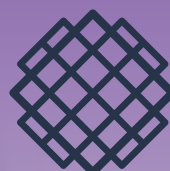




Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Izveštaj o Reviziji Učinka

OSNAŽIVANJE ULOGE ŽENA NA RUKOVODEĆIM POLOŽAJIMA I U DONOŠENJU ODLUKA

Priština, avgust 2026.

Generalni revizor Republike Kosovo je najviša institucija za ekonomsku i finansijsku kontrolu, kojoj Ustav i Zakon¹ garantuju funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna kancelarija revizije je nezavisna institucija koja pomaže Generalnom revizoru u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Naša misija je da kroz kvalitetne revizije efikasno doprinesemo odgovornosti javnog sektora, promovišući javnu transparentnost i dobro upravljanje, kao i podstičući ekonomičnost, efektivnost i efikasnost vladinih programa za dobrobit svih. Na taj način povećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u zaštiti interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana kroz unapređenje javne odgovornosti. Generalni revizor odgovara Skupštini za vršenje dužnosti i nadležnosti utvrđenih Ustavom, zakonom, podzakonskim aktima i međunarodnim standardima revizije javnog sektora.

Ova revizija je sprovedena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI 3000²), kao i sa dobrom evropskom praksom.

Revizije učinka koje sprovodi Nacionalna kancelarija revizije predstavljaju objektivna i pouzdana ispitivanja kojima se ocenjuje da li vladine aktivnosti, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije funkcionišu u skladu sa principima ekonomičnosti³, efikasnosti⁴ i efektivnosti⁵ i da li postoji prostor za unapređenje.

1 Zakon br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosovo..

2 Standardi i smernice za reviziju učinka zasnovani na standardima revizije INTOSAI-a i praktičnim iskustvima

3 Ekonomičnost – Načelo ekonomičnosti podrazumeva minimiziranje troškova resursa. Korišćeni resursi treba da budu dostupni u odgovarajuće vreme, u odgovarajućoj količini i kvalitetu i po najboljoj mogućoj ceni.

4 Efikasnost – Načelo efikasnosti podrazumeva ostvarivanje maksimalnih rezultata iz raspoloživih resursa. Odnosi se na vezu između uključenih resursa i ostvarenih rezultata u pogledu količine, kvaliteta i vremena.

5 Efektivnost – Načelo efektivnosti podrazumeva ostvarivanje unapred utvrđenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

Generalna revizorka je odlučila o sadržaju izveštaja revizije „Osnaživanje uloge žena na rukovodećim položajima i u donošenju odluka“ u konsultaciji sa direktorkom Odeljenja za reviziju učinka, Ariana Gjonbalaj Shala, koja je nadgledala i upravljala revizijom.

Tim koji je izradio ovaj izveštaj:

Ylfete Osmani, Vođa tima,
Ardiana Miftari, Članica tima

NACIONALNA KANCELARIJA ZA REVIZIJU - Adresa: Ul. Ahmet Krasniqi br. 210, Lagjja Arberia,
Priština 10000, Kosovo
Telefon: +383(0) 38 60 60 04/1011
<http://zka-rks.org>

Sadržaj

Sažetak.....	1
1. Uvod	5
2. Cilj i pitanje revizije.....	11
3. Nalazi revizije.....	13
3.1.Nedostaci u integraciji i sprovođenju mera za rodnu ravnopravnost u upravljanju ljudskim resursima.....	15
3.2.Sistemske slabosti u prikupljanju, razmatranju i izveštavanju o rodnim aspektima	21
4. Zaključci revizije.....	31
Preporuke revizije	35
Prilog 1. Delokrug i metodologija revizije.....	39
Prilog 2. Opis sistema, revizorska pitanja i kriterijumi revizije.....	44
Prilog 3. Vladina struktura i politike rodne ravnopravnosti	50
Prilog 4: Profesionalni razvoj i rukovodeće kategorije u civilnoj službi	52
Prilog 5: Prikupljanje i razvrstavanje žalbi prema kategorijama ..	54
Prilog 6: Potvrdna pisma revidiranih entiteta.....	57

Lista skraćenica

ARR	Agencija za rodnu ravnopravnost
ASK	Agencija za statistiku Kosova
GA	Geološka agencija
AZ	Agencija za zapošljavanje
AIPPK	Agencija za investicije i podršku preduzećima na Kosovu
DUJS	Departman za upravljanje javnim službenicima
DRJA	Departman za reformu javne administracije
VRK	Visoka rukovodeća kategorija
SRK	Srednja rukovodeća kategorija
NRK	Niža rukovodeća kategorija
NONCS	Nezavisni odbor za nadzor civilne službe
ZJS	Zakon o javnim službenicima
MUPJA	Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije
MDJA	Ministarstvo digitalizacije i javne administracije
ME	Ministarstvo ekonomije
MZ	Ministarstvo zdravlja
MIPT	Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine
JULJR	Jedinica za upravljanje ljudskim resursima
OECD / SIGMA	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj / Podrška unapređenju upravljanja i menadžmenta
ORC (SDG)	Održivi razvojni ciljevi (Strategic Development Goals)
RJA	Reforma javne administracije
ISULJR	Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima
UN Women	Organizacija Ujedinjenih nacija za prava žena

Sažetak

Osnaživanje uloge žena na rukovodećim pozicijama i u procesima donošenja odluka predstavlja jedan od ključnih prioriteta dobrog upravljanja i moderne javne administracije. Prema ustavu Republike Kosova, zakonodavstvu na snazi i međunarodnim konvencijama, rodna neravnopravnost krši principe ljudskih prava i poštovanja ljudskog dostojanstva, te sprečava ravnopravno učešće pod istim uslovima u političkom, društvenom, ekonomskom i kulturnom životu.

Nacionalna kancelarija revizije sproveda je reviziju učinka „Osnaživanje uloge žena u rukovođenju i donošenju odluka“, sa ciljem procene efektivnosti mera koje su preduzele vladine institucije radi jačanja uloge žena na rukovodećim pozicijama i u procesima donošenja odluka.

Obuhvat revizije uključivao je Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije, odnosno Departman za reformu javne administracije i Departman za upravljanje javnim službenicima. Takođe, uključeni su Agencija za rodnu ravnopravnost, Nezavisni nadzorni savet za civilnu službu, kao i Jedinice za upravljanje ljudskim resursima u okviru tri ministarstva i tri izvršne agencije.

Za odgovarajuća testiranja i merenje učinka, institucije koje su uzete kao uzorak za reviziju bile su: Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, Ministarstvo zdravlja, Agencija za investicije i podršku preduzećima na Kosovu, Agencija za geologiju i Agencija za zapošljavanje. Obuhvat revizije odnosi se na period 2020–2024.

Rezultati revizije pokazuju da, iako je zabeležen napredak u uključivanju žena u civilnu službu, javne institucije nisu uspele da obezbede zadovoljavajući rast zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka. Ravnomerna zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima i drugim javnim institucijama postiže se kada se obezbedi minimalna zastupljenost od pedeset procenata (50%) za svaki pol, uključujući njihove rukovodeće organe i organe odlučivanja. U sektoru civilne službe broj pozicija za donošenje odluka koje zauzimaju žene iznosi 471, dok muškarci zauzimaju 988 pozicija, što znači da žene

učestvuju u procesima donošenja odluka sa 20–25%, dok muškarci učestvuju sa 75%. Ova i dalje niska zastupljenost žena povezana je sa činjenicom da ciljevi rodne ravnopravnosti nisu dovoljno pretočeni u konkretne mere upravljanja ljudskim resursima, afirmativne mere i profesionalni razvoj nisu dovoljno korišćeni za povećanje učešća žena u donošenju odluka, dok izveštavanje o rodno razvrstanim podacima i međuinstitucionalna koordinacija nisu bili dovoljno efikasni.

Strategija reforme javne administracije 2022–2027 tretira inkluzivnost bez rodne diskriminacije i jednake mogućnosti kao deo reforme javne administracije, međutim ovi ciljevi nisu dovoljno razrađeni kroz konkretne mere upravljanja ljudskim resursima, i sprovođenje afirmativnih mera za povećanje broja žena na pozicijama odlučivanja. Afirmativne mere uglavnom su propisane Zakon o rodnoj ravnopravnosti, a takode su obuhvaćene Uredbom o postupku prijema u civilnu službu, dok nisu dovoljno integrisane u pravila i procese koji se odnose na planiranje kadrova, klasifikaciju radnih mesta, profesionalni razvoj i izveštavanje podataka prema polu. Kao rezultat toga, rodna ravnopravnost ostaje više opšti princip nego primenjiv mehanizam za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim pozicijama i pozicijama odlučivanja.

Primena afirmativnih mera od strane ministarstava i izvršnih agencija bila je ograničena i sprovedena na različite načine u revidiranim institucijama. U većini institucija ove mere su uglavnom tretirane kao zakonska mogućnost koja se može koristiti u posebnim slučajevima, ali ne i kao aktivan instrument za rešavanje nedovoljne zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka. Takođe, profesionalni razvoj nije dovoljno korišćen kao mera podrške za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka. Obuke su uglavnom bile opšteg karaktera i nisu bile posebno usmerene na jačanje kapaciteta za napredovanje u karijeri.

U pogledu nadzora od strane Nezavisnog nadzornog saveta za civilnu službu, evidentiran je nedostatak rodne analize prema kategorijama žalbi. Iako se žalbe registruju prema polu podnosioca i kategorizuju se prema prirodi žalbe, izveštavanje ne prikazuje koliko je žalbi u okviru svake kategorije podneto od strane žena, a koliko od strane muškaraca. Kao rezultat toga, ne obezbeđuje se jasna slika o tome koje kategorije žalbi češće podnose žene, a koje muškarci, čime se ograničava analiza stanja iz rodne perspektive.

Postoje nedostaci u evidentiranju, ažuriranju i izveštavanju podataka razvrstanih prema polu. Iako je Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima funkcionalan i njime upravlja Departman za upravljanje javnim službenicima, podaci u ovom sistemu nisu evidentirani i ažurirani potpuno i kontinuirano. Pored toga, nedostatak koordinacije i međuinstitucionalne saradnje, kao i neefikasna razmena podataka između Jedinica za upravljanje ljudskim resursima ministarstava i odgovarajućih agencija prema Departmanu za upravljanje javnim službenicima, ograničili su mogućnost efikasnijeg organizovanja raspoloživih ljudskih resursa.

Za odgovarajuća unapređenja dato je ukupno šest preporuka. Od toga su dve preporuke date Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne administracije (trenutno Ministarstvu digitalizacije i javne administracije), a jedna preporuka data je Nezavisnom nadzornom savetu za civilnu službu.

Na nivou Jedinica za upravljanje ljudskim resursima data je jedna preporuka koja obuhvata Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, Agenciju za zapošljavanje i Ministarstvo ekonomije, kao i dve preporuke za sve Jedinice za upravljanje ljudskim resursima.

Odgovor strana uključenih u reviziju

Agencija za rodnu ravnopravnost, Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova, Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine podneli su potvrdna pisma i nisu dali komentare na nalaze i zaključke revizije. Dok Ministarstvo digitalizacije i javne administracije (bivše Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije), Ministarstvo zdravlja i Agencija za zapošljavanje nisu dostavili potvrdna pisma. Primljena potvrdna pisma prikazana su u Dodatku 6: Potvrdna pisma revidiranih entiteta.



1. Uvod

Osnaživanje uloge žena na rukovodećim pozicijama i u procesima odlučivanja predstavlja jedan od ključnih prioriteta dobrog upravljanja i moderne javne administracije.

Ustav Republike Kosovo garantuje obezbeđivanje rodne ravnopravnosti kao fundamentalne vrednosti za demokratski razvoj društva, pružajući jednake mogućnosti za učešće žena i muškaraca u političkim, ekonomskim, društvenim, kulturnim i drugim oblastima društvenog života. Dokle prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti usvojenom u junu 2015. godine, jednaka rodna zastupljenost u svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima i drugim javnim institucijama postiže se kada se obezbedi minimalna zastupljenost od 50% za svaki pol, uključujući njihove rukovodeće organe i organe odlučivanja⁶.

Prema međunarodnim konvencijama, rodna neravnopravnost krši principe ljudskih prava i poštovanja ljudskog dostojanstva, te sprečava ravnopravno učešće pod istim uslovima u političkom, društvenom, ekonomskom i kulturnom životu.⁷ Kosovo ima približno 1.602.515 stanovnika, od kojih su 49,8% žene, a 50,2% muškarci.⁸

Posmatrano sa ekonomskog aspekta, tokom poslednje decenije žene na Kosovu bile su i ostale uključene u veoma maloj meri na tržištu rada. One čine svega 17–20% aktivne radne snage.⁹ Problem nezaposlenosti se neizbežno odražava na ograničen pristup finansijama i ekonomsku zavisnost, što se dalje reflektuje i na druge oblasti.

Kao što se vidi iz grafičkog prikaza, trend zaposlenosti u poslednjih deset

⁶ Zakon br. 05/I-020 o rodnoj ravnopravnosti, član 3, tačka 1.15 Jednaka zastupljenost

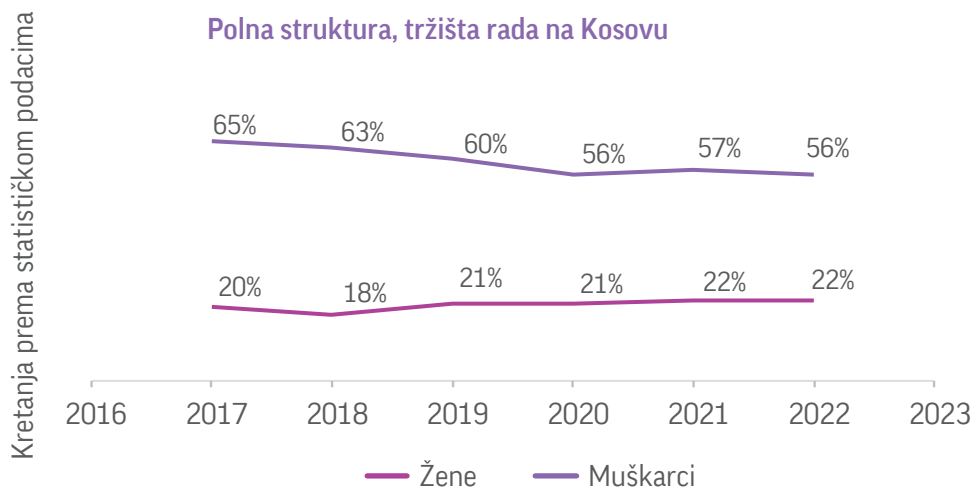
⁷ Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, <https://hrrp.eu/alb/docs/CEDAw-a.pdf>

⁸ Konačni rezultati Popisa stanovništva (ReKos) 2024 <https://ask.rks-gov.net/Releases/Details/8429>

⁹ Istraživački izveštaj; Friedrich Ebert Stiftung, 2024; Rodna analiza: Višedimenzionalni pregled rodne pravde na Kosovu, str. 15, <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/450055>

godina pokazuje nivo od 20 do 22% zaposlenih žena i od 65 do 56% zaposlenih muškaraca.

Grafikon 1: Trend zaposlenosti prema polu, 2017-2022



Izvor: Statistički podaci poslednjih godina, ASK¹⁰

Uzroci ovako niskog nivoa zaposlenosti žena mogu biti brojni, počev od faktora niskog ekonomskog razvoja pa do nedostatka profesionalnog usavršavanja i institucionalne i društvene podrške.

Poslednjih godina rodna ravnopravnost na Kosovu je ostvarila napredak sa aspekta zastupljenosti u političkom rukovođenju i većem zapošljavanju žena u javnoj administraciji.

U osmom sazivu (2021–2025) Skupštine Kosova žene su bile zastupljene sa 35% u parlamentu, dok su na vladinim funkcijama bile zastupljene sa 33%. To je pokazalo

10 Rodna analiza: Višedimenzionalni pregled rodne pravde na Kosovu, 2024, studija fondacije Fridrih Ebert, str. 15; Strukturna vlast: Tržište rada i rodne nejednakosti, učešće u radnoj snazi i zaposlenost

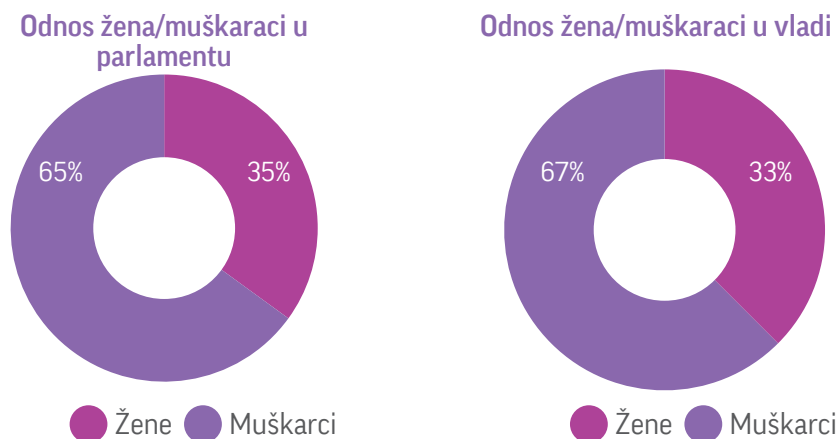
da su žene na rukovodećim pozicijama tokom poslednjeg saziva uspele da osvoje više glasova nego što im garantuje trenutna rodna kvota od 30%.¹¹

Na osnovu zakonodavstva i Ustava Republike Kosovo, rodna kvota za popunjavanje poslaničkih mesta utvrđena je još 2008. godine. Prema Zakonu o izborima, na listi kandidata svakog političkog subjekta najmanje 30% moraju biti muškarci i najmanje 30% žene. Preciznije, liste izabranih kandidata se ponovo rangiraju prema broju osvojenih glasova za svakog kandidata, po sistemu sukcesivnog izbora, do ispunjavanja kvote od 30% nedovoljno zastupljenog pola.

Godine 2023. uvedena je i odredba o podršci političkim partijama koje dostignu kvotu od 30% nominovanih žena. Međutim, dalji efekti ovog zakonskog prava moći će da se vide tek u narednim godinama i budućim vladinim mandatima.

U nastavku je prikazana rodna zastupljenost u parlamentarnom sastavu osmog saziva vlasti, odnosno za period 2021–2025.

Grafikon 2: Grafički prikaz rodnog odnosa u parlamentu i vladi osmog saziva Republike Kosovo



Izvor informacija: Centralna izborna komisija i Kancelarija premijera Kosova

¹¹ Program Kosova za rodnu ravnopravnost, 2020-2024, https://prishtinaonline.com/uploads/programi_i_kosoves_per_barazi_gjinore_2020-2024_-_shqip_-_final.pdf, i Liste Centralne izborne komisije za 2021. godinu, <https://kqz-ks.org/wp-content/uploads/2021/03/3. Raspodela mandata u Skupštini, politički subjekti i izabrani kandidati-1.pdf>

Kao što je prikazano, dok su žene u parlamentu činile 35% poslaničkih mesta, rodni odnos u vladi tokom ovog perioda iznosio je 67% muškaraca i 33% žena. Treba napomenuti da se struktura vlade sastojala od 15 ministarstava, od kojih je pet bilo pod rukovodstvom žena. Takođe, najvišu funkciju u Republici Kosovo, predsedništvo, obavljala je žena.

Dalje, u aspektu upravljanja, tokom revizorskog perioda 2020-2024 uočen je i značajan porast zapošljavanja žena u javnoj administraciji, a posebno u civilnoj službi, gde je odnos dostigao 42% žena i 58% muškaraca.

Treba naglasiti da je Zakon o rodnoj ravnopravnosti glavni pravni instrument za podsticanje rodne ravnopravnosti i sprečavanje diskriminacije žena u svim sektorima. Ovaj zakon zahteva ravnopravnu rodnu zastupljenost, definisanu kao odnos 50 prema 50 na svim nivoima javnih institucija.

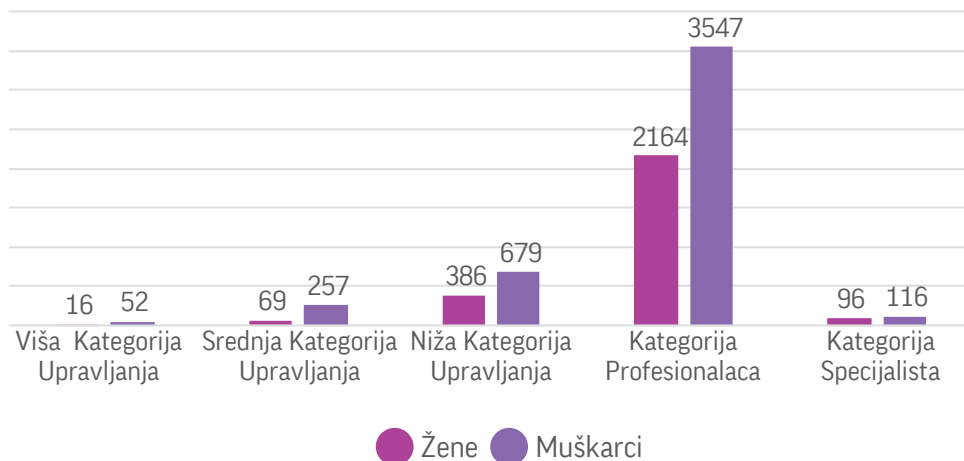
Iako izveštaj za 2021. godinu ne sadrži rodno razvrstane podatke za pozicije donošenja odluka u civilnoj službi, podaci za 2024. godinu pokazuju izraženu neravnopravnost u odnosu žena i muškaraca.¹² Konkretno, ukupno postoje 471 rukovodeće pozicije kojima rukovode žene i 988 pozicija kojima rukovode muškarci.

Naglašavamo da centralne institucije i radna mesta sa ovlašćenjima za donošenje odluka predstavljaju ključni stub kreiranja politika i pružanja javnih usluga, te da je njihova uloga od suštinskog značaja za obezbeđivanje pravične zastupljenosti, efikasnosti u donošenju odluka i uravnoteženog upravljanja.

Analiza uključenosti žena u donošenje odluka u javnom sektoru pokazuje izražen nedostatak rodne ravnoteže, posebno u sektoru državne administracije gde dominiraju rukovodeće kategorije radnih mesta koje predstavljaju pozicije za donošenje odluka. Konkretnije, položaj žena u pogledu zastupljenosti na pozicijama za donošenje odluka u civilnoj službi prikazan je statistički u sledećem grafikonu.

12 Izveštaj o upravljanju ljudskim resursima, 2024, 2024 MUPJU-DUJS

*Grafikon 3: Odnos žena i muškaraca u kategorijama pozicija za donošenje odluka
Državna administracija*



Izvor: Izveštaj o upravljanju ljudskim resursima u civilnoj službi, MUPJU 2024

Kao što se vidi iz grafikona, najnoviji podaci pokazuju da je broj žena na pozicijama za donošenje odluka u nižoj, srednjoj i višoj rukovodećoj kategoriji znatno manji od broja muškaraca.

Naglašavamo da je, radi ostvarivanja promena u društvenim i ekonomskim problemima, neophodno da osnaživanje žena bude među državnim prioritetima. U tom kontekstu, prema Zakonu o državnoj administraciji, javna administracija je primarni sektor koji treba da primenjuje osnovne principe ljudskih prava zaštićenih međunarodnim konvencijama, uključujući rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena.

Istorijski podaci o učešću žena na tržištu rada i u javnoj administraciji pokazuju postepeno poboljšanje, međutim jaz ostaje izraženiji na rukovodećim pozicijama. Iz tog razloga, revizija je bila fokusirana na period 2020–2024. i na efekat institucionalnih mera za zastupljenost žena u tri rukovodeće kategorije civilne službe.

02

2. Cilj i pitanje revizije

Cilj ove revizije je da proceni efektivnost mera za jačanje uloge žena na rukovodećim pozicijama i u procesima donošenja odluka.

Pitanje revizije

Glavno pitanje ove revizije ima za cilj da razmotri angažovanja odgovornih institucija, odnosno mere koje su preduzete radi povećanja učešća žena u procesima rukovođenja i institucionalnog odlučivanja, kao i merenje efekata tih mera.

Pitanje postavljeno u ovom kontekstu glasi:

1. **Da li je Vlada preduzela efektivne mere za osnaživanje žena na rukovodećim pozicijama i u procesima donošenja odluka?**

Ova revizija obuhvatila je Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije, odnosno Departman za reformu javne administracije i Departman za upravljanje javnim službenicima. Takođe, obuhvaćeni su Agencija za rodnu ravnopravnost, Nezavisni nadzorni savet za civilne službenike, kao i Jedinice za upravljanje

ljudskim resursima u okviru tri ministarstva i tri izvršne agencije.

Za odgovarajuća testiranja i merenje učinka, institucije uzorka revizije bile su Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija, Ministarstvo zdravlja, Agencija za investicije i podršku preduzećima na Kosovu, Agencija za geologiju i Agencija za zapošljavanje. Obuhvat revizije uključuje period 2020–2024, a zbog kontinuiteta i produženja rokova za izradu i konsultovanje uredbi obuhvaćena je i 2025. godina.

Detaljna metodologija revizije i struktura vlasti prikazane su u *Prilogu 1: Obuhvat i metodologija revizije*, kao i u *Prilogu 3: Struktura vlasti i politike rodne ravnopravnosti*, odnosno u *Tabeli 5: Raspodela osoblja civilne službe u centralnim javnim institucijama*.

Rezultati revizije predstavljani su u trećem poglavlju „Nalazi revizije“.

ANALIZI
E
VIZI
E

03

3. Nalazi revizije

Ukupan broj javnih službenika u javnoj administraciji tokom perioda 2020–2024. iznosio je između 83.090 i 83.856. Od tog broja, 15.172 zaposlenih imaju status službenika civilne službe. Unutar civilne službe, 1.459 pripada rukovodećim kategorijama, odnosno višoj, srednjoj i nižoj rukovodećoj kategoriji.

Fokus ove revizije upravo je na ove tri rukovodeće kategorije civilne službe, jer one predstavljaju ključne pozicije za donošenje odluka u okviru državne administracije. U narednoj tabeli prikazana su pojašnjenja za svaku rukovodeću kategoriju, uključujući broj radnih mesta koja pripadaju tim kategorijama.

Tabela 1 : Rukovodeće kategorije u civilnoj službi i broj radnih mesta rukovodećih kategorija na kraju 2024. godine

	Ukupan broj civilnih službenika prema rukovodećim kategorijama	Broj radnih mesta u rukovodećoj kategoriji
1	Viša rukovodeća kategorija (VRK) koja obuhvata generalne sekretare, generalne direktore u nezavisnim i regulatornim agencijama, izvršne direktore i zamjenike direktora izvršnih agencija, kao i njima ekvivalentne pozicije.	68
2	Srednja rukovodeća kategorija (SRK) koja obuhvata pozicije direktora departmana i njima ekvivalentne pozicije.	326
3	Niža rukovodeća kategorija (NRK) koja obuhvata pozicije rukovodilaca divizija i njima ekvivalentne pozicije	1,065
	Ukupno:	1,459

Podaci iz Izveštaja o upravljanju LjR, DMZP 2024

Pojašnjavamo da je, za potrebe revizijskih analiza, fokus bio na 1.459 rukovodećih pozicija civilne službe. Od tog broja, uzorak revizije obuhvatio je 13% pozicija, odnosno oko 200 radnih mesta u nižim, srednjim i višim rukovodećim kategorijama.

U ovom procesu Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije (trenutno Ministarstvo digitalizacije i javne administracije), putem Departmana za reformu javne administracije i Departmana za upravljanje javnim službenicima, ima ključnu ulogu u izradi, koordinaciji i praćenju politika i akata koji uređuju upravljanje ljudskim resursima u civilnoj službi. Agencija za rodnu ravnopravnost, u okviru svog mandata, ima savetodavnu, koordinacionu i nadzornu ulogu kako bi se osiguralo da se rodna perspektiva integriše u javne politike, podzakonske akte i institucionalne mere koje imaju za cilj unapređenje rodne ravnopravnosti.

Revizorski nalazi usmereni su u četiri pravca:

3.1 Nedostaci vladinih politika, efekti i sprovođenje afirmativnih mera za osnaživanje uloge žena u institucionalnom odlučivanju; gde je razmatrano da li su ciljevi rodne ravnopravnosti pretočeni u konkretne mere upravljanja ljudskim resursima, kao i da li su afirmativne mere i profesionalni razvoj dovoljno korišćeni za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.

3.2 Prikupljanje podataka, procena i izveštavanje o rodnim pitanjima; gde su tretirani nedostaci u evidentiranju i izveštavanju podataka razvrstanih prema polu, nedostatak rodne analize prema kategorijama žalbi u civilnoj službi, kao i neefikasna saradnja i razmena podataka između odgovornih institucija.

Naredna poglavlja predstavljaju nalaze koji utiču na pitanja rodne ravnopravnosti, uključujući uzroke koji su uticali na utvrđeno stanje i posledice aktivnosti koje su preduzeli državni organi i odgovorni službenici civilne službe.

3.1. Nedostaci u integraciji i sprovođenju mera za rodnu ravnopravnost u upravljanju ljudskim resursima

Nalazi ovog poglavlja predstavljaju nedostatke tokom procesa izrade i usvajanja vladinih politika, slabosti procedura zapošljavanja i unapređenja zaposlenih, kao i slabosti institucionalnog nadzora civilne službe.

Ciljevi rodne ravnopravnosti nisu dovoljno pretočeni u konkretne mere upravljanja ljudskim resursima

Odgovorne institucije treba da obezbede da se principi rodne ravnopravnosti, inkluzivnosti i jednakih mogućnosti integrišu u javne politike i akte koji uređuju upravljanje ljudskim resursima u civilnoj službi. Ovi principi treba da budu pretočeni u jasne i merljive mere koje se mogu pratiti, kako bi se podržala uravnoteženija rodna zastupljenost na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka¹³. Agencija za rodnu ravnopravnost treba da pruža savetovanje, koordinaciju i nadzor radi uključivanja rodne perspektive u izradu, sprovođenje i evaluaciju javnih politika.¹⁴

Strategija reforme javne administracije 2022–2027 predstavlja glavni vladin dokument koji određuje pravce reforme javne administracije, uključujući javnu službu i upravljanje ljudskim resursima. Izrada i koordinacija ove strategije, kao i sekundarnog zakonodavstva koje uređuje civilnu službu, odgovornost su ministarstva nadležnog za javnu administraciju, putem Departmana za reformu javne administracije i Departmana za upravljanje javnim službenicima.

Dok Agencija za rodnu ravnopravnost ima savetodavnu, koordinacionu i nadzornu ulogu kako bi osigurala da javne politike i podzakonski akti uključuju rodnu perspektivu i mere za rešavanje postojećih neravnopravnosti.

¹³ Strategija reforme javne administracije 2022–2027, str. 19 i str. 47–48; Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima

¹⁴ Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, član 5 i član 11.

ARR je preduzela određene aktivnosti u tom pravcu. Bila je angažovana u Programu Kosova za rodnu ravnopravnost 2020–2024 i odgovarajućem akcionom planu, kao i u nekoliko konsultativnih procesa za dokumente povezane sa reformom javne administracije i civilnom službom. Na osnovu razmotrenih dokaza proizilazi da je ARR dala komentare ili učestvovala u konsultacijama za Strategiju reforme javne administracije, Etički kodeks za državne službenike ¹⁵, Uredbu o planiranju kadrova¹⁶ i Uredbu o ocenjivanju radnih rezultata ¹⁷.

Međutim, ove aktivnosti nisu bile dovoljne da obezbede potpunu integraciju rodnog faktora u politike i akte koji uređuju upravljanje ljudskim resursima. Nezavisno od toga da strategija reforme javne administracije tretira inkluzivnost i jednake mogućnosti kao deo reforme javne administracije, komentari o rodnoj ravnopravnosti od ARR-a nisu se dovoljno obrazložile i uzete u obzir, za prelazak na konkretne mere, izradu merljivih pokazatelja i uspostavljanja mehanizama praćenja za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.

Afirmativne mere su uglavnom uključene u Uredbu o postupku prijema u civilnu službu¹⁸, kojom je predviđena mogućnost otvaranja postupka zapošljavanja za manje zastupljeni pol, davanje prednosti u slučajevima kada kandidati različitog pola imaju jednak broj bodova, kao i izbor žrebom kada se druge mere ne mogu primeniti. Međutim, glavna mera za raspisivanje konkursa za manje zastupljeni pol formulisana je kao mogućnost, a ne kao obaveza, čime je njena primena prepuštena volji institucija.

15 Etički kodeks za državnu službu, zvanični dokument dostavljen putem elektronske pošte.

16 Uredba (MJU) br. 03/2024 o planiranju osoblja, <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=97459>

17 Uredba (VRK) br. 26/2024 o ocenjivanju radnih rezultata <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=97873>

18 Uredba br. 07/2025 o postupku prijema u državnu službu <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=115096>

Pored toga, rodna perspektiva nije dovoljno integrisana u druge procese upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje kadrova¹⁹, klasifikacija radnih mesta²⁰ i korišćenje elektronskog sistema²¹. Ovi procesi treba da sadrže jasne mehanizme za planiranje, evidentiranje, praćenje i izveštavanje prema polu, kako bi se ciljevi rodne ravnopravnosti pretočili u merljive i primenljive aktivnosti.

Ovakvo stanje nastalo je kao rezultat nedostatka potpune i kontinuirane koordinacije između institucija odgovornih za kreiranje politika javne administracije i Agencije za rodnu ravnopravnost tokom procesa izrade i konsultovanja sekundarnog zakonodavstva. Uključivanje rodne perspektive uglavnom je tretirano kroz opšte konsultacije, a ne kao deo strukturisanog procesa koji bi osigurao da se ciljevi rodne ravnopravnosti pretoče u konkretne i primenljive mere u aktima koji uređuju upravljanje ljudskim resursima.

Kao posledica toga, rodna ravnopravnost je više tretirana kao opšti princip i kao ograničena mera u procedurama zapošljavanja, nego kao integrisani deo celokupnog ciklusa upravljanja ljudskim resursima.

Afirmativne mere i profesionalni razvoj nisu dovoljno korišćeni za povećanje zastupljenosti žena na pozicijama donošenja odluka

Javne institucije treba da obezbede pravičnu i ravnopravnu rodnu zastupljenost u procesima izbora, zapošljavanja, raspoređivanja i unapređenja zaposlenih, uključujući rukovodeće i pozicije donošenja odluka.²² U tom cilju treba da preduzimaju i sprovedu posebne mere za manje zastupljeni pol, uključujući primenu afirmativnih mera u postupcima zapošljavanja²³, kao i da obezbede profesionalni razvoj i jednake mogućnosti za napredovanje u karijeri u okviru upravljanja ljudskim resursima.²⁴

19 Uredba (MUP) br. 03/2024 o planiranju osoblja, <https://gzk.rksgov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=97459>

20 Uredba (MUP) br. 03/2024 o planiranju osoblja, <https://gzk.rksgov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=97459>

21 Uredba (MUP) br. 05/2024 o ličnom dosijeu i informacionom sistemu za upravljanje ljudskim resursima, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=97939>

22 Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, član 5, stav 1.4; član 6, stavovi 2.4, 7 i 8

23 Uredba (VRK) br. 15/2023 o postupku prijema u državnu službu, član 13, stavovi 5 i 6.

24 Strategija reforme javne administracije 2022–2027, prioritarna oblast „Javna služba i upravljanje ljudskim

Procedure za popunjavanje rukovodećih pozicija u civilnoj službi uredene su zakonodavstvom o javnim službenicima i sprovode se kroz konkurentne, otvorene i na zaslugama zasnovane procedure. Za višu rukovodeću kategoriju postupak se završava imenovanjem od strane ministarskog organa, dok se za srednju i nižu rukovodeću kategoriju primenjuju procedure propisane za prijem, kretanje i napredovanje u civilnoj službi.

Tokom perioda 2020–2024, nadležne jedinice za upravljanje ljudskim resursima (JULJR) primenile su postupke otvorenog konkursa za sve radne pozicije odlučivanja.

Objašnjavamo da radna mesta u tri rukovodeće kategorije imaju različite nivoe odgovornosti i autoriteta; viši menadžment se fokusira na strateška pitanja, srednji menadžment na usmeravanje i kontrolu, a operativni nivo na sprovođenje svakodnevnih zadataka. Iz tog razloga, imenovanja na ove pozicije imaju različitu težinu u odlučivanju i upravljanju.

Objašnjavamo da, iako se pozicije kategorije višeg menadžmenta (u daljem tekstu: KVM) vrše putem postupaka otvorenog konkursa, zakonsko pravo na konačno imenovanje pobedničkog kandidata snosi sam ministarski autoritet. Stoga, da bi se povećala zastupljenost žena na ovim pozicijama, važno je da one postepeno napreduju sa nižih nivoa na kategoriju srednjeg menadžmenta, čime se stvara šira baza iskusnih žena kandidatkinja za više rukovodeće pozicije.

Dalje, ako analiziramo imenovanja u druge dve kategorije, Kategoriji srednjeg menadžmenta (u daljem tekstu KSM) i Kategoriji nižeg menadžmenta (KNM), koraci procesa počinju objavljivanjem konkursa na kojem svi zainteresovani civilni službenici iz nižih, srednjih i ostalih operativnih kategorija imaju pravo da konkurišu. Ukoliko konkurs ne rezultira odabirom odgovarajućeg kandidata, konkurs se ponovo raspisuje.

Testiranjem uzorka rezultira da je, tokom perioda 2020–2024, u obuhvaćenim institucijama popunjeno pedeset pet rukovodećih pozicija, od kojih je dvadeset

resursima“, str. 9; ciljevi za planiranje osoblja, zapošljavanje/unapređenje zasnovano na zaslugama, jednake mogućnosti i profesionalni razvoj.

sedma popunjeno ženama, a dvadeset osam muškarcima, što ukazuje na gotovo jednaku raspodelu na celokupnom nivou. Ipak, rodni odnos je promenljiv između analiziranih institucija.

Videti tabelu ispod za više detalje;

Tabela 2: Popunjavanje rukovodećih pozicija 2020–2024 i rodni odnos

Rezultati postupaka konkursa za rukovodeće kategorije u ministarskim institucijama i izvršnim agencijama			
Institucije	Broj popunjenih pozicija tokom perioda 2020-2024	Radne pozicije koje popunjavaju žene	Radne pozicije koje popunjavaju muškarci
Ministarstvo zdravlja	21	13	8
Agencija za zapošljavanje	13	4	9
Ministarstvo ekonomije i Agencija za geologiju	16	7	9
Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija	5	3	2
Ukupan broj zaposlenih 2020-2024	55	27	28

Kao posledica toga, konkurentne procedure, iako uređene i zasnovane na meritornosti, nisu bile dovoljno podržane merama koje bi pomogle povećanju zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka. Zbog toga je efekat afirmativnih mera ostao ograničen, a zastupljenost žena u rukovodećim kategorijama nije poboljšana na željenom nivou.

Izvor podataka iz institucija-uzorak revizije

Kao što se može videti iz gornje tabele, Ministarstvo zdravlja pokazuje povoljniji rezultat u pogledu rodne zastupljenosti, jer je od popunjenih dvadeset jedne rukovodeće pozicije, trinaest popunjeno ženama, a osam muškarcima. Ministarstvo je izjavilo da je u razvijenim procedurama sprovedo rodno afirmativne mere, uključujući i meru za manje zastupljenom polu.

U Agenciju za zapošljavanje, od trinaest popunjenih rukovodećih pozicija, četiri su popunjene ženama, a devet muškarcima. Agencija je sproveda afirmativne mere uglavnom za pozicije stručne kategorije, a ne ciljano za rukovodeće pozicije.

Ministarstvo ekonomije, iako nije sprovedo konkretne afirmativne mere u razmatranim konkursima, u oglas je uključilo formulu kojom se podstiče ili daje pravo manje zastupljenom polu da se prijavi. U Ministarstvu privrede i Agenciji za geologiju, sedam od šesnaest rukovodećih pozicija popunjeno je ženama putem konkursnih postupaka. Razmatrani dokazi pokazuju da je izbor u testiranim slučajevima izvršen na osnovu rezultata postignutih u postupku procene.

U Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine, tri od pet rukovodećih pozicija popunjene su ženama. Međutim, osim standardne formulacije u konkursima, ove institucije nisu pokazale preduzimanje drugih mera usmerenih na rešavanje nedovoljne zastupljenosti žena na rukovodećim pozicijama.

Do ove situacije je došlo zato što su afirmativne mere tretirane uglavnom kao zakonska opcija koja se primenjuje u konkretnim slučajevima, a ne kao aktivan instrument za rešavanje manje zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja. Pored ograničene primene afirmativnih mera tokom zaposlenja, jedan od drugih razloga za kašnjenje u napredovanju jeste to što institucije nisu razvile dovoljne mere podrške za pripremu i povećanje konkurentnosti žena za pozicije donošenja odluka. Podaci o obukama karijere ukazuju na manje učešće žena u poređenju sa muškarcima. (Vidi Dodatak 4: Stručno usavršavanje među rukovodećim kategorijama civilne službe).

U civilnoj službi, razvoj karijere kroz obuku je uglavnom opšteg karaktera i ne planira se na osnovu analize rodni potreba za razvojem prema rukovodećim kategorijama.

Kao posledica, postupci konkursa, iako regulisane i zasnovane na zaslugama, nisu dovoljno podržane merama koje bi pomogle u povećanju zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja. To je učinilo da dejstvo afirmativnih mera ostaje ograničen i da zastupljenost žena u rukovodećim kategorijama ne poboljšana do ciljanog nivoa.

3.2. Systemske slabosti u prikupljanju, razmatranju i izveštavanju o rodnom aspektima

Nalazi ovog poglavlja predstavljaju systemske nedostatke tokom evidentiranja podataka, proceduralne slabosti u razmatranju žalbi civilnih službenika i međuinstitucionalnu saradnju u unapređenju rodne ravnopravnosti.

Nedostaci u procesu evidentiranja i izveštavanja podataka

Institucije javne administracije treba da obezbede da svi podaci o zaposlenima koji se prikupljaju, obrađuju i izveštavaju budu razvrstani prema polu, u skladu sa zahtevima rodnog izveštavanja i analize rodne ravnopravnosti, sa ciljem integrisanja rodne perspektive u izradu različitih politika i strategija.²⁵

Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR) funkcionalan je od 2016. godine i njime upravlja Departman za upravljanje javnim službenicima (DUJS), kao organ odgovoran za njegovo uspostavljanje, održavanje i administriranje. Podaci u ovom sistemu nisu evidentirani i ažurirani na dosledan i potpun način. Štaviše, do 2024. godine godišnje izveštavanje nije uključivalo statističke podatke razvrstane prema polu, čime je bila ograničena analiza iz rodne perspektive.

Uprkos nedostatku potpunih informacija u ISULJR-u, krajem 2024. godine DUJS je pripremio standardizovani obrazac za izveštavanje koji je dostavljen svim institucijama državne administracije. Putem ovog obrasca DUJS je od jedinica za upravljanje ljudskim resursima zatražio dopunu podataka o zaposlenima,

25 Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, član 5.

razvrstanih prema polu i radnom mestu, kao i prikaz stanja za prethodne dve godine. Nakon zahteva za standardizovano izveštavanje, jedinice za ljudske resurse 15 ministarstava po prvi put su izvestile o broju zaposlenih sa podacima razvrstanim prema polu i radnim mestima.

Od 46 izvršnih agencija, njih 24 uopšte nisu dostavile izveštaje o upravljanju svojim ljudskim resursima.

Što se tiče institucija obuhvaćenih uzorkom revizije, sva tri ministarstva²⁶ i Agencija za zapošljavanje dostavili su godišnje izveštaje o broju zaposlenih sa podacima razvrstanim prema polu i radnim mestima, dok Agencija za investicije i podršku preduzećima na Kosovu (KIESA) nije dostavila godišnji izveštaj o broju zaposlenih. Prema navodima odgovornih službenika KIESA-e, evidentiranje i izveštavanje o broju zaposlenih vrši Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT), u okviru kojeg funkcioniše ova agencija. S druge strane, predstavnici MIPT-a navode da njihovo izveštavanje obuhvata samo osoblje ministarstva, a ne i osoblje agencija koje su pod njegovom nadležnošću. Takođe, treba napomenuti da je Ministarstvo ekonomije u svom godišnjem izveštaju prikazalo integrisane podatke i za Agenciju Geološka služba Kosova.

Neevidentiranje i neažuriranje podataka u ISULJR-u, uprkos zakonskoj obavezi, dogodilo se zato što je to ostavljeno na volju javnim institucijama, dok DUJS nema dovoljno ovlašćenja da nadzire i obaveže institucije na redovno evidentiranje podataka.

Nedostatak potpunih, ažuriranih i rodno razvrstanih podataka slabi kvalitet informacija za upravljanje ljudskim resursima, ograničava rodnu analizu i otežava praćenje zastupljenosti žena na rukovodećim pozicijama. Kao rezultat toga, godišnji izveštaji ne pružaju pouzdanu osnovu za analizu i donošenje odluka.

Pošto ISULJR i godišnji izveštaji još uvek ne pružaju potpunu i standardizovanu osnovu za ovu analizu, razmotrili smo pojedinačne izveštaje jedinica za upravljanje ljudskim resursima u institucijama iz uzorka. Podaci iz tih izveštaja pokazuju

26 Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo zdravlja.

da su u većini procenjenih institucija žene manje zastupljene od muškaraca na rukovodećim pozicijama, dok je samo Ministarstvo zdravlja postiglo bolji rodni balans na tim pozicijama, a najveća razlika u rodnoj zastupljenosti zabeležena je u Agenciji za zapošljavanje sa udelom od 6% žena i 17% muškaraca zaposlenih u rukovodećim kategorijama.

Tabela 2: Broj imenovanih u rukovodeće kategorije u poređenju sa ukupnim brojem zaposlenih prema polu za 2024. godinu.

Institucije uzorak za reviziju	"Ukupan broj zaposlenih"		Viša kategorija upravljanja		Srednja kategorija upravljanja		Niža kategorija upravljanja		Ukupan broj zaposlenih u kategorijama upravljanja	
	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci
Ministarstvo ekonomije	57	64	1	0	2	10	9	14	12	24
Ministarstvo zdravlja	50	39	0	1	1	5	13	9	14	15
Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija	94	147	4	5	6	15	23	26	33	46
Agencija za rad	81	118	1	0	1	2	11	33	13	35
UKUPNO	282	368	6	6	10	32	56	82	72	120

Izvor informacija: podaci iz institucija obuhvaćenih uzorkom

U grafikonu u nastavku prikazana je rodna ravnoteža na rukovodećim pozicijama u institucijama obuhvaćenim uzorkom revizije.

Grafikon 4: Ukupan broj zaposlenih u odnosu na pozicije u rukovodećim kategorijama, 2024. godina



Izvor informacija: podaci iz institucija obuhvaćenih uzorkom ²⁷

Nedostatak rodne razvrstanosti u specifičnim kategorijama žalbi civilnih službenika

Nezavisni nadzorni savet za civilnu službu Kosova obezbeđuje poštovanje pravila i principa civilne službe razmatranjem žalbi civilnih službenika i kandidata, nadzorom procedura izbora za rukovodeće pozicije i praćenjem institucija koje zapošljavaju državne službenike. ²⁸ U vršenju ove funkcije, podaci koje javne institucije prikupljaju, evidentiraju, obrađuju i izveštavaju treba da budu razvrstani prema polu kako bi se omogućila analiza rodne ravnopravnosti i identifikovanje mogućih razlika u postupanju prema ženama i muškarcima. ²⁹

²⁷ Godišnji izveštaji o upravljanju ljudskim resursima.

²⁸ Zakon br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu Kosova, član 3, stav 1.1; član 4, stav 1; član 6, stav 1, podstavovi 1.1, 1.2 i 1.3.

²⁹ Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, član 5.

Nezavisni nadzorni savet za civilnu službu (NNSCS) je nezavisna ustavna institucija koja donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu.

Tokom perioda 2020–2024. godine broj žalbi civilnih službenika u vezi sa radnim mestima značajno je porastao.

Žalbe civilnih službenika koje prima Nezavisni nadzorni savet za civilnu službu evidentiraju se u bazi podataka prema polu podnosioca žalbe. U narednoj tabeli prikazan je broj primljenih žalbi tokom godina.

Tabela 3. Ukupan broj primljenih žalbi tokom perioda 2020–2024, razvrstan prema polu:

Godina	Ukupan broj primljenih žalbi	Podeljene po polu	
		Žene	Muškarci
2020	444	134	310
2021	884	297	587
2022	1253	384	869
2023	1584	579	1005
2024	2137	834	1303
Totali	6302	2228	4074

Izvor: Godišnji izveštaji 2020–2024, NNSCS

Prema podacima iz tabele, većinu žalbi podneli su muškarci, oko 65%, dok žene čine oko 35% ukupnog broja žalbi.

Tokom analize procesa razmatranja žalbi uočeno je da su žalbe podeljene u deset kategorija prema prirodi žalbe, koje je definisao NNSCS. Međutim, nakon ove kategorizacije, one se ne klasifikuju prema polu, zbog čega ne postoje podaci o tome kojim kategorijama pripadaju podnete žalbe, koliko ih podnose žene, a koliko muškarci. Za potrebe revizije, NNSCS je dostavio podatke razvrstane prema polu

za kategorije „Osporavanje konkursa“ i „Povreda prava na platu“ za institucije uključene u uzorak revizije. To pokazuje da se takvi podaci mogu generisati, međutim takva podela i analiza ne sprovodi se redovno u okviru godišnjeg izveštavanja i institucionalnog nadzora.

S obzirom na to da NNCS kategorizuje žalbe prema prirodi žalbenog postupka, njihovo razvrstavanje i prema polu unutar svake kategorije omogućilo bi potpuniju analizu mogućih razlika u postupanju prema ženama i muškarcima. Potpun pregled žalbi i njihovih kategorija prikazan je u Prilogu 5, Tabeli broj 8: Razmatranje žalbi iz kategorije „Osporavanje konkursa“, razvrstanih prema polu i rukovodećim kategorijama.

Neklasifikovanje žalbi prema polu u okviru različitih kategorija žalbi uglavnom je povezano sa fokusom NNCS-a na proceduralno i pravno rešavanje slučajeva, pri čemu izveštavanje podataka razvrstanih prema polu nije bilo deo standardne prakse izveštavanja. Istovremeno, nedostatak kvoruma u NNCS-u uticao je na procese usvajanja izveštaja, nadzora institucija i sprovođenja tematskih i statističkih analiza. To je uključivalo i nedostatak detaljnih analiza o rodnoj dimenziji žalbi.

Kao posledica toga, NNCS nije imao potpun pregled prirode žalbi žena i muškaraca u civilnoj službi. To ograničava mogućnost pravovremenog identifikovanja mogućih rodničkih prepreka u procesima zapošljavanja, napredovanja i imenovanja, kao i procene da li se mere za uravnoteženiju rodnu zastupljenost na pozicijama donošenja odluka sprovode na efektivan način.

Nedovoljna saradnja i neefikasna razmena podataka između vladinih institucija.

Javne institucije treba da obezbede saradnju i koordinaciju radi obavljanja administrativnih poslova i potpunog, efikasnog, sveobuhvatnog i kontinuiranog funkcionisanja državne administracije.³⁰ Takođe, Agencija za rodnu ravnopravnost treba da obezbedi koordinaciju, praćenje i redovno izveštavanje o sprovođenju

³⁰ Zakon br. 03/L-189 o državnoj upravi, odredbe koje se odnose na nezavisne organe državne uprave, mandat, koordinaciju i saradnju.

politika i mera koje se odnose na rodnu ravnopravnost. Istovremeno, javne institucije treba da imenuju službenika za rodnu ravnopravnost.³¹

Departman za upravljanje javnim službenicima (DUJS) održava redovne sastanke sa Jedinicama za upravljanje ljudskim resursima (JULJR) u svim institucijama. Cilj ovih sastanaka je pojašnjenje zakonskih izmena, objašnjenje procesa i ažuriranja u ISULJR-u, kao i pružanje obuka i drugih aktivnosti podrške. Takođe, Agencija za rodnu ravnopravnost sprovela je aktivnosti za osnaživanje uloge žena u javnoj administraciji, uključujući podršku Mreži žena u javnoj administraciji, kao i aktivnosti podizanja svesti i obuke iz oblasti liderstva.

Međutim, ove aktivnosti nisu obezbedile potpun i održiv mehanizam za razmenu podataka i međuinstitucionalnu koordinaciju iz rodne perspektive. Podaci o upravljanju ljudskim resursima ne razmenjuju se redovno i na standardizovan način između odgovornih institucija, dok ISULJR nije u potpunosti korišćen kao zajednička platforma za prikaz stanja u civilnoj službi.

Nedostaci u koordinaciji primećeni su i između ministarstava i izvršnih agencija. U slučaju MIPT-a i KIESA-e, KIESA nije izveštavala o podacima o broju zaposlenih uz obrazloženje da izveštavanje vrši MIPT, dok je MIPT naveo da njegovo izveštavanje obuhvata samo osoblje ministarstva, a ne i osoblje agencija koje su pod njegovom nadležnošću. To pokazuje da odgovornosti za izveštavanje između ministarstva i agencija nisu jasno definisane i da se ne sprovode na ujednačen način. Drugi utvrđeni nedostatak odnosi se na nepotpunu funkcionalizaciju uloge službenika za rodnu ravnopravnost, pri čemu je utvrđeno da 4 od 15 ministarstava Vlade Kosova još uvek nisu imenovala takvog službenika.

To je uticalo na nedostatke u izveštavanju, koordinaciji i protoku informacija, posebno u vezi sa procenom stanja civilne službe iz rodne perspektive.

Kao primer može poslužiti Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, u kojem nije imenovan službenik za rodnu ravnopravnost. Do toga je došlo zato što su odgovornosti iz ove oblasti prenete kao dodatna obaveza Koordinatoru za

31 Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, članovi 11 i 12.

ljudska prava, pri čemu ovo delegiranje poslova nije formalizovano službenom odlukom. Kao rezultat toga, pitanja rodne ravnopravnosti uopšte nisu bila predmet izveštavanja ovog ministarstva.

Ovakvo stanje nastalo je zato što postojeći mehanizmi koordinacije i izveštavanja između odgovornih institucija nisu obezbedili redovnu, potpunu i ujednačenu razmenu podataka. Iako DUJS održava sastanke sa JULJR-ima i ARR zahteva funkcionalizaciju rodni mehanizama, odgovornosti za izveštavanje između ministarstava i agencija nisu sprovedene na jasan i standardizovan način. Takođe, neimenovanje i nefunkcionalisanje službenika za rodnu ravnopravnost u svim ministarstvima ograničilo je koordinaciju i protok informacija iz rodne perspektive..

Kao posledica toga, odgovorne institucije nemaju potpun, tačan i ažuran pregled stanja civilne službe iz rodne perspektive. To ograničava mogućnost analiza zasnovanih na podacima, slabi praćenje mera za rodnu ravnopravnost i otežava planiranje aktivnosti za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.

1
C
C
U
J
K
A
Z

04

4. Zaključci revizije

Rezultati revizije pokazuju da, iako je ostvaren napredak u uključivanju žena u civilnu službu, javne institucije nisu uspele da obezbede zadovoljavajući rast zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama odlučivanja. U sektoru civilne službe, broj pozicija za donošenje odluka koje zauzimaju žene iznosi 471, dok muškarci zauzimaju 988 pozicija, što znači da žene učestvuju u procesima donošenja odluka sa 20–25%, dok muškarci učestvuju sa 70–75%. Ova i dalje niska zastupljenost žena povezana je sa činjenicom da ciljevi rodne ravnopravnosti nisu dovoljno pretočeni u konkretne mere upravljanja ljudskim resursima, da afirmativne mere i profesionalni razvoj nisu dovoljno korišćeni za povećanje učešća žena u donošenju odluka, dok izveštavanje o rodno razvrstanim podacima i međuinstitucionalna koordinacija nisu bili dovoljno efikasni.

Samo je Ministarstvo zdravlja efikasno sprovedo mere za povećanje rodne zastupljenosti u procesu odlučivanja, popunjavanjem trinaest pozicija ženama. Ostale jedinice za upravljanje ljudskim resursima, zbog neprimenjivanja svih afirmativnih mera, nisu uspele da stvore bolju ravnotežu u rodnoj zastupljenosti između žena i muškaraca. U ovom slučaju, žene su uvek bile manje zaposlene na pozicijama odlučivanja.

Politike i akti koji uređuju reformu javne administracije i upravljanje ljudskim resursima tretiraju rodnu ravnopravnost kao opšti princip, ali je nisu dovoljno pretočili u konkretne mere, merljive pokazatelje i mehanizme praćenja za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka. Iako je Agencija za rodnu ravnopravnost bila uključena u određene konsultativne procese, koordinacija između odgovornih institucija nije bila dovoljno strukturisana kako bi se osiguralo da se rodna perspektiva integriše u sve procese upravljanja ljudskim resursima. Kao rezultat toga, afirmativne mere ostale su uglavnom usmerene na procedure zapošljavanja i nisu se dovoljno proširile na planiranje kadrova, klasifikaciju radnih mesta, profesionalni razvoj, ocenjivanje učinka i izveštavanje podataka prema polu.

Afirmativne mere i profesionalni razvoj nisu korišćeni u dovoljnoj meri za podršku povećanju zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.

Iako su procedure za popunjavanje rukovodećih pozicija uredene i zasnovane na otvorenoj konkurenciji i zaslugama, institucije nisu dovoljno koristile afirmativne mere kao instrument za rešavanje manje rodne zastupljenosti. Takođe, profesionalni razvoj nije bio dovoljno usmeren na pripremu i podršku ženama za napredovanje u karijeri.

Evidentiranje, ažuriranje i izveštavanje podataka o ljudskim resursima još uvek nije obezbedilo potpunu, tačnu i standardizovanu osnovu za rodnu analizu u civilnoj službi. Iako je ISULJR funkcionalan i DUJS je krajem 2024. godine preduzeo korake za standardizaciju izveštavanja, podaci u sistemu nisu ažurirani u potpunosti, a deo izvršnih agencija nije izveštavao o upravljanju ljudskim resursima. Nejasnoće u odgovornostima za izveštavanje između ministarstava i agencija uticale su na to da godišnji izveštaji ne pružaju pouzdan pregled stanja zaposlenih prema polu i radnim mestima. Kao rezultat toga, odgovorne institucije imale su ograničene mogućnosti za analizu rodne zastupljenosti, praćenje učešća žena na rukovodećim pozicijama i preduzimanje mera zasnovanih na podacima.

NNSCS evidentira žalbe prema polu podnosioca i kategorizuju ih prema prirodi žalbe, međutim ti podaci se ne analiziraju i ne izveštavaju na međusobno povezan način. Kao rezultat toga, NNSCS nema potpun pregled o tome koje kategorije žalbi češće podnose žene, a koje muškarci, posebno u slučajevima koji se odnose na konkurse, imenovanja, napredovanje, zarade i prava iz radnog odnosa. To ograničava mogućnost pravovremenog identifikovanja mogućih rodni prepreka u civilnoj službi i procene da li procesi zapošljavanja, napredovanja i imenovanja različito utiču na žene i muškarce na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.

Saradnja i razmena podataka između odgovornih institucija nisu funkcionisale na nivou potrebnom za podršku praćenju rodne ravnopravnosti u civilnoj službi. Iako DUJS održava sastanke sa JULJR-ima i ARB je preduzela aktivnosti za osnaživanje uloge žena, ove radnje nisu bile dovoljne kako bi se obezbedilo praktično sprovođenje zakona i standardizaciju izveštavanja, koordinaciju i protok informacija iz rodne perspektive. Nejasnoće u odgovornostima za izveštavanje između ministarstava i agencija, kao i nefunkcionisanje službenika za rodnu ravnopravnost u svim ministarstvima, ograničile su mogućnost institucija da raspolazu potpunim i ažurnim podacima. Kao rezultat toga, planiranje, praćenje i procena mera za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka nisu bili dovoljno zasnovani na tačnim informacijama.

PREPWORK

05

Preporuke revizije

Sledeće preporuke imaju za cilj unapređenje položaja žena na rukovodećim i pozicijama odlučivanja u državnoj administraciji. One su predstavljene i adresirane prema aktivnostima i procesima koje su preduzele javne institucije.

Preporučujemo Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne administracije (trenutno Ministarstvu digitalizacije i javne administracije):

1. U saradnji sa Agencijom za rodnu ravnopravnost, da obezbedi da se tokom izrade i revizije politika i zakonodavstva za upravljanje ljudskim resursima u civilnoj službi ciljevi rodne ravnopravnosti prevedu na konkretne, primenljive i merljive mere koje se mogu pratiti.
2. U saradnji sa Agencijom za rodnu ravnopravnost, ministarstvima i izvršnim agencijama, uspostavili jasne i standarizovane postupke za koordinaciju, izveštavanje i razmenu podataka između institucija odgovornih za povećanje institucionalne poslovne odgovornosti u sprovođenju rodne ravnopravnosti.

Preporučujemo Ministarstvu ekonomije, Agenciji za geologiju, Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine, kao i Agenciji za zapošljavanje da preko Jedinica za upravljanje ljudskim resursima:

3. Aktivnije koriste afirmativne mere i profesionalni razvoj kao instrumente za povećanje zastupljenosti žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.

Preporučujemo Nezavisnom nadzornom savetu za civilnu službu:

4. Da uključi razvrstavanje kategorija žalbi prema polu, sa ciljem što jasnijeg prikaza stanja u pogledu ravnopravnosti i rizika od rodne diskriminacije.

Preporučujemo ministarstvima i izvršnim agencijama da preko Jedinica za upravljanje ljudskim resursima u javnim institucijama:

5. Obezbede redovno, potpuno i standardizovano evidentiranje, ažuriranje i izveštavanje podataka u ISULJR-u, razvrstanih prema polu, poziciji, rukovodećoj kategoriji i razvoju karijere. Ovi podaci treba da se koriste za godišnje izveštavanje i praćenje napretka u rodnoj zastupljenosti na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka.
6. Aktiviraju službenike za rodnu ravnopravnost, imenovanje kao posebna pozicija sa specifičnim dužnostima i odgovornostima kao i da obezbede njihovo uključivanje u procese planiranja, izveštavanja i praćenja mera za rodnu ravnopravnost u upravljanju ljudskim resursima.

Prilog 1. Delokrug i metodologija revizije

Delokrug revizije

Ova revizija zasniva se na petom strateškom cilju Evropske agende za ekonomski razvoj 2030, koji ima za cilj osnaživanje svih žena i eliminisanje svih oblika diskriminacije, nasilja i štetnih praksi. Podcilj 5.1 predviđa obezbeđivanje punog i efektivnog učešća žena i jednakih mogućnosti za oba pola u rukovođenju na svim nivoima odlučivanja, u političkom, ekonomskom i javnom životu.

Revizija obuhvata period 2020–2024. Podržana je od strane Organizacije Ujedinjenih nacija za prava žena – UN Women i sprovodi se paralelno sa Nacionalnom kancelarijom za reviziju Severne Makedonije i Državnom vrhovnom revizorskom institucijom Republike Albanije.

Izveštaj je fokusiran na tri rukovodeće kategorije Civilne službe Kosova: Višu rukovodeću kategoriju, Srednju rukovodeću kategoriju i Nižu rukovodeću kategoriju, u okviru državne administracije.

Na osnovu toka zapošljavanja u kategorijama civilne službe, fokus revizije je na državnoj administraciji i broju od 7.382 zaposlenih, gde je uočena izražena rodna neravnopravnost u imenovanju zaposlenih na rukovodeće funkcije.

Pojašnjavamo da prema Zakonu o javnim službenicima, nezavisne institucije i ustavne agencije, uključujući pozicije više i srednje rukovodeće kategorije u okviru lokalne administracije, za regrutovanje službenika na rukovodeće pozicije primenjuju procedure uređene posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi tih

institucija. Zbog toga oni ne spadaju u red civilnih službenika i nisu deo ove revizije.³²

Polazeći od hijerarhijske odgovornosti za upravljanje ljudskim resursima i posebne uloge u oblasti rodne ravnopravnosti, institucije koje su bile predmet ove revizije su:

Agencija za rodnu ravnopravnost, kao centralna institucija koja izrađuje politike i prati njihovu primenu na osnovu opštih aktivnosti vladinih institucija.

Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova, kao ustavni organ odgovoran za praćenje i davanje preporuka institucijama za upravljanje LJR-ima. Ova institucija je takode odgovorna za razmatranje žalbi civilnih službenika, učešće na parlamentarnim sednicama i inspekcije javnih institucija u pogledu ocenjivanja rezultata civilnih službenika i rodne zastupljenosti.³³

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije, u okviru kojeg funkcionišu Departman za reformu administracije i izradu politika, kao i Departman za upravljanje javnim službenicima. Ova dva departmana imaju odgovornost za administriranje i upravljanje procesima koji obezbeđuju reformu javne administracije (RJA).

Jedinice za upravljanje ljudskim resursima (JULJR) – nadležne su za upravljanje državnim službenicima, kao i za njihovo unapređenje na pozicije odlučivanja niže, srednje i više kategorije. Svaka institucija koja zapošljava javne službenike u okviru delokruga ovog zakona mora imati Jedinicu za upravljanje ljudskim resursima, u skladu sa kriterijumima utvrđenim odgovarajućim zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne administracije i agencija.³⁴ Jedinice za upravljanje ljudskim resursima u odgovarajućim institucijama biće izabrane na osnovu metoda uzorkovanja, prema analitičkoj, uporednoj metodi ili profesionalnoj proceni.

32 Zakon o javnim službenicima, član 37 – Radni odnos u državnoj službi; stav 7: Postupci za sprovođenje stava 3 ovog člana za službenike u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi tih institucija

33 Godišnji izveštaj o radu, NNODSK, 2022

34 Zakon Br. 08/L – 197, o javnim službenicima

Revizija obuhvata šest Jedinica za upravljanje ljudskim resursima koje funkcionišu u centralnim institucijama vlasti – ministarstvima/agencijama. Institucije uzorka izabrane za revizijske analize prikazane su u sledećoj tabeli.

Tabela 4: Uzorci revizije i metod izbora

Jedinice za upravljanje ljudskim resursima	Razlog ispitivanja
Ministarstvo ekonomije (ME)	Institucija koja služi za upoznavanje funkcionisanja sistema tokom integrisanog izveštavanja Ministarstvo – Agencija
Agencija za geologiju (AG)	Institucija koja služi za upoznavanje funkcionisanja sistema tokom integrisanog izveštavanja Ministarstvo – Agencija
Ministarstvo zdravlja (MZ)	Institucija koja je započela primenu Uredbe o civilnoj službi iz 2023. godine u pogledu zapošljavanja
Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT)	Institucija sa najvećim brojem izvršnih agencija (7 agencija)
Agencija za zapošljavanje (AZ)	Institucija koja je započela primenu afirmativnih mera za rodnu ravnotežu
Agencija za investicije i podršku preduzećima na Kosovu (AIPPK/KIESA)	Institucija za koju postoji potpuni nedostatak podataka u registrima ministarstva, odnosno DUJS-a

Metodologija revizije

U ovoj reviziji korišćen je niz tehnika kako bi se obezbedili relevantni, pouzdani i dovoljni dokazi koji usmeravaju identifikovanje nedostataka u procesima odnosno aktivnostima.

Metodologija korišćena u ovoj reviziji zasnivala se na uporednim procedurama, inspekciji podataka i ponovnom sprovođenju kontrola evidencija. Tokom revizije korišćene su empirijske, kvalitativne i kvantitativne metode.³⁵ Pored razmatranja celokupnog državnog sistema, za dublje analize sprovođenja politika i ostvarivanja institucionalnih ciljeva korišćene su i metode uzorkovanja zasnovane na profesionalnoj proceni radi procene većeg rizika od pojave sistemskih anomalija.

Konkretnije, razmatranja su zasnovana na sledećim istraživanjima i analizama:

- Istraživanja sprovedena u oblasti rodne ravnopravnosti;
- Sprovođenje intervjua sa službenicima odgovornih institucija uključenih u reviziju;
- Analiza pravnog okvira i uredbi za zapošljavanje civilnih službenika, kao i njihovo usklađivanje sa Globalnim strateškim ciljem 5.1 za rodnu ravnopravnost;
- Analiza važećih zakona i procesa reforme javne administracije;
- Analiza izveštaja MPUJAP „Upravljanje ljudskim resursima“ za 2024. godinu;
- Analiza i poređenje procena iz različitih međunarodnih i domaćih izveštaja i istraživanja koja se odnose na osnaživanje žena u odlučivanju u javnom sektoru;
- Analiza institucionalnih dostignuća u odnosu na Zakon o rodnoj ravnopravnosti;
- Analiza Izveštaja o evaluaciji „Program Kosova za rodnu ravnopravnost 2020-2024“;

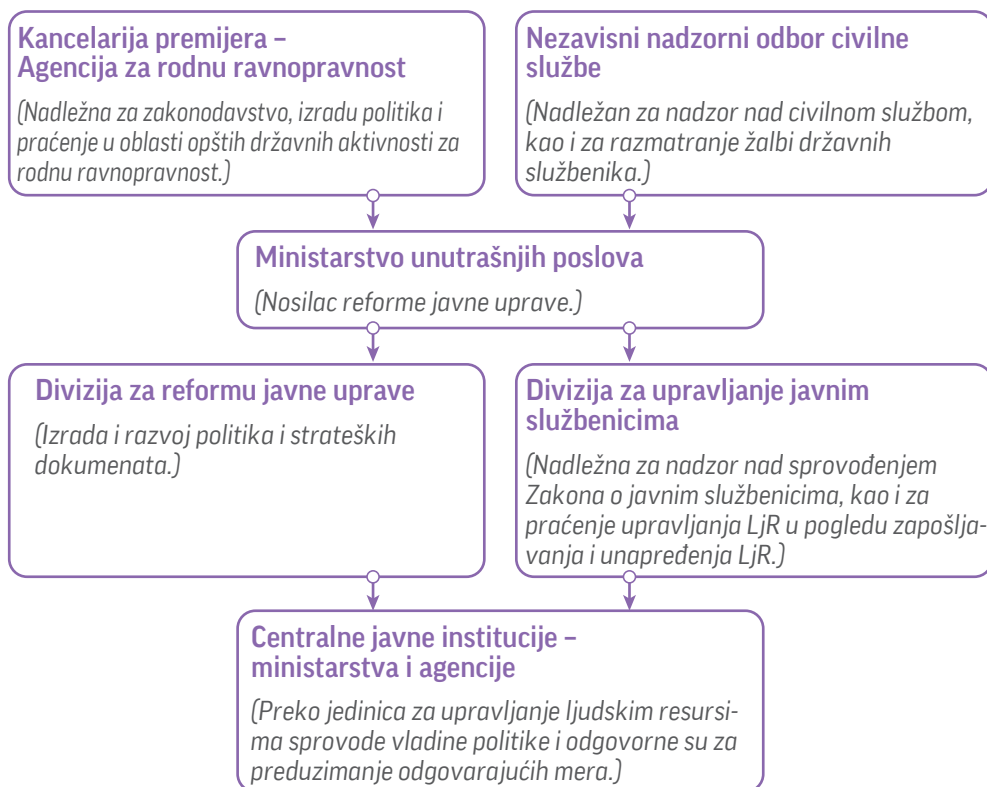
³⁵ Empirijska metoda analize podrazumeva sistematski pristup proveru dokaza radi sticanja saznanja; merenja, procene podataka u odnosu na postavljene ciljeve i ostvarene rezultate, kao i numerička i deskriptivna poređenja dokaza.

- Analiza trendova uključivanja žena na rukovodeće i pozicije donošenja odluka tokom perioda 2020–2024;
- Poređenje podataka i procena statističkih evidencija o broju žena na rukovodećim i pozicijama donošenja odluka;
- Izrada upitnika i prikupljanje informacija od JULJR iz uzorka revizije;
- Pregled dokumentacije o upravljanju ljudskim resursima u okviru svake JULJR u ministarstvima/agencijama;
- Pregled politika, procedura zapošljavanja i uredbi javnih institucija obuhvaćenih uzorkom revizije;
- Razmena iskustava i dobrih praksi sa vrhovnim revizorskim institucijama uključenim u paralelnu reviziju: Državnom vrhovnom revizorskom institucijom Albanije i Državnom kancelarijom za reviziju Severne Makedonije.

Prilog 2. Opis sistema, revizorska pitanja i kriterijumi revizije

Polazeći od cilja ove revizije, odnosno procene efektivnosti mera za osnaživanje uloge žena na rukovodećim pozicijama i u donošenju odluka, u nastavku je opisan način funkcionisanja državne administracije i akteri odgovorni za osnaživanje uloge žena na državnim pozicijama odlučivanja:

Grafikon 5: Sistem i akteri odgovorni za osnaživanje uloge žena u državnoj administraciji



Predmet ove revizije su institucije državne administracije odgovorne za upravljanje administrativnim reformama, nadzor i praćenje ljudskih resursa u okviru civilne službe: Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu (NNOCS), i Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije (MUPJA), koje služi kao centralna institucija javne administracije.

Agencija za rodnu ravnopravnost (ARR) – ARR je izvršna institucija koja deluje u okviru Kancelarije premijera, sa misijom da promoviše, štiti i unapređuje rodnu ravnopravnost između žena i muškaraca u svim oblastima života. ARR je odgovorna za izradu, koordinaciju, praćenje i sprovođenje javnih politika koje se odnose na rodnu ravnopravnost, kao i za integrisanje rodne perspektive u svim sferama javnog i privatnog života. Njena uloga je od suštinskog značaja za obezbeđivanje ravnopravnog učešća žena i muškaraca u procesima donošenja odluka i u svim dimenzijama društvenog života, sa ciljem ne samo sprovođenja posebnih mera, već i stvaranja strukturnih promena koje omogućavaju ravnopravnost i pravičnost za oba pola.³⁶

Nezavisni nadzorni savet za civilnu službu Kosova - je nezavisna ustavna institucija koja obezbeđuje poštovanje pravila i principa koji uređuju civilnu službu.³⁷

Za nadzor nad sprovođenjem pravila i principa zakonodavstva o civilnoj službi, Savet ima sledeće osnovne funkcije:

- Razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu;
- Prati rad institucija javne administracije koje zapošljavaju civilne službenike.³⁸

36 Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti.

37 Zakon br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu Kosova, član 4, stav 1.

38 Zakon br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu Kosova, član 6.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne administracije (MUPJA);

Departman za reformu javne administracije (DRJA) Ovaj departman je odgovoran za izradu, koordinaciju i praćenje sprovođenja Reforme javne administracije (RJA). U okviru svojih nadležnosti, Departman:

- Izrađuje reformske politike javne administracije,
- Identifikuje strateške prioritete povezane sa procesom reforme javne administracije;
- Analizira i prati sprovođenje strateških dokumenata za RJA i priprema periodične izveštaje.

Departman za upravljanje javnim službenicima (DUJS) - departman u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, odgovoran za predlaganje i praćenje sprovođenja politika za javne službenike, sa ciljem obezbeđivanja stabilne, profesionalne civilne službe zasnovane na zaslugama, moralnom integritetu i političkoj nepristrasnosti u službi građana, privrede i institucija Republike Kosovo. DUJS je odgovoran za razvoj procedura zapošljavanja za institucije državne administracije. DUJS zahteva od institucija sve informacije neophodne za izvršavanje svojih nadležnosti u vezi sa radnim odnosima javnih službenika u institucijama državne administracije. Ostale institucije državne administracije pripremaju godišnji plan osoblja u skladu sa procesom budžetskog planiranja i dostavljaju ga DUJS-u, koji zatim izrađuje opšti plan osoblja za celokupnu javnu administraciju. Takođe, odgovornost DUJS-a je uspostavljanje, administriranje i održavanje **Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR)**^{*}. Svaka druga javna institucija obavezna je da sve aktivnosti i procedure povezane sa upravljanjem ljudskim resursima sprovodi putem ovog sistema.⁴⁰

40 Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima.

Ministarske Institucije su izvršne institucije Vlade Republike Kosovo, odgovorne za sprovođenje civilnih politika u određenoj oblasti javne administracije. Njihove dužnosti i odgovornosti su sledeće:

- Sprovode program Vlade u svojim oblastima nadležnosti.
- Izrađuju sektorske politike i predlažu zakonske akte.
- Nadziru i kontrolišu rad agencija i institucija koje su pod njihovom nadležnošću.
- Izveštavaju premijera i Skupštinu o svom radu.⁴¹

Izvršne agencije - osnivaju se radi obavljanja administrativnih funkcija u okviru oblasti državne odgovornosti jednog ministarstva ili Kancelarije premijera, sa ciljem sprovođenja civilnih politika i izvršavanja specijalizovanih administrativnih, tehničkih ili inspeksijskih poslova.⁴²

Jedinice za upravljanje ljudskim resursima (JULJR) - u okviru ministarstava i agencija imaju nadležnosti za upravljanje procesima povezanim sa imenovanjem, prestankom radnog odnosa, premeštajem, suspenzijom, penzionisanjem i svakim drugim procesom koji se odnosi na zapošljavanje javnih službenika. JULJR pružaju podršku postupku ocenjivanja učinka, preporučuju premeštaj civilnih službenika i upravljaju njihovim prisustvom na radu.⁴³

Službenik civilne službe je javni službenik koji učestvuje u izradi i sprovođenju politika, praćenju administrativnih pravila i procedura, kao i u pružanju stručne i administrativne podrške u državnim institucijama, obavljajući dužnosti na različitim pozicijama – od stručnog službenika do višeg rukovodioca – u administraciji ministarstava, izvršnih agencija i šire.

41 Zakon br. 08/L-117 o Vladi Republike Kosovo

42 Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, član 12.

43 Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima, član 16 – Jedinica za upravljanje ljudskim resursima.

Revizorska pitanja

Kako bismo odgovorili na cilj revizije, postavili smo glavno revizorsko pitanje i pod-pitanja revizije, kao što sledi:

1. Da li je Vlada preduzela efikasne mere za osnaživanje žena na rukovodećim pozicijama i u procesima donošenja odluka?

Pod-pitanja revizije su:

- 1.1 Da li vladine politike definišu jasne ciljeve i pokazatelje za rodnu ravnopravnost u donošenju odluka?
- 1.2 Da li se rodni podaci prikupljaju i izveštavaju na sistematizovan i ujednačen način?
- 1.3 Da li funkcioniše međuinstitucionalna koordinacija radi omogućavanja napredovanja žena na pozicije odlučivanja?

Kriterijumi revizije

U nastavku su predstavljeni kriterijumi revizije za svako pod-pitanje, koji odgovaraju na glavno revizorsko pitanje.

1. Da li je Vlada preduzela relevantne mere za osnaživanje žena na rukovodećim pozicijama i u procesima donošenja odluka?

- 1.1. Da li vladine politike definišu jasne ciljeve i pokazatelje za rodnu ravnopravnost u donošenju odluka?

Kriterijum 1: Vladine institucije treba da usvoje i ojačaju zdrave i primenljive politike za promovisanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i devojaka na svim nivoima.⁴⁴ Državne institucije treba da preduzmu i sprovedu odgovarajuće mere za pravičnu i proporcionalnu rodnu zastupljenost.⁴⁵ U skladu sa globalnim

⁴⁴ The Global Goals, EU, Gender equality goals, <https://globalgoals.org/goals/5-gender-equality/>

⁴⁵ The princip of public administration and EU Integration, SIGMA/OECD, Public Administration in Kosovo, 2024. Izveštaj o upravljanju javnim službenicima za 2024. godinu, MPBAP; Zakon o javnim službenicima, član 96 – postupci zapošljavanja i član 8 – Načela upravljanja javnim službenicima.

strateškim ciljevima Evropske unije, vladine institucije treba da obezbede puno i efektivno učešće žena, kao i jednake mogućnosti za rukovođenje na svim nivoima odlučivanja, kroz programe mentorstva i profesionalnog razvoja žena u civilnoj službi.⁴⁶

1.2. Da li se rodni podaci prikupljaju i izveštavaju na sistematizovan i ujednačen način?

Kriterijum 2: Institucije javne administracije treba da obezbede da svi podaci o zaposlenima koji se prikupljaju, obrađuju i izveštavaju budu razvrstani prema polu, u skladu sa zahtevima za rodno izveštavanje i analizu rodne ravnopravnosti, sa ciljem rodnog uključivanja u izradu različitih politika i strategija.⁴⁷

1.3. Da li funkcioniše međuinstitucionalna koordinacija radi omogućavanja napredovanja žena na pozicije odlučivanja?

Kriterijum 3: Odgovorne javne institucije obavljaju svoju administrativnu delatnost sa visokim stepenom nezavisnosti u javnom interesu. One su obavezne da sarađuju u svim zajedničkim pitanjima, da razmenjuju podatke i informacije neophodne za vršenje svojih funkcija. Javne institucije treba da obezbede saradnju i koordinaciju za obavljanje administrativnih poslova i u službi potpunog, efikasnog, sveobuhvatnog i kontinuiranog funkcionisanja državne administracije.⁴⁸

46 Global Goals, Goal number 5.9, <https://globalgoals.org/goals/5-gender-equality/>

47 Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti, član 5.

48 Zakon br. 03/L-189 o državnoj upravi, odredbe koje se odnose na nezavisne organe državne uprave, mandat, koordinaciju i saradnju.

Prilog 3. Vladina struktura i politike rodne ravnopravnosti

Tabela 5: Raspodela osoblja civilne službe u javnim vladinim institucijama

Struktura vlade Republike Kosovo 2020-2024					
Ministarstva	Izvršne agencije	Ministarstva	Izvršne agencije	Ministarstva	Izvršne agencije
Ministarstvo finansija, rada i transferae	5	Ministarstvo kulture, omladine i sporta	7	Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore	/
Ministarstvo pravde	6	Ministarstvo zaštite životne sredine, planiranja i infrastrukture	4	Ministarstvo odbrane	/
Ministarstvo unutrašnjih poslova	7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	3	Ministarstvo lokalne samouprave	/
Ministarstvo zdravlja	2	Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine	7	Ministarstvo komunikacija i povratka	/
Ministarstvo prosvete, tehnologije i inovacija	4	Ministarstvo ekonomije	1	Ministarstvo regionalnog razvoja	/

Tabela 6: Afirmativne mere i slučajevi njihove primene

Afirmativne mere za rodnu ravnopravnost	Slučajevi kada se mogu primeniti
1. Javne institucije, sa ciljem postizanja ravnopravne rodne zastupljenosti u javnim institucijama, mogu otvoriti postupak zapošljavanja samo za pripadnike manje zastupljenog pola.	Nije obavezna mera.
2. Ako su nakon postupka zapošljavanja kandidati različitog pola, tada se bira kandidat koji pripada manje zastupljenom polu. Manje zastupljeni pol utvrđuje se na osnovu zvanične statistike koju vodi Jedinica za upravljanje ljudskim resursima (JULJR).	Ako dva kandidata imaju jednak broj bodova, bira se kandidat manje zastupljenog pola
3. Ukoliko se ne može primeniti nijedna od navedenih alternativa, izbor se vrši žrebom.	Primenjuje se u posebnim slučajevima.

Prilog 4: Profesionalni razvoj i rukovodeće kategorije u civilnoj službi

Tabela 7: Učešće osoblja u obukama za razvoj kapaciteta, prema polu i rukovodećim kategorijama

Obuke za razvoj kapaciteta po kategorijama upravljanja 2020-2024		Učesnici po polu						
		Osoblje od VKU		Osoblje od SKU		Osoblje od NKU		Broj obuka
		Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	
1	Ministarstvo regionalnog razvoja	0	1	4	0	14	0	1
2	Ministarstvo ekonomije	1	0	2	10	9	14	67
3	Ministarstvo za zajednice i povratak	0	1	2	2	4	7	/
4	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	1	0	3	10	14	16	8
5	Ministarstvo za evropske integracije	0	0	0	7	7	1	/
6	Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore	0	1	3	8	12	17	41
7	Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture	0	0	1	10	7	18	/

8	Ministarstvo lokalne samouprave	0	1	1	4	8	6	/
9	Ministarstvo odbrane	0	1	1	14	7	19	15
10	Ministarstvo infrastrukture	0	2	2	15	17	24	/
11	Ministarstvo pravde	1	2	1	7	14	7	5
12	Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine	4	5	6	15	23	26	14
13	Ministarstvo zdravlja	0	1	1	5	13	9	33
14	Ministarstvo kulture, omladine i sporta	0	1	3	9	9	11	4
15	Ministarstvo finansija, rada i transfera	0	1	2	12	20	29	50
16	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	1	6	13	37	99	2
Ukupan broj učesnika / Pol		8	18	38	141	215	303	240

Prilog 5: Prikupljanje i razvrstavanje žalbi prema kategorijama

Tabela 8: Razmatranje žalbi iz kategorije „Osporavanje konkursa“, razvrstanih prema polu i rukovodećim kategorijama

Proces pregleda žalbi za kategoriju „Osporavanje oglasa“ od početka do kraja							
Javne institucije	Kategorije	ŽENE	MUŠ-KARCI	Broj žalbi	Rezultati postupka žalbe		
					Poništenje konkursa	Odbacivanje žalbe	Pobednički kandidat nakon pregleda žalbe
Ministarstvo Ekonomije	Niža kategorija upravljanja	5	2	7	6	1	
	Srednja kategorija upravljanja	1		1		1	
	Viša kategorija upravljanja		2	2		2	
Ukupno po polu podnosilaca žalbi		6	4	10	6	4	Nijedan od podnosilaca žalbe nije dobio slučaj.
Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine	Niža kategorija upravljanja	2	4	6	2	3	1
	Srednja kategorija upravljanja	1	4	5	3	2	
	Viša kategorija upravljanja		2	2	1	1	

Ukupno po polu podnosilaca žalbi		3	10	13	6	6	1 žena
Ministarstvo Zdravlja	Niža kategorija upravljanja		2	2	1	1	
	Srednja kategorija upravljanja		3	3		3	
	Viša kategorija upravljanja		1	1	1		
Ukupno po polu podnosilaca žalbi		0	6	6	2	4	Nijedan od podnosilaca žalbe nije dobio slučaj.
Agencija za zapošljavanje	Niža kategorija upravljanja		7	7		7	
	Srednja kategorija upravljanja						
	Viša kategorija upravljanja		1	1	1		
Ukupno po polu podnosilaca žalbi			8	8	1	7	Nijedan od podnosilaca žalbe nije dobio slučaj.
Ukupno po polu podnosilaca žalbi		9	28	37	15	21	1 slučaj koji je dobila žena

Izvor: Lista žalbi 2020–2024, NNSCS

Prema tabeli, postupak žalbe u kategoriji „Osporavanje konkursa“ rezultirao je jednim izabranim kandidatom za poziciju, pri čemu je pol izabranog kandidata žena, dok ukupan broj podnosilaca žalbi pokazuje da su muškarci bili zastupljeni u znatno većem broju. U slučajevima kada konkurs nije poništen, pozicije su popunjene prema sledećoj rodnoj raspodeli;

- Na pozicije niže rukovodeće kategorije imenovane su tri žene i dva muškarca
- Na poziciju srednje rukovodeće kategorije imenovana je jedna žena

- Na pozicije više rukovodeće kategorije imenovane su dve žene.

Što se tiče kategorije žalbi „Povreda prava na platu“, one su podnete samo od strane osoblja Ministarstva zdravlja, a ne i od drugih subjekata uključenih u uzorak revizije. Iz ovog ministarstva podneto je ukupno 14 žalbi, od kojih je 9 podnelo muškarci, a 5 žene. Takođe, treba naglasiti da su sve ove žalbe odbačene kao preuranjene zbog nedostatka uredbe o sistematizaciji radnih mesta.

Tabela 9: Podela žalbi prema kategorijama, 2024. godina

Br.	Predmet žalbe	Broj	Procenat
1	Osporavanje konkursa	722	33.78%
2	Materijalna naknada	595	27.84%
3	Zahtev iz radnog odnosa	237	11.09%
4	Povreda prava na platu	214	10.01%
5	Disciplinska mera	177	8.27%
6	Premeštaj	87	4.06%
7	Ocena rezultata rada	47	2.18%
8	Prekid radnog odnosa	26	1.21%
9	Suspenzija radnog odnosa	24	1.12%
10	Preventivna suspenzija	8	0.37%
Ukupno		2137	100%

Izvor informacija: Godišnji izveštaj za 2024. godinu, NNSCS

Prilog 6: Potvrдна pisma revidiranih entiteta

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës "Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve", dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrenë Kombëtare të Auditimit

Vendi dhe data: Prishtinë, 21.07.2026

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Fuqizimi i rolit të grave në pozitë udhëheqëse dhe marrje të vendimeve” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.



Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës

REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO			
ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT			
NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE / NATIONAL AUDIT OFFICE			
PRITËRRANIM / RECEIPT			
DATE / DATUM: 23-07-2026			
Niveli Org. Org. Unit	Kl. / Klasë	Nr. Prot. Br. Prot.	Nr. Faqesë Br. Stranica
06	47	1369	1



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO			
QEVERIA - VLADA - GOVERNMENT			
MINISTRIA E EKONOMISË			
MINISTRY OF ECONOMY			
Agjencia Org. Org. Unit	Nr. Prot. Br. Prot.	Nr. Faqesë Br. Stranica	Date / Datum
01	1412		23.07.26
PRISTINE A NO. 1			

Republika e Kosovës

Republika Kosova - Republic of Kosovo

Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Ekonomisë

Ministarstvo Ekonomije / Ministry of Economy

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës “Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Artane Rizvanolli,

Ministre në detyrë e Ekonomisë,

Data: 23.07.2026 Prishtinë



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE / NATIONAL OFFICE OF AUDIT			
DATA E PËRVEZIMIT / DATE OF RECEIPT: 28-07-2026			
Nr. Prot. / Prot. No.	Nr. Klasif. / Classif. Code	Nr. Prot. / Prot. No.	Nr. Klasif. / Classif. Code
06	47	1400	1



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO ZYRA E KRYEMINISTRIUT - URA E PRIME MINISTRIUT - OFFICE OF THE PRIME MINISTER Agjencia për Barazi Gjinore - Agency for Gender Equality - Agency for Gender Equality	
Nr. Prot. / Prot. No.	285 / 2026
Data: / Date:	27/07/2026
Prishtinë / Pristina / Prishtina	

Republika e Kosovës
 Republika Kosova - Republic of Kosovo
 Qeveria - Vlada - Government

ZYRA E KRYEMINISTRIT // OFFICE OF THE PRIME MINISTER / URED PREMIJERA
 AGJENCIA PËR BARAZI GJINORE / AGENCY FOR GENDER EQUALITY /
 AGENCIJA ZA RODNU RAVNOPRAVNOST

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës
 “Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve”, dhe për mbështetjen
 e institucioneve të RKS në zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

Vendi dhe data: 27/07/2026

Prishtinë

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet, kemi ofruar koment për përmbajtjen e Raportit në draftin e parë;
- Për ABGJ-në nuk ka gjetje në raport, shprehim gatishmërinë të mbështesim institucionet e RKS, në implementimin në përpikëri të kornizës ligjore për barazi gjinore specifikisht Ligjin Nr. 05/L-020 për Barazi Gjinore dhe zbatimin e rekomandimeve të raportit.

Me respekt,
 Edi Gusia
 Drejtore Ekzekutive
 Agjencia për Barazi Gjinore,
 Zyra e Kryeministrit
Edi.gusia@rks-gov.net



REPUBLICA E KOSOVËS / REPUBLIC OF KOSOVO			
Zyra Kombëtare e Auditimit / NATIONAL AUDIT OFFICE			
DATE: 20.07.2026			
06	47	1407	1



REPUBLICA E KOSOVËS / REPUBLIC OF KOSOVO	
Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë, Tregtisë dhe Inovacionit / MINISTARSTVO INDUSTRIJE, PREDUZETNIŠTVA, TRGOVINE I INOVACIJA	
02	3485
29.07.2026	

Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë, Tregtisë dhe Inovacionit
Ministarstvo Industrije, Preduzetništva, Trgovine i Inovacija
Ministry of Industry, Entrepreneurship, Trade and Innovation

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës **“Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve”**, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

Vendi: Prishtinë
 Data: 29.07.2026

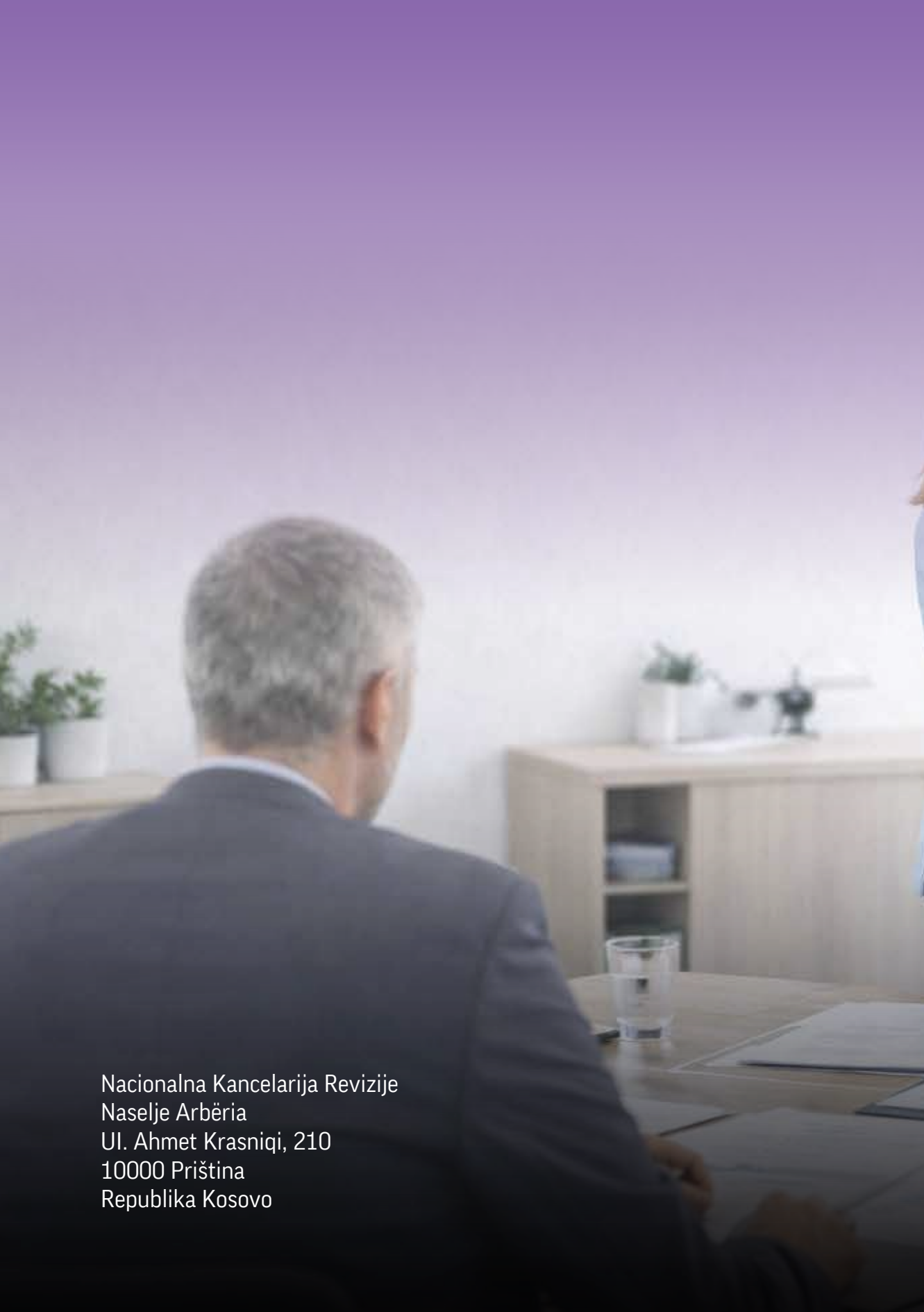
I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit **“Fuqizimi i rolit të grave në pozita udhëheqëse dhe marrje të vendimeve”** (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

U.d. Sekretar i Përgjithshëm i MINTI

Artan Domolli

A photograph of a man with grey hair, seen from the back, sitting at a light-colored wooden desk in an office. He is wearing a dark suit jacket. On the desk in front of him is a glass of water and some papers. The background is a bright, minimalist office space with a white wall, a small potted plant on a shelf to the left, and a wooden cabinet with another plant and a small decorative object on top to the right. The overall lighting is soft and even.

Nacionalna Kancelarija Revizije
Naselje Arbëria
Ul. Ahmet Krasniqi, 210
10000 Priština
Republika Kosovo