



Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju MISIJA NA KOSOVU

Zastupljenost zajednica u službama javne administracije na Kosovu

Februar, 2013.

Odricanje od odgovornosti:

Zvanična verzija ove publikacije pisana je na engleskom jeziku. Sve druge jezičke verzije ove publikacije predstavljaju prevod sa originalne engleske verzije i ne smatraju se zvaničnim dokumentima.

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA	2
IZVRŠNI PREGLED	3
1. UVOD.....	4
2. PRAVNI OKVIR	5
3. TRENUTNO STANJE U PRIMENI	6
3.1 Zastupljenost na centralnom nivou.....	6
3.2 Zastupljenost na lokalnom nivou.....	8
4. POZITIVNE MERE.....	11
5. ZAKLJUČAK	14
6. PREPORUKE	15

SPISAK SKRAĆENICA

Kosovski institut za javnu upravu	KIJU
Ministarstvo javne uprave	MJU
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	MPŠRR
Ministarstvo za zajednice i povratak	MZP
Ministarstvo kulture, omladine i sporta	MKOS
Ministarstvo ekonomskog razvoja	MER
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	MONT
Ministarstvo sredine i prostornog planiranja	MSPP
Ministarstvo finansija	MF
Ministarstvo zdravlja	MZ
Ministarstvo infrastrukture	MI
Ministarstvo unutrašnjih poslova	MUP
Ministarstvo pravde	MP
Ministarstvo lokalne uprave	MLU
Ministarstvo trgovine i industrije	MTI
Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju	OEBS
Zakon o civilnoj službi Kosova	Zakon o civilnoj službi
Zakon o finansiranju lokalne vlade	ZFLV

IZVRŠNI PREGLED*

Pripadnici zajednica i dalje nisu dovoljno zastupljeni u službama javne administracije na Kosovu uprkos usvajanju Zakona o civilnoj službi iz 2010. godine i uredbama za njegovu primenu. Jedna od takvih uredbi propisuje da najmanje 10 odsto radne snage odnosno pozicija na centralnom nivou moraju da budu namenjene pripadnicima zajednica, a da zastupljenost na lokalnom nivou mora da bude srazmerna demografskom sastavu svake opštine.

Na centralnom nivou, pozicije na kojima se nalaze nevećinske zajednice u službama javne administracije iznosi otprilike 8 odsto. Pripadnici zajednice kosovskih Aškalija, kosovskih Egipćana, kosovskih Goranaca i kosovskih Roma su srazmerno nedovoljno zastupljeni, dok su kosovski Bošnjaci, kosovski Srbi i kosovski Turci prekomerno zastupljeni. Raspodela nivoa zastupljenosti zajednica je takođe veoma nejednaka u različitim institucijama što je dovelo do toga da je u mnogim institucijama zastupljenost zajednica dosta ispod njihovog srazmernog udela u ukupnom broju stanovništva.

Na opštinskom nivou, kosovski Albanci, kosovski Bošnjaci i kosovski Srbi su uopšteno zastupljeni srazmerno ili su prekomerno zastupljeni u onim opštinama gde čine brojčanu manjinu, dok su kosovski Turci i kosovski Goranci nedovoljno zastupljeni. Od posebne zabrinutosti je stalna i nesrazmerno nedovoljna zastupljenost pripadnika zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana na svim nivoima službi javne administracije.

Pravni okvir takođe zahteva da institucija koja je poslodavac sprovede niz pozitivnih mera koje imaju za cilj da poboljšaju zapošljavanje i unaprede položaj pripadnika zajednica. Ovo uključuje aktivnosti informisanja zajednica i ciljane programe usavršavanja odnosno osposobljavanja. Međutim, nijedna od ocenjenih institucija kako na opštinskom tako i na centralnom nivou nije u potpunosti ispunila svoje obaveze u ovom pogledu.

OEBS poziva institucije poslodavce kako na centralnom tako i na lokalnom nivou da garantuju pravično i srazmerno zastupanje zajednica u službama javne administracije, uključujući raspodelu odgovarajućih budžetskih resursa za efikasno sprovođenje pozitivnih mera. Posebna nastojanja bi trebalo da se učine da se uveća zastupljenost pripadnika zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana.

* Ovaj izveštaj objavljen je vezano sa izveštajem o sveobuhvatnom pregledu trenutnog stanja u sprovođenju Zakona o civilnoj službi na Kosovu, pod nazivom *Sprovođenje zakonskih propisa u službama javne administracije na Kosovu* (Februar 2013), <http://www.osce.org/sr/kosovo/99608>.

1. UVOD

Niz OEBS-ovih *Izveštaja o proceni prava zajednica*¹ skrenuli su pažnju na stalno prisutan problem nedovoljnog zastupanja zajednica na svim nivoima u službama javne administracije². Izveštaji su istakli opšte odsustvo pripadnika zajednica na višim pozicijama kao i rasprostranjen nedostatak tačnih i razvrstanih podataka o zaposlenima u službama javne administracije i kandidatima za pozicije u službama javne administracije.

Svrha ovog izveštaja je da oceni trenutno stanje zastupljenosti zajednica u službama javne administracije, i da relevantnim institucijama obezbedi istraživanje na osnovu činjenica za dalji razvoj i primenu politika koje su usmerene na unapređenje pristupa zajednica zaposlenju u javnom sektoru.

Izveštaj analizira statističke podatke u poređenju sa zakonskim uslovima kako bi se odredilo da li je zastupljenost odgovarajuća na lokalnom i centralnom nivou. Nakon toga ocenjuje do kog stepena poslodavci poštuju svoje obaveze da uvećaju zastupljenost zajednica u službama javne administracije kroz pozitivne mere.

Podaci se odnose na 29 opština³ i 15 institucija na centralnom nivou⁴ koji su prikupljeni tokom dva kruga razgovora sa relevantnim službenicima na lokalnom i centralnom nivou⁵ tokom marta/aprila 2012. i jula 2012. i tokom redovnih aktivnosti nadgledanja. Period izveštavanja se odnosi na period od juna 2010. kada je Zakon o civilnoj službi⁶ stupio na snagu do avgusta 2012.

Nakon ovog uvoda, drugi deo određuje pravni okvir koji uređuje zastupanje zajednica u službama javne administracije na Kosovu, dok treći deo ocenjuje da li su ispunjeni određeni zahtevi ili ne. Četvrti deo ispituje da li institucije koje su poslodavci ispunjavaju svoje pozitivne obaveze da uvećaju zastupanje zajednica, na primer preko informisanja kandidata iz zajednica ili specijalizovanog osposobljavanja da se uvećaju kapaciteti

¹ Izveštaj OEBS-a, *Izveštaj o proceni prava zajednica*, decembar 2009, str. 42-43, <http://www.osce.org/kosovo/40779> (pristupljeno 21. avgusta 2012); Izveštaj OEBS-a *Izveštaj o proceni prava zajednica, Drugo izdanje*, decembar 2010, str. 13-14, <http://www.osce.org/kosovo/74597> (pristupljeno 21. avgusta 2012); i Izveštaj OEBS-a *Izveštaj o proceni prava zajednica, Treće izdanje*, jul 2012, str. 32-33, <http://www.osce.org/kosovo/92244> (pristupljeno 21. avgusta 2012).

² Civilni službenik je svaki pojedinac koji je tako definisan u skladu sa Zakonom br. 03/L-149 o Civilnoj službi, 25. jun 2010, članovi 1.2, 3 i 4 (kategorije javnih službenika koji su isključeni iz civilne službe).

³ U Gllgoc/Glogovac, Kačanik/Kaçanik, Malishevë/Mališevo, Parteš/Partesh i Viti/Vitina, procenat članova zajednica se smatrao premalim da bi bio statistički važan (0.20 procenata opšte populacije ili manje).

⁴ Institucije na centralnom nivou koje su bile uspitane su: Kabinet premijera (KP); Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR); Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP); Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS); Ministarstvo za ekonomski razvoj (MER); Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT); Ministarstvo sredine i prostornog planiranja (MSPP); Ministarstvo finansija (MF); Ministarstvo zdravlja (MZ); Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP); Ministarstvo infrastrukture (MI); Ministarstvo pravde (MP); Ministarstvo lokalne uprave (MLU); Ministarstvo javne uprave (MJU); i Ministarstvo trgovine i industrije (MTI).

⁵ Službenici koji su ispitani su oni koji su odgovorni za zapošljavanje u službama javne administracije odnosno službama organa vlasti, na primer Direktor administracije ili Šef kadrovske službe.

⁶ Zakon br. 03-L/149 o civilnoj službi Kosova, 14 jun 2010.

zaposlenih iz zajednica koje nisu dovoljno zastupljene. Poslednji deo iznosi važne zaključke i pruža niz preporuka nadležnim institucijama i uključenim stranama u cilju uvećanja pristupa zajednica zapošljavanju u javnom sektoru.

2. PRAVNI OKVIR

Ovaj deo ocenjuje sprovođenje zakonskih odredbi koje uređuju zastupanje zajednica u službama javne administracije. Jednako učešće svih zajednica u vođenju javnih poslova je važan element u unapređenju i zaštiti njihovih prava. Odbor za ljudska prava Ujedinjenih nacija (UN) je istakao da su reforme u oblasti javne administracije kako na centralnom tako i na lokalnom nivou i jednako učešće u službama javne administracije neophodan zaštitni mehanizam ljudskih prava zajednica na Kosovu i pozvao kosovske institucije da osiguraju da se reforme usvoje do kraja.⁷

Zasnivajući se na opštim načelima nediskriminacije, jednakih mogućnosti i jednake zastupljenosti⁸, Zakon o civilnoj službi navodi da zajednice i njeni pripadnici imaju pravo na pravično i srazmerno zastupanje u službama organa vlasti i telima centralne i lokalne javne administracije⁹.

Ministarstvo javne uprave (MJU) je objavilo sekundarno zakonodavstvo u predviđenom šestomesečnom periodu (Uredba 04/2010)¹⁰ koje predviđa da na najmanje 10 odsto pozicija na centralnom nivou trebaju biti zastupljeni službenici odnosno osoblje koje pripada nealbanskim zajednicama, dok je na opštinskom nivou zastupljenost srazmerna demografskom sastavu opštine.¹¹ Osim toga, uređuje veliki broj viših ili "funkcionalnih" pozicija za pripadnike zajednica. I u ovom slučaju na centralnom nivou ovaj broj iznosi 10 odsto¹², dok na opštinskom nivou je srazmeran demografskom sastavu opštine¹³.

Da bi se poboljšala zastupljenost zajednica, institucije koje su poslodavci imaju pozitivnu obavezu da primenjuju aktivne strategije zapošljavanja, uključujući posebna nastojanja

⁷ Vidi zaključna opažanja Odbora za ljudska prava u vezi sa Kosovom (osamdeset i sedmo zasedanje, 13. avgust 2006), UN Doc. CCPR/C/UNK/CO/1, st. 21: "Odbor zapaža sa zabrinutošću da pripadnici manjinskih zajednica imaju samo ograničen pristup u vođenju javnih poslova kao i u javnoj službi i da je diskriminacija prema manjinama uključujući Rome, široko rasprostranjena na Kosovu (članovi 2, 25 i 26). UNMIK bi trebalo da osigura da Privremene institucije samouprave uvećaju zapošljavanje pripadnika manjina na centralnom i opštinskom nivou u službama javne administracije na Kosovu, garantuju njihovo jednako uživanje prava koja su zaštićena u skladu sa Poveljom i osiguraju efikasno učešće svih manjina u vođenju javnih poslova, uključujući trenutne pregovore o budućem statusu Kosova."

⁸ Zakon o Civilnoj službi, članovi 5.1.2, 5.1.9 i 11.1.

⁹ *Ibid*, član 11.2.

¹⁰ Uredba br. 04/2010 o postupcima pravičnog i srazmernog zastupanja zajednica koje nisu u većini u Civilnoj službi Kosova, 21. septembar 2010. koji je izdalo MJU.

¹¹ *Ibid*, član 4.1.2.

¹² "Funkcionalne pozicije" su podeljene u pet kategorija: (1) nivo višeg rukovodstva i rukovodstva, (2) višeg rukovodstva i profesionalni nivo, (3) više rukovodstvo i tehničko- administrativni nivo, (4) rukovođe i stručne i (5) rukovođe i tehničko administrativni nivo. Institucije na centralnom nivou imaju obavezu da ispune uslov od 10 odsto zastupljenosti u najmanje jednoj od navedenih kategorija.

¹³ *Ibid*, član 6.1.2.

da se utvrde i primaju prijave za posao od pripadnika zajednica koje nisu dovoljno zastupljene; da se pripremanjem programa osposobljavanja na radnom mestu za pripadnike zajednica koji se uobičajeno nalaze u nepovoljnom položaju reše rezultati dugoročne diskriminacije; da se obezbedi osposobljavanje kadrovske službe o praktičnim politikama protiv diskriminacije; i da se uključe “izjave podsticanja” u oglasima za slobodna radna mesta koja ciljaju pripadnike zajednica.¹⁴

Sve institucije koje su poslodavci su dužne da prikupe anonimne statističke podatke o prijavama za posao u vezi sa pripadnošću zajednicama i o zaposlenima u svrhu praćenja i izveštavanja.¹⁵ Od njih se takođe zahteva da podnesu godišnji izveštaj MJU koji navodi situaciju u oblasti sprovođenja Uredbe 04/2010.¹⁶ Troškove svih inicijativa snose institucije koje su poslodavci¹⁷, ali je odgovornost MJU da pripremi i nadgleda sprovođenje svih praktičnih politika za službe javne administracije¹⁸.

3. TRENUTNO STANJE U PRIMENI

3.1 Zastupljenost na centralnom nivou

Na osnovu zvaničnih podataka koje je pružio MJU, zastupljenost nealbanskih zajednica na centralnom nivou u prvom tromesečju 2012. u službama javne administracije je iznosila 7.85 odsto. Iako Uredba 04/2010 ne propisuje da zastupljenost određene zajednice bude srazmerna veličini te zajednice na Kosovu, upoređivanje klasifikovanih statističkih podataka MJU sa nedavno objavljenim podacima popisa stanovništva¹⁹ pokazuje da su pripadnici zajednica kosovskih Aškalija, kosovskih Egipćana, kosovskih Goranaca i kosovskih Roma srazmerno nedovoljno zastupljeni, dok su kosovski Bošnjaci, kosovski Srbi i kosovski Turci srazmerno prekomerno zastupljeni.²⁰ MJU nije mogao da obezbedi podatke o višim pozicijama, što znači da procena stanja broja pripadnika zajednica koji se nalaze na “funkcionalnim pozicijama” nije bila moguća.²¹

Prema MJU, prag od 10 odsto se odnosi samo na javnu administraciju kao celinu, a ne na svaku instituciju pojedinačno.²² Međutim, da bi se bolje razumela relativna raspodela zajednica u različitim institucijama, OEBS je obavio niz razgovora sa 14 ministarstava i

¹⁴ *Ibid*, član 4.4.

¹⁵ *Ibid*, članovi 8, 9 i 10.

¹⁶ *Ibid*, član 14.1.

¹⁷ *Ibid*, član 13.2.

¹⁸ Zakon o civilnoj službi, članovi 6.2.1.

¹⁹ Kosovska agencija za statistiku, Popis stanovništva i domaćinstava 2011: Konačni izveštaj, 2011.

²⁰ MJU je izvestio da od 7.85 odsto pripadnika zajednica, 0.12 odsto su kosovski Aškalije, 1.6 odsto su kosovski Bošnjaci, 0.11 odsto su kosovski Egipćani, 0.17 odsto su kosovski Goranci, 0.22 odsto su kosovski Romi, 4.34 odsto su kosovski Srbi i 1.29 odsto su kosovski Turci. Podaci popisa stanovništva o relativnom procentu zajednica u ukupnom broju stanovništva je sledeći: kosovski Aškalije: 0.89 odsto; kosovski Bošnjaci: 1.58 odsto; kosovski Goranci: 0.59 odsto; kosovski Egipćani: 0.66 odsto; kosovski Romi: 0.51 odsto; kosovski Srbi: 1.47 odsto; kosovski Turci: 1.10 odsto.

²¹ Podaci o zastupljenosti zajednica na centralnom nivou su dobijeni tokom razgovora sa direktorom administracije i kadrovske službe MJU, MJU prostorije, juna 2012.

²² Direktor Odeljenja administracije *civilne službe*, MJU, razgovor preko telefona, 13. septembar 2012.

Kabinetom premijera.²³ Od toga su samo četiri ispunila ili bila iznad praga od 10 odsto²⁴; pet je bilo između 6 i 10 odsto²⁵, a šest je bilo ispod 6 odsto²⁶. Ovaj jaz između institucija sa najvećom i najmanjom zastupljenošću bio je veoma širok. U Ministarstvu za zajednice i povratak (MZP), nealbanske zajednice zauzimale su 41,66 odsto pozicija javne administracije; u Ministarstvu za ekonomski razvoj sasvim suprotno, zauzimale su samo 1,49 odsto mesta, 1,56 odsto u Ministarstvu trgovine i industrije, i 2,50 odsto u Ministarstvu finansija. Dok bi nešto viši nivoi zastupljenosti zajednica mogli da se očekuju u ministarstvima koja se bave konkretno pitanjima zajednica, u mnogim institucijama je zastupljenost zajednica još uvek niža od njihovog srazmernog udela u stanovništvu i ne može se osnovano reći da je „pravična i srazmerna“.

Zabrinjavajuće je što se ovaj opšti trend nedovoljne zastupljenosti zajednica ne rešava putem procesa zapošljavanja. Objedinjeni podaci iz 12 institucija koje su mogle da dostave podatke o zapošljavanju kandidata iz zajednica od juna 2010²⁷ pokazali su da je samo 16 pripadnika zajednica bilo zaposleno na oko 218 pozicija (ili 7,48 odsto). Štaviše, iako Uredba 04/2010 određuje niz pozitivnih akcionih mera koje institucije poslodavci moraju da preduzmu da bi se zastupljenost zajednica dugoročno poboljšala, nijedna institucija nije u potpunosti usaglasila svoje obaveze u tom pogledu (ovo pitanje se detaljnije razmatra u daljem tekstu u četvrtom delu). Niska stopa primene ne može se, međutim, pripisati neinformisanosti institucija o njihovim zakonskim obavezama, jer su svi sagovornici bili upoznati sa ključnim odredbama Zakona o civilnoj službi i Uredbe 04/2010 – npr. onim koje se odnose na kvote i format konkursa - a većina je izjavila da je MJU preduzeo konkretne aktivnosti za obuku o ovom pitanju²⁸.

Iako je veoma malo institucija vodilo podatke o tome kojoj zajednici pripadaju kandidati, one koje su to učinile istakle su da je broj prijava pripadnika zajednica bio veoma mali, 0–2 prijave po oglašenoj poziciji (od procenjenih 30–40).²⁹ Kada su upitani da razmisle zašto je to tako, predstavnici institucija su rekli da bi to moglo da bude zbog nedostatka kvalifikacija među nedovoljno zastupljenim zajednicama, što bi ih ili odvratilo od prijavljivanja ili bi rezultiralo neuspešnom prijavom.³⁰ Mislili su da bi drugi razlog mogao da bude proces decentralizacije, koji je omogućio kvalifikovanim pripadnicima zajednica da rade u opštinskim institucijama koje su im bliže kući i zbog čega bi nerado prihvatili nisku platu, veće troškove života i duga putovanja, do čega bi dovelo zapošljavanje u institucijama na centralnom nivou.

²³ Fusnota, gore 4.

²⁴ MZP (41,67 odsto), MP (11,85 odsto), MLU (oko 10,00 odsto) i MJU (10,40 odsto).

²⁵ MUP (oko 9,50 odsto); MPŠRR, 6,73 odsto, MOKS (oko 6,00 odsto); MONT (8,00 odsto); MZ (oko 6,00 odsto).

²⁶ MER (1,49 odsto), MSPP (5,45 odsto), MF (2,50 odsto), MUP (5,04 odsto), KP (5,38 odsto), MTI (1,56 odsto).

²⁷ MF, MUP i MJU nisu mogli da dostave podatke o broju ukupnih slobodnih radnih mesta od juna 2010. i broju uspešnih kandidata iz zajednica.

²⁸ Osam ministarstva je izvestilo da je prošlo obuku o ovom pitanju: KP, MSPP, MF (nije prisustvovao), MUP, MZ, MP, MLU, MJU.

²⁹ U principu, precizni podaci o etničkoj pripadnosti kandidata ili nisu vođeni ili nisu dostavljeni. Videti fusnotu 31 dole.

³⁰ Ovo je naglašeno u razgovorima u onim ministarstvima kojima je potrebno specijalizovano osoblje, na primer MU, MER i MSPP.

Što se tiče prikupljanja podataka, iako su sve institucije dostavile MJU tromesečne izveštaje sa detaljnim brojem zaposlenih službenika javne administracije (razvrstane prema zajednici, polu i kvalifikacijama), vrlo malo njih je vodilo precizne podatke o tome kojoj zajednici pripadaju kandidati.³¹ Nijedna institucija nije podnela godišnji izveštaj o sprovođenju Uredbe 04/2010 bilo 2010. ili 2011, mada su primetili da MJU nije ni tražio takav izveštaj.

3.2 Zastupljenost na lokalnom nivou

Kao što je prethodno navedeno u Delu 2 , na osnovu podzakonskih akata, broj pozicija za svaku zajednicu u opštinskoj javnoj administraciji treba da bude srazmeran ukupnom broju pripadnika te zajednice koji žive u datoj opštini. Ovaj deo koristi demografske podatke iz popisa 2011. za procenu opštinske usaglašenosti sa ovim zahtevom.³²

U 18 od 29 ocenjenih opština³³, procenat službenika javne administracije iz zajednica u brojčanoj manjini na nivou opštine bio je srazmeran ukupnom broju zajednica zastupljenih u opštini, ili iznad tog broja.³⁴ U pogledu srazmerne zastupljenosti pojedinih zajednica, kosovski Albanci bili su prekomerno zastupljeni u dve od tri opštine u kojima čine brojčanu manjinu³⁵; a kosovski Bošnjaci su bili prekomerno zastupljeni u šest od osam opština, sa izuzetkom Pejë/Peći i Prizrena³⁶. Kosovski Srbi su bili srazmerno ili

³¹ Samo MZP, MOKS i MUP su vodili podatke o zajednicama kojima pripadaju kandidati. Ove cifre nije mogao da potvrdi MJU, koji ni za sebe ni za druge institucije nije vodio statističke podatke o kandidatima.

³² *Supra*, fusnote 19.

³³ *Supra*, fusnota 3.

³⁴ Opštine koje nisu ispunile uslove bile su Dragash/Dragaš, Gjakovë/Đakovica, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Malishevë/Mališevo, Novo Brdo/Novobërdë, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Prizren i Suharekë/Suva Reka.

³⁵ Kosovski Albanci nalaze se na 8,33 odsto pozicija u opštinskoj javnoj administraciji u Mamuša/Mamushë/Mamuši, gde čine 5,94 odsto stanovništva, a 8,33 odsto u Ranilugu /Ranillug (4,24 odsto stanovništva). Iako izgleda da su nedovoljno zastupljeni u Gračanici/Gračanicë (samo 9,33 odsto pozicija od 25,73 odsto stanovništva opštine), stepen nedovoljne zastupljenosti je verovatno manji nego što se ovde čini. U stvari, podaci OEBS-a procenjuju da u Gračanici/Gračanicë ima 7,37 kosovskih Albanaca, što bi zapravo ukazalo da su previše zastupljeni u javnoj administraciji. Takođe, vredi napomenuti da su opštine Klokot/Killokot, Novo Brdo/Novobërdë i Štrpce/Shtërpçë bile isključene sa spiska, jer popis iz 2011. ukazuje da su većina kosovski Albanci (53,29 odsto, 52,64 odsto i 54,06 odsto, za svaku opštinu ponaosob).

³⁶ Kosovski Bošnjaci zauzimali su 1,67 odsto pozicija u Dečan/Dečanima, gde čine 0,15 odsto stanovništva; 14,29 odsto pozicija u Dragash/Dragašu (12,06 odsto stanovništva); 2,00 odsto pozicija u Hani Elezit/Elez Hanu (0,44 odsto stanovništva); 3,92 odsto pozicija u Istog/Istoku (2,91 odsto stanovništva); 3,13 odsto pozicija u Mitrovicë/Mitrovici (0,58 odsto stanovništva); 1,18 odsto u Obiliq/Obiliću (0,27 odsto stanovništva); 3,65 odsto pozicija u Pejë/Peći (3,92 odsto stanovništva); i 6,27 odsto pozicija u Prizrenu (9,50 odsto stanovništva). Iako su kosovski Bošnjaci bili prisutni u malom broju u većini opština, smatralo se da je njihov procenat u ukupnom stanovništvu opštine suviše mali da bi bio statistički relevantan (0,20 odsto ukupnog stanovništva opštine ili manje). Takođe, u Dragash/Dragašu, sagovornici u istraživanju OEBS-a nisu želeli da preciziraju da li se smatraju kosovskim Gorancima ili kosovskim Bošnjacima, pa su ove kategorije objedinjene.

prekomerno zastupljeni u svim opštinama u kojima čine brojčanu manjinu.³⁷ Kosovski Turci, međutim, nisu bili dovoljno zastupljeni u šest od sedam opština³⁸, a kosovski Goranci bili su nedovoljno zastupljeni u obe opštine u kojima čine brojčanu manjinu³⁹. Treba podsetiti da ove cifre uzimaju u obzir samo zajednice u brojčanoj manjini na nivou opštine, kao i nealbanske zajednice koje sada čine većinsko stanovništvo u pojedinim opštinama, npr. kosovski Srbi u Gračanici/Gračanicë ili kosovski Turci u Mamuša/Mamushë/Mamuši, njihova zastupljenost u opštinskoj javnoj administraciji kao celini veća je nego što ove cifre sugerišu.

Posebno su neke opštine u potpunosti bile upoznate sa svojim obavezama te su naporno radile kako bi obezbedile da sve zajednice budu srazmerno zastupljene. Opština Gjilan/Gnjilane je na primer u znatnoj meri prevazišla zakonski uslov od 2.62 odsto srazmerne zastupljenosti, zbog zapošljavanja 34 pripadnika zajednica, odnosno 9.77 odsto od broja zaposlenih u javnoj administraciji. Osim toga, zastupljene su sve zajednice prisutne u opštini, iako ne u savršeno srazmernom odnosu, uključujući zajednice kosovskih Roma, kosovskih Turaka i kosovskih Srba. Još jedan pozitivan primer bila je opština Skenderaj/Srbica, gde je procenat zastupljenosti zajednica premašio uslov o srazmernoj zastupljenosti od 0.34 odsto sa više od 4.52 odsto radnih mesta zaposlenih u javnoj administraciji na kojima rade kosovski Srbi (uključujući jedno rukovodeće radno mesto).

Međutim, iako postoje ovi pozitivni primeri, zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalijskih i kosovskih Egipćana su stalno nesrazmerno i nedovoljno zastupljene u svim

³⁷ Kosovski Srbi se nalaze na 11,11 odsto mesta u Fushë Kosovë/Kosovom Polju, gde čine 0,92 odsto stanovništva; 8,62 odsto pozicija u Gjilan/Gnjilanu (0,69 odsto stanovništva); 1,31 odsto stanovništva u Istog/Istoku (0,49 odsto stanovništva); 14,35 odsto pozicija u Kamenicë/Kamenici (4,31 odsto stanovništva); 2,21 odsto pozicija u Klinë/Klini (0,25 odsto stanovništva), 7,57 odsto pozicija u Lipjan/Lipljanu (0,89 odsto stanovništva); 15,29 odsto pozicija u Obiliq/Obiliću (1,28 odsto stanovništva); 0,91 odsto pozicija u Pejë/Peći (0,34 odsto stanovništva); 0,21 odsto pozicija u Prishtinë/Prištini (0,22 odsto stanovništva); 6,67 odsto pozicija u Rahovec/Orahovcu (0,24 odsto stanovništva); 3,83 odsto pozicija u Viti/Vitini (0,24 odsto stanovništva.); i 5,35 odsto pozicija u Vushtrri/Vučitrnu Vuçitrnu/Vushtrri (0,55 odsto stanovništva). Iako su kosovski Srbi bili prisutni u malom broju u većini opština, smatralo se da je njihov procenat u ukupnom stanovništvu opštine suviše mali da bi bio statistički relevantan (0,20 odsto ukupnog stanovništva opštine ili manje). Za opštine od Klokoč/Klokoč, Novo Brdo/Novobërdë i Štrpce/Shtërpçë, videti *supra* fusnotu 42.

³⁸ Kosovski Turci zauzimali su 0,00 odsto pozicija Dragash/Dragašu, gde su činili 0,59 odsto stanovništva; 0,86 odsto mesta u Gjilan/Gnjilanu (1,08 odsto stanovništva); 0,00 odsto pozicija u Lipjan/Lipljanu (0,22 odsto stanovništva) ; 1,57 odsto pozicija u Mitrovicë/Mitrovici (2,79 odsto stanovništva); 0,21 pozicija u Prishtinë/Prištini (1,08 odsto stanovništva); 3,00 odsto pozicija u Prizrenu (5,11 odsto stanovništva) i 0,82 pozicija odsto u Vushtrri/Vučitrnu (0,40 odsto stanovništva). Iako su kosovski Turci bili prisutni u malom broju u većini opština, smatralo se da je njihov procenat u ukupnom stanovništvu opštine suviše mali da bi bio statistički relevantan (0,20 odsto ukupnog stanovništva opštine ili manje).

³⁹ Kosovski Goranci zauzimali su 13,27 odsto pozicija u Dragash/Dragašu, gde čine 26,35 odsto stanovništva; i 0,00 odsto pozicija u Prizrenu (0,37 odsto ukupnog stanovništva). Iako su kosovski Goranci bili prisutni u malom broju u nekim drugim opštinama, smatralo se da je njihov procenat u ukupnom stanovništvu opštine suviše mali da bi bio statistički relevantan (0,20 odsto ukupnog stanovništva opštine ili manje).

opštinama gde žive, uz samo par izuzetaka⁴⁰. U mnogim opštinama pripadnici ovih zajednica nisu ni na jednom radnom mestu zaposleni u javnoj administraciji⁴¹. Zastupljenost ovih zajednica je bila vrlo niska čak i u onim opštinama gde su ove zajednice prisutne u relativno velikom broju, a koje inače postupaju u skladu sa Zakonom o civilnoj službi. Na primer procenjeno je da u Fushë Kosovë/Kosovu Polju zajednicu kosovskih Aškalija čini 3,230 lica (od ukupnog broja stanovnika opštine koji iznosi 34,827), čime imaju pravo na 9.27 odsto radnih mesta u javnoj administraciji opštine; međutim od ukupnog broja 153 zaposlenih u javnoj administraciji opštine, samo su troje pripadnici kosovskih Aškalija (1.96 odsto). Na sličan način je procenjeno da u Gjakovë/Đakovici zajednicu kosovskih Egipćana čini 5,117 lica (od ukupnog broja stanovnika opštine koji iznosi 94,556), čime imaju pravo na 5.41 odsto radnih mesta. Međutim, od ukupno 313 zaposlenih u javnoj administraciji samo 4 su kosovski Egipćani (1.28 odsto). Procenjeno je da u Gračanici/Graçanicë zajednicu kosovskih Roma čini 745 lica od ukupno 10,675 stanovnika u opštini, čime imaju pravo na 6.98 odsto radnih mesta u javnoj administraciji. Međutim, u javnoj administraciji Gračanice/Graçanicë nema

⁴⁰ Kosovske Aškalije se nalaze na 4.15 odsto radnih mesta u Ferizaj/Uroševcu, gde čine 3.34 odsto stanovništva; 1.96 odsto radnih mesta u Fushë Kosovë/Kosovu Polju (9.27 odsto stanovništva); 0.00 odsto radnih mesta u Gjakovë/Đakovici (0.65 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Gračanici/Graçanicë (0.97 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Istog/Istoku (0.28 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Klinë/Klini (0.22 odsto ukupnog broja stanovnika); 1.08 odsto radnih mesta u Lipjan/Lipljanu (3.16 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Mamuša/Mamushë/Mamuši (0.22 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.31 odsto radnih mesta u Mitrovicë/Mitrovici (0.90 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Obiliq/Obiliću (2.68 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Podujevë/Podujevu (0.77 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.21 odsto radnih mesta u Prishtinë/Prištini (0.28 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Prizrenu (0.76 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Rahovec/Orahovcu (0.72 odsto ukupnog broja stanovnika); 1.47 odsto u Shtime/Štimlje (2.75 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Suharekë/Suvoj Reci (0.93 odsto ukupnog broja stanovnika); i 0.41 u Vushtrri/Vučitrnu (0.24 odsto ukupnog broja stanovnika). Kosovski Egipćani zauzimaju 0.00 odsto radnih mesta u Deçan/Dečanu (0.09 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Fushë Kosovë/Kosovu Polju (0.91 odsto ukupnog broja stanovnika); 1.28 odsto radnih mesta u Gjakovë/Đakovici (5.41 odsto ukupnog broja stanovnika); 1.96 odsto radnih mesta u Istog/Istoku (3.93 odsto ukupnog broja stanovnika); 1.00 odsto radnih mesta u Klinë/Klini (2.43 odsto ukupnog broja stanovnika); i 0.30 odsto radnih mesta u Pejë/Peći (2.80 odsto ukupnog broja stanovnika). Kosovski Romi zauzimaju 1.31 odsto radnih mesta u Fushë Kosovë/Kosovu Polju, gde čine 1.25 odsto ukupnog broja stanovnika; 0.00 odsto radnih mesta u Gjakovë/Đakovici (0.78 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.29 odsto radnih mesta u Gjilan/Gnjilanu (0.40 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Gračanici/Graçanicë (6.98 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Kamenicë/Kamenici (0.66 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Lipjan/Lipljanu (0.59 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.00 odsto radnih mesta u Mamuša/Mamushë/Mamuši (0.71 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.31 odsto radnih mesta u Mitrovicë/Mitrovici (0.73 odsto ukupnog broja stanovnika); 3.08 odsto radnih mesta u Novom Brdu/Novobërdë (0.94 odsto ukupnog broja stanovnika); 1.18 odsto radnih mesta u Obiliq/Obiliću (3.07 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.30 odsto radnih mesta u Pejë/Peći (1.03 odsto ukupnog broja stanovnika); 0.27 odsto radnih mesta u Prizrenu (1.63 odsto ukupnog broja stanovnika); i 0.00 odsto radnih mesta u Štrpcu/Shtërpçë (0.34 odsto ukupnog broja stanovnika).

⁴¹ Ovo je bio slučaj u 11 od ukupno 17 opština gde žive kosovske Aškalije (Gjakovë/Đakovica, Gračanica/Graçanicë, Klinë/Klina, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtime/Štimlje, Suharekë/Suva Reka i Vushtrri/Vučitrn); u dve od ukupno šest opština gde žive kosovski Egipćani (Deçan/Dečane i Fushë Kosovë/Kosovo Polje); i u šest od ukupno 13 opština gde žive kosovski Romi (Gjakovë/Đakovica, Gračanica/Graçanicë, Kamenicë/Kamenica, Lipjan/Lipljan, Mamuša/Mamushë/Mamuša i Štrpce/Shtërpçë).

nijednog zaposlenog pripadnika iz zajednice kosovskih Roma. Mnogi zvaničnici opštine upoznati su sa ovim nedostacima, ali su izjavili da je do njih došlo usled nedovoljnog broja prijavljenih kvalifikovanih kandidata.

Iako nije bilo zvaničnih podataka o prosečnom broju pripadnika zajednica koji se nalaze na rukovodećim mestima na opštinskom nivou, anketa koju je sproveo OEBS aprila 2012. godine je pokazala da se predstavnici zajednica nalaze na ohrabrujućih 7.78 odsto rukovodećih mesta u celokupnoj javnoj administraciji opština.⁴² Međutim, ova radna mesta nisu ravnomerno raspodeljena: 9 od ukupno 29 anketiranih opština nije imalo nijednog pripadnika zajednice na rukovodećim mestima.⁴³

Što se tiče prikupljanja podataka, vrlo mali broj opština je imao tačne podatke o tome iz kojih zajednica su dolazili kandidati⁴⁴ i nijedna opština nije podnela godišnji izveštaj o primeni Uredbe 04/2010 ni za 2010. niti 2011. godinu, premda su uvažili da je MJU zahtevao takav izveštaj.

4. POZITIVNE MERE

Kao što je prethodno navedeno u Delu 2 , institucije koje su poslodavci na centralnom i na lokalnom nivou su dužne da osmisle i primenjuju programe koji sadrže pozitivne mere kako bi ispunile zahteve za pravičnu i srazmernu zastupljenost zajednica u javnoj administraciji. U članu 11 Uredbe 04/2010 navodi se da su kadrovske službe dužne da izrade ove programe⁴⁵, a da ih odobri najviši službenik u administraciji nakon perioda provedenog u konsultovanju organizacija koje predstavljaju zajednice.⁴⁶ Od institucija se zahteva da izaberu i primene najmanje šest mera od sledećih četrnaest inicijativa kako bi podržale zapošljavanje i unapredile položaj nedovoljno zastupljenih zajednica:

- 1) Objaviti oglase za radna mesta osmišljene kako bi se podstakli kandidati iz nedovoljno zastupljenih zajednica, koji će biti objavljeni u štampanim medijima na svim službenim jezicima i jeziku zajednice koja se traži;
- 2) Saradivati sa organizacijama iz zajednica kako bi se prosledili oglasi za posao u oblastima gde ima najviše nedovoljno zastupljenih zajednica;
- 3) Pripremiti programe za zapošljavanje i obuku u saradnji sa regionalnim zavodima za zapošljavanje namenjene pripadnicima zajednica koji nemaju odgovarajuće kvalifikacije;

⁴² Ovaj podatak nije podeljen na kategorije u odnosu na etničku pripadnost.

⁴³ To su: Gračanica/Gračanicë, Hani Elezit/Elez Han, Junik, Kačanik/Kaçanik, Malishevë/Mališevo, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Ranilug/Ranillug i Suharekë/Suva Reka.

⁴⁴ Samo su Ferizaj/Uroševac, Klinë/Klina, Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica i Suharekë/Suva Reka prijavili da vode evidenciju sa statističkim podacima o prijavljenim kandidatima. Ministarstvo javne uprave nije moglo da potvrdi koja opština ne vodi statistički prikaz prijavljenih kandidata, zbog sopstvenih ili u svrhe drugih službi za zapošljavanje.

⁴⁵ Kadrovske službe su službe unutar institucija poslodavaca zadužene za upravljanje i razvoj zaposlenih. Zakon o civilnoj službi, član 7.

⁴⁶ Uredba 04/2010, član 11.2.

- 4) Učiniti napore kako bi se prepoznale i izdvojile prijave za radno mesto kandidata iz nedovoljno zastupljenih zajednica;
- 5) Osigurati da se kod razmatranja kandidata za posao ili unapređenje u javnoj administraciji, gde kandidati imaju iste zasluge prednost da kandidatu sa najviše kvalifikacija iz zajednice koja nije većinska⁴⁷;
- 6) Izraditi program stažiranja za pripadnike nedovoljno zastupljenih zajednica;
- 7) Razviti programe stipendiranja ili novčanih nagrada za pripadnike nedovoljno zastupljenih zajednica;
- 8) Izraditi programe stručnog osposobljavanja uključujući kurseve učenja jezika;
- 9) Pokrenuti obuku u cilju podržavanja unapređenja, mogućnosti za razvoj karijere ili izgradnju veština za zaposlene iz nedovoljno zastupljenih zajednica koji nisu stručno osposobljeni u određenoj oblasti, ali imaju potencijala (u saradnji sa Kosovskim institutom za javnu upravu (KIJA));
- 10) Pripremiti programe pojedinačnog ili grupnog mentorskog rada za zaposlene sa nižim zvanjem (u saradnji sa KIJA);
- 11) Napraviti samostalno šemu obuke (unutar institucije) o poslu koji se traži;
- 12) Organizovati radionice o zabrani diskriminacije i kako prijaviti diskriminaciju;
- 13) Uspostaviti strategije zapošljavanja zajedno sa organizacijama koje predstavljaju nedovoljno zastupljene zajednice (u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalne zaštite (MRSZ));
- 14) Izraditi spisak kvalifikovanih kandidata iz nedovoljno zastupljenih zajednica (u saradnji sa MRSZ).⁴⁸

Što se tiče inicijativa za zapošljavanje od (1) do (4), sva ministarstva sa kojima je obavljen razgovor saopštila su da su objavila oglase za radna mesta koji su imali za cilj da podstaknu kandidate iz zajednica da konkurišu. Oglasi za upražnjena radna mesta stalno se objavljuju na oba službena jezika u štampanim medijima i na zvaničnim internet stranicama, a sva ministarstva su direktno bila usmerena na zajednice tako što su objavljivala oglase za radna mesta u medijima na jezicima zajednica (npr. *Radio Gračanica*, *Radio K*, *Radio Blue Sky*). Sve institucije su na kraju oglasa za radno mesto objavljivale "podsticajnu izjavu"⁴⁹ i sve institucije postupale su u skladu sa zakonskim zahtevom da se za radno mesto oglas raspiše u trajanju od dodatnih sedam dana, u slučajevima kada nije bilo prijavljenih kandidata iz reda pripadnika zajednica (ili žena) u roku od prvih 15 dana.⁵⁰ Međutim, skoro nijedna nije preduzela bilo koje manje

⁴⁷ Dalje se navodi da ova mera mora biti privremena i da će se primenjivati dok se ne postigne kvota za predstavljanje zajednica u okviru odgovarajuće institucije.

⁴⁸ Ove preporuke su detaljnije navedene u članu 11.3 Uredbe 04/2010. U svrhu ove analize svakoj preporuci je dodeljen broj od 1 do 14, koji odgovara redosledu pojavljivanja u Uredbi 04/2010.

⁴⁹ Svi oglasi za upražnjeno radno mesto moraju da sadrže sledeću izjavu: "Nevećinska zajednica (sic.) i pripadnici istih imaju pravo na pravično i srazmerno zastupanje u centralnim i lokalnim organima javne uprave u javnoj administraciji [sic.], kao što je navedeno u članu 11, stav 3, Zakona o civilnoj službi [...] Kosova, br. 03/L-149. Uredba o postupku zapošljavanja u civilnoj službi, br. 02-2010, od 20. septembra 2010. god.

⁵⁰ *Ibid*, član 22.3.

aktivnosti terenskog rada da konkretno obavesti nedovoljno zastupljene zajednice o mogućnostima zapošljavanja.⁵¹

Na opštinskom nivou, 28 od 29 analiziranih opština raspisalo je konkurse na oba službena jezika u štampanim medijima, na zvaničnim internet stranicama i često, na lokalnim radio stanicama.⁵² Međutim, od tri opštine u kojima je i turski jezik službeni na nivou opštine, samo u opštini Mamuša/Mamushë/Mamuša su objavljivali konkurse na sva tri službena jezika, u skladu sa obavezom koju imaju prema Zakonu o upotrebi jezika.⁵³ Devetnaest opština je pri dnu oglasa za radno mesto dodalo i "podsticajnu izjavu"⁵⁴, ali su samo dve preduzele terenske aktivnosti manjeg obima da nedovoljno zastupljene zajednice zaista obaveste o mogućnostima zapošljavanja⁵⁵.

Iako mnogi ispitanici kako na centralnom tako i na lokalnom nivou smatraju da je mali broj prijava i angažovanja pripadnika zajednica možda posledica nedovoljnih kvalifikacija, nijedna institucija nije sprovela proaktivniju strategiju zapošljavanja sa ciljem poboljšanja kvalifikacija nedovoljno zastupljenih zajednica, odnosno organizovanjem plana zapošljavanja i obuke (3), ili nastojanjima da se identifikuju i traže prijave za posao iz nedovoljno zastupljenih zajednica (4). Na centralnom nivou, iako su sva analizirana ministarstva organizovala obuku za svoje osoblje preko Kosovskog instituta za javnu upravu, nijedna od ovih aktivnosti nije bila usredsređena konkretno na pripadnike zajednica. U jednom slučaju, zvaničnik ministarstva smatrao je da bi mere usmerene na pripadnike zajednica zapravo bile u suprotnosti sa zakonom. Slično tome, dok je nekoliko opština ponudilo programe za pripravnike ili stipendije, isti nisu bili namenjeni samo pripadnicima zajednica.⁵⁶ Pored toga, dve opštine koje su prethodno

⁵¹ MUP je dostavio konkurse za upražnjena radna mesta opštinskim kancelarijama i postavilo ih u opštinskim zgradama na mestima nastanjenim pripadnicima zajednica; takođe ih je elektronskom poštom dostavilo zaposlenima koji su iz zajednica, radi daljne dostave u njihovim mrežama; Međutim, naveo je da ovo nije dovelo do povećanja broja prijava iz zajednica. MLU i Kabinet premijera (preko Kancelarije za pitanja zajednice) takođe su od predstavnika novijih opština zatražili da u okviru svoje mreže vrše bolje informisanje o konkursima.

⁵² Malishevë/Mališevo objavljuje konkurse samo na albanskom jeziku, opravdavajući to time da jako mali broj kosovskih Srba živi u toj opštini te da je stoga objavljivanje na oba službena jezika nepotrebno.

⁵³ U Prishtinë/Prištini i Prizren/Prizrenu, gde je i turski službeni jezik na nivou opštine, oglasi za posao objavljivani su samo na albanskom i srpskom. Prema članu 2.3 Zakona o upotrebi jezika "U opštinama naseljenim zajednicom čiji maternji jezik nije službeni jezik, i koja čini najmanje 5 procenata ukupne populacije opštine, jezik te zajednice ima status službenog jezika u opštini i biće u upotrebi ravnopravno sa službenim jezicima". Zakon o upotrebi jezika, br. 02/L-037, od 20. Oktobra 2006. godine.

⁵⁴ Opštine koje nisu dodale podsticajnu izjavu bile su Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Gračanica/Gračanicë, Klinë/Klina, Klokot/Kllokot, Malishevë/Mališevo, Novo Brdo/Novobërdë, Podujevë/Podujevo, Ranilug/Ranillug i Skenderaj/Srbica.

⁵⁵ Na primer, opština Ferizaj/Uroševac postavlja oglase za upražnjena radna mesta u mesnim kancelarijama opštine u naseljima u kojima žive zajednice, a predstavnici posećuju ta područja kako bi podstakli veći broj kandidata da konkurišu. Predstavnici Skenderaj/Srbice takođe posećuju sela kosovskih Srba kako bi stanovnike obavestili o predstojećim oglasima za upražnjena radna mesta.

⁵⁶ Ovo su bili Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Lipjan/Lipljan, Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtime/Štimlje i Suharekë/Suva Reka.

organizovale takve programe za pripadnike nealbanskih zajednica otkazale su te programe iz budžetskih razloga.⁵⁷

Što se tiče inicijative za zapošljavanje (5), osam od 15 ministarstava izjavilo je da, ukoliko bi morala da biraju između dva podjednako rangirana kandidata, da bi zaposlili kandidata iz nedovoljno zastupljene zajednice, što generalno ukazuje na visok stepen opredeljenosti za to da se osigura pravična i srazmerna zastupljenost zajednica. Iako je većina brzo pojasnila da bi se ovo primenjivalo samo u slučajevima kada kandidati imaju podjednake sposobnosti i kvalifikacije, dve institucije navele su da bi one zaposlile kandidata iz nedovoljno zastupljene zajednice čak i ukoliko bi taj kandidat bio lošiji od kandidata iz zajednice koja je više zastupljena. U jednom slučaju, ministarstvu je na osnovu ovog pravila kandidat koji nije bio uspešan na konkursu podneo žalbu, uz obrazloženje da je ministarstvo bilo u obavezi da ispoštuje prag od 10 %. Međutim, takav postupak je u suprotnosti sa Uredbom 04-2010, u kojoj se kaže da “se pravična i srazmerna zastupljenost zajednica neće tumačiti kao obaveza organa koji vrši zapošljavanje da zaposli lice koje nema kvalifikacije za uspešno obavljanje posla ili da zaposli lice sa kvalifikacijama koje su manje u odnosu na one koje se traže za to radno mesto”.⁵⁸

Nijedna institucija, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, nije sprovela bilo kakve aktivnosti u vezi sa inicijativama (3), (6), (7), (8), (9), (10), (12), (13) ili (14), i nijedna nije u potpunosti ispunila uslov da sprovede šest od četrnaest inicijativa.

5. ZAKLJUČAK

Pripadnici zajednica i dalje su nedovoljno zastupljeni u javnoj administraciji na Kosovu, kako na centralnom tako i na opštinskom nivou. Zvanični podaci ukazuju na to da je zastupljenost u institucijama centralnog nivoa oko 8 % ili 2 % manje od propisanog praga od 10 %. Premda ovo nije ogroman nedostatak, kada se ove brojke analiziraju po institucijama jasno je da su pripadnici zajednica koncentrisani u pojedinim ministarstvima, uglavnom u onim koja su zadužena da rešavaju pitanja zajednica (npr. MZP). Iako je tumačenje MJU da se prag od 10 % primenjuje na javnu administraciju centralnog nivoa u celini (a ne na svaku instituciju ponaosob), za stepen nepodudarnosti i nesrazmerno slabu zastupljenost zajednica u pojedinim ministarstvima ne može se opravdano reći da predstavlja “pravičnu i srazmernu zastupljenost”.

Na opštinskom nivou, u 18 od 29 analiziranih opština ukupan broj predstavnika zajednica koji su zaposleni u javnoj administraciji bio je u srazmeri, ili nesrazmeran, sa ukupnim brojem zajednica koje postoje u opštini. U pogledu srazmerne zastupljenosti pojedinačnih zajednica, kosovski Albanci su bili prekomerno zastupljeni u dve od tri opštine u kojima su bili brojčana manjina; a kosovski Bošnjaci su bili prekomerno zastupljeni u šest od osam, uz izuzetak Pejë/Peć i Prizrena. Kosovski Srbi bili su srazmerno ili prekomerno

⁵⁷ Ovo su bili Dečan/Dečani i Gjakovë/Đakovica, koje su obe ukinule programe za stipendije koji su prethodno postojali.

⁵⁸ Uredba br. 04/2010, član 4.3. Ovo pitanje nije bilo deo opštinske analize.

zastupljeni u svim opštinama u kojima su predstavljali brojčanu manjinu. Međutim, kosovski Turci su bili nedovoljno zastupljeni u šest od sedam opština, a kosovski Goranci su bili nedovoljno zastupljeni u obe opštine u kojima čine brojčanu manjinu. Od posebnog značaja bila je nesrazmerna i nedovoljna zastupljenost zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana, na svim nivoima javne administracije, gde je stepen njihove nedovoljne zastupljenosti posebno uočljiv u onim opštinama u kojima ih ima u velikom broju, na primer u Fushë Kosovë/Kosovom Polju, Gjakovë/Đakovici i Gračanici/Graçanicë.

Iako se u zakonskom okviru navodi da sve institucije koje vrše zapošljavanje imaju obavezu da sprovedu najmanje šest važećih akcionih inicijativa kako bi podstakle zapošljavanje i promovisanje pripadnika zajednica, nijedna kosovska institucija nije se ovoga pridržavala u potpunosti. Dok su gotovo sve institucije koje vrše zapošljavanje konkurse za radno mesto objavile na oba službena jezika i dodale “podsticajnu izjavu” u svojim konkursima za upražnjeno radno mesto, samo su jedna ili dve preduzele odgovarajuće aktivnosti da obaveste pripadnike zajednica o upražnjenim radnim mestima u najavi. Pored toga, iako su nedovoljne kvalifikacije u velikom broju slučajeva navedene kao mogući razlog za mali broj kandidata koji su pripadnici zajednica, nijedna institucija nije preduzela bilo kakve aktivnosti u cilju poboljšanja kvalifikacija potencijalnih kandidata iz nedovoljno zastupljenih zajednica, odnosno putem stipendija, planova stručnog usavršavanja ili stažiranja gde su ciljna grupa pripadnici konkretnih zajednica.

Ukoliko institucije koje vrše zapošljavanje treba da ispune svoje obaveze da bi osigurale “pravičnu i srazmernu” zastupljenost zajednica na svim nivoima javne administracije, u skladu sa važećim zakonskim standardima, biće potrebno uložiti mnogo više truda da se reše suštinski problemi pomenute nedovoljne kvalifikacije pripadnika zajednica (putem stažiranja, programa obuke ili planova stručnog usavršavanja), malog broja prijava (putem ciljanih terenskih aktivnosti) i nepostojanja pripadnika ovih zajednica koji se nalaze na višim radnim mestima (putem planova stručnog usavršavanja). Međutim, bez jasnih smernica MJU u pogledu važnosti povećavanja zastupljenosti zajednica kroz važeće akcione mere, malo je verovatno da će institucije koje vrše zapošljavanje angažovati dodatne finansijske i ljudske resurse koji su potrebni za njihovo efektivno i održivo sprovođenje.

6. PREPORUKE

Ministarstvu javne uprave (MJU):

- da preduzme aktivnosti obuke kako bi obezbedilo da sve institucije koje vrše zapošljavanje, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, budu u potpunosti upoznate sa važećim zakonskim i strategijskim okvirima kojima se uređuje ravnopravno predstavljanje zajednica u javnoj administraciji, sa posebnim naglaskom na važeće akcione mere (u skladu sa članom 11 Uredbe 04/2010) i prikupljanje podataka (shodno članovima 6.7.2, 8, 9 i 10 Uredbe 04/2010);

- da dâ instrukciju opštinskim i centralnim institucijama koje vrše zapošljavanje da dostave godišnji izveštaj o sprovođenju uredbe 04/2010, u skladu sa obavezama koje imaju prema članu 14 te uredbe.

Centralnim i opštinskim institucijama koje vrše zapošljavanje:

- da preduzmu radnje, uključujući izdvajanje odgovarajućih budžetskih sredstava, da osiguraju puno i efektivno sprovođenje važećih akcionih mera u cilju poboljšanja zastupljenosti zajednica u opštinskoj javnoj administraciji, kako je propisano članom 11 Uredbe 04/2010.
- da prikupljaju anonimne statističke podatke o etničkoj pripadnosti zaposlenih i kandidata, kao što je propisano članovima 8, 9 i 10 Uredbe 04/2010;
- da MJU dostave godišnji izveštaj o sprovođenju Uredbe 04/2010, kao što je propisano članom 14 te uredbe;
- da obrate posebnu pažnju na poboljšanje zastupljenosti pripadnika zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana u javnoj administraciji, kako bi se obezbedila njihova srazmerna zastupljenost u opštini.