor, odnosno Konsolidovani budžet Kosova.

U okviru Skupštine Kosova, njen Odbor za Budžet i Finansije ima glavnu ulogu u nadzoru primene Konsolidovanog Budžeta Kosova. Odbor prima periodične izveštaje od Ministarstva finansija o vladinim troškovima ali i od institucija za reviziju. Odbor je odgovoran da izvrši analizu ovih izveštaja i da predstavi nalaze Skupštini.³⁹ Skupština još uvek nije razvila kapacitete za analizu budžeta. Mnoge legislature stvorile su kancelarije za budžet, u kojima rade stručnjaci sa ekspertizom u savetovanju legislatura tokom preispitivanja budžeta.⁴⁰

Imajući u vidu značaj parlamentarne kontrole, trebalo bi uspostaviti poseban parlamentarni Odbor za nadzor javnih računa, odgovoran za kontrolu budžeta i za kontrolu drugih javnih finansija. Ovim odborom trebalo bi da predsedava opozicija. Argumenat koji leži u osnovi ovih mera jeste da koalicione partije predsedavaju Odborom za budžet koji odobrava budžet, dok opozicija posredstvom izveštaja glavnog revizora i iz drugih izvora informacija kontroliše izvršavanje budžeta i drugih javnih finansija.

Istovremeno, drugi parlamentarni odbori bi, u sklopu svojih ovlašćenja, trebalo da izmene predlog budžeta i konačan predlog zakona o budžetu. Ministri Vlade, tokom izmene nacrta budžeta u Skupštini i u drugim relevantnim parlamentarnim odborima, treba da predstavljaju informacije odborima o politikama i iznosu finansijskih sredstava potrebnih za određenu oblast i kako će ovo biti postignuto. Na kraju svake budžetske godine, ministri bi trebalo da objasne u koju svrhu su budžetska sredstva potrošena i u kom obimu su ciljevi svake politike postignuti.

Neophodno je jasno definisati obim kontrole i pozabaviti se zakonitošću, odredištem i racionalnošću troškova kao i regularnošću finansijskih izveštaja na osnovu izveštaja Institucije vrhovnog revizora (KVR) odnosno Kancelarije glavnog revizora Kosova u skladu sa relevantnim zakonom. Ovaj nezavisan nadzorni organ odgovoran je Skupštini. U ovom kontekstu, rad parlamentarnog odbora za nadzor javnih finansija zasniva se na izveštajima ovog stručnog organa, koji predstavlja "desnu ruku" parlamenta.

5.2.2. Odbor za nadzor javnih računa (OJR)

Rad parlamenta sa budžetom uobičajeno ima nekoliko faza. Prvo, parlament glasa o predloženom budžetu podnetom od strane vlade, nakon toga prati sprovođenje budžeta, i na kraju parlament treba da razmotri da li se budžet primenjuje u skladu sa njegovim željama. Revizija računa tradicionalno se sprovodi od strane organa koji se razlikuje od legislature, u nekim slučajevima suda ili glavnog revizora. Međutim, parlament je taj kome se daje zadatak da razmotri rezultate date revizije. Dok neke legislature nemaju unapred utvrđen odbor koji obavlja ovu funkciju, mnoge legislature uspostavile su Odbore za nadzor javnih računa u ovu svrhu.

³⁸ Za pojediniosti o preispitivanju nacrta budžeta i troškova vlade, pogledajte: Međuparlamentarni savez, Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku. Vodič ka dobroj praksi, (Ženeva: Međuparlamentarni savez, 2006, str. 140.

³⁹ „Poslovnik Rada Skupštine Kosova“, Pravilo 51, Odbor za Budžet i Finansije

⁴⁰ Komentari pruženi tokom sastanka sa članom Odbora za budžet i finansije, održanim 4. juna 2008.

Postoji globalni trend ka većoj otvorenosti prema vladinim finansijama.⁴¹ Ovo se zasniva na verovanju da transparentne budžetske prakse mogu osigurati da će finansijska sredstva prikupljena od strane države u javnu svrhu biti potrošena na način obećan od strane vlade, svodeći na maksimum koristi date potrošnje. Jedna ključna komponenta transparentnog sistema dodeljivanja resursa obuhvata nezavisno garantovanje integriteta izrade javnog budžeta posredstvom procesa revizije, i preispitivanja njegovih rezultata od strane predstavnika naroda, u parlamentu. Reforme sprovedene u Britaniji 1861. godine dovele su do stvaranja PAC-a a mnoge druge zemlje Komonvelta primenjivale su ovaj model nadalje. Dugo je priznata istorijska činjenica da PAC ima tendenciju da bude jedan od najstarijih od svih parlamentarnih odbora što naznačuje njegov značaj kao zakonodavnog organa za finansijski nadzor i pregled.

Poslovnici o radu parlamenata koji važe na sve odbore takođe važe i na PAC, sa izuzetkom posebnih izuzetaka ili dodataka. U celosti gledano, glavna dužnost PAC-a jeste da ispita izveštaje glavnog revizora. Ali se odbor razlikuje od većine drugih odbora u smislu da je sprečen da dovodi u pitanje mudrost politike koja leži u osnovi i pruža informacije o javnoj potrošnji. Nasuprot tome, od istog se traži da ispita da li je potrošnja izvršena u skladu sa namerama i očekivanim standardima legislature, i da li je dobijena vrednost za novac koji je potrošen. Njegove glavne funkcije jesu da se pobrine da se javni novac iskoristi u svrhu propisanu od strane Parlamenta.

Odnos između parlamenta i institucije za reviziju varira između sistema. U vestminsterskoj tradiciji, PAC predstavlja glavni auditorijum glavnog revizora, i od presudnog je značaja da se održava srdačan odnos između oba. Dok OJR zavisi od visoko-kvalitetnog izveštavanja o reviziji kako bi bio efektivan, glavni revizor sa druge strane zahteva efektivan OJR kako bi osigurao da odeljenja uzmu u obzir rezultate revizije na ozbiljan način. Ova uzajamna zavisnost podvučena je u slučajevima u kojima je glavni revizor statutom, učinjen službenikom parlamenta. Svi izveštaji glavnog revizora upućeni su parlamentu, a glavni revizor ili njegov predstavnik prisustvuje zasedanjima OJR-a. U nekim slučajevima, OJR može zahtevati od glavnog revizora da sprovede posebnu istragu, a glavni revizor nema nikakvo diskreciono pravo i mora učiniti isto.⁴² Nedavno, institucije za sprovođenje revizije takođe su imale tendenciju da razviju veću *ad hoc* savetodavnu funkciju, u sklopu koje legislatura zahteva savete ili komentare o konkretnim pitanjima koja se razmatraju. Posebno, u odsustvu ili nedostatku posvećenih istraživačkih kapaciteta legislature, ovo može proširiti pristup parlamenta nezavisnoj stručnoj analizi.⁴³

Tačan sadržaj rada OJR-a zavisi u velikoj meri od onoga što dobije od institucije koja sprovodi reviziju. U nedavnoj anketi, 85 procenata OJR-ova naznačuju da njihov rad uglavnom zavisi od izveštaja glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora predstavlja glavni izvor dostupan odboru, i prati rad OJR-a na tekućoj osnovi. U nekim slučajevima, Ministarstvo finansija takođe pruža mogućnost zvaničnicima da prate i pružaju podršku u radu odbora. Ovakva podrška može obuhvatati i obavezu odgovora na pitanja upućena od članova odbora.

5.2.3. Najbolje prakse funkcionisanja odbora za nadzor javnih računa

U većini parlamenata i kao što je po svemu sudeći slučaj u većini drugih odbora, srazmera članova iz vlade i iz opozicije odražava srazmeru koja postoji u domu. U mnogim parlamentima postoji dugogodišnja tradicija da predsedavajući OJR-a mora da bude poslanik iz reda opozicije.

⁴¹ Svetska banka (2002), Ojačavanje nadzora od strane legislatura. Prem Notes. broj 74

⁴² Stapenhurst, Rick (2004) Dobro upravljanje, parlamentarni nadzor i finansijska odgovornost. Razmatranje budžeta od strane parlamenta, Institut Svetske banke

⁴³ Wehner, Joachim (2002) Najbolje prakse Odbora za nadzor javnih računa. Institut za demokratiju u Južnoj Africi. Najbolje prakse Odbora za nadzor javnih računa, Keptaun.

Predsedavajući mora da osigura neometano i efektivno funkcionisanje odbora. U konkretnom smislu, predsedavajući OJR-a odgovorni su za utvrđivanje dnevnog reda odbora, obično u konsultaciji sa odborom i glavnim revizorom. Tradicija u mnogim parlamentima favorizuje jednoglasnost odluka OJR-a, ali u specifičnim slučajevima izveštaji OJR-a mogu sadržati gledište manjine koja se ne slaže sa sadržajem izveštaja. Međutim, članovi odbora trebalo bi da pokušaju da postignu konsenzus iz razloga što će isto ojačati uticaj izveštaja. U načelu, sastanci i rasprave OJR-a otvoreni su za medije i za opštu javnost.

Glavni mehanizam za preispitivanje izveštaja o reviziji jesu pretresi, na kojima se svedoci pozivaju pred odbor kako bi odgovorili na pitanja postavljena od strane članova o ključnim istaknutim pitanjima. OJR bi trebalo da planira svoj program pažljivo u konsultaciji sa glavnim revizorom, kako bi objavljivanje izveštaja bilo sinhronizovano sa parlamentarnim pretresima. Pojedinačni članovi odbora trebali bi da imaju mogućnost da postave pitanje svedocima. U nekim slučajevima, na pravo svakog člana da postavi pitanje primenjuju se vremenska ograničenja. U Britaniji na primer, OJR Donjeg doma omogućava predsedavajućem 30 minuta za postavljanje pitanja, na početku sednice. Nakon toga, svaki redovan član odbora ima najviše 15 minuta na raspolaganju da postavi svoja pitanja.

Nakon što su završeni pretresi i prikupljeni neophodni materijali, obično je odgovornost predsedavajućeg OJR-a da izradi izveštaj, u bliskoj saradnji sa službenikom odbora. Nacrta izveštaja razmatra se u OJR-u, gde bilo kakva promena može biti predložena, i prihvaćena ili odbačena. Izveštaji OJR-a obično se razmatraju i odobravaju tokom plenarnih sednica. U većini parlamenata, izveštaji OJR-a otvoreni su za medije i javnost. Sa druge strane, uobičajena je praksa da izveštaji OJR-a budu praćeni formalnim odgovorom vlade u određenom vremenskom periodu. Kako bi se osigurao odgovor na konkretne zabrinutosti OJR-a, u nekim parlamentima OJR prati određeno pitanje zahtevanjem periodičnih izveštaja kako bi izmerio ostvareni napredak i primenu njegovih preporuka.

Do sada, u Skupštini Kosova, uloga OJR-a obavljana je od strane Odbora za budžet i finansije, koji je preplavljen velikim brojem predloga zakona u proceduri, analiziranjem budžetskih implikacija svakog predloga zakona podnetog Skupštini i pripremom skupštinskog budžeta. Imajući u vidu odsustvo vremena i kvalifikovanog osoblja, Odbor za budžet i finansije nije bio u mogućnosti da efikasno vrši svoju nadzornu ulogu time što nije razmatrao vladine tromesečne izveštaje o troškovima niti izveštaj o reviziji pružen od strane Kancelarije glavnog revizora. Takođe, imajući u vidu da Odborom za budžet i finansije predsedava član iz vladajućih partija i da iste takođe imaju većinu članova u njenom sastavu, čini se da postoji mali nivo političke volje i zainteresovanosti da se primeni nadzorna funkcija.⁴⁴

Anketa sprovedena od strane NDI-a 2007. godine, pokazala je da više od 40% poslanika veruje da Skupština ne poseduje neophodna sredstva i kapacitete da izvrši nadzor nad svojim budžetskim troškovima. Potreba za uspostavljanjem OJR-a, istaknuta je od strane NDI-a 2006. godine kod nekadašnjih članova Odbora za budžet i finansije, ali u to vreme, koalicione partije nisu pokazale voljnost i zainteresovanost za uspostavljanje OJR-a. Međutim, uspostavljanje OJR-a nedavno je istaknuto tokom debate i pripreme za izradu novog Poslovnika o radu, uglavnom od strane međunarodnih organizacija koje podržavaju rad Skupštine. Nakon što bude uspostavljen, postoji dosta toga što treba da bude urađeno u nastojanju da se uspostavi u potpunosti organizovan i efikasan Odbor za nadzor javnih računa.

Preporuke:

- Skupština Kosova treba da uspostavi OJR, kao zaseban funkcionalan odbor;

⁴⁴ Komentari pruženi od strane opozicionog člana Odbora za budžet i finansije, tokom sastanka održanog 2. juna 2008.

- Nadležnost OJR-a treba da bude konkretno definisana novim Poslovníkom;
- Treba uspostaviti i održavati srdačan odnos između OJR-a i KGR-a;
- Sekretarijat Skupštine treba da osigura da OJR poseduje dobre i dovoljne resurse;

5.2.4. Parlamentarni nadzor bezbednosnog i obaveštajnog sektora

Na plenarnoj sednici održanoj 14. septembra 2006, Skupština Kosova usvojila je predlog tadašnjeg Odbora za spremnost za vanredne situacije da preobrati i ponovo imenuje ovo parlamentarno telo u Odbor za bezbednost. Ovom prilikom, Skupština je glasala kako bi odobrila uslove mandata ovog novog odbora, pružajući mu sveobuhvatna nadzorna ovlašćenja nad policijom, obaveštajnim sektorom i drugim akterima na polju bezbednosti.

U sadašnjem mandatu Skupštine Kosova, ovaj odbor promenio je svoj naziv u Odbor za unutrašnje poslove i bezbednost sa mandatom da daje savete i preporuke Skupštini o zakonodavstvu, odlukama i vladinim praksama koje se odnose na bezbednost stanovništva i upotrebu sile od strane relevantnih aktera na polju bezbednosti⁴⁵.

Brza tranzicija Odbora za unutrašnje poslove i bezbednost dogovorena je kako bi odražavala sve veći broj političkih događanja na Kosovu. Takođe se može sagledati kao opunomoćujuća inicijativa na strani Skupštine da preduzme vodeću ulogu u kapacitetima nadzora pitanja u vezi sa bezbednošću. Međutim, imajući u vidu neposredne planove o stvaranju Kosovske snage bezbednosti sa njihovim sopstvenim Ministarstvom, kao i obaveštajnih službi, od suštinskog je značaja da Skupština vrši svoje nadzorne funkcije, kako bi osigurala demokratsku kontrolu nad bezbednosnim mehanizmima⁴⁶. Štaviše, pod-odbor za obaveštajna pitanja trebalo bi pažljivo da razmotri stvaranje Obaveštajne agencije.

Preporuke:

- Podstaći Skupštinu da brzo pristupi stvaranju Odbora za Kosovsku snagu bezbednosti i pod-odbora za obaveštajna pitanja, kako bi bilo pruženo dovoljno vremena za institucionalno ojačavanje nadzornih mehanizama ovih sektora;
- Osigurati da novi Odbor za Kosovsku snagu bezbednosti predvodi član opozicije, što će uvećati demokratski nadzor, transparentnost i odgovornost u skladu sa međunarodno priznatim standardima ljudskih prava.

5.2.5. Saradnja sa drugim nezavisnim institucijama

Zakonodavci takođe mogu uspostaviti institucije izvan legislature – kao što je ombudsman, glavni revizor i Agencija za borbu protiv korupcije – kako bi mu pomogle u zakonodavnom nadzoru. Njihov rad oslobađa zakonodavce određenog tereta nadzora, koji u velikoj meri zahteva neprekidno preispitivanje i brižljivo poklanjanje pažnje pojedinostima. U tom smislu, oni mogu biti koristan i verodostojan izvor informacija.

Detaljno preispitivanje izveštaja institucija koje su shodno zakonu obavezne da izveštavaju Skupštinu o svom radu odnosno njene parlamentarne odbore i na plenarnoj sednici, značajno je za transparentnost i pravni rad ovih tela. U tom smislu, parlament može odreagovati menjanjem

⁴⁵ Pogledajte www.assembly-kosova.org za detaljnije informacije.

⁴⁶ Za sveobuhvatne informacije o pitanjima demokratske kontrole oružanih snaga molimo vas pogledajte DCAF (2003) "Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti – Načela, mehanizmi i prakse", Ženeva

ili prilagođavanjem novih pravnih rešenja i/ili preporukama kojima može da poboljša rad ovih institucija i čak rad izvršnog i zakonodavnog ogranka vlasti, u okviru važećeg zakona.⁴⁷

Jedna od najznačajnijih mera suzbijanja korupcije jeste organizovanje rada tela koja sprečavaju sukobe interesa lica koja se nalaze na javnim funkcijama na državnom nivou i na višim funkcijama u opštinama. Sistematski rad u ovoj oblasti i rezultati ovog rada mogu se iskoristiti kao napor za suzbijanje korupcije u celom društvu. U tom smislu, važno je deklarisanje bogatstva zvaničnika i kontrola datog izveštaja tokom vremena kada se lice nalazilo na svojoj funkciji i nakon određenog vremenskog perioda nakon što je dato lice napustilo svoju funkciju. Takođe je važno da se uspostavi i izvrši kontrola aktivnosti javnih zvaničnika koji imaju za cilj da pridobiju finansijske koristi i koje su, pod određenim okolnostima, dozvoljeno paralelno sa njihovom funkcijom.

U interesu je svih građana da Skupština odigra samopouzdaniju ulogu u strategiji borbe protiv korupcije. U tom smislu, Skupština bi trebalo da podstakne odobravanje opšte političke platforme npr. u obliku rezolucije, usmerene ka koordinaciji napora za suzbijanje korupcije i aktivnosti svih relevantnih organa i pobrinuti se da postoji mogućnost uspostavljanja nezavisnog organa koji će pomno pratiti situaciju na ovom polju.

Preporuke:

- Jasno definisati u Poslovniku Rada izveštaj nezavisnih institucija u Skupštini;

5.3. Predstavnička funkcija

Predstavljanje je od suštinskog značaja za demokratsko funkcionisanje zakonodavnog organa. Legislatura koja nije reprezentativna i odgovorna narodu podriiva prirodu demokratije u zemlji. "Demokratija može biti ostvarena samo kada zakonodavci imaju volju, sposobnost i informacije da donesu odluke koje odražavaju interese i potrebe društva. Takođe, narod mora imati volju, sposobnost i informacije da prenese svoje potrebe i interese legislaturi, kako bi procenio učinak zakonodavaca i njihovih partija i nagradio ili kaznio njihove radnje"⁴⁸.

Tokom ocene predstavničke funkcije legislature, uzeta su u obzir tri kriterijuma. Prvo, praćenje parlamentarnih postupaka od strane građana, drugo je pristup građana preciznim i blagovremenim informacijama o radu Skupštine i treće, interakcija građana sa poslanicima (rad sa biračima);

5.3.1. Praćenje parlamentarnih postupaka od strane građana

Građani Kosova mogu pratiti rad plenuma posredstvom direktnog prenosa sa nacionalne javne TV stanice (RTK). Ukoliko se sednice održavaju nakon 17:00 časova, javna TV stanica prekida svoj prenos i nastavlja sa uobičajenom programskom šemom. Specijalni TV kanal koji bi emitovao parlamentarni postupak ne predstavlja veoma realistično rešenje na Kosovu danas, ali drugi TV kanal na nacionalnoj radio-difuznoj televiziji, koje bi, između ostalog, pokrивao rad Skupštine, trenutno predstavlja najbolje rešenje. Najjeftinije rešenje bilo bi direktno emitovanje video sadržaja preko interneta, ali se ova opcija može osporiti činjenicom koliko Kosovaca danas ima pristup internetu. Sastanci odbora se nikada ne emituju uživo i veoma su slabo obuhvaćeni reportažama novinara, akreditovanih za rad u Skupštini.

⁴⁷ Nezavisne institucije na Kosovu, kao što je to slučaj u drugim demokratijama, predstavljaju nezavisna tela koja obavljaju funkcije nadzora i uređivanja. Iste mogu grubo biti podeljene u dve vrste tela: 1) nezavisne institucije za dobro upravljanje i ljudska prava koje vrše nadzornu funkciju nad vladom i uobičajeno nemaju značajne sopstvene prihode; i 2) nezavisne agencije i regulatori koji obavljaju regulatornu ili funkciju izdavanja dozvola za rad i često prikupljaju nadoknade za isto.

⁴⁸ "USAID-ov priručnik o ojačavanju zakonodavstva", (2000) Centar za demokratiju i upravljanje, Vašington DC

Kada građani iznesu zainteresovanost da prate rad plenuma ili sastanke odbora unutar zgrade, oni moraju da podnesu taj zahtev skupštinskoj službi i verovatno će biti odbijeni usled veoma ograničenog prostora u “galeriji”, koja je ponekada puna predstavnika različitih stranih predstavništava u Prištini kao i organizacija koje podržavaju rad Skupštine. Situacija sa sastancima Odbora čak je gora. Oni se obično održavaju u salama za konferencije bez ikakvog prostora za javnost.

Opšta javnost obično se obaveštava o sledećoj plenarnoj sednici, neposredno nakon sastanka Predsedništva kada Skupština izda glavne zaključke sastanka. Što se tiče sastanka Odbora, jedino mesto za ovakvu vrstu informacija dostupno je na zvaničnom veb sajtu Skupštine, gde takođe možete dobiti dnevni red sastanka.

Još jedan primer interakcije sa građanima, takozvana “Nedelja Skupštine”, primenjena je po prvi put juna 2007. godine i ponovo će biti organizovana septembra 2008. Tokom ovih nedelja, grupa poslanika posetila je različite regione na Kosovu i sastala se sa građanima. Tim za ocenu veruje da održavanje ovakvog događaja, jednom godišnje, može jedva biti smatrano interaktivnom aktivnošću i predlaže učestalije održavanje događaja (svakog drugog meseca, bi bilo bolje).

Skupština Kosova takođe treba da otvori “Centar za posetioce”, gde građani mogu više da se upoznaju sa radom Skupštine, njenim istorijatom itd. Kancelarija za odnose sa medijima trebalo bi da bude zadužena za ovaj odsek.

Preporuke:

- Uspostaviti jednostavnije postupke u okviru kojih građani mogu da zahtevaju da prisustvuju plenarnim sednicama i sastancima odbora;
- Organizovati “Nedelju Skupštine” na redovan i učestaliji način. Po jedan događaj na svaka tri meseca predstavljao bi dobru polaznu tačku;
- Skupština Kosova treba da otvori “Centar za posetioce” koji bi služio spoljnim posetiocima u zgradu Skupštine, kako bi saznali nešto više o Skupštini, njenom istorijatu itd;

5.3.2. Pristup građana preciznim i blagovremenim informacijama

Građani se obaveštavaju o događanjima u Skupštini posredstvom reportaža TV stanica i iz dnevnih novina. Ukoliko su zainteresovani za detaljnije informacije, mogu pogledati zvaničan veb sajt Skupštine koji sadrži kratke preglede plenarnih sednica i sastanaka odbora tog dana. Na zvaničnom veb sajtu, mogu se naći i zakoni koji su usvojeni od strane Skupštine i koji su već proglašeni.

Transkripti sa plenarnih sednica tek su počeli da se stavljaju na raspolaganje javnosti, iako sa zakašnjenjem od tri nedelje. Objavljivanje glasova i dalje nailazi na tehničke poteškoće, uprkos političkoj volji sadašnjeg rukovodstva Skupštine da se objave rezultati glasanja i glasovi pojedinačnih poslanika⁴⁹.

Sistem praćenja zakonodavstva ne postoji, iako bi mogao biti pokrenut posredstvom postojećeg sistema za upravljanje dokumentacijom (SUD) Skupštine. Ovaj sistem omogućava svakom građaninu da prati svo zakonodavstvo koje se nalazi u parlamentarnom postupku, izmene kao i izveštaje odbora o konkretnim delovima zakonodavstva. Tim za ocenu preporučuje da Skupština, u cilju uvećavanja transparentnosti parlamentarnih postupaka kao i u cilju dobijanja

⁴⁹ Na početku plenarne sednice 15. februara 2008, predsednik Skupštine Krasniqi najavio je objavljivanje rezultata glasanja i glasova pojedinačnih poslanika, od te sednice pa nadalje.

doprinosu od građana, građanskog društva i drugih aktera o zakonodavstvu u parlamentarnom postupku, primeni sistem praćenja zakonodavstva⁵⁰.

Skupština objavljuje svoj bilten na periodičnoj osnovi (svaka tri meseca) ali joj je potreban bolji plan raspodele, pošto se isti može naći samo u prostorijama Skupštine. Još jedna dobra inicijativa potekla je od Kabineta prethodnog predsednika Skupštine neposredno pre uručivanja ove funkcije novom predsedniku Skupštine. U okviru ove inicijative izrađena je publikacija pod nazivom "Smernice za nove poslanike". Druge publikacije uglavnom se pokreću i finansiraju od strane međunarodnih organizacija koje podržavaju rad Skupštine. Tim za ocenu preporučuje da Skupština uspostavi zasebnu budžetsku stavku za različite publikacije, sa ciljem obaveštavanja opšte javnosti o radu Skupštine i obrazovanju građana o parlamentarnim postupcima i činjenja da isti budu svesni svojih prava kao građana Kosova, da budu obavešteni o radu Skupštine i, što je još važnije, da postanu upoznati o zakonodavstvu i načinu na koji mogu da pruže svoj doprinos.

Preporuke:

- Rukovodstvo Skupštine trebalo bi da uloži dodatne napore da osigura poštovanje svojih odluka donetih na početku ove legislature, o objavljivanju glasova i transkripta sa sastanaka na blagovremeni i odgovarajući način;
- Pokrenuti sistem praćenja zakonodavstva, korišćenjem postojećeg sistema za upravljanje dokumentacijom.
- Uspostaviti zasebnu budžetsku stavku za različite publikacije u cilju obaveštavanja opšte javnosti o radu Skupštine;

5.3.3. Interakcija građana sa zakonodavcima

U parlamentarnoj demokratiji, poslanici se biraju direktnim glasovima građana, usled čega je održavanje veze sa građanima od suštinskog značaja za njihovu političku karijeru. Izborni sistemi mogu pružiti jače ili manje podstreke za komunikaciju između poslanika i građana dok drugi mogu podstaći snažniju vezu sa njihovim političkim partijama i partijskim vođama.

Kosovski izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom podstiče snažniju vezu sa političkom partijom umesto sa biračima. Uprkos ove činjenice, i dalje je neophodno da se pronađu zajedničke tačke, poštovanjem prirode društva u kome bi poslanici na sistematski način bili povezani sa biračima (u njihovim rodnim gradovima, regionima ili mestima u kojima poslanici trenutno žive).

Ojačavanje veza između izabranih predstavnika i građana Kosova postalo je prava zabrinutost među političkim partijama uopšteno i poslanicima konkretno. Prethodna legislature bila je svedok niza inicijativa preduzetih od strane pojedinačnih poslanika za otvaranje kancelarija za kontakt sa biračima u pokušaju dopiranja do birača. Od otvaranja prve kancelarije za kontakt sa biračima (od strane poslanika Gjylnaze Sylu novembra 2005), otvoreno je sedam drugih kancelarija⁵¹. 14 poslanika uključeno je u rad osam kancelarija za kontakt sa biračima širom Kosova.

Novi poslanici aktuelne legislature pokazuju inicijativu za otvaranje kancelarija za kontakt sa biračima. Poslanici Donika Kadaj i Myrvete Pantina tokom prvih meseci treće legislature,

⁵⁰ Kosovski Institut za Istraživanje i Dokumentaciju (KIPRED i Misija OEBS-a na Kosovu (2007) "Građansko društvo i zakonodavni proces na Kosovu – Analitička studija na kraju drugog mandata Skupštine Kosova", Prishtinë/Priština

⁵¹ Fehmi Mujota (PDK), Berat Luzha (PDK), Bajrush Xhemali (PDK), Safete Hadergjonaj (PDK), Hajredin Hsyeni (PDK), Genc Gorani (ORA) i grupa poslanika iz Đakovice

otvorile su svoje kancelarije za kontakt sa biračima u zgradama skupština opština⁵². Međutim, ove kancelarije nisu primile nikakvu institucionalnu podršku od Skupštine Kosova i nisu imale nikakve resurse da na odgovarajući način odgovore na zabrinutosti građana koji posećuju ove kancelarije. Ne zalazeći dalje u ove nedostatke, postojeće kancelarije za kontakt sa biračima nisu održive.

Tim za ocenu identifikovao je tri glavna izazova u angažovanju poslanika na odnosima sa biračima:

1. Tempiranje i priroda njihovih obaveza u parlamentu bilo kog konkretnog dana, nedelje ili meseca.
2. Od poslanika se veoma često traži da pruže pomoć po pitanjima izvan obima njihovog mandata – tj. zahtevi za zaposlenje i pružanje finansijske pomoći.
3. Treći i glavni izazov jeste odsustvo institucionalne podrške za poslanike.

Prvi izazov može biti rešen usvajanjem Godišnjeg plana rada Skupštine na početku svake godine, dok se na drugi može odgovoriti time što će poslanici objasniti građanima ograničenja svoje nadležnosti. Objavljivanje letaka tipa “Šta vaš poslanik može učiniti za vas” može biti veoma korisno. Treći izazov zahteva političku volju rukovodstva Skupštine kako bi se uspostavila zasebna budžetska stavka za kontakt svakog poslanika sa biračima. Uopšteno prihvaćen standard za funkcionisanje demokratskih legislatura jeste da legislatura pruži zakonodavcima dovoljne resurse kako bi isti imali mogućnost da ispune svoje ustavne odgovornosti, koje obuhvataju i putovanje do i iz njihovih izbornih jedinica⁵³.

Budžet izdvojen za Skupštinu trebalo bi da predvidi određena sredstva za iznajmljivanje prostorija i za minimalnu administrativnu podršku. U idealnim okolnostima, svaki poslanik bi imao svoju kancelariju u jednom delu zemlje i ista bi bila otvorena u određenom terminu i o tome bi javnost trebalo da bude obavještena. Trenutno, ovakvo rešenje nije realno za Kosovo ali, imajući u vidu da je osnovna uloga poslanika da predstavlja birače, neophodno je načiniti prvi korak i istim inicirati i podstaći kontakte između poslanika i birača.

Preporuke:

- Podstaći i podržati poslanike u uspostavljanju kontakata sa biračima;
- U tri naredne godine, uspostaviti zasebnu budžetsku stavku za kontakt sa biračima, počevši od pokrivanja putnih troškova za odlazak i dolazak u izbornu jedinicu a u sledećim godinama obuhvatiti i troškove rada kancelarije za kontakt sa biračima;
- Utvrditi dan u svakoj nedelji u Godišnjem planu rada Skupštine za kontakt sa biračima. U normalnim okolnostima, nijedna plenarna sednica niti sastanak odbora ne bi trebalo da se održavaju tog dana. Predsedništvo Skupštine moglo bi se sastajati tog dana;

⁵² Donika Kadaj otvorila je svoju kancelariju u Opštini Istok a kancelarija Myrvete Pantina funkcioniše u Opštini Vučitrn.

⁵³ Nacionalni demokratski institut, Međuparlamentarni savez, Parlamentarno udruženje Komonvelta (2007) “Minimalni međunarodni standardi za funkcionisanje demokratskih legislatura”, Vašington DC

6. RAD SKUPŠTINE KOSOVA

Radom Skupštine Kosova upravlja se kroz različite organe i grupe koje imaju svoje zasebne odgovornosti. Ovo poglavlje izvršiće analizu i pružiće preporuke o radu predsednika i Predsedništva, poslaničkih grupa, parlamentarnih odbora, poslanika, generalnog sekretara i skupštinske administracije.

6.1. Predsednik i Predsedništvo

Neophodna je bolja organizativna struktura za efikasnije funkcionisanje Skupštine Kosova. Kako bi se postigla ta faza, Skupština bi trebalo da bude sastavljena od organa koji garantuju primenu njenih ovlašćenja i u skladu su sa njenim Ustavom⁵⁴. Ovi organi jesu sledeći: predsednik Skupštine, potpredsednici Skupštine, parlamentarni odbori, poslaničke grupe kao i generalni sekretar i javna služba. Aktuelna organizativna struktura Predsedništva Skupštine Kosova mora proći kroz promene, kako bi bila usklađena sa odredbama novog Ustava⁵⁵.

Prema novom Ustavu, nadležnosti Predsedništva će se ograničiti. Novo Predsedništvo koja će biti sastavljeno od Predsednika i pet zamenika Predsednika, koji će biti nadležni za administrativno funkcionisanje Skupštine. Do sledećih parlamentarnih izbora, sadašnje predsedništvo će ostati nepromenjeno sa punim postojećim mandatom.⁵⁶

Imajući u vid da će od sledećeg mandata, Predsedništvo odigrati drugu ulogu i imati drugačije nadležnosti, potrebna je transformacija Predsedništva i definisanje uloge šefova parlamentarnih grupa u opštoj organizaciji rada Skupštine.

Jedan od načina adresiranja ovog izazova je osnivanje novog skupštinskog organa nazvan Kolegijum predsednika Skupštine. Poslovnik o radu mogao bi definisati Kolegijum Skupštine kao organ odlučivanja koji je sastavljen od predsednika, potpredsednika, šefova poslaničkih grupa, generalnog sekretara i predstavnika Vlade.

Glavne odgovornosti ovakvog organa bile bi da priprema i usvaja godišnji raspored rada – ukoliko ovo ne bude urađeno od strane plenuma – i da priprema dvomesečne osnovne planove rada. Stoga, uključivanjem Kolegijuma, šefovi poslaničkih grupa imali bi veći uticaj i preuzeli bi na sebe veći broj odgovornosti za efikasan rad u parlamentarnim odborima i u plenumu.

Do sada, šefovi poslaničkih grupa pozivani su da prisustvuju sednicama Predsedništva, ali je njihova uloga bila ograničena na onaj deo sastanka koji se odnosio na utvrđivanje dnevnog reda. Čak i tada, šefovi su više obavestavani o dnevnom redu nego što je od njih traženo da učestvuju u utvrđivanju dnevnog reda. Čini se da isti nisu imali bilo kakvu značajniju ulogu u procesima odlučivanja. Predloženi Kolegijum Predsednika Skupštine će omogućiti jednaka prava i uticaj na rad Kolegijuma.

Ovakvi Kolegijumi postoje u većini demokratskih parlamenata. Obično, sastancima predsedava predsednik, dok šefovi poslaničkih grupa imaju stvarnu moć tokom procesa odlučivanja. U Parlament Belgije, se naziva “Konferencija Predsednika” i sastavljena je od predsednika, potpredsednika i šefova svih poslaničkih grupa.⁵⁷ Kolegijum služi za konsultacije oko pripreme

⁵⁴ “Ustav Republike Kosovo” koji se može naći na <http://www.kushtetutakosoves.info>

⁵⁵ Ibid;

⁵⁶ “Ustav Republike Kosovo”, Article 161.2, Prelazne Odredbe;

⁵⁷ Komora Zastupnika, , Reglement, Oktobar 2003, Brisel, član 14;

plenarnih sednica, određivanje dnevno-glasovnog reda, pripremu plana rada i ostala pitanja uticajna za rad i funkcionisanje Parlamenta.

U većini parlamenata, kolegijumi odlučuju na osnovu glasova šefova poslaničkih grupa, koji odražavaju broj mesta koja njihova grupa ima u parlamentu. Predsedavajući odbora Doma i druga lica pozvana od strane predsednika mogu prisustvovati zasedanjima Kolegijuma, bez prava glasa.

Preporuke:

- Šefovima poslaničkih grupa treba dati veća ovlašćenja u postupcima rada aktuelnog Predsedništva Skupštine, posebno prilikom utvrđivanja dnevnog reda sednica
- U novom Poslovniku Rada, konkretno treba da bude utvrđena administrativna funkcija sledećeg Predsedništva predviđena Ustavom,
- Restrukturirano Predsedništvo i njegova izmenjena ovlašćenja u sledećem mandatu, “prokrčiće put” za uspostavljanje Kolegijuma, čime će se šefovima poslaničkih grupa pružiti naprednija uloga u procesu odlučivanja.

6.2. Poslaničke grupe

U Skupštini Kosova, većina poslanika organizovana je po poslaničkim grupama, koje predvode njihovi šefovi koji ih zastupaju tokom određenih postupaka rada Skupštine i u nekim njenim organima. Međutim, za sada Predsedništvo Skupštine igra najznačajniju ulogu.

Jedna od identifikovanih praznina jeste odsustvo ekspertize ili administrativne podrške koja bi dotakla specifične probleme i interese poslaničkih grupa. Ova praznina jasno se odražava na kvalitet njihovog rada u zakonodavnom procesu, u nadzornoj ulozi pa čak i tokom planiranja i organizovanja opšteg parlamentarnog rada. Ovo je mnogo primetljivije kod poslanika iz reda opozicije i poslaničkih grupa u opoziciji. Trebalo bi napomenuti, međutim, da uloga opozicije i partnera u vladajućoj koaliciji do sada nije bila jasno razgraničena, usled zajedničke težnje za rešavanjem statusa Kosova. Međutim, postoji potreba da se u bliskoj budućnosti stvore odgovarajući radni uslovi za opoziciju, u skladu sa standardima parlamentarne demokratije.

Kako bi poslanici radili efikasno, potrebno je da se razradi plan pružanja stručne i administrativne podrške. Isti je takođe neophodan i za poslaničke grupe. Štaviše, neophodno je postojanje potrebnog kancelarijskog prostora i sredstava iz skupštinskog budžeta. Konačan cilj trebalo bi da bude da se obezbede sredstva jednaka iznosu plate poslanika, koja bi bila iskorišćena za angažovanje stručnjaka ili za finansijsku ekspertizu (odnosno reviziju nacrtu zakona, izmene ili mišljenja na nacrtu zakona).

Svaka poslanička grupa trebalo bi da ima sekretara, jednog stručnog asistenta i jednog administrativnog asistenta. Jedan dodatni stručni asistent trebalo bi da bude pružen svakoj grupi na svakih pet poslanika iznad osnovnog minimuma. Pošto se osoblje poslaničkih grupa odabira od strane grupe u pitanju, ne postoji nikakvo očekivanje da će isti biti politički nepristrasni što predstavlja razlog da se isti zapošljavaju samo na mandat Parlamenta odnosno za vreme postojanja datih poslaničkih grupa. Ovakva rešenja osiguravaju da po gašenju poslaničkih grupa, ne postoji nikakvo politički opredeljeno osoblje zaposleno u Skupštini. Oni koje rade na ugovoru na određeno vreme trebalo bi da budu plaćeni nešto bolje u odnosu na one koji rade na ugovore na neodređeno vreme u centralnoj administraciji Skupštine.

Svake godine političke partije dobijaju finansijska sredstva iz skupštinskog budžeta pod budžetskom stavkom “Fonda za potpomaganje demokratizacije”. U cilju finansiranja gore pomenutih dodatnih resursa za funkcionisanje poslaničke grupe, značajniji procenat sredstava koji partija prima iz “Fonda za potpomaganje demokratizacije” treba biti dodeljen poslaničkim

grupama zajedno sa internim budžetskim propisima koji uređuju način potrošnje ovih finansijskih sredstava.

Uzimajući u obzir činjenicu da novac za rad Skupštine i samim tim podrška za rad poslaničkih grupa dolaze od kosovskih građana, posebna pažnja trebalo bi da bude poklonjena na zakonitost, transparentnost i odgovornost načina potrošnje ovih budžeta.

Takođe, u cilju uvećavanja efikasnosti i kvaliteta rada poslaničkih grupa, savetuje se da svaka od ovih grupa ima svoj poslovnik o radu ili neki drugi regulatorni akt. Ovaj akt bi definisao organizativna pitanja i uspostavio bi okvir u okviru koga bi poslaničke grupe mogle da sprovede svoj rad, razjasnio bi prava i odgovornosti poslanika/članova grupe, pitanja stručne podrške i druga relevantna pitanja. Poslaničke grupe moraju izdvojiti vreme za njihov zajednički rad, koje bi trebalo da bude utvrđeno godišnjim rasporedom.

6.2.1. Neformalna ženska parlamentarna grupa

Neformalna ženska parlamentarna grupa je prva “grupa interesa” osnovana u Skupštini Kosova, u Julu 2005. Aktivnosti Grupe su fokusirana na “polne analize” nacrta zakona, uključujući Kosovski Konsolidovani Budžet i monitorisanje implementacije zakona osetljiva na polna pitanja, (na primjer Zakon o Radu, Zakon o Zdravstvu itd).

Grupe interesa, kao neformalna ženska parlamentarna grupa, trebalo bi biti potstićene i podržane od strane parlamentarnog liderstva, jer obogaćuje parlamentarni život i nudi alternativu za podzastupljene grupe u pokretanju njihovih pitanja. Kao što je precizirano u članu 4.2. Medjunarodne Konvente za Civilna i Politička Prava “...svaki poslanik treba imati pravo pridruživanja formalnih ili neformalnih grupa poslanika s ciljem postizanja zajedničkog interesa...”

Preporuke:

- Pripremiti razvojni plan pružanja stručne i administrativne pomoći poslanicima i poslaničkim grupama sa definisanim početnim/završnim datumima;
- Političke partije se podstiču da uvećaju dodeljivanje finansijskih sredstava dobijenih iz “Fonda za potpomaganje demokratizacije” za rad njihovih poslaničkih grupa;
- Definisati jasna pravila o odgovornoj potrošnji sredstava posvećenih za poslaničke grupe i podnositi izveštaje o njihovoj potrošnji;
- Izraditi godišnji raspored rada poslaničkih grupa na osnovu rasporeda rada Skupštine;
- Poslaničke grupe treba da usvoje svoj Poslovnik o internoj organizaciji grupa.

6.3. Parlamentarni odbori

Rad parlamentarnih odbora predstavlja srž parlamentarnog života, omogućavajući parlamentu da obavlja više funkcija istovremeno. Odbori igraju važnu ulogu u demokratskom procesu: vršeći razmatranje nacrta zakona član po član, uključujući širu javnost, pozivajući ministre vlade ali i eksperte za podnošenje njihovih izjava pred članovima odbora. Iako se razlikuju po moći i ulozi koju odigraju tokom zakonodavnog procesa, odbori su prihvaćeni kao najpraktičnija forma menadžiranja rada legislature obezbediti fokusiran radni prostor koju ne može obezbediti parlament tokom plenarne sednice.

Poslovnik Rada Skupštine određuje glavne i funkcionalne parlamentarne odbore koja razmatraju vladine nacrt zakone. Skupština Kosova ima dva glavna odbora: Odbor za Budžet i Financije i

Odbor za Prava i Interese Zajednica.⁵⁸ Zahtevom jedne trećine svih poslanika, Skupština može osnovati ad-hoc odbore za istraživanja po specifičnim pitanjima. Velik obim rada po odborima se obično rešava osnivanjem pod-odbora ili manjih radnih tela. Izveštaji rada pod-odbora ili radnih tela se razmatraju i glasaju u odboru. Članstvo u funkcionalnim odborima je odraz političke moći i veličine parlamentarnih grupa u Skupštini.

Nedavne izmene u strukturi i broj odbora je izvršeno tako da je Odbor za Poslovnik Rada postao stalan parlamentarni odbor. Osim pripreme Poslovnika Rada u početku mandata, Odbor će neprestano izvršiti monitorisanje poštovanja Poslovnika i, ako smatra kao neophodno, predlagati izmene Poslovnika. Trenutno, priprema novog Poslovnika za treći mandat je u toku. Prema novom Poslovniku, očekuje se osnivanje dva nova odbora: Odbor za Nadzor Službe Inteligencije i Odbor za Financijsku Kontrolu.

S ciljem dobijanja što više informacija na pitanje za koje se odvija debata, odbori organizuju javna saslušanja pozivajući eksperte, javne organizacije, zastupnike grupa interesa i civilno društvo. Pošto civilno društvo obično ima puno informacija o pitanju na raspravljanje od strane odbora, one mogu obezbediti važne informacije za poslanike tokom njihovih nadzornih nastojanja. Iako je znatan napredak postignut u organizovanju javnih saslušanja, one se još uvek karakterizuju vrlo niskim učešćem građana, eksperta i nevladinih organizacija, koja rezultira nezadovoljavajućim kvalitetu preporuka koja bi mogla uticati na izmenu nacrt zakona pod razmatranjem.⁵⁹ Odbori, uz podršku NDI, rade na pripremi baze podatak za eksperte i nevladine organizacije, u nastojanjima da se identifikuju eksperti i nevladine organizacije za javna saslušanja u cilju dobijanje što više informacija na pitanja koja se razmatraju po odborima.

Odbori su takodjer nadležni za nadgledanje implementacije zakona od strane vlade, pozivajući članove vlade na javnim saslušanjima i organizavajući posete na terenu.⁶⁰ Informacije dobijene tokom poseta na terenu i direktnim razgovorima sa grupama interesa i širom javnošću omogućio je članovima odbora na boljem razumevanju situacije i pripremanjem preporuka za vladu. Članovi vlade su pozvani da budu prisutni u odborskim sastancima tokom razmatraja vladinih nacrt zakona. Nažalost, otsustvo članova vlade na sastancima odbora je jedan od problema koja su se iznela tokom sastanaka sa predsednicima odbora.

Odbori se sastaju dvaput mesečno, i sastanci su predsedavani od strane predsednika odbora, koji je takodjer nadležan za dnevni red i koji je dužan da taj dnevni red komunicira članovima odbora najmanje četiri radna dana pre sastanka. Medjutim, neki odbori, kao na primer Odbor za Budžet i Financije se sastaju češće, kako bi ispunile brojne obaveze pod njegovim nadležnošću. Odbori izveštavaju pred Skupštinom pismeno dok predsednik obora obrazloži usmeno rad odbora ispred plenarnog tela. U principu, odborski sastanci su otvorene za javnost, osim slučajeva kad odbori razmatraju teme koje se tiču sigurnosti na Kosovo i slične teme.⁶¹

Svi odbori su pripremili godišnji plan rada, s ciljem da uvećavaju efikasnost i organizaciju rada. Planovi su odraz programa dotičnih ministarstva vlade i daju kronološki red rada i aktivnosti odbora. Planovi Rada mogu se dalje poboljšati kad bih one uključile informacije o odborskim istraživanjima i javnim saslušanjima. Dinamika odborskih sastanaka je zadovoljavajuća. Novi Poslovnik Rada Skupštine će omogućiti da odbori pripreme i usvoje svoje unutrašnje poslovničke rada odbora, koja će u potpunosti poštovati Poslovnik Rada Skupštine.

⁵⁸ Poslovnik Rada Skupštine Kosova, Pravilo 48. Glavni i funkcionalni odbori

⁵⁹ Kosova Democratic Institute. Ocenjivački List Skupštine Kosova, Pristina, January 2007.

⁶⁰ *The Rules of Procedures of the Assembly*, Rule 53. Authority of the Committees in Monitoring the Implementation of Laws

⁶¹ *The Rules of Procedures of the Assembly*, Rule 46. Public Hearings

Odbori Skupštine Kosova su preopterećeni raznim zadacima, imajući u vidu njihovu nadležnost (jedan od odbora pokriva nadležnost četiri vladinih ministarstava). Nedovoljan broj personela za podšku odbora ograničava sposobnost odbora da brže i detaljnije razmatra nacrt zakone i da organizuje veći broj javnih saslušanja. Odborima je također potrebna posebna budžetska linija za eksperte, posete na terenu i studentske posete. U mnogim parlamentima, odbori su podržani stalnim personalom i raznim sektorima koje nude ekspertizu na različitim poljima. Nažalost, u Skupštini Kosova ekipa od dva pravna službenika i pravni asistent podržavaju dva parlamentarna odbora. Zato je neophodno da ekipa od tri službenika podrže po jednog odbora u cilju ispunjenja svih zadataka od strane odbora.

Preporuke:

- Parlamentarnim odborima trebalo bi pružiti bolje administrativne i logističke usluge, i ukoliko je moguće asistenta koji će pružiti pomoć predsedavajućima;

6.4. Poslanici

Poslanici jesu izabrani predstavnici i kao takvi oni zastupaju sve kategorije građana. Isti treba da imaju adekvatnu podršku koja im može biti osigurana od strane centralne administracije Skupštine i od strane administracije poslaničkih grupa. Služba centralne administracije Skupštine obuhvata one javne službenike koji su politički nepristrasni i koji su zaposleni na stalno kako bi ispunjavali svoje dužnosti za Skupštinu i njene parlamentarne odbore⁶².

Na osnovu konsultacija vođenih sa poslanicima i administrativnim osobljem⁶³, jasno je da postoji podrška za profesionalizaciju poslanika. Stručni rad poslanika znači da je njihovo jedino zanimanje njihov mandat poslanika, pa samim tim nije realno očekivati da poslanici budu na drugim dužnostima ili funkcijama tokom svog mandata. Sadašnja situacija je takva da se neke poslanike njihove funkcije direktora, profesora itd., čine mnogo značajnijim u odnosu na funkciju poslanika. Slični problemi naglašeni su i u slučajevima u kojima je poslanik istovremeno ministar u Vladi. Ova poslednja mogućnost zabranjena je u skladu sa novim Ustavom⁶⁴.

U nekim parlamentima, gde poslanici obavljaju svoj mandat profesionalno, oni mogu imati neko drugo zanimanje. Ova odredba međutim, može ograničiti radno vreme van parlamenta na najviše jednu petinu ukupnog radnog vremena. Ovakva rešenja osmišljena su kako bi se insistiralo na većem stepenu odgovornosti od poslanika, kao i na većem nivou prisustva sastancima u Skupštini i parlamentarnih odbora. Ona takođe obuhvataju mere zabrane usled neprisustva. Profesionalizam svih poslanika omogućio bi odgovorniji i više kvalitetan rad, bolju organizaciju i, barem, bi sprečio moguće sukobe interesa.

Dana 2. novembra 2007, Skupština Kosova usvojila je predlog Zakona o pravima i odgovornostima poslanika. Pošto predlog zakona još uvek nije proglašen od strane SPGS-a, između ostalog iz razloga što nije obuhvatao preciznu izjavu o finansijskom uticaju koji će isti ostvariti, predlog zakona vraćen je Skupštini na dalje razmatranje.

Novi vremenski okvir za ovaj predlog zakona pruža mogućnost Skupštini da odgovori na određeni broj pitanja koja je trebalo da budu uređena predlogom zakona, a koja uključuju status, imunitet i beneficije poslanika kao i neusklađenost poslanikovog mandata sa drugim funkcijama

⁶² Skupština Kosova "Poslovnik o radu Skupštine Kosova", usvojen 20. maja 2005. i izmenjen i dopunjen 1. juna 2006, Pravilo 12-15, str. 19-21

⁶³ Intervjui sprovedeni sa g. Ibrahimom Gashijem, poslanikom, g. Džezairom Muratijem, poslanikom, g. Isom Nezirijem, šefom Odeljenja administracije, g. Dautom Beqirijem, šefom Pravne službe, 02. juna 2008.

⁶⁴ "Ustav Republike Kosovo", koji se može naći na <http://www.kushtetutakosoves.info>

u javnom i privatnom sektoru. Ovo će takođe biti prilika da se novi zakon uskladi sa zakonima koji su već na snazi i da se isprave i usklade nedosledne i oprečne odredbe Zakona.

Pošto su u igri značajne političke odluke, diskusija o ovoj temi trebalo bi da bude uključena u pripremu novog Poslovnika o radu Skupštine Kosova ili bi diskusije trebalo da budu otvorene na nekom drugom forumu.

Stručno usavršavanje poslanika takođe je značajno kako bi se Skupštini omogućilo da radi na efikasan način. Glavna odgovornost za stručno usavršavanje pada na pleća političkih partija koje daju svoje najbolje kandidate, i birača koji osiguravaju njihov mandat. Međutim, moguće je da čak i kandidati koji dobiju najveći broj glasova u njihovim regionima nisu dobro obavješteni o konkretnom radu Skupštine.

Nakon izbora, na početku novog mandata, poslanici se moraju u najkraćem mogućem roku pripremiti za kvalitetnije i efektivnije iskorišćavanje svojih funkcija. U ovoj fazi, neophodno je da se organizuju posete oko zgrade skupštine, njene administracije, da se poslanicima predstavi Poslovnik o radu i druga dokumenta od značaja, kao i njihova prava i obaveze. U ovom sektoru, skupštinska administracija i ponovo izabrani poslanici mogu pružiti značajan doprinos. Od 2001. godine održano je troje parlamentarnih izbora i organizovana su tri uvodna programa za novoizabrane poslanike. Dok su prva dva uvodna programa pripremljena od strane Misije OEBS-a na Kosovu (OMiK) i Nacionalnog demokratskog instituta (NDI), treći uvodni program (januar – februar 2008.) označen je jasnom vodećom ulogom Sekretarijata Skupštine u razradi programa i organizovanju radnih sesija sa novim poslanicima.

Tokom mandata, poslanici moraju imati veći broj odgovornosti za dalju obuku i razvoj veština u skladu sa potrebama Skupštine i interesima poslanika, na osnovu njihove stručne oblasti i parlamentarnih odbora čiji su članovi. Organizovanje seminara o parlamentarnom radu i radu institucija Evropske unije, kurseva stranih jezika, kompjuterskih i IT kurseva, protokola itd, trebalo bi da bude uključeno u listu obuke namenjene poslanicima. Podrška stranih donatora je značajna ali Skupština Kosova mora biti u mogućnosti da razvije date programe uz savete inostranih donatora, kako bi joj se prenele najbolje prakse iz regiona i iz razvijenih parlamentarnih demokratija.

Obuka poslanika trebalo bi da bude predviđena posebnim aktom u kome bi bila definisana neophodna pravila i sredstva.

Preporuke:

- Poslanici ne bi trebalo da imaju drugo zanimanje tokom svog mandata, izuzev na ograničeni vremenski period. U ovim slučajevima, vremensko ograničenje za “drugi posao” poslanika trebalo bi da bude zacrtano na najviše 1/5 nedeljnog radnog vremena (najviše 8 sati nedeljno ili jedan ceo radni dan);
- Nastaviti sa organizovanjem pripreme poslanika za rad u Skupštini na početku njihovog mandata;
- Usvojiti poseban akt o stručnom usavršavanju poslanika tokom njihovog mandata, i posvetiti finansijska sredstva u tu svrhu.
- Razmotriti i poboljšati predlog Zakona o pravima i odgovornostima poslanika tokom trećeg mandata Skupštine, uzimajući u obzir u potpunosti finansijski uticaj, i razjašnjavajući funkcije poslanika u javnoj u odnosu na privatnu sferu.
- Od sledećeg mandata, odredbe Ustava koje predviđaju da poslanici ne mogu postati ministri, trebalo bi da budu poštovane.

6.5. Generalni sekretar Skupštine

Kao što je to slučaj u drugim demokratskim parlamentima, u Skupštini Kosova je generalni sekretar odgovoran za pružanje potrebnih sekretarijatskih usluga svim parlamentarcima podjednako. Stoga je značajno da sekretar Skupštine ima mogućnost da funkcioniše nezavisno i da je oslobođen od političkih pritisaka u svom radu. Jedno od nedavnih dostignuća Skupština bila je tranzicija sa druge na treću legislaturu i promene u funkciji predsednika Skupštine, osiguravajući kontinuitet posredstvom prisustva i profesionalne službe generalnog sekretara. Takođe u budućnosti će biti značajno da Predsedništvo i sve parlamentarne grupe nastave da podržavaju funkcionisanje profesionalnog i politički neutralnog generalnog sekretara, najvišeg javnog službenika u Skupštini.

Funkcije generalnog sekretara definisane su poglavljem 2, član 7, Uredbe o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova, donete od strane Predsedništva Skupštine 25. aprila 2007. godine⁶⁵ u nastojanju da se detaljno razjasni njegova uloga i odgovornosti i njegovi odnosi sa predsednikom Skupštine, šefovima poslaničkih grupa, predsedavajućima odbora i poslanicima⁶⁶.

Glavna uloga generalnog sekretara jeste da upravlja administracijom Skupštine, organizuje i upravlja radom stručnih službi, osigura podjednako pružanje usluga i nastavi razvoj ovih službi. Na osnovu internih propisa, sledeće odgovornosti i ovlašćenja trebalo bi da budu data generalnom sekretaru:

- Priprema nacrtu budžeta Skupštine, koji bi bio usvojen od strane višeg organa
- Odobravanje finansijskih sredstava za rad Skupštine i Administracije
- Odlučivanje o odabiru službenika zaduženih za pružanje usluga
- Izdavanje uredbi i drugih akata u skladu sa zakonima
- Odlučivanje o zapošljavanju službenika u skladu sa zakonima i propisima Skupštine
- Priprema nacrtu propisa koji bi kasnije trebalo da budu usvojeni od strane višeg organa

Preporuke:

- Osigurati jasne linije komunikacije između generalnog sekretara, osoblja u javnoj službi i političkog osoblja.
- U potpunosti ispoštovati odgovornost i nadležnost generalnog sekretara definisanu Uredbom o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova.

6.6. Administracija Skupštine

6.6.1. Pravna osnova i aktuelna zbivanja

Dana 25. aprila 2007. godine, Predsedništvo Skupštine Kosova, na osnovu Administrativnog naređenja UNMIK-a 2007/2 kojim se primenjuje Uredba 2001/36 o javnoj službi Kosova i u skladu sa Pravilom 56.2 iz Poslovnika o radu Skupštine Kosova i Administrativnim naređenjem UNMIK-a 2001/21, usvojila je ‘Statutarni pravilnik javne službe u Skupštini Kosova’, ‘Uredbu

⁶⁵ Za detaljnije informacije pogledajte “Uredba o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova”, Priština/Priština, 2007.

⁶⁶ Skupština Kosova “Poslovnik o radu Skupštine Kosova”, usvojen 20. maja 2005. i izmenjen i dopunjen 1. juna 2006, Pravilo 56.3, str. 52

o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova', 'Pregled kadrova Skupštine Kosova', 'Listu nivoa i zvanja osoblja u Skupštini i skalu plata zaposlenih u Skupštini'.⁶⁷

Poznata kao 'Paket reformi javne službe Skupštine Kosova' koji je podržan od strane Projekta EAR-a pod nazivom 'Dalja podrška Skupštini Kosova'⁶⁸ konzorcijuma parlamenata Belgije, Francuske, Nemačke i Slovenije, ova dokumenta predstavljaju osnovu za rad javne službe pri Skupštini Kosova.

U ovom trenutku, popunjeno je svih 157 radnih mesta u Administraciji Skupštine. U konkretnom smislu, Odsek za protokol, pružanje pomoći poslanicima i odnose sa javnošću sada je u potpunosti funkcionalan a funkcija šefa Odseka za pravnu standardizaciju, pravno savetovanje, istraživanje, biblioteku i arhivu popunjena je po prvi put; sva radna mesta šefova odseka su popunjena po prvi put. Sa druge strane, vredi takođe napomenuti da je marta 2008. godine, šef Odseka za nabavku, zaposlen u leto 2007. godine, popunjavajući na taj način ključno radno mesto koje je bilo upražnjeno više od jedne godine, napustio Skupštinu. Kao posledica istog, došlo do značajnog oslabljivanja sposobnosti Administracije da se na efikasan i transparentan način pozabavi pitanjima nabavke sve do potpune obuke novog osoblja.

6.6.2. Pitanje roka ugovora za stalni personel

Član 14 statutarnih pravila koja važe za javnu službu u Skupštini Kosova predviđa da se "i) kada se probni period oceni zadovoljavajućim, lice na probnom periodu zapošljava na stalno". Međutim, osoblje u Skupštini Kosova je tokom intervjua ukazalo na to da imaju različite dužine ugovora sa Skupštinom. Trebalo bi napomenuti da je ovo odluka Predsedništva Skupštine Kosova i da bi kao takva statutarna pravila trebalo da budu u potpunosti primenljivana.

Jedan od problema u Skupštini jeste zapošljavanje novog osoblja, pošto plate nisu veoma privlačne za bolje kvalifikovano osoblje. Plate nisu dovoljne da pokriju osnovne troškove i često su javni službenici prisiljeni da pronalaze alternativne načine stvaranja prihoda. Veliki broj kvalifikovanih ljudi izbegavaju izazov rada u javnoj administraciji i pre se opredeljuju za zaposlenje u privatnom ili javnom društvenom sektoru. Stručna, upravna, tehnička podrška koja se pruža poslanicima i poslaničkim grupama veoma je značajna za kvalitet rada Skupštine. Poslanicima je potrebna stručna podrška kako bi pružili kvalitetan doprinos u zakonodavnom procesu i u nadzoru Vlade, u skladu sa ustavom i postojećim pravnim okvirom. Nedovoljna stručna pomoć odražena je u debatama tokom sastanaka odbora i na plenarnim sednicama. Neki poslanici nemaju argumente i predloge koji su zasnovani na svim informacijama i veoma često diskutuju o pitanjima koja se ni ne nalaze na dnevnom redu.

6.6.3. „Kombinovani model“ parlamentarne administracije

Sagledavajući potrebu za pružanjem adekvatne podrške, situacija u parlamentima zemalja Evropske unije promenila se u tom smislu da službe centralne administracije pružaju stručnu i nepristrasnu podršku Parlamentu, poslanicima i poslaničkim grupama. Sada, one takođe pružaju stručnu i administrativnu podršku u sprovođenju poslaničkih funkcija, u ispunjavanju obećanja datih tokom predizbornih kampanja i tokom poseta na terenu sprovedenih tokom celog mandata. Drugim rečima, u parlamentima se administracije razvijaju na osnovu takozvanog 'kombinovanog modela'. Ovo znači da centralna administracija, kao stalna i nepristrasna institucija, sprovodi stručne i administrativne dužnosti parlamenta kao celine, dok se usluge koje

⁶⁷ Za više pojedinosti, pogledajte zapisnik sa sastanka Predsedništva Skupštine: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/proc/proc_0_2007_04_25_al.pdf; Za uredbе UNMIK-a pogledajte www.unmikonline.org

⁶⁸ Konačan izveštaj projekta pod nazivom "Dalja podrška Skupštini Kosova" (2008), projekta finansiranog od strane EU kojim je upravljala Evropska agencija za rekonstrukciju, Prishtina/Priština

se pružaju poslaničkim grupama, usluge koje se pružaju poslanicima, sprovode od strane stručnih i administrativnih timova od posebnog interesa za određenu grupu poslanika.

6.6.4. Administrativna tela sa potrebom podrške

U Skupštini Kosova se skoro svako složio da postojeća struktura osoblja, broj osoblja ili njihovo prethodno obrazovanje i druge specifikacije zahtevane radnim mestom (poznavanje stranih jezika, kompjuterske veštine, poznavanje pravnih institucija Evropske unije i rada modernih parlamenata), ne zadovoljavaju potrebe Skupštine, odnosno ne pružaju neophodnu podršku potrebnu za normalan rad.⁶⁹

Tela odgovorna za kvalitet rada zakonodavne funkcije i funkcije odnosa sa javnošću Skupštine obuhvataju sledeća:

Odsek za pružanje podrške parlamentarnim odborima (u konkretnom smislu Jedinica koja podržava parlamentarni odbor za integraciju u Evropsku uniju) odgovoran je⁷⁰ za pružanje pravnih saveta, zakonodavne i proceduralne podrške parlamentarnim odborima što obuhvata pripremu pravnih izveštaja o nacrtu zakonodavstva; pružanje podrške tokom pripreme dnevnog reda i plana rada Odbora; pripremu dnevnih redova; zakonodavno-tehničko preispitivanje zakona. Ova služba, u saradnji sa odnosnom službom u Vladi, trebalo bi takođe da pokrene i pripremi standardizovana pravila za preispitivanje zakona i tumačenje zakona Evropske unije.

Odsek za pravnu standardizaciju, pravno savetovanje, istraživanje, biblioteku i arhivu odgovoran je za⁷¹ pružanje podrške službama za izradu zakonodavstva prilikom izrade zakonodavstva i izmena; za standardizaciju zakonodavstva pravnom, tehničkom i jednoobraznom metodologijom; jezičku standardizaciju; usklađivanje zakonodavstva sa *acquis communautaire* i međunarodnim pravom važećim na Kosovu. Jedinica za istraživanje i biblioteku preispituje pitanja iz različitih oblasti, sprovodi analize, komparativna istraživanja zakonodavstva iz drugih zemalja (posebno iz zemalja Evropske unije) o pitanjima koja se odnose na status i rad poslanika. Kancelarija za predstavke i predloge, zajedno sa Bibliotekom Skupštine, podržava rad poslanika i drugih internih korisnika u oblasti evropskog i nacionalnog pravnog sistema, sakuplja, preispituje i priprema različitu bibliotekarsku građu.

Odsek za informacionu tehnologiju odgovoran je za⁷²: upravljanje i sprovođenje rada celokupnog elektronskog sistema Skupštine; nabavku, razvoj i održavanje informacionog sistema, razvija i sprovodi stručni rad u oblasti IT-a podržavajući na taj način zakonodavni proces.

Odsek za medije i odnose sa javnošću odgovoran je za⁷³ institucionalnu komunikaciju Skupštine; izveštavanje i objavljivanje informacija i dokumentacije, saopštenja za štampu,

⁶⁹ Intervjui sprovedeni od strane tima sa članovima Predsedništva, šefovima poslaničkih grupa, poslanicima i osobljem tokom prve posete ocene, 2-6. juna 2008, Prishtina/Priština

⁷⁰ Opis odgovornosti Odseka za pružanje podrške parlamentarnim odborima sadržan je u "Uredbi o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova", usvojenoj od strane Predsedništva Skupštine Kosova 25. aprila 2007. u Prishtina/Prištini, str. 5.

⁷¹ Opis odgovornosti Odseka za pravnu standardizaciju, pravno savetovanje, istraživanje, biblioteku i arhivu sadržan je u "Uredbi o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova", usvojenoj od strane Predsedništva Skupštine 25. aprila 2007. u Prishtina/Prištini, str. 5 – 6.

⁷² Opis odgovornosti Odseka za informacionu tehnologiju sadržan je u "Uredbi o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova", usvojenoj od strane Predsedništva Skupštine 25. aprila 2007. u Prishtina/Prištini, str. 7.

⁷³ Opis odgovornosti Odseka za medije i odnose sa javnošću sadržan je u "Uredbi o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova", usvojenoj od strane Predsedništva Skupštine 25. aprila 2007. u Prishtina/Prištini, str. 9.

informacija o aktivnostima kao i za organizovanje konferencija za štampu tela Skupštine kao što su: predsednik, Predsedništvo i parlamentarni odbori; održavanje i ažuriranje veb stranice Skupštine; odnose sa medijima, građanskim društvom i građanima u cilju olakšavanja pristupa informacijama u okviru Skupštine, itd.

Pomoćno osoblje Parlamentarnog odbora za evropsku integraciju bavi se radom koji je od značaja za odbor, imajući u vidu njegovu specifičnu ulogu.

U svim gore pomenutim odsecima, sektorima i jedinicama, postepeni proces zapošljavanja dodatnog osoblja trebalo bi da počne, u skladu sa finansijskom analizom predstavljenom u ovom Izveštaju. U najkraćem mogućem roku, potrebno je zaposliti osoblje u Jedinici za pravna pitanja (4 zaposlena), Odboru za integraciju u Evropsku uniju (2 zaposlena), Jedinici za IT (2 zaposlena) i Jedinici za odnose sa javnošću (2 zaposlena).

Sadašnji Pregled kadrova trebalo bi da bude preispitan. Po mogućstvu, treba uvećati broj radnih mesta u pružanju stručne podrške na uštrb administrativnog i tehničkog osoblja.

Skupština bi trebalo da pronade način da omogući pružanje podrške poslanicima i poslaničkim grupama na osnovu gore pomenutog modela. Ova podrška mogla bi biti organizovana time što će poslaničkim grupama biti pružena sredstva za angažovanje stručnog osoblja na ograničeni vremenski period ili sve dok budu postojale poslaničke grupe i/ili pružanjem sredstava koja bi obuhvatala troškove ekspertske podrške za sprovođenje analiza, studija, nacрта zakona i drugih akata po ugovoru. Povodom ovog predloga, značajno je naglasiti da poslaničke grupe moraju imati apsolutnu slobodu da odaberu svog željenog kandidata. Ovakva samostalnost ne podrazumeva zapošljavanje "lidera" već angažovanje stručnjaka u posebnim oblastima zakonodavnog procesa.

Neophodno je skrenuti pažnju na transparentnost potrošnje ovih sredstava. Iako poslanička grupa, odnosno njen šef, odlučuje o načinu na koji će pomoć stručnjaka biti iskorišćena, ova budžetska sredstva moraju biti stavljena na raspolaganje tek po potpisivanju ugovora. Ugovori o radnom odnosu trebalo bi da budu potpisani od strane sekretara Skupštine, koji treba da osigura da su ugovori u skladu sa važećim zakonima. Svi ugovori koji su potpisani na ovaj način moraju biti podložni reviziji od strane glavnih revizora i drugih finansijskih i radnih inspekcija. Ovim se osigurava da poslaničke grupe odgovorno raspolazu javnim novcem.

Postupci zapošljavanja trebalo bi da se primenjuju striktno kako bi se omogućilo da najbolji kandidati budu odabrani za popunjavanje radnih mesta širom javne službe u Skupštini.

Za aktuelne zaposlene i buduće osoblje, trebalo bi organizovati adekvatne kurseve u prostorijama zgrade Skupštine, a finansijska sredstva bi trebalo da budu obezbeđena. Postojeći 'plan obuke' razrađen od strane Kadrovske službe treba da bude dopunjen kako bi odgovorio na uvećane potrebe. Finansijska sredstva koja su trenutno dostupna od inostranih donatora trebalo bi da se koriste na osnovu prioriteta Skupštine, predlaganjem kurseva i seminara koji poštuju specifičnost i potrebe skupštinskog rada. Skupština ne bi trebalo da čeka da dobije ponude sa strane. Definisane potrebe i način na koji date potrebe treba da budu zadovoljene, trebalo bi da se u većoj meri nalazi u rukama Skupštine Kosova.

U radu administracije treba razviti i podsticati timski rad, saradnju između organizacionih jedinica, posebno uspostavljanjem projektnih timova na određenim poljima i izgradnjom dobrih kolegijalnih odnosa. Dobro radno okruženje koje se zasniva na dobrim ličnim odnosima i spremnosti da se pomogne kolegi na poslu, predstavlja neophodan preduslov kvalitetnog i efikasnog rada. Trebalo bi da postoji neophodan protok informacija između Kolegijuma, generalnog sekretara i šefova različitih sektora a iste bi trebalo da budu pristupačne posredstvom baze podataka SUD-a ili na oglasnim tablama itd.

Preporuke:

- Osigurati sprovođenje statutarne pravila koja se odnose na javnu službu u Skupštini Kosova usvojenih od strane Predsedništva Skupštine Kosova.
- Uspostaviti adekvatnu, nezavisnu, stručnu, administrativnu i tehničku podršku u najkraćem mogućem roku u skladu sa njenim sopstvenim resursima, što bi zahtevalo promene u aktima koji se odnose na službe namenjene poslaničkim grupama.
- Ojačati uslužne sektore (pravno – sudski, istraživanje i dokumentacija sa bibliotekom, odnosi sa javnošću, razmena informacija itd.)
- Definisati jasna pravila odgovorne potrošnje sredstava posvećenih poslaničkim grupama
- Angažovati kvalifikovano osoblje koje poseduje dobro znanje stranih jezika, o funkcionisanju Evropske unije i druge kvalifikacije
- Osigurati obavezan i neprekidan protok informacija između organizacionih jedinica posredstvom redovnih sastanaka i omogućiti pristup internim i spoljnim informacijama.
- Dalje profesionalizovati veštine administracije parlamenta posredstvom redovne obuke
- Isplanirati (uzimajući u obzir finansijska ograničenja) i primeniti raspored za organizovanje profesionalne i administrativne podrške namenjene poslaničkim grupama.

6.7. Efikasan rad Skupštine Kosova

Demokratija zahteva da oni koji se slobodno biraju imaju moć da efektivno ispunjavaju svoje ustavne odgovornosti. Istovremeno, kako bi bila smatrana demokratskom, legislatura mora pokazati da poštuje standarde širom celokupnog spektra zakonodavnog života, posebno kada govorimo o organizaciji, postupcima, funkcijama i vrednostima legislature istaknutih u ovom dokumentu. Selektivno poštovanje ili standardi prisvajanja samo najboljih praksi ne osigurava nastanak demokratske legislature i može zapravo poslužiti kao fasada ili maska za nedemokratsku praksu. Istinska mera efikasnosti legislature jeste koliko dobro donosi javnu politiku u ime građana koje njeni poslanici zastupaju i kvalitet njenog nadzora nad izvršnim ogrankom.⁷⁴ Kako bi bolje ispunjavala svoja ustavna ovlašćenja, Skupština bi najmanje trebalo da ispuni minimalne uslove za svoj rad. Neki od ovih uslova razrađeni su u tekstu koji sledi.

6.7.1 Godišnji plan rada Skupštine Kosova

Jedan od najznačajnijih uslova koji omogućava transparentnost, efikasnost, količinu i kvalitet jeste organizovanje i izrada programa rada Skupštine. Poslanici moraju znati kada će Skupština zasedati i šta će biti na dnevnom redu. Ovo nije ništa manje značajno za javnost, koja mora da bude u mogućnosti da bude uključena sa svojim primedbama i mišljenjima ili da prati proces i diskusije.

Neophodno je da se na kraju godišnje sednice odobri godišnji plan rada Skupštine Kosova za narednu godinu. Plan utvrđuje dane u mesecu kada će biti održane plenarne sednice, sastanci parlamentarnih odbora, rad poslanika u poslaničkim grupama i rad poslanika sa biračima. Takođe je neophodno da se utvrdi detaljan plan najmanje dva meseca unapred koji bi predviđao koji predlozi zakona će biti razmatrani i u kojim parlamentarnim odborima. Nacrti planova trebalo bi da budu pripremljeni od strane administracije (generalni sekretar u saradnji sa

⁷⁴ Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (2006) "Ka razvoju međunarodnih standarda demokratskih legislatura", Vašington

Odeljenjem za pružanje usluga poslanicima) i nakon toga odobreni od strane Kolegijuma predsednika, ili u sadašnjem formatu od strane Predsedništva Skupštine u saradnji sa šefovima poslaničkih grupa. Nacrti zakona moraju biti pripremljeni i podneti na vreme, kako bi poslanici mogli na odgovarajući način da upute svoje primedbe i sugestije. Izmena planova rada može nastati u određenim okolnostima i može biti izvršena u sklopu istog postupka kao i prilikom usvajanja. Važno je naglasiti da oba plana moraju biti stavljena na raspolaganje poslanicima, Administraciji Skupštine, Vladi, medijima i opštoj javnosti.

Preporuke:

- Pripremati godišnje rasporede rada;
- Pripremati dvomesečne detaljne planove rada;
- Stavljati planove na raspolaganje poslanicima, administraciji i opštoj javnosti.

6.7.2 Kancelarijski prostor i drugi materijalni uslovi za rad

Kako bi bila u mogućnosti da ispuni svoja ovlašćenja, Skupština mora da ima na svom raspolaganju adekvatan radni prostor za poslanike, poslaničke grupe, parlamentarne odbore, plenum, administraciju i za rad poslanika sa biračima van Skupštine. Trenutno, Skupština nema odgovarajuće radne uslove pošto ne poseduje prostor i druge materijalne potrebe.

U **prostorijama** Skupštine i u zgradama u njenom okruženju neophodno je imati:

- radne prostorije za svakog poslanika;
- prostorije za rad poslaničkih grupa koje se zasnivaju na broju odnosnih poslanika;
- prostorije za predsedavajuće parlamentarnih odbora
- prostorije za održavanje sastanaka parlamentarnih odbora;
- ▪ prostorije za Administraciju Skupštine.

Administracija Skupštine trebalo bi da pripremi izveštaj o potrebama i plan o načinu zadovoljavanja ovih potreba. Neophodna finansijska sredstva trebalo bi da budu procenjena na osnovu temeljne analize Skupštine. Osnovna ocena predstavljena je u ovom izveštaju u poglavlju o finansijskim resursima.

Profesionalizacija poslanika (poslanici su uključeni na svakodnevnoj osnovi u njihove aktivnosti na plenarnim sednicama ili sastancima parlamentarnih odbora). Ovo zahteva da neki poslanici putuju iz svojih rodni gradova svakog dana, a neki od ovih gradova udaljeni su više od 50 km od glavnog grada.

- **Službena vozila** trebalo bi da budu dostupna za sprovođenje službenih dužnosti. Propisi bi trebalo da utvrde vrstu vozila, vid upotrebe (sa ili bez vozača). Trebalo bi da se vodi evidencija o putovanjima i odredištima i ista bi trebalo da se učini dostupnom javnosti.

- **Službeni fiksni i mobilni telefoni**, trebalo bi da budu dati na uspostavljenim kriterijumima i standardima i mora se predvideti do kog obima se njihova upotreba plaća iz budžeta.

- **Službeni kompjuteri**, mogu biti dodeljeni na osnovu utvrđenih kriterijuma i standarda.

Preporuke:

- Trebalo bi dati prioritet definisanju plana za rešavanje problema odsustva prostora (više pojedinosti u poglavlju o finansijskim resursima);
- Odobriti odgovarajuće norme i standarde posredstvom kojih se mogu utvrditi vrsta i izmeriti materijalni uslovi.

6.7.3 Informacioni sistem

Razmena informacija u Skupštini Kosova ne sprovodi se na zadovoljavajuće organizovan način. Nije dovoljno da se ažurira veb stranica Skupštine. Takođe treba održavati internu bazu podataka u kojoj se mogu jednostavno dokumenta u vezi sa parlamentarnim aktivnostima pronaći.

Kancelarija za podneske i predloge već ima pristup Sistemu za upravljanje dokumentacijom i trebalo bi da bude odgovorna za unošenje informacija u sistem. Putem podrške međunarodnih organizacija (odnosno UNDP-a) puno je ulagano u moderan sistem za upravljanje dokumentacijom (SUD) ali sistem za sada nije funkcionalan.

Efikasan rad zahteva efektivan informacioni sistem koji je nezavisan od spoljnih uticaja i kontrole. Politike u pogledu upotrebe sistema moraju biti izrađene od strane rukovodstva Skupštine.

Dokumenta koja se šalju Skupštini ili koja se stvaraju u Skupštini trebalo bi da budu arhivirana u strukturiranoj bazi podataka koja bi bila dostupna svim poslanicima i Administraciji Skupštine posredstvom mreže računara u Skupštini (Intranet). Unošenje podataka u bazu podataka trebalo bi da bude izvršeno po načelu decentralizacije, što znači da lice koje dobije dokumenat (Kabinet predsednika Skupštine, osoblje) ili lice koje stvori dokumenat (poslanici, osoblje, parlamentarni odbor) treba da bude odgovorno da ubaci dokumente u odnosnu bazu podataka. Ovaj sistem omogućava da svaki poslanik i osoblje mogu imati pristup sa svog kompjutera svim dokumentima na brz, jednostavan i jeftin način.

Dalji razvoj informacionog sistema u Skupštini neophodan je kako bi se osiguralo da relevantna dokumentacija bude dostupna javnosti putem interneta. Delimična lista onoga što bi trebalo da bude stavljeno na raspolaganje navedena je u delu koji sledi.

- Godišnji raspored i detaljni plan rada
- Sednice Skupštine: dnevni redovi sednica, promene u dnevnom redu, obaveštenje o produžetku sastanka, transkripti sa sednica;
- Sastanci parlamentarnih odbora: dnevni redovi sastanaka, promene u dnevnom redu, obaveštenje o produžetku sastanka, transkripti sa sastanaka;
- Nacrti zakona: tekst nacrta zakona u svim fazama zakonodavnog procesa, predložene izmene, izveštaji parlamentarnih odbora i drugi tekstovi u vezi sa nacrtom zakona, rezultati birača;
- Predlozi drugih akata: tekst predloženog akta u svim fazama zakonodavnog procesa, predložene izmene, izveštaji parlamentarnih odbora i drugi tekstovi u vezi sa nacrtima zakona, rezultati birača;
- Usvojeni zakoni koji su poslani na proglašenje, tekst odobrenih zakona
- Odobreni akti: tekst odobrenih akata
- Parlamentarna pitanja: tekst pitanja i odgovora
- Izveštaji: tekst izveštaja institucija koje su obavezne da izveštavaju Skupštinu, izveštaji parlamentarnih odbora i donete odluke.
- Evidencija o glasanju svakog poslanika trebalo bi da bude lako pristupačna

Preporuke:

- Uspostaviti internu računarsku mrežu i ažurirati je redovno materijalima i dokumentima koje Skupština prima ili koja su stvorena u okviru Skupštine i pružiti javni pristup samo javnom domenu;

- Primena i upotreba sadašnjeg Sistema za upravljanje dokumentacijom;
- Osigurati da se veb stranica Skupštine ažurira na redovnoj osnovi i utvrditi odgovarajući lanac komande za njeno ažuriranje.

6.7.4 Finansijski resursi

Ne postoji nikakva sumnja da Skupština Kosova, kako bi ispunila svoju novu ustavnu ulogu, treba više resursa nego što je do sada izdvojeno u budžetu za istu. Neophodno je da počevši od budžeta za 2009. godinu postepeno bude uvećan broj sredstava na osnovu pažljivo pripremljenog razvojnog plana. Nakon usvajanja svog plana aktivnosti, Skupština bi trebalo da predstavi isti Vladi i to konkretno ministru finansija i zameniku premijera zaduženom za integraciju u Evropsku uniju. Nove potrebe povezane su sa ojačavanjem uloge parlamentarne demokratije, koja će predstavljati jedan od najznačajnijih uslova za dokazivanje ispunjenosti Kopenhaških kriterijuma. Skupština mora preduzeti pravne i interne mere kako bi osigurala transparentan i odgovoran način potrošnje budžetskih sredstava.

6.7.7 Analiza skupštinskog budžeta za 2008. godinu

U budžetu za 2008. godinu ne postoje dovoljna finansijska sredstva za normalno funkcionisanje Skupštine Kosova. Isto može biti potvrđeno mnogim pokazateljima – počevši od broja zaposlenih do sredstava za materijalne i tehničke uslove rada Skupštine. Plate poslanika i skupštinskog osoblja podudaraju se sa ogromnom prazninom između skala plata oba, i isto bi moglo da vodi do nekvalitetne podrške za rad poslanika i poslaničkih grupa. Uporedba sa iznosom izdvojenim za zaposlene (pogledajte Tabelu 1) u Parlamentu Republike Slovenije (17,2 mil. evra) i Kosova (3, 9 mil. evra) pokazuje ogromnu razliku u broju osoblja – u Sloveniji, negde oko 350 i na Kosovu 157 i čak veću razliku u prihodu. Potrošnja za plate osoblja na Kosovu u proseku je 6 puta niža nego u Sloveniji.

Tabela 1. potvrđuje da je budžet za materijalne troškove i za održavanje izdvojen iz Kosovskog budžeta (1,2 mil. evra) u proseku 5 puta niži u odnosu na budžet za istu svrhu izdvojen iz budžeta Republike Slovenije (6.4 mil. evra). Ova razlika vidljiva je ali je i dalje manja u odnosu na razliku u platnoj skali. Kosovski budžet pruža ograničena sredstva za kapitalne investicije (1,5 mil evra), i u poređenju sa Slovenijom ovaj iznos je samo 2 puta manji, iako Skupština ne poseduje prostor za poslanike, poslaničke grupe i osoblje. Neke poslaničke grupe imaju prostor samo za njihove zajedničke sastanke a ne za poslanike pojedinačno. Poslanici koji su predsedavajući parlamentarnih odbora nalaze se u boljoj poziciji ali ove prostorije nemaju u svojoj blizini prostorije za njihove asistente i drugo osoblje parlamentarnih odbora. Istovremeno, jedan deo prostorija Skupštine Kosova koristi se od strane predsednika Kosova i od strane jednog ministarstva Vlade.

Postoji razlika u finansiranju političkih partija između Slovenije (2.8 mil. evra) i Kosova (1.9 mil. evra). Međutim, trebalo bi imati u vidu da oba sistema ne finansiraju iste stvari. U Sloveniji, finansiranje političkih partija ne dozvoljava da novac bude iskorišćen za finansiranje troškova predizbornih kampanja.

Uporedbe radi, može se primetiti da razlike mogu dovesti do neadekvatnog i neefikasnog funkcionisanja Skupštine ili do potrebe za prekomernom potrošnjom tokom jedne budžetske godine. Jedan primer jeste kupovina lap top računara bez kupovine wi-fi opreme i ili izrade plana njenog održavanja. Takođe su postojale investicije u Sistem za upravljanje dokumentacijom, koji još uvek nije funkcionalan. Takođe, Skupština ne poseduje adekvatne timove za IT a to znači da postoji nedovoljna samostalnost Skupštine. Sve ovo je značajno za kvalitetan i transparentan rad poslanika i za kvalitetne informacije javnosti o radu parlamenta. Na kraju, u budžetu ne postoji nikakva stavka za stručno usavršavanje poslanika i osoblja i za kupovinu bibliotekarskih sredstava u Skupštini.

Budžet Skupštine Kosova za 2008. godinu, negde oko 8.7 mil. evra, ne omogućava stvaranje uslova za efikasan, zakonodavni nadzor i reprezentativan rad parlamenta. Ukoliko oduzmemo iznos izdvojen za plate poslanika i parlamentarne partije, nekih 5.8.mil. evra, završavamo sa cifrom od manje od 3 mil. evra za plate osoblja, troškove rada i kapitalne investicije. Ovaj iznos ne omogućava primenu svih potrebnih investicija, niti omogućava pružanje stručne podrške za rad Skupštine, parlamentarnih odbora, poslanika i poslaničkih grupa. Podrška pružena od strane međunarodnih organizacija popunjava prazninu u određenom obimu ali bi trebalo imati u vidu da ovo nije stalno ili održivo rešenje.

Procenjuje se da za normalan rad Skupštine, iznos novca koji je neophodan treba bi da bude uvećan na približno 13 mil. evra godišnje, u zavisnosti od broja osoblja, platne skale poslanika i osoblja i obima ekspertske podrške poslaničkih grupa. Ovaj iznos ne obuhvata kapitalne investicije kao što je adaptacija skupštinskih prostorija neophodnih za veću efikasnost. Ovo je teško proceniti bez jasnije vizije o tome gde premestiti druge kosovske institucije. Kada bi postojale dostupne prostorije za predsednika Kosova i Ministarstvo, pronalaženje rešenja za radni prostor Skupštine bilo bi jednostavnije. Postoji potreba da se izradi opšta strategija smeštaja svih kosovskih institucija.

Sadašnji budžet: Analiza sadašnjeg budžeta Skupštine Kosova u poređenju sa parlamentarnim budžetom jedne od novih zemalja članica Evropske unije, Republike Slovenije, pokazuje velike razlike. Budžet Skupštine Kosova skoro je 4 puta manji od budžeta Parlamenta Republike Slovenije, dok apsolutna razlika iznosi 22 mil. evra.

Tabela 1. Uporedba budžeta Parlamenta Republike Slovenije i Kosova za 2008. godinu

	Parlament Slovenije	Skupština Kosova	Razlika
BUDŽET ZA 2008.	30.411.179	8.719.962	- 21.691.217
A. Plate i druge nadoknade za poslanike i osoblje	15.221.966	3.902.486	- 11.319.480
B. Materijalni troškovi i održavanje	6.424.114	1.231.000	- 5.193.114
C. Investicije i održavanje investicija.	3.484.292	1.524.550	- 1.959.742
D. Ekspertska podrška za poslanike i poslaničke grupe	2.070.315	0	- 2.070.315
E. Finansiranje političkih partija	2.825.504	1.901.783	- 923.721

Glavni razlozi postojećih razlika mogu se sagledati u sledećem:

- Slovenački Parlament troši 5 puta više na plate i nadoknade za poslanike i osoblje. Na Kosovu, broj osoblja je manji i njihovi prihodi su niži. Najzapaženija razlika jeste u broju osoblja i platama osoblja koje je u proseku na Kosovu šest puta manje u odnosu na Sloveniju, dok je razlika u platama i nadoknadama za poslanike u Sloveniji i na Kosovu u srazmeri 2 prema 1;
- Slovenački Parlament troši 5 puta više na materijal i održavanje. Skupština Kosova ima manje materijalne troškove zbog ograničene kadrovske i materijalne podrške pružene poslanicima;

- Slovenački Parlament troši oko 2 puta više na investicije i održavanje investicija, ali, moramo imati u vidu da je većina ulaganja u Sloveniju završena odavno, dok na Kosovu investicije tek treba da dođu;
- U slovenačkom Parlamentu postoji budžetska stavka od 2 mil. evra za pokrivanje troškova pružanja podrške poslanicima i poslaničkim grupama, dok u budžetu Skupštine Kosova ovakva stavka ne postoji. Veoma mali deo nalazi se u budžetskoj stavci koja se odnosi na materijalne troškove i na finansiranje političkih partija;
- I na kraju, slovenački Parlament troši negde oko 1/3 više sredstava na finansiranje političkih partija. Imajući u vidu razliku u nameni sredstava iz budžetske stavke za finansiranje političkih partija, iznos za finansiranje političkih partija na Kosovu u ovom trenutku trebalo bi da bude više nego dovoljan.

Iako je Kosovo po stanovništvu slično Sloveniji, njegov BDP je 5 puta niži, što ne znači da bi budžet Skupštine Kosova trebalo da bude 5 puta manji.

Definisanje idealnog budžeta zavisi od zadataka koji se nalaze pred parlamentom a u tom smislu, Skupština Kosova sprovodi iste funkcije kao i Parlamenti Luksemburga, nemački Bundestag ili slovenački Parlament. Ovo zahteva minimum finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa. Tabela 2 pokazuje da ukoliko uporedimo podatke za jednu od prošlih godina, možemo videti da je Kosovo imalo najniži nivo budžeta i najmanji broj osoblja po jednom poslaniku u odnosu na sve evropske parlamente koji su prikazani.

Tabela 2: Poslanici, osoblje i budžet parlamenta⁷⁵ u milionima evra u nekim zemljama.

Država	Broj poslanika	Broj osoblja	Ukupan budžet	Evra po poslaniku	Osoblja po poslaniku
Austrija ⁷⁶	183	385 (+ 200)	115 mil.	628 000	2.1 (3.19)
Belgija	150	519	86.5 mil.	576 000	3.46
Danska	179	363	60.3 mil.	337 000	2
Finska ⁷⁷	200	411 (+ 200)	59.7 mil.	298 000	2.05 (3.05)
Francuska ⁷⁸	577	1279 (+2130)	440 mil.	762 000	2.2 (5.9)
Nemačka	669	2354	560 mil.	837 000	3.5
Grčka ⁷⁹	300	598 (+900)	98.3 mil.	327 000	1.9 (4.9)

⁷⁵ Ovi budžetski podaci predstavljeni su u proseku (u zavisnosti od godine i valutnog tržišta koje je korišćeno); informacije o broju osoblja u parlamentima ponekada ne obuhvataju osoblje poslaničkih grupa i asistente poslanika (što zavisi od sistema interne organizacije određenog parlamenta). Izvor: Istraživanje Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD) i istraživanje NDI-a u 2004.

⁷⁶ Osoblje u parlamentu plus 200 asistenata poslanika

⁷⁷ Poslanik ima pravo da angažuje asistenta (ugovor o delu) a on/ona biće na platnom spisku parlamenta

⁷⁸ Osoblje u parlamentu plus 2.130 asistenata poslanika

⁷⁹ 1.200 članova osoblja rade kao asistenti poslanika (4 po poslaniku), od kojih se 300 indirektno isplaćuje od strane parlamenta a 900 direktno od strane parlamenta

Irska	166	168	53.7 mil.	323 000	1.01
Italija	630	1900	730 mil.	1 159 000	3
Luksemburg⁸⁰	60	44 (+60)	17.3 mil. ⁸¹	288 000	0.73 (1.73)
Holandija	150	564	71.8 mil.	479 000	3.76
Portugalija	230	387	85.2 mil.	370 000	1.68
Španija	348	326	94 mil.	270 000	0.93
Švedska⁸²	349	600 (+170)	135 mil.	387 000	1.71 (2.2)
UK⁸³	659	1421 (+1812)	445 mil.	675 000	2.15 (4.9)
Slovačka	150	491	24.1 mil.	161 000	3.27
Češka Republika	200	oko 700	28.5 mil.	142 000	3.5
Hrvatska	152	333	31.6 mil.	207 000	2.19
Slovenija	80	165	30 mil.	375 000	2.06
Srbija	250	300	26 mil.	104 000	1.20
Crna Gora	75	55	2.9 mil.	38 000	0.73
Kosovo	120	157	8.7 mil.	72 500	1.3

6.7.8 Predlog novog budžeta

Kako bi Skupština funkcionisala normalno, neophodno je da se novi budžet Skupštine uveća postepeno na 13 mil. evra. Kao što je ranije pomenuto, dinamika utvrđivanja ovog iznosa direktno zavisi od ispunjavanja planova u smislu broja osoblja, odluke o uvećanju plata i iznosa ekspertske podrške pružene poslaničkim grupama. Isto važi i za materijalne troškove. Jedno od glavnih pitanja u ovoj investiciji jeste promena lokacije radnih prostorija predsednika Kosova i jednog od ministarstava Vlade. Radovi bi trebalo da budu isplanirani kako bi se omogućilo postepeno renoviranje celokupne zgrade za rad Skupštine.

U cilju dobijanja budžetske procene, uzete su u obzir sledeće pretpostavke:

1. Plate i nadoknade za poslanike i osoblje

Značajan problem javne administracije u svakoj zemlji povezan je sa utvrđivanjem plata skupštinskog osoblja. Na Kosovu je važno napomenuti da postoji velika razlika u platnoj skali

⁸⁰ Poslanici dobijaju mesečnu nadoknadu da angažuju asistente za istraživanja

⁸¹ Troškovi koji se odnose na održavanje zgrade parlamenta i poslaničke grupe isplaćuju se od strane države

⁸² Sa izuzetkom 600 članova osoblja, poslaničke grupe angažuju negde oko 170 političkih asistenata.

⁸³ Osoblje parlamenta plus 1.812 asistenata poslanika

između poslanika i osoblja. Iznos za plate i druge troškove rada sada je na nivou od 2.171 evra po jednom poslaniku i samo 375 evra po članu osoblja što je 5 puta manje. Stoga bi prvi stav trebalo da bude da u novom budžetu budu predviđena postepena povećanja plate u prosečnoj neto vrednosti plate za članove osoblja sa 375 evra⁸⁴ na 675 evra, čime bi se bruto plate nalazile u rasponu od 400 do 1000 evra, za najbolje plaćene članove osoblja.

Takođe postoji pretpostavka da će negde oko 50 članova osoblja biti zaposleno u Administraciji Skupštine Kosova (istovremeno će postojati 50 osoba više koje će podržavati rad poslaničkih grupa, u zavisnosti od veličine i broja poslaničkih grupa, pogledajte tačku 4).

Tabela 3: Predlog novog ciljnog budžeta Skupštine Kosova u evrima.

	Sadašnji budžet	Predlog novog ciljnog budžeta
	8.719.962	12.500.000
1. Plate i nadoknade za poslanike i skupštinsko osoblje	3.902.486	5.000.000
2. Materijalni troškovi i održavanje	1.231.000	2.000.000
3. Investicije i održavanje investicija	1.524.550	2.500.000
4. Ekspertska podrška za poslanike i poslaničke grupe	0	1.000.000
5. Finansiranje političkih partija	1.901.783	2.000.000

Iako na prvi pogled ovaj predlog može izgledati kao značajno uvećanje plate osoblja odjednom, trebalo bi uzeti u obzir činjenicu da ne postoji veći trošak od onog koji nastane kao rezultat lošeg rada u parlamentu i kao posledica loših zakona. Kako bi Skupština ispunila svoju ustavnu ulogu na najbolji način, ona mora privući kompetentne pojedince i većinu mladih sa univerziteta. Kako bi ovo postigla, neophodno je da ponudi stimulatивne ponude koje su manifestovane u boljim platama i mogućnostima za stručno usavršavanje kući i u inostranstvu. U ovom kontekstu, budžetska stavka za plate osoblja trebalo bi da bude uvećana. Kada govorimo o platama poslanika, pretpostavka je da su iste na zadovoljavajućem nivou za sada te bi stoga ovaj deo budžeta trebao ostati isti.

Preporuke:

- U Skupštini bi plate osoblja trebalo da budu uvećane značajno, u cilju zapošljavanja, zadržavanja i stimulisavanja kvalitetnog osoblja.
- Plate poslanika moraju ostati na aktuelnim nivoima; odgovarajuće mere trebalo bi da budu uvedene u cilju sprečavanja sukoba interesa i nametanja kazni za neopravdano odsustvo poslanika sa posla u Skupštini.
- Skupština mora uvećati svoje osoblje za oko 50 članova osoblja.

⁸⁴ Procenjuje se da sada prosečna mesečna plata člana osoblja iznosi 375 evra pod pretpostavkom da se iz parlamentarnog budžeta isplaćuje 157 članova osoblja što predstavlja broj zaposlenih planiranih u budžetu.

2. Materijalni troškovi i održavanje

Očigledno je da sadašnji iznos od 1.2 mil. evra nije dovoljan kako bi se pokrili materijalni troškovi i troškovi održavanja u aktivnom parlamentu sa većim brojem osoblja. Budžet slovenačkog parlamenta u ovom sektoru pet puta je veći (ne uključujući poslaničke grupe) i iznosi 6 mil. evra. Aktivnom parlamentu potrebno je više računara, štampača, kancelarijske opreme, više sredstava za službena putovanja, za prijem stranih delegacija i za usluge koje su namenjene osoblju koje dolazi sa njima, posebno za prevodioce. Ovo će postati značajno posebno kada međunarodne organizacije koje podržavaju rad Skupštine smanje svoju podršku⁸⁵.

Preporuke:

- Sredstva koja će biti upotrebljena za materijalne i troškove održavanja trebalo bi da budu uvećana barem na nivo od 2 mil. evra.

3. Investicije i održavanje investicija

Sadašnji iznos od 1, 5 mil. evra na Kosovu, u poređenju sa 3, 5 mil. evra u Sloveniji na godišnjoj osnovi nije mali iznos. Važno je nastaviti sa kompjuterizacijom Parlamenta i sa renoviranjem prostorija. Teško je proceniti cenu koštanja ovih predloga ali pretpostavka bi bila da iznos od 2,5 mil. evra mora biti obezbeđen za otpočinjanje ove značajne investicije.

Renoviranje informacionog sistema: U ovom trenutku, čini se da je jedan od prioriteta stvaranje konzistentnog informacionog sistema, koji bi služio kao podrška zakonodavnom sistemu, radu poslanika i poslaničkih grupa. Ovakav složen dugoročan projekat izgradnje informacionog sistema zahtevao bi veliki iznos, najmanje nekoliko miliona evra. U Sloveniji, tokom perioda od sledećih pet godina, 6 mil. evra biće potrošeno na renoviranje informacionog sistema.

Skupštinska jedinica za informacionu tehnologiju trebalo bi da razradi detaljan registar postojećeg sistema informacione tehnologije i da izradi plan za njegovo renoviranje i proširivanje u narednih pet godina. Pismeni planovi trebalo bi da sadrže procene troškova za svaku godinu. Moguće je da troškovi dobro razrađenog plana budu podložni programima finansiranja Skupštine u okviru posebnog predloga projekta EU.

U sklopu renoviranja informacionog sistema ne bi trebalo zaboraviti knjige, dnevnu i periodičnu štampu i drugu literaturu. Skupština je već uložila sredstva u renoviranje prostorija biblioteke. Što se tiče potreba na koje treba misliti one obuhvataju kupovinu knjiga, publikacija, časopisa, računara, ugradnju online pristupa kompjuterskim mrežama, obuku osoblja u ovim oblastima i pažljivo planiranje datih investicija tokom vremena.

Rešavanje pitanja nedostatka prostora: Drugi najznačajniji deo investicija odnosi se na obezbeđivanje adekvatnog prostora za rad parlamentarnih odbora, poslaničkih grupa, poslanika i osoblja u zgradi Skupštine. Procene ovih troškova nisu obračunate. Administracija Skupštine trebalo bi da pripremi dokument koji bi definisao potrebe i razvojni plan sa ciljem obezbeđivanja neophodnog radnog prostora. Jedna opcija koja treba da bude razmotrena jeste premeštanje Kancelarije predsednika Kosova i Ministarstva transporta iz zgrade Skupštine. Nakon ovoga, utvrđeni organ Skupštine trebalo bi da preispita opcije i da odluči u najkraćem mogućem roku o najboljem rešenju o ovom pitanju. Ovaj dokument trebalo bi da se iskoristi kasnije kao osnova za raspisivanje javnog tendera za projekat rekonstrukcije postojeće zgrade.

⁸⁵ Neke inostrane donatorske organizacije pokrivaju jedan deo ovih troškova. Date donacije trebalo bi da budu uključene u bužet Skupštine (i u sve druge korisnike budžeta). Ovo znači da bi trebalo da postoji održavanje npr. dobijanje licence za računare koje je Skupština dobila kao donaciju i isto bi trebalo da bude uključeno u budžet u vidu sredstava koja bi pokrila ove troškove.

Potreba za uvećavanjem iznosa u budžetu za 2009. godinu (koji treba da bude odobren do kraja 2008. godine) trebalo bi da naglasi hitnost ovog projekta. Oni koji će doneti odluku o ovom pitanju moraju uzeti u obzir da moraju da se opredele za onu opciju koja će rešiti ovo pitanje na duži period. U međuvremenu, preostali deo investicija trebalo bi da bude preusmeren na pronalaženje rešenja u okviru postojeće zgrade ili iznajmljivanje prostorija u blizini zgrade parlamenta (ovo će uvećati troškove).

Dugoročan plan izrade projekata: Na kraju, bilo bi dobro kada bi budžet Kosova sadržao dugoročan plan u oblasti izrade razvojnih projekata namenjenih Skupštini. Ovo bi značilo da bi pored opšteg dela budžeta (ekonomska klasifikacija) i posebnog dela budžeta (podeljenog po institucijama i programima) postojao treći deo za planiranje dugoročnih budžetskih stavki.

Primeru radi, u Sloveniji, ovaj deo obuhvata finansijski plan za period od četiri godine za buduće projekte: investiciju u informacioni sistem, audio i video opremu, adaptaciju određenih spratova zgrade parlamenta, kupovinu licenci, kupovinu automobila, prilagođavanje bezbednosne opreme i na kraju veće radove na održavanju investicija. Ukupno, investicije iz nacrta četvorogodišnjeg razvojnog plana Slovenije iznose oko 14 mil. evra.

Preporuke:

- Budžet bi u delu koji se odnosi na investicije trebalo da bude uvećan u sledećoj godini za oko milion evra, odnosno: sa 1.5 mil. evra na 2.5 mil evra sve do završetka glavnih kapitalnih investicija.
- Potreba za uvećavanjem budžeta trebalo bi da bude dobro racionalizovana pažljivo osmišljenim dugoročnim planovima renoviranja informacionog sistema, uvećavanja radnog prostora parlamentarnih odbora i poslaničkih grupa, pružanja stanova ili nadoknada i u slučajevima u kojima je potrebno i drugim investicijama.

4. Ekspertska podrška poslanicima i poslaničkim grupama

Iako ekspertska podrška poslanicima i poslaničkim grupama predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja, i u Sloveniji zauzima oko 8% parlamentarnog budžeta, ona ne postoji u kosovskom budžetu. Ovi budžeti posebno su značajni za rad opozicionih poslaničkih grupa pošto poslaničke grupe i njihovi članovi koji nisu deo vladajuće koalicije, u suštini dobijaju jedinu ekspertsku podršku od partijske strukture ili od stručnih službi namenjenih poslaničkim grupama. U Sloveniji, ekspertska podrška za poslaničke grupe u proseku iznosi negde oko 22 000 evra po jednom poslaniku. Postepeno uključivanje ovog sistema u rad Skupštine Kosova trebalo bi da bude uzeto u obzir; naš predlog je da se ovakve službe uspostave sa 50% budžeta koji se sada izdvaja u tu svrhu od strane slovenačkog parlamenta po jednom poslaniku.

Ovakav predlog znači obezbeđivanje 1 mil. evra od kojih će 400.000 evra biti iskorišćeno za oko 50 članova osoblja zaposlenih u poslaničkim grupama u vezi sa mandatom poslanika a negde oko 600.000 za izradu studija, analiza, mišljenja, nacrta zakona, amandmana za rad poslaničkih grupa. Ovaj iznos ne obuhvata direktne materijalne troškove za funkcionisanje poslaničkih grupa kao što su troškovi održavanja, prostorije itd, koji obrazuju deo materijalnih troškova Skupštine.

U najrazvijenijim parlamentima, biblioteka predstavlja jednu od najznačajnijih institucija za poslanike. Ista omogućava uvid u potrebna istraživanja, izrađuje zahtevane istraživačke radove i predstavlja mesto čuvanja relevantnih državnih i međunarodnih časopisa. Istraživački kapaciteti biblioteke Skupštine Kosova u ovom trenutku jedva su funkcionalni. Mnogi poslanici nisu svesni njenog postojanja.

Preporuke:

- Skupština bi trebalo da obezbedi budžet koji bi osigurao pružanje ekspertske podrške poslanicima, poslaničkim grupama u iznosu od 1 mil. evra;
- Skupština bi trebalo da uveća broj osoblja angažovanog na kratak rok koje bi bilo povezano sa mandatom poslaničkih grupa, zapošljavanjem novih 50 članova osoblja.
- Fizička postavka biblioteke zahteva ugradnju adekvatnog grejnog/rashladnog sistema. Biblioteci su potrebni računari sa pristupom internetu koji su ugrađeni na radnim stanicama. Biblioteci bi trebalo pružiti adekvatna finansijska sredstva kako bi se pretplatila na dnevne novine i mali budžet za kupovinu potrebnih knjiga i časopisa. Trebalo bi uspostaviti i elektronski link sa Narodnom bibliotekom. Posvećeni nepristrasni istraživački kapaciteti trebalo bi da budu stvoreni u okviru biblioteke, koji bi pružili sredstva za sprovođenje istraživanja na neprekidnoj osnovi za pojedinačne poslanike i odbore.

7. ZAKLJUČAK

Ovaj izveštaj je izrađen kako bi pružio pregled sadašnje situacije i pravac kojim bi trebalo da se kreće budućnost Skupštine Kosova. Postoji određeni broj oblasti koje su dotaknute u ovom izveštaju međutim nisu praćene dubokom analizom ili preporukom; jedan primer ovoga odnosi se na administraciju Skupštine. Skupština međutim, poseduje sveobuhvatan izveštaj koji im je predstavljen na ovu temu od strane konzorcijuma četiri evropska parlamenta finansiranog od strane EAR-a.

Kada govorimo o ceni koštanja velikih stavki, kao što je renoviranje Skupštine i obezbeđivanje kancelarijskog prostora za poslanike, preporučuje se, da pod uslovom da za isto postoji politička volja, bude angažovan kompetentan izvođač radova kako bi izvršio procenu cene koštanja i vremenskog okvira ovakvog projekta. Ovaj izveštaj sadrži veliki broj preporuka koje mogu biti primenjene sa veoma malim ili nikakvim uticajem na budžet, kao što je stvaranje odbora za nadzor javnih računa i odbora za nadzor bezbednosnog i obaveštajnog sektora, dok druge oblasti zahtevaju značajan priliv finansijskih sredstava. Oni koji su naručili ovaj izveštaj gaje nadu da će Predsedništvo Skupštine Kosova sprovesti detaljno razmatranje izveštaja i da će primeniti što je moguće više preporuka, imajući u vidu dostupne resurse.

Kako bi sprovelo promene koje su preporučene u ovom izveštaju, Predsedništvo kojim predsedava predsednik, pozvano je da oformi radnu grupu koja će izraditi akcioni plan na kratak i srednji rok. Obrazovanje ove grupe trebalo bi da bude sagledano kao polazna tačka u dugom procesu napredovanja razvoja Skupštine. Radna grupa bi trebalo da razradi detaljni akcioni plan sa jasnim skupom ciljeva koji se mogu postići.

Uzimajući u obzir da će u jesen biti pripreman budžet za 2009. godinu, važno je da ovaj akcioni plan bude spreman kako bi Skupština bila u mogućnosti da zahteva finansijska sredstva iz budžeta i od međunarodnih donatora za postizanje svojih ciljeva.

Izuzev pripreme novog Poslovnika o radu, rad na novom nacrtu budžeta predstavljaće jedan od najznačajnijih zadataka Administracije i Predsedništva Skupštine. Treba imati u vidu postojeću finansijsku stvarnost i finu uravnoteženost između potrebe za donošenjem određenih projekata i obezbeđivanja neophodnih finansijskih sredstava da se učini upravo to.

Skupština mora da preuzme odgovornost za racionalnu potrošnju finansijskih sredstava obezbeđenih kako iz budžeta tako i od međunarodnih donatora i da osigura apsolutnu transparentnost u potrošnji ovih finansijskih sredstava.

Skupština će biti u mogućnosti da računa na buduću podršku u svom radu, kako od strane NDI-a tako i od strane OEBS-a upuštanjem u ovaj novi izazov za novi mandat.

ANEKS 1. LISTA SASTANAKA TIMA ZA OCENU

7.1. Prva poseta Kosovu (2. juna – 5. juna 2008)

2. jun

- 10.00 Plenarna sednica Skupštine
- 13.00 Članovi Predsedništva
Džezair Murati (7+) i Ibrahim Gashi (AKR)
- 14.00 Šefovi administrativnih odeljenja
Daut Beqiri, šef Pravne službe i
Isa Neziri, šef Administracije
- 16.30 Hydajet Hyseni (poslanik partije PDK)

3. jun

- 09.00 Osoblje Odbora za budžet i finansije
Natasha Prica (koordinator Odbora)
Arta Hajra (pravni savetnik Odbora)
- 10.00 Bahri Hyseni (predsedavajući Zakonodavnog odbora)
- 11.00 Zasedanje predsedništva Skupštine
- 12.00 Plenarna sednica Skupštine
- 15.00 Sali Rexhepi (šef Odseka za proceduralna pitanja i plenarne sednice)
Mikel Mirakaj (Kancelarija za predstavke i predloge)
- 16.30 Flora Brovina (predsedavajuća poslaničke grupe žena)

4. jun

- 09.00 Ibrahim Makolli (šef poslaničke grupe partije AKR)
- 10.00 Zef Morina (poslanik, nekadašnji ministar transporta)
- 10.30 Ahmeti Isufi (AAK), predsedavajući Odbora za Poslovanje Rada
- 11.30 Lutfi Haziri (šef poslaničke grupe partije LDK)
- 12.00 Predsednik Skupštine Jakup Krasniqi i njegov kabinet
- 13.00 Rame Buja i Safete Hadergjonaj (šef i zamenik šefa poslaničke grupe partije PDK)
- 14.00 Lulzim Zeneli, šef poslaničke grupe partije LDD
- 15.00 Plenarna sednica Skupštine
- 16.00 Ismet Krasniqi (generalni sekretar Skupštine)

5. jun

- 09.00 Koordinator odbora
Hasan Tahiri, Shpresa Haxhijaj i Minire Hasani
- 10.00 Xhavit Haliti (član Predsedništva Skupštine)

- 11.00 Sastanak Odbora za poslovnik
- 12.00 Sabiha Shala (šef Agencije za evropske integracije)
- 14.00 Gani Koci (predsedavajući Odbora za budžet i finansije)
- 15.00 Ahmet Shala, ministar privrede i finansija
- 16.00 Shpresa Azemi, projekat EAR-a za podršku Skupštini
- 17.00 Ismet Krasniqi (generalni sekretar Skupštine)

6. jun

- 09.00 Arsim Bajrami (ministar javnih službi)
- 09.30 Tim OEBS-a za praćenje rada Skupštine
- 10.15 Sabri Hamiti i Slobodan Petrović (članovi Predsedništva Skupštine)
- 12.00 Predsednik Skupštine Jakup Krasniqi i njegov kabinet

7.2. Druga poseta Kosovu (16. jula – 18. jula 2008)

17. jul

- 10.00 Predstavljanje 1. nacrta Izveštaja ocene rukovodstvu Skupštine (predsednik Skupštine, članovi Predsedništva, šefovi poslaničkih grupa, predsedavajući odbora)
- 15.00 Rame Manaj, zamenik premijera (službenik veze između Skupštine i Vlade)
- 16.00 Ismet Krasniqi (generalni sekretar Skupštine)
Daut Beqiri, šef Pravne službe i
Isa Neziri, šef Administracije

Petak, 18. jul

- 09.00 Skupštinska biblioteka
- 10.30 Odbor za poslovnik
- 11.30 Predsednik skupštine Jakup Krasniqi i njegov kabinet

ANEKS 2. BIBLIOGRAFIJA

Skupština Kosova “Poslovník o radu Skupštine Kosova”, usvojen 20. maja 2005. i izmenjen i dopunjen 1. juna 2006.

Centar za demokratiju i upravljanje (2000) “USAID-ov priručnik o ojačavanju zakonodavstva”, Vašington DC

Komisija evropskih zajednica (2006) “Izveštaj o napretku na Kosovu za 2006”, Brisel

Komisija evropskih zajednica (2007) “Izveštaj o napretku na Kosovu za 2007”, Brisel

Ustav Republike Kosovo koji se može naći na <http://www.kushtetutakosoves.info>

DCAF (2003) “Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti – Načela, mehanizmi i prakse”, Ženeva

ECIKS (2008), “Vodič za ulagače: Ulaganje u Kosovo u 2008”, Ekonomska inicijativa za Kosovo

“Dalja podrška Skupštini Kosova” (2008), projekat finansiran od strane EU kojim je upravljala Evropska agencija za rekonstrukciju

Međunarodna krizna grupa (2007), ‘Razbijanje kosovskog zastoja: Odgovornost Evrope’, Izveštaj Evrope br. 185, Brisel

Kosovski institut za istraživanja i dokumentaciju i Misija OEBS-a na Kosovu (2007) “Građansko društvo i zakonodavni proces na Kosovu – Analitička studija na kraju drugog mandata Skupštine Kosova”, Prishtinë/Priština

Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove – NDI (2007) “Letak o parlamentarnom nadzoru”, Priština

Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (2006) “Ka razvoju međunarodnih standarda demokratskih legislatura”, Vašington

Nacionalni demokratski institut, Međuparlamentarni savez, Parlamentarno udruženje Komonvelta (2007) “Minimalni međunarodni standardi za funkcionisanje demokratskih legislatura”, Vašington DC

Misija OEBS-a na Kosovu (2008), “Praćenje rada Skupštine Kosova. Kompilacija izveštaja o praćenju rada Skupštine Kosova za period od 5. avgusta 2006 – 30. novembra 2007”, Priština

Misija OEBS-a na Kosovu, Primena zakona Skupštine Kosova – Izveštaj III. Period revizije: zakoni proglašeni tokom 2005, 26. januar 2007, 49 str.

“Uredba o organizaciji i odgovornostima Administracije Skupštine Kosova”, Prishtina/Priština, 2007.

SIGMA (2006), ‘Kosovo: Javna služba i upravni okvir’, SIGMA Izveštaj procene, Pariz

Stapenhurst, Rick (2004) “Dobro upravljanje, parlamentarni nadzor i finansijska odgovornost. Razmatranje budžeta od strane parlamenta”, Institut Svetske banke

Taylor, Andrew J. (2005), “Skupština Kosova i politika suživota”. Žurnal zakonodavnih studija, tom 11, br.1

“Poslovník o radu bosanskog parlamenta”, prošireni Kologijum Doma

Svetska banka (2002), “Ojačavanje nadzora od strane legislatura”, Prem Notes. Broj 74

UNDP (2007), "Energija za razvoj – Izveštaj o ljudskom razvoju za Kosovo za 2007", Priština

Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/211, Njujork

Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/458, Njujork

Ujedinjene nacije (2008), "Izveštaj generalnog sekretara o Misiji privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu", S/2008/354, Njujork

Van Meurs W., i Weiss S. (2003), 'Sledeća Evropa: Jugoistočna Evropa nakon Soluna', Centar za istraživanje primenjene politike i Fondacija Bertelsmann

Wehner, Joachim (2002) "Najbolje prakse Odbora za nadzor javnih računa. Institut za demokratiju u Južnoj Africi. Najbolje prakse Odbora za nadzor javnih računa, Keptaun

www.assembly-kosova.org

www.ks-gov.net

www.unmikonline.org

ANEKS 3. ORGANIZACIONA TABELA ADMINISTRACIJE SKUPŠTINE

