

UNAPREĐENJE LOKALNIH JAVNIH POLITIKA ZA DECU ZASNOVANIH NA PODACIMA

PROMOVIMI I POLITIKAVE PUBLIKE LOKALE PËR FËMIJË TË BAZUARA NË TË DHËNA

IMPROVING EVIDENCE-BASED LOCAL PUBLIC POLICIES FOR CHILDREN



Implemented by:

DOMOVIK

Impressum

Dokument za unapredenje javnih politika za decu zasnovanih na podacima ima za cilj da unapredi položaj dece i mladih na prostoru severa Kosova. Namenjen je svim relevantnim društvenim akterima, odnosno kreatorima politika, profesionalcima, praktičarima, akademskoj zajednici, organizacijama civilnog društva i građanima, a u svrhe kreiranja participativnih javnih politika.

Dokumenti për avancimin e politikave publike për fëmijë ka për qëllim të avancoj pozitën e fëmijëve dhe të rinjve në hapësirën e veriut të Kosovës. Është dedikuar të gjithë aktorëve relevante shoqërore, përkatësisht kreatorëve të politikave, profesionistëve, praktikantëve, bashkësisë akademike, organizatave të shoqërisë civile dhe qytetarëve, për qëllime të krijimit të politikave publike pjesëmarrëse.

Document for improving evidence-based public policies for children aims to promote the position of children and youth in northern Kosovo. It is designed for all relevant social actors, i.e., policy makers, professionals, practitioners, academia, civil society organizations and citizens with the aim of developing participatory public policies.

Autor / Autori / Author:

Vladan Jovanović

spoljni saradnik / bashkëpunues i jashtëm / external consultant

Izdavač / Botues / Published by:

Domovik

Sutjeska bb Severna Mitrovica / Sutjeska pa numër Mitrovicë Veriore / Sutjeska nn Mitrovica North

E-mail: office@domovik.org

www.domovik.org

Štampano / Shtypur / Printed: 2020



This publication was produced with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of Domovik and do not necessarily reflect the views of the European Union.

UNAPREĐENJE LOKALNIH JAVNIH POLITIKA ZA DECU ZASNOVANIH NA PODACIMA

**Severna Mitrovica
novembar-decembar 2020. godine**

Sadržaj

| | |
|--|----|
| ANALIZA STANJA | 6 |
| <i>Strateški okvir</i> | 6 |
| <i>Deca u zakonima Kosova</i> | 6 |
| DEFINISANJE PROBLEMA | 10 |
| MODELI PRAĆENJA JAVNIH POLITIKA..... | 12 |
| <i>Centralizovani sistem praćenja javnih politika</i> | 12 |
| <i>Decentralizovani sistem sa snažnim elementom decentralizacije</i> | 12 |
| <i>Kombinovani sistem</i> | 13 |
| PREPORUKE | 14 |

UVODNE NAPOMENE

Kosovo je stavljeno pod nadležnost Misije privremene uprave UN na Kosovu (UNMIK), 1999. godine. UNMIK je imao mandat upravljanja Kosovom do političkog rešenja njegovog statusa, u okviru čega je i podrška razvoja institucija samouprave. UNMIK je usvojio Ustavni okvir za privremenu samoupravu (2001), kojim je propisan izbor skupštinskog organa koji, između ostalog, usvaja zakone i uredbе koje se tiču pitanja iz oblasti odgovornosti privremene vlade. Zakoni usvojeni na Skupštini proglašeni su uredbama UNMIK-a.

Tokom poslednjih desetak godina ističe se potreba za definisanjem standarda za procenu uticaja javnih politika. Insistira se na uvođenju sistema za procenu uticaja, definisanju indikatora za procenu kvaliteta propisa, kao i drugih inicijativa za upravljanje javnim politikama i zakonskim regulativima.

Analiza uticaja politika je proces koji pomaže donosiocima odluka da razumeju do kakvih željenih ili neželjenih efekata dovode mere koje se kreiraju ili realizuju, kako na nivou države tako i na nivou lokalnih samouprava. Dobro osmišljavanje mera i intervencija zahteva da donosioci odluka pre svega razumeju kakvi će biti efekti predloženih ili usvojenih mera na građane i institucije.

Javne politike za decu moraju biti utemeljene na jasnim nalazima o ključnim elementima svih podistema koji se odnose na decu, ali i na saradnji sa svim akterima, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

Interakcija i saradnja između različitih socijalnih aktera (kreatora politika, profesionalaca, praktičara, akademske zajednice, organizacija civilnog društva, građana itd.), jedan je od preduslova za unapređenje procesa odgovornog kreiranja javnih politika i efikasnog korišćenja činjenica i podataka.

Deca koja žive na severu Kosova imaju prava propisana Konvencijom UN o pravima deteta i drugim međunarodnim dokumentima. Ostvarenje ovih prava, principijelno, ne sme biti dovedeno u pitanje usled otežavajućih sredinskih okolnosti. Ali, te okolnosti faktički negativno utiču na kvalitet života dece.

Formiranje integrisanih timova za kreiranje javnih politika zasnovanih na podacima sve veća je praksa na nivou Evropske Unije. Ovi timovi sastoje se od: donosilaca odluka, predstavnika akademske zajednice, organizacija civilnog društva, istraživača, praktičara, predstavnika ciljnih grupa na koje se politika odnosi.

Organizacije civilnog društva na severu Kosova u proteklom periodu bile su inicijatori promena javnih politika za decu. Mreža "Čuvari dečijih prava" koja je aktivna prvenstveno u opštinama Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić, zalaže se za ostvarivanje prava, unapređenje položaja i poboljšanje kvaliteta života dece i mladih. U okviru javnog zagovaranja politika unapređenja položaja dece ova mreža organizacija civilnog društva promovise bezbedno i inkluzivno društvo koje omogućava razvoj potencijala dece, unapređenje njihovog položaja i poboljšanje kvaliteta života. Mreža "Čuvari dečijih prava" u proteklom periodu promovisala je prava deteta i radila na unapređenju opšteg stanja u oblasti dečijih prava na severu Kosova kroz javno zagovaranje i aktivnosti na terenu, kao i iniciranjem pozitivnih promena u primeni prava

deteta u dijalogu sa zainteresovanim stranama od značaja za razvoj dece. U okviru svog delovanja organizacije civilnog društva su promovisale potrebe za donošenjem lokalnih dokumenata (strategija, akcionih planova propisa i dr.), kao i pokretale inicijative usmerene ka lokalnim donosiocima odluka za definisanje prioriteta o razvoju potrebnih lokalnih strategija, akcionih planova, usluga i drugih sadržaja usmerenih ka deci. Organizacije civilnog društva javno su zagovarale unapređenje položaja i prava dece sa poteškoćama, koja se susreću sa preprekama koje onemogućavaju njihovu socijalnu uključenost i pripremanje za dostojanstven život. Na inicijativu NVO "Domovik" iz Severne Mitrovice 2019. godine izrađen je nacrt Akcionog plana za unapređenje položaja dece i mladih u opštini Zubin Potok za period 2020-2022. godina. Ovaj akcioni plan trebalo je da posluži kao okvir i osnov za donošenje institucionalnih odluka, radi realizacije planiranih mera i aktivnosti.

Upravo navedeni primeri ukazuju na neophodnost saradnje između različitih aktera u lokalnim zajednicama, kao i na neophodnost podsticaja i inicijativa usmerenih ka donosiocima odluka u lokalnim samoupravama. Međutim, ovakve inicijative ne mogu rezultirati potrebnim promenama položaja dece ukoliko ih predstavnici organa lokalnih samouprava ne prihvate kao celishodne i ne formalizuju kao programska dokumenta (strategije, akcione planove) ili opšte akte iz svoje nadležnosti. Treba istaći da i programska dokumenta i opšta akta koja se odnose na položaj i prava dece, moraju biti zasnovani na merljivim podacima za čije korišćenje je potrebno da budu sistematizovani i utemeljeni u institucionalni habitus (svojstva) organa jedinica lokalne samouprave.

U skladu sa navedenim, postoji potreba da se i na nivou lokalnih samouprava na severu Kosova pokrene inicijativa za unapređenje javnih politika, tako što će se inicirati izgradnja mehanizama za njihovo kreiranje na osnovu podataka.

Hipoteza

U četiri opštine na severu Kosova (Severnoj Mitrovici, Zvečanu, Zubinom Potoku i Leposaviću) institucije u kojima se ostvaruju prava dece i zadovoljavaju njihove potrebe i interesi, nedovoljno su funkcionalne na severu Kosova, a javne politike prema deci ne sadrže u dovoljnoj meri odgovornost prema deci.

Prema uvidu u raspoloživu praksu, u ovim opštinama nije u dovoljnoj meri prisutan pristup u kreiranju javnih politika koje se odnose na decu, zasnovanih na raspoloživim podacima i uz učešće svih relevantnih socijalnih aktera.

ANALIZA STANJA

Strateški okvir

Strategija o pravima deteta 2019-2023 ima za cilj da uspostavi sveobuhvatni okvir javnih politika u odnosu na decu. Strateški ciljevi strategije: **Strateški cilj 1:** Poboljšanje dobrog upravljanja za ostvarivanje prava deteta; **Strateški cilj 2:** Poboljšanje lokalnog upravljanja za ostvarivanje prava deteta; **Strateški cilj 3:** Uključivanje i osnaživanje deteta u procesima donošenja odluka; **Strateški cilj 4:** Sveobuhvatnost deteta u integrisane usluge za obrazovanje i razvoj u ranom detinjstvu; **Strateški cilj 5:** Poboljšanje zdravlja, zaštite i blagostanje deteta za postizanje njegovog punog potencijala.

Deca u zakonima Kosova

Dete

Porodični zakon, Krivični zakon, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o maloletnicima, Zakon o državljanstvu, Zakon o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima, Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama - definišu *dete*, kao bilo koju osobu ispod 18. godina starosti.

Porodičnim zakonom propisano je da se punoletstvo stiče po navršenoj osamnaestoj godini života, s tim što je ovim zakonom propisano da se "pun kapacitet za delovanje stiče punoletstvom ili sklapanjem braka pre ovog doba", što podrazumeva da i dete starije od 16 godina koje zaključi brak stiče punu poslovnu sposobnost. U vezi sa ovom odredbom Porodičnog zakona važno je istaći da Zakon o materijalnoj podršci porodicama sa decom sa stalnim invaliditetom, definiše dete kao "bilo koju osobu mlađu od 18 godina, osim kada je zrelost postignuta ranije, u skladu sa zakonodavstvom".

Zakon o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti, definiše dete kao osobu ispod 12 godina starosti, što ima ograničene posledice i tiče se mogućnosti da roditelj ili drugi srodnik boravi sa detetom tokom njegovog boravka u bolnici.

Zakon o građanskim aspektima međunarodne otmice dece, definiše dete kao osobu ispod 16 godina starosti, dok Zakon o radu ne sadrži definiciju deteta.

U zakonodavstvu Kosova značenje izraza "maloletnik" nije nužno identičan izrazu "dete". Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama, Zakon o maloletničkom pravosuđu i Zakon o krivičnom postupku, definišu maloletnika kao osobu od 14 do 18 godina starosti, dok ostali zakoni koriste izraz maloletnik koji označava sve osobe mlađe od 18 godina.

Zaštita dece

Zaštita dece odnosi se na napore da se obezbedi deci da žive u porodici ili kod kuće, gde se poštuju njihova prava i oni su bezbedni od nasilja, zanemarivanja, zlostavljanja i eksploatacije. Izraz zaštita dece odnosi se i na zaštitu dece od nasilja, iskorišćavanja i zlostavljanja u bilo kom kontekstu.

Prema Ustavu Kosova, deca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za njihovo blagostanje, a svako dete ima pravo da bude zaštićeno od nasilja, zlostavljanja i eksploatacije.

Prema propisima, odgovornost za zaštitu dece leži na organu starateljstva, što je funkcija centara za socijalni rad.

Zakon o socijalnim i porodičnim službama obavezuje centar za socijalni rad da obezbedi socijalnu brigu i savetovanje za “decu koja imaju potrebu”, što uključuje:

- a. decu čiji roditelji imaju problema da pruže adekvatnu brigu i nadzor zbog invaliditeta ili bolesti, bolesti zavisnosti, psiho-socijalnih problema ili načina života;
- b. decu u porodicama sa nerazrešenim odnosima;
- c. decu sa mentalnim ili fizičkim smetnjama ili bolesnu decu;
- d. decu sa problemima u ponašanju, delinkventnim ponašanjem ili drugim društvenim problemima.

Ovaj zakon prepoznaje i srodne grupe, npr. “osobe u potrebi” i “porodicu u potrebi”. Termin “osoba u potrebi” obuhvata i žrtve trgovine ljudima, žrtve nasilja u porodici ili zloupotrebe psihoaktivnih supstanci, kao i osobe ugrožene od iskorišćavanja ili zlostavljanja, te lica koja su pogođena prirodnim nepogodama ili vanrednim situacijama. Izraz “porodica u potrebi” odnosi se na porodice u kojima je roditelju odnosno staratelju potrebna pomoć da brine o detetu.

Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama

Ovaj zakon definiše oblast pružanja socijalnih i porodičnih usluga i nege licima u stanju potrebe. Zakonom se uređuje pružanje socijalnih i porodičnih usluga licima i porodicama u stanju socijalne potrebe na Kosovu.

Usluge se pružaju u vidu direktne zdravstvene nege, saveta i materijalne podrške. Zakon utvrđuje i mesto pružanja socijalnih usluga, što obuhvata domove, specijalne centre za dnevnu negu i institucije. Prema ovom zakonu socijalne i porodične usluge obuhvataju pružanje neposrednog socijalnog staranja, savetovanje ili u posebnim slučajevima materijalnu pomoć za lica u stanju socijalne potrebe.

Neposredno socijalno staranje podrazumeva pružanja pomoći u kućnim poslovima, u vezi sa ličnom negom, kretanjem, komuniciranjem i vršenjem nadzora. Socijalna brigada može se ostvariti u kući samog lica, posebnom centru za dnevni boravak ili nekoj rezidentnoj instituciji. Savetovanje je sistematski i programirani proces pružanja informacija, saveta i uputstava u cilju ukazivanja pomoći pojedincu ili porodici radi poboljšanja njihovih socijalnih i međuljudskih prilika.

Materijalna pomoć podrazumeva obezbeđenje novca, privremenog smeštaja i ishrane, plaćanja lekarskih troškova, odeće i obuće ili svake druge materijalne potrepštine hitne prirode za koju ne postoji drugi izvor na raspolaganju.

Zakon definiše “lice u stanju potrebe”, što podrazumeva da se svako lice na teritoriji Kosova bez obzira na njegov status ili zemlju porekla koje ima potrebu za socijalnim uslugama zbog toga što je:

- dete bez roditeljskog staranja,
- dete sa asocijalnim ponašanjem,
- maloletni prestupnik,
- osoba koja živi u porodici sa poremećenim porodičnim odnosima,
- starije lice,
- bolesna ili osoba sa ograničenim fizičkim sposobnostima,
- lice ograničenih psihofizičkih sposobnosti,
- duševno obolelo lice,
- lice u opasnosti od iskorišćavanja ili zloupotrebe,
- lice žrtva nasilja u porodici,
- žrtva trgovine ljudskim bićima,
- osoba zavisna od alkohola ili droge,
- žrtva elementarnih nepogoda ili drugih nesrećnih slučajeva,
- osoba koja se iz nekog drugog razloga nalazi u stanju potrebe.

Porodica u stanju potrebe je ona porodica u kojoj je jednom roditelju ili roditeljskom paru, odnosno staratelju, potrebna pomoć, odnosno zbrinjavanje deteta zbog njihovog stanja, situacije u kojoj se dete nalazi, ili usled okolnosti u kojima je dete ozbiljno ugroženo zbog zapostavljanja ili zloupotrebljavanja od strane njegovih roditelja ili nespornosti roditelja odnosno staratelja da se adekvatno brinu o njemu, ili usled postojanja drugih rizika.

Lokalna samouprava

Zakon o lokalnoj samoupravi (Zakon br. 03/L-040) Skupština Kosova donela je 2008. godine. Ovaj zakon definiše zakonski status opština, njihove nadležnosti i opšte principe opštinskih finansija, organizaciju i funkcionisanje opštinskih organa, unutaropštinsku saradnju i međuopštinske sporazume, uključujući prekograničnu saradnju i odnose između opština i centralne vlasti.

U nadležnosti opštine je pružanje porodičnih i drugih socijalnih usluga kao što su: zaštita osetljivih i nemoćnih osoba, porodična zaštita, zaštita dece, briga o starijima, uključujući registraciju i licenciranje ustanova koje vode brigu o njima, prijem radnika u radni odnos, isplata plata i obuka stručnih socijalnih radnika. Takođe, u nadležnosti opštine je predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora; promocija i zaštita ljudskih prava; pružanje javne primarne zdravstvene zaštite odnosno zdravstvena zaštita.

Opština je odgovorna da obezbedi, preko odgovarajućeg odeljenja, pružanje socijalnih i porodičnih usluga na svojoj teritoriji prema standardima koje utvrđuje Ministarstvo. Opštinsko odeljenje vrši socijalne i porodične usluge na svojoj teritoriji kroz aktivnosti centra za socijalni rad ili obezbeđenjem finansiranja ili druge materijalne pomoći nevladinim organizacijama za pružanje usluga. Nadležno opštinsko odeljenje nastoji da centru za socijalni rad na svojoj teritoriji obezbedi potrebne izvore prema utvrđenim standardima od strane Ministarstva, što uključuje vrstu i broj stručnog osoblja.

Merenje učinka

Upravljanje učinkom opštinskih službi je ključni faktor za unapređenje kvaliteta njihovog rada i usluga koje pružaju građanima. U tom smislu, u opštinama na Kosovu u toku je izgradnja sistema merenja učinka opštinskih službi, radi unapređenja legitimiteta lokalnih vlasti i njihovog povezivanja sa građanima. Sistem za merenje učinka opština je važan instrument podrške opštinama za uspešno upravljanje poslovima po ovlašćenjima iz zakona. Takođe, ovaj sistem je dobar mehanizam za sticanje iskustava nosilaca lokalnih odgovornosti i poređenje funkcionisanja opštinskih službi različitih lokalnih samouprava s ciljem poboljšanja njihovog rada.

Transparentnost

Na polju javnog informisanja i konsultacija, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa javne sastanke, javno informisanje i ostale aktivnosti koje će biti regulisane opštinskim Statutom.

Svaka opština održava periodično, a najmanje dva puta godišnje, javni sastanak kome može prisustvovati svaka zainteresovana osoba ili organizacija. Predstavnici opštine informišu učesnike o aktivnostima opštine, a zainteresovane strane mogu da postavljaju pitanja i daju predloge. Pored toga, Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da su opštine obavezne da informišu građane o svim bitnim planovima ili programima od javnog interesa, što se detaljnije uređuje statutom opštine.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi Kosova nema eksplicitnih odredbi koje se odnose na obavezu prikupljanja podataka na osnovu kojih se kreiraju politike i donose odluke od javnog interesa, uključujući i one koje se tiču položaja i prava dece.

DEFINISANJE PROBLEMA

Problem

U četiri opštine na severu Kosova (Severnoj Mitrovici, Zvečanu, Zubinom Potoku i Leposaviću) javne službe su u većoj ili manjoj meri razvijene, s tim što je upitan kvalitet njihovog funkcionisanja. Ovo onemogućava kreiranje i sprovođenje adekvatnih javnih politika u njihovoj nadležnosti koje se odnose na decu.

Uzroci problema

Javne politike su aktivnosti nosilaca odgovornosti (vlasti odnosno lokalne samouprave) kroz strategije, akcione planove, zakone, podzakonske akte i drugo, kao odgovor na konkretne društvene probleme. Predlozi javnih politika nisu zasnovani na podacima kao ni na njihovoj analizi.

Kreiranje javnih politika za decu, u nadležnosti lokalnih samouprava na severu Kosova, nije zasnovano na sistematskom i organizovanom prikupljanju podataka i njihovoj analizi.

U četiri opštine na severu Kosovu nakon kosovskih lokalnih izbora 2013. godine i formiranja organa vlasti, funkcionišu i "Privremeni organi" koje je obrazovala Vlada Srbije 2013. godine nakon raspuštanja prethodnih saziva, za obavljanje poslova iz nadležnosti Skupština opština i izvršnih organa do konstituisanja novih nakon održavanja izbora 2013. godine.

Jedan od problema za unapređenje lokalnih javnih politika u četiri opštine na severu Kosova, uključujući i javne politike koje se odnose na decu, predstavlja "dvostruki suverenitet", kako politički tako i institucionalni, koji omogućava egzistiranje dva paralelna sistema (sistema Republike Srbije i sistema Kosova) sa malo međusobnih dodirnih tačaka.

Otežavajući faktori za navedene uzroke problema nalaze se u načinu funkcionisanja kreatora javnih politika u opštinama, kao i funkcionisanju javnih institucija (službi) u oblasti obrazovanja i vaspitanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i drugim službama koje sprovode mere javnih politika i pružaju usluge usmerene ka deci i njihovim porodicama. Način funkcionisanja navedenih institucija nije u dovoljnoj meri transparentan niti je participativan, tj. ne uključuje resurse koji postoje u lokalnim zajednicama, a koji se odražavaju u znanju, kompetentnosti i iskustvu profesionalaca, aktivista u civilnom sektoru, akademske zajednice i građana uključujući i decu i njihove predstavnike.

Posledice problema

U opštinama Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić, ne postoji sistem praćenja stanja prava deteta na osnovu validnih, blagovremenih, transparentnih i javno dostupnih podataka.

Nedostaju sistematizovani i dostupni značajni podaci od uticaja na kreiranje javnih politika usmerenih prema deci.

U oblasti politika i propisa nisu lako dostupne postojeće strategije i akcioni planovi, kao ni podzakonska akta i odluke koje se tiču prava dece. Pored toga, nema strateškog pristupa u prioritizaciji potreba dece na koje odgovore treba tražiti planiranjem izrade potrebnih (nedostajućih) instrumenata javnih politika, kao ni preglednih podataka o postojećim i nedostajućim uslugama (u oblasti obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite) u lokalnim zajednicama.

U oblasti obrazovanja i vaspitanja nema sistematizovanih podataka o broju dece uključene u predškolsko, osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje podeljenih po parametrima koji su bitni sa kreiranje javnih politika (pol, uzrast, urbana/ruralna sredina i sl.); broju dece iz osetljivih grupa (sa smetnjama u razvoju, Roma, Aškalija, Egipćana i dr.) uključenih u obrazovno-vaspitni sistem, broju dece koja pohađaju nastavu po IOP-u i drugih podataka relevantnih za javne politike.

U oblasti zdravstvene zaštite nedostaju sistematizovani i dostupni brojni podaci koji se redovno ažuriraju a neophodni su za vođenje politika zaštite i unapređenja zdravlja dece, kao npr. o stopi perinatalne smrtnosti, stopi smrtnosti odojčadi i dece starijeg uzrasta, deci obuhvaćenoj vakcinacijom, stopi korišćenja primarne zdravstvene zaštite dece i stopi hospitalizacije dece u toku godine, posebno prema socijalno-ekonomskom statusu, teritorijama (urbano/ ruralno) i dr.

U oblasti socijalne zaštite nedostaju sistematizovani podaci na nivou svih opština zajedno, npr. podaci o broju dece sa smetnjama u razvoju (po uzrastu, polu) koja koriste usluge socijalne zaštite u zajednici: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, lični pratilac deteta, savetodavno-terapijske usluge; broju dece sa smetnjama u razvoju (po uzrastu, polu) koja koriste usluge socijalne zaštite: smeštaj u srodničku, hraniteljsku ili drugu porodicu, kao ni usluge domskog smeštaja; broju zlostavljane i zanemarivane dece registrovane u centrima za socijalni rad, po uzrastu, polu, preduzetim merama zaštite.

U oblasti maloletničkog pravosuđa nedostaju podaci o broju i vrsti specijalizovanih usluga/mera/programa koji su na raspolaganju deci i porodicama, kao i podaci o broju korisnika, te podaci o broju maloletnih učinilaca krivičnih dela kojima su izrečene različite vaspitne mere u skladu sa propisima i drugi podaci.

Nedostaju i transparentni podaci o procentu od ukupnih transfera u jedinici lokalne samouprave i svim jedinicama lokalne samouprave zbirno, koji se usmeravaju na usluge usmerene prema deci u oblasti obrazovanja i vaspitanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite.

Javne politike koje su artikulisane u planskim dokumentima (strategijama, akcionim planovima i sl.), kao i propisima, ne sadrže mehanizme za prikupljanje, analizu i praćenje podataka o deci, što je uslov za odgovorno upravljanje javnim politikama u oblasti prava deteta.

U opštinama postoji značajan prostor za razvijanjem programa, usluga i drugih sadržaja za unapređenje kvaliteta života dece i mladih, u sledećim oblastima:

1. vaspitanje i obrazovanje,
2. zdravstvena zaštita,
3. socijalna zaštita,
4. maloletničko pravosuđe.

MODELI PRAĆENJA JAVNIH POLITIKA¹

Centralizovani sistem praćenja javnih politika

(Litvanski model)

Ovaj model je mešavina procesnog (implementacionog) modela i modela zasnovanog na rezultatima. Ovaj sistem praćenja javnih politika je centralizovan. Centar Vlade (Kancelarija predsednika Vlade) rukovodi centralizovanim IT sistemom za praćenje indikatora i mera; nadgleda usklađenost strateških dokumenata i planova ministarstava; pruža ministarstvima podršku u upravljanju procesom praćenja. Ministarstva su odgovorna za praćenje i evaluaciju razvojnih programa i oblasti politika u svom delokrugu. Podaci koji se proizvode i prate dobijaju se interno (Zavod za statistiku, državne agencije) i u maloj meri od lokalnih NVO čije programe finansira država. Prate se planirane i stvarne vrednosti mera učinka koji su precizirani u planskim dokumentima; vrednosti ekonomskih i socijalnih indikatora; kao i ostali indikatori koje su definisali Parlament i Vlada. Podaci koje dostavljaju ministarstva se koriste za pripremu godišnjih izveštaja o napretku, koje priprema Kancelarija predsednika Vlade i podnosi ga Vladi. Evaluacije u okviru ovog sistema praćenja javnih politika su interne (za procesne evaluacije), mešovite ili eksterne (za evaluacije zasnovane na rezultatima). Postoji tržište evaluatora, koje čine mahom konzorcijumi domaćih i stranih konsultantskih i revizorskih kuća.

Decentralizovani sistem sa snažnim elementom decentralizacije

(Finski model)

Ovaj model je zasnovan na rezultatima. Decentralizovan je uz jak akcenat na međuministarsku koordinaciju. Centar Vlade vrši horizontalnu ulogu provere usklađenosti strateških i planskih dokumenata. Ministarstva su autonomna u prikupljanju i odabiru podataka, kao i sprovođenju evaluacija. Podaci za praćenje su interni, proizvode ih Zavod za statistiku, vladini fondovi, agencije i instituti, kao i organi lokalne samouprave. Pojedini indikatori se stalno prate – to su procesni indikatori, indikatori učinka. Svako ministarstvo ima svoj plan rada, sa skupom ciljeva i indikatora koji su direktno povezani sa Programom rada Vlade. Kancelarija predsednika Vlade je zadužena za prikupljanje podataka koja joj dostave ministarstva i za sastavljanje godišnjeg izveštaja Vlade. Evaluacije su eksterne, s tim što postoji tržište evaluatora koje čine konzorcijumi domaćih konsultantskih i revizorskih kuća i nezavisnih istraživačkih instituta.

¹ izvor za kratke napomene o modelima praćenja javnih politika je publikacija "Kako do rezultata u javnim politikama - Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva", Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić, Milena Lazarević, Fondacija za razvoj ekonomske nauke Centar za evropske politike, Beograd, 2014

Kombinovani sistem

(Model Evropske unije)

Zasnovan je na rezultatima i činjeničnom kreiranju politika. Model je decentralizovan. Generalni sekretarijat Evropske komisije propisuje standarde i smernice. Sistem praćenja i evaluacije generalnih direktorata je pod snažnim uticajem nivoa komunitarizovanosti dotičnog resora. Države članice dostavljaju podatke Eurostatu. U zavisnosti od resora, izvor podataka za praćenje mogu biti istraživanja Eurobarometra. Evaluacije su eksterne, uz postojanje tržišta evaluatora koje čine konzorcijumi konsultantskih kuća.

* * *

Modele praćenja javnih politika možemo shvatiti kao okvirne vodiče za potrebe unapređenja lokalnih javnih politika za decu zasnovanih na podacima u četiri opštine na severu Kosova (Severnoj Mitrovici, Zvečanu, Zubinom Potoku i Leposaviću). Specifičnosti ove teritorije zahtevaju kreiranje posebnog modela zasnovanog na principima vođenja javnih politika koje se oslanjaju na podatke i koriste lokalne resurse u najboljoj mogućoj meri u datim okolnostima.

PREPORUKE

1. Potrebno je unapređenje poverenja nosilaca odgovornosti i javnih institucija u lokalnoj zajednici i organizacija civilnog društva, s ciljem razmene podataka, znanja, veština i drugih resursa, kao i radi unapređenja najboljeg interesa dece.
2. Potrebno je podsticanje unapređenja funkcionisanja lokalnih samouprava i njihovih organa, prvenstveno onih koje su nadležne za obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu i porodično-pravnu zaštitu dece, putem zajedničkog delovanja njihovih predstavnika, nevladinih organizacija i drugih pojedinaca i organizacija (predškolskih ustanova, škola, zdravstvenih službi, službi socijalne, porodično-pravne, dečje zaštite, stručnjaka, profesionalaca u oblasti zaštite prava deteta i sl.).
3. Potrebno je izgraditi funkcionalne mehanizme, s ciljem identifikovanja potreba dece i porodica u lokalnoj zajednici za različitim uslugama, merama podrške i drugim aktivnostima radi unapređenja položaja dece.
4. Potrebno je kreirati instrument za redovno prikupljanje i sistematizovanje podataka koji se odnose na položaj i prava dece (u daljem tekstu: instrument).
5. Dobijeni podaci mogu služiti za:
 - a. vođenje lokalnih javnih politika usmerenih prema deci;
 - b. planiranje kratkoročnih i dugoročnih aktivnosti jedinica lokalne samouprave;
 - c. planiranje i realizaciju postupaka javnog zagovaranja za unapređenje položaja i prava deteta u određenim oblastima;
 - d. izveštavanje o stanju i pravima deteta u predmetnim opštinama, u odnosu na donatore, lokalne organe, druge organe, međunarodna tela i institucije koje se bave pravima deteta.
6. Praćenje stanja prava deteta sa severu Kosova treba da se odvija u sledećim oblastima:
 - e. politike i propisi,
 - f. vaspitanje i obrazovanje,
 - g. zdravstvena zaštita,
 - h. socijalna zaštita,
 - i. maloletničko pravosuđe,
 - j. odgovorno (lokalno) upravljanje.
7. Potrebno je obezbediti sistemsko prikupljanje podataka za prethodnu kalendarsku godinu, sa stanjem na dan 31. decembar. S obzirom na vreme sistematizovanja podataka od strane institucija (najčešće je to do kraja februara ili marta tekuće godine), podatke treba sistematizovati i unositi u instrument u prvoj polovinu naredne kalendarske godine, u odnosu na godinu na koju se podaci odnose.

8. Potrebno je obezbediti prikupljanje podataka na nivou lokalnih samouprava (opština), od svih lokalnih aktera koji su relevantni za svaku oblast. Za potrebe podataka svakoj instituciji u svakoj opštini treba izraditi upitnike sa varijablama koje se tiču svake konkretne institucije. Ovako dobijene podatke od svakog socijalnog aktera treba sintetizovati i integrisati u instrument.
9. Sistematizacija podataka u instrumentu može biti za svaku opštinu posebno, kao i za sve opštine zajedno. Moguće je klasifikovati podatke u posebnim matricama za svaku opštinu, a da pored toga postoji i matrica (instrumenti) u kojoj su objedinjeni podaci za sve opštine.
10. Praktični način vođenja podataka za opštine pojedinačno i zajedno, zahteva izradu kompjuterskog programa, kojim se dobijeni podaci mogu lakše sistematizovati i njima se može lakše upravljati.

PROMOVIMI I POLITIKAVE PUBLIKE LOKALE PËR FËMIJË TË BAZUARA NË TË DHËNA

**Mitrovicë Veriore
nëntor-dhjetor 2020**

Përmbajtja

| | |
|--|----|
| ANALIZA E GJENDJES | 22 |
| <i>Korniza strategjike</i> | 22 |
| <i>Fëmijët në ligjet e Kosovës</i> | 22 |
| PËRCAKTIMI I PROBLEMIT | 26 |
| MODELET E PËRCJELLJES TË | 28 |
| POLITIKAVE PUBLIKE..... | 28 |
| <i>Sistemi i centralizuar i përcjelljes të politikave publike</i> | 28 |
| <i>Sistemi i decentralizuar me element të fortë të decentralizimit</i> | 28 |
| <i>Sistemi i kombinuar</i> | 29 |
| REKOMANDIMET | 30 |

VËREJTJE HYRËSE

Kosova është vendosur nën juridiksion të Misionit të administrimit të përkohshëm të UN-it në Kosovë (UNMIK), në vitin 1999. UNMIK-u ka pasur mandatin e administrimit në Kosovë deri të zgjidhja politike të statusit të tij, në kuadër të cilit është edhe përkrahja e zhvillimit të institucioneve vetëqeverisëse. UNMIK-u ka miratuar kornizën Kushtetuese për administrim të përkohshëm (2001), me të cilën është caktuar zgjedhja e trupit të kuvendit i cili, në mes tjerash, miraton ligjet dhe rregulloret të cilat kanë të bëjnë me pyetjet nga sfera e përgjegjësisë të qeverisë së përkohshme. Ligjet të miratuara në Kuvend janë shpallë si rregullore të UNMIK-ut.

Gjatë dhjetë viteve të fundit theksohet nevoja për përcaktimin e standardeve për vlerësimin e ndikimeve të politikave të jashtme. Insistohet për vendosjen e sistemit për vlerësimin e ndikimit, përcaktimin e indikatorëve për vlerësimin e kualitetit të rregulloreve, si dhe iniciativa tjera për administrimin e politikave të jashtme dhe dispozitave ligjore.

Analiza e ndikimit të politikave është procesi i cili ndihmon marrësve të vendimeve ta kuptojnë deri të çfarë efekte të dëshiruara apo të padëshiruara i sjellin masat të cilat krijohen apo realizohen, siç në nivel të shtetit ashtu edhe në nivel të vetëqeverisjeve lokale. Konceptimit i mirë i masave dhe intervenimi i kërkesave që marrësit e vendimeve para se gjithash kuptojnë se çfarë do të jenë efektet e masave të propozuara apo të miratuara në qytetarët dhe institucionet.

Politikat publike për fëmijë doemos duhet të jenë të bazuara në gjetje të qarta për elemente kyçe e të gjitha nënsisteme të cilët referohen në fëmijë, por edhe në bashkëpunim me të gjithë aktorët, siç në nivelin nacional ashtu edhe në nivelin lokal.

Bashkëveprim dhe bashkëpunim në mes të aktorëve të ndryshëm social (kreatorët e politikave, profesionistëve, praktikantëve, bashkësisë akademike, organizatave e shoqërisë civile, qytetarëve etj.), është njëri prej parakushteve për avancimin e procesit të krijimit përgjegjës të politikave publike dhe përdorimit efikas të fakteve dhe të dhënave.

Fëmijët të cilët jetojnë në veriun e Kosovës i kanë të drejtat të përcaktuara me Konventën e UN-it për të drejtat e fëmijës dhe dokumenteve tjera ndërkombëtare. Realizimi i këtyre të drejtave, parimisht, nuk guxon të vihet në pyetje për shkak të rrethanave rënduese mjedisore. Por, ato rrethana faktikisht në mënyrë negative ndikojnë në kualitetin e jetës së fëmijëve.

Formimi i ekipeve të integruara për krijimin e politikave publike të bazuara në të dhëna është praktika gjithnjë më e madhe në nivelin e BE-së. Këto ekipe përbëhen nga: vendimmarrësit, përfaqësuesit e bashkësisë akademike, organizatave të shoqërisë civile, hulumtuesve, praktikantëve, përfaqësuesve të grupeve të synuara në të cilat politika referohet.

Organizatave e shoqërisë civile në veriun e Kosovës në periudhën e kaluar kanë qenë iniciatorët të ndryshimeve të politikave publike për fëmijët. Rrjeti “Mbikëqyrësit e të drejtave të fëmijëve” i cili është aktiv në rend të parë në komunat Mitrovica veriore, Zveçan, Zubin Potok dhe Leposaviç, përpiqet për realizimin e të drejtave, avancimin e pozitës dhe përmirësimin e kualitetit të jetës së fëmijëve dhe të rinjve. Në kuadër të avokimit publik të politikave të avancimit të pozitës së fëmijëve, ky rrjet i organizatave të shoqërisë civile, promovon shoqërinë e sigurt dhe përfshirëse e cila mundëson zhvillimin e potencialit të fëmijëve, avancimin e pozitës së tyre dhe

përmirësimin e kualitetit të jetës. Rrjeti “Mbikëqyrësit e të drejtave të fëmijëve” në periudhën e kaluar ka promovuar të drejtat e fëmijës dhe ka punuar në avancimin e gjendjes të përgjithshme në sferën e të drejtave të fëmijëve në veriun e Kosovës përmes avokimit publik dhe aktiviteteve në teren, si dhe me iniciimin e ndryshimeve pozitive në zbatimin e të drejtave të fëmijës në dialogun me palët të interesuara të rëndësishme për zhvillimin e fëmijëve. Në suazat e veprimit të vet organizatat e shoqërisë civile kanë promovuar nevojat për miratimin e dokumenteve lokale (strategjive, planet e veprimit, rregulloret etj.), dhe kanë iniciuar iniciativat të drejtuara në drejtim të vendimmarrësit lokal për përcaktimin e prioritetëve për zhvillimin e strategjive të nevojshme lokale, planë veprimeve, shërbimeve dhe përmbajtjeve tjera të drejtuara tek fëmijët. Organizatat e shoqërisë civile publikisht kanë avokuar edhe avancimin e pozitës dhe të drejtave të fëmijëve me vështirësitë, të cilët ballafaqohen me pengesat të cilat e pamundësojnë kyçen e tyre sociale dhe përgatitjen për jetë dinjitoze. Në iniciativën e OJQ “Domovik”, nga Mitrovica Veriore, në vitin 2019 është hartuar drafti i Planit veprues për avancimin e pozitës së fëmijëve dhe të rinjve në komunën e Zubin Potokut për periudhën 2020-2022. Ky Plan veprimi është deshtë të shërbente si kornizë dhe baza për miratimin e vendimeve institucionale, për shkak të realizimit të masave dhe aktiviteteve të planifikuara.

Pikërisht shembujt të cekur tregojnë në domosdoshmëri të bashkëpunimit në mes të aktorëve të ndryshëm në bashkësitë lokale, si dhe në domosdoshmërinë e nxitjes dhe iniciativave të drejtuara ke vendimmarrësit në vetëqeverisje lokale. Mirëpo, iniciativa të tilla nuk mund të rezultojnë me ndryshime të nevojshme të pozitës së fëmijëve nëse përfaqësuesit të trupave të vetëqeverisjeve lokale nuk i pranojnë si të përshtatshme dhe nuk i zyrtarizojnë si dokumente programore (strategjitë, planet e veprimit), apo akte të përgjithshme nga përgjegjësia e tyre. Duhet të theksohet se dhe dokumente programore dhe akte të përgjithshme të cilat referohen në pozitën dhe të drejtat e fëmijëve, me doemos duhet të jenë të bazuara në të dhëna matëse për përdorimin i të cilëve është e nevojshme të jenë të sistematizuar dhe të bazuar në habitusin (vetitë) institucional të organeve të njëjësive të vetëqeverisjes lokale.

Në përputhje me të cekurat, ekziston nevoja që edhe në nivelin e vetëqeverisjeve lokale në veriun e Kosovës të fillon iniciativa për avancimin e politikave publike, ashtu që do të iniciohet ndërtimi i mekanizmave për krijimin e tyre në bazë të të dhënave.

Hipoteza

Në katër komuna në veriun e Kosovës (Mitrovicën Veriore, Zveçanin, Zubin Potokun dhe Leposaviqin) institucionet në të cilat realizohen të drejtat e fëmijëve dhe plotësojnë nevojat dhe interesat të tyre, në mënyrë të pa mjaftuar kanë funksionuar në veriun e Kosovës, ndërsa politikat publike ndaj fëmijëve nuk përmbajnë në masën e mjaftuar përgjegjësinë ndaj fëmijëve. Sipas vështrimit në praktikën e disponueshme, në këto komuna nuk është në masën e duhur e pranishme qasja në krijimin e politikave publike të cilat referohen në fëmijë, të bazuar në të dhëna të disponueshme dhe me pjesëmarrjen e të gjithë aktorëve relevant social.

ANALIZA E GJENDJES

Korniza strategjike

Strategjia për të drejtat e fëmijës 2019-2023 ka për qëllim që ta vendos kornizën e gjithëpërfshirëse e politikave të jashtme në raport me fëmijët. Strategjia e objektivave strategjike: **Objektiva strategjike 1:** Përmirësimi i qeverisjes së mirë për realizimin e të drejtës të fëmijës; **Objektiva strategjike 2:** Përmirësimi i qeverisjes lokale për realizimin e të drejtave të fëmijës; **Objektiva strategjike 3:** Përfshirja dhe fuqizimi i fëmijës në vendimmarrje; **Objektiva strategjike 4:** Gjithëpërfshirja e fëmijës në shërbime të integruara për edukim dhe zhvillim në fëmijërinë e hershme; **Objektiva strategjike 5:** Përmirësimi i shëndetit, mbrojtjes dhe mirëqenies së fëmijës për arritjen e potencialit të tij të plotë.

Fëmijët në ligjet e Kosovës

Fëmijë

Ligji për familjen, Kodi penal, Kodi i procedurës penale, Kodi i drejtësisë për të mitur, Ligji për shtetësinë, Ligji për parandalimin dhe luftimin e trafikimit me njerëz dhe mbrojtjen e viktimave të trafikimit, Ligji për shërbime sociale dhe familjare – definojnë fëmijë, si çfarëdo person nën moshën 18 vjeçare.

Me Ligjin për familjen është përcaktuar se moshë madhore arrihet pas moshës tetëmbëdhjetë vjeçare, meqenëse me këtë ligj është përcaktuar se “kapaciteti i plotë për veprim arrihet me moshën madhore ose me lidhjen e martesës para kësaj moshë”, që nënkupton se edhe fëmijë më i madh se 16 vjet i cili lidh martesën fiton aftësinë e plotë për të vepruar. Lidhur me këtë dispozitë të Ligjit për familje është e rëndësishme të caktohet se Ligji për mbështetjen materiale familjeve me fëmijët me invaliditet të përherëshëm, definojnë fëmijë si “çfarëdo person më të ri se 18 vjet, vetëm kur pjekuria është fituar më herët, në përputhje me legjislacionin”.

Ligji për të drejtat dhe përgjegjësitë e qytetarëve në mbrojtjen shëndetësore, definojnë fëmijë si person nën moshën 12 vjeçare, gjë e cila ka pasojat të kufizuara dhe ka të bëjë me mundësi që prindi apo një i afërm tjetër qëndron me fëmijë gjatë qëndrimit të tij në spital.

Ligji për aspekte qytetare të rrëmbimit ndërkombëtar të fëmijëve, definojnë fëmijë si person nën moshën 16 vjeçare, ndërsa Ligji për punë nuk përmban definicionin për fëmijë.

Në legjislacionin e Kosovës kuptimi i shprehjes “i mituri” nuk është e nevojshme identik shprehjes “fëmijë”. Ligji për shërbimet sociale dhe familjare, Kodi i drejtësisë për të mitur dhe Kodi i procedurës penale, definojnë të miturin si person prej moshës 14 deri te moshë 18, derisa ligjet të tjera përdorin shprehjen i mituri i cili shënon të gjithë personat nën moshën 18 vjeçare.

Mbrojtja e fëmijëve

Mbrojtja e fëmijëve ka të bëjë me përpjekje për t'ju siguruar fëmijëve të jetojnë në familje apo në shtëpi, kur respektohen të drejtat e tyre dhe ata janë sigurt nga dhuna, neglizhenca, abuzimi dhe eksploatimi. Shprehja mbrojtja e fëmijëve ka të bëjë edhe në mbrojtjen e fëmijëve nga dhuna, shfrytëzim dhe abuzim në çfarëdo konteksti.

Sipas Kushtetutës të Kosovës, fëmijët kanë të drejtë në mbrojtje dhe kujdes e cila është e domosdoshme për mirëqenien e tyre, e çdo fëmijë ka të drejtë që të jetë i mbrojtur nga dhuna, abuzimi dhe eksploatimi.

Sipas rregulloreve, përgjegjësia për mbrojtjen e fëmijëve është në organet të kujdestarisë, gjë e cila është funksioni i qendrës për punë sociale.

Ligji për shërbimet sociale dhe familjare obligon qendrën për punë sociale ta siguron kujdesin social dhe këshillim për “fëmijët të cilët kanë nevojë”, që përfshin:

- a. fëmijët prindërit e të cilëve kanë probleme të ofrojnë kujdesin adekuat dhe mbikëqyrje për shkak të invaliditetit apo sëmundjes, sëmundjet e varësisë, probleme psiko-sociale ose mënyrës së jetesës;
- b. fëmijët në familjet me raporte të pazgjedhura;
- c. fëmijët me pengesa mentale ose fizike apo fëmijë të sëmurë;
- d. fëmijët me problemet në sjelljet, me sjelljet delikuede apo probleme tjera shoqërore.

Ky ligj e njeh edhe grupe të afërta, p.sh. “personat në nevojë” dhe “familjen në nevojë”. Termi “persona në nevojë” përfshinë edhe viktimat e trafikimit me njerëz, viktimat të dhunës në familje ose keqpërdorimi i substancave psikoaktive, si dhe persona të rrezikuar nga shfrytëzimi apo abuzimi, dhe persona të cilët janë të prekur me katastrofë natyrore apo situatave të jashtëzakonshme. Shprehja “familja në nevojë” referohet në familjet në të cilat prindit përkatësisht kujdestarit i nevojitet ndihma për t'u kujdesur për fëmijë.

Ligji për shërbimet sociale dhe familjare

Ky ligj definon sferën e ofrimit të shërbimeve sociale dhe familjare dhe kujdes personave në gjendje të nevojës. Me ligj rregullohet ofrimi i shërbimeve sociale dhe familjare dhe familjeve në gjendje të nevojës sociale në Kosovë.

Shërbimet ofrohen në formë të kujdesit shëndetësor të drejtpërdrejtë, këshillave dhe mbështetjes materiale. Ligji përcakton edhe vendin e ofrimit të shërbimeve sociale, gjë e cila përfshinë shtëpitë, qendrat speciale për kujdesin ditor dhe institucionet. Sipas këtij ligji shërbimet sociale dhe familjare përfshijnë ofrimin e kujdesit social të drejtpërdrejtë, këshillimin, ose në raste të veçanta ndihmën materiale për persona në gjendjen e nevojës sociale.

Kujdesi i drejtpërdrejtë social nënkupton ofrimin e ndihmës në punët shtëpiake, lidhur me kujdesin personal, lëvizjen, komunikimin dhe kryerjen e mbikëqyrjes. Kujdesi social mund të realizohet në shtëpinë e vet personit, qendrën veçantë për qëndrim ditor apo ndonjë institucion rezidencial. Këshillimi është një proces sistematik dhe i programuar i ofrimit të informacioneve, këshillave dhe udhëzimeve me qëllim të dhënies të ndihmës të një individi apo familjes për shkak të përmirësimit të mundësive të tyre sociale dhe ndër njerëzore.

Ndihma materiale nënkupton sigurimin e të hollave, strehimit të përkohshëm dhe ushqimit, pagesën e shpenzimeve mjekësore, veshmbathje apo çfarëdo nevojë tjetër material të natyrës urgjente për të cilën nuk ekziston burim tjetër në dispozicion.

Ligji përcakton “personin në gjendje të nevojës”, që nënkupton që cilindo person në territorin e Kosovës pa marrë parasysh statusin apo vendin e origjinës i cili ka nevojë për shërbime sociale për shkak se është:

- fëmijë pa përkujdesje prindërore
- fëmijë me sjellje asociale
- delikuent i mitur
- person i cili jeton në familje me marrëdhënie çrregulluara familjare
- person i moshës së shtyrë
- person të sëmur apo me aftësitë të kufizuara fizike
- person të aftësive të kufizuara mendore
- person të sëmundjes mendore
- person në rrezik nga shfrytëzimi apo abuzimi
- person viktima të dhunës në familje
- viktima të trafikut të qenieve njerëzore
- person varës nga alkooli ose drogat
- viktima e fatkeqësive elementare apo rasteve të aksidenteve të tjera
- personi i cili për ndonjë arsye tjetër gjendet në gjendje e nevojës.

Familje në gjendjen e nevojës është ajo familje në të cilën njërit prind apo qiftit prindëror, përkatësisht kujdestarit tjetër, i nevojitet ndihma, përkatësisht përkujdesja për fëmijë për shkak të gjendjes së tyre, situatës në të cilën fëmija gjendet, ose për shkak të rrethanave në të cilëve fëmija është seriozisht rrezikuar për shkak të lënies pas dore ose abuzimit nga ana e prindërve të tij ose për shkak të paaftësitë të prindërve përkatësisht kujdestarit që të përkujdesën për te në mënyrë adekuate, ose për shkak të ekzistimit të rreziqeve tjera.

Vetëqeverisja lokale

Ligjin për vetëqeverisje lokale (Ligji nr. 03/L-040) Kuvendi i Kosovës ka miratuar në vitin 2008. Ku ligj definon statusin ligjor të komunave, kompetencat të tyre dhe parimet e përgjithshme të financave komunale, organizimin dhe funksionimin e organeve komunale, bashkëpunim ndër komunal dhe marrëveshjet ndër komunale, duke përfshirë bashkëpunim jashtë kufitar dhe marrëdhëniet në mes të komunave dhe pushtetit qendror.

Në kompetencat e komunave është ofrimi e shërbimeve familjare dhe shërbimeve tjera sociale siç janë: mbrojtja e personave të ndjeshëm dhe të pafuqishëm, mbrojtja familjare, mbrojtja e fëmijëve, kujdesi për të moshuarve, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të cilët kujdesin për te, pranimiti i punëtorëve në marrëdhënie e punës, pagesa e rrogave dhe trajnimiti i punëtorëve profesionist social. Gjithashtu në kompetencat e komunës është arsimimi parashkollor, fillor dhe të mesëm, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve edukative, pranimitin e punëtorëve, pagesën e rrogave trajnimiti i instruktorëve për arsimim dhe administrator; promovimi dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut; ofrimi i kujdesit primar mbrojtës shëndetësor përkatësisht mbrojtja shëndetësore.

Komuna është përgjegjëse që ta siguroj, përmes departamentit përkatës, ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare në territorin e vet sipas standardeve të cilat përcakton Ministria. Departamenti komunal kryen shërbime sociale dhe familjare në territorin e vet përmes aktiviteteve të qendrës për punë sociale ose me sigurimin e financimit apo ndihmës tjetër materiale organizative joqeveritare për ofrimin e shërbimeve. Departamenti kompetent komunal përpiket që në qendrën për punë sociale në territorin e vetë të siguron burimet e nevojshme sipas standardeve të përcaktuara nga ana e Ministrisë, që përfshin llojin dhe numrin e stafit profesional.

Matja e performancës

Menaxhimi i performancës të shërbimeve komunale është faktori kyç për përmirësimin e kualitetit të punës së tyre dhe shërbimeve të cilat i ofrojnë qytetarëve. Në këtë kuptim, në komunat në Kosovë, në rrjedhë e sipër është ndërtimi i sistemit për matjen e performancës të shërbimeve komunale, për shkak të përmirësimit e legjitimitetit të pushteteve lokale dhe ndërlidhjen e tyre me qytetarët. Sistemi për matjen e performancës së komunave është instrument i rëndësishëm i përkrahjes së komunave për menaxhim të suksesshëm me punët sipas autorizimeve nga ligji. Gjithashtu, ky sistem është mekanizmi i mirë për fitimin e përvojës e bartësve të përgjegjësive lokale dhe krahasimi i funksionimit të shërbimeve komunale të vetëqeverisjeve të ndryshme me qëllim të përmirësimit të punës së tyre.

Transparenca

Në fushën e informimit publik dhe konsultimeve, Ligji për vetëqeverisjen lokale parasheh takime publike, informimin publik dhe aktiviteteve tjera të cilët do të jenë të rregulluara me Statutin komunal.

Secila komunë e mban periodikisht, e më së paku dy herë në vit, takimin publik në të cilin mund të marrë pjesë çdo person apo organizatë e interesuar. Përfaqësuesit e komunës informojnë pjesëmarrësit për aktiviteteve të komunës, ndërsa palët të interesuara mund të parashtrojnë pyetjet dhe të japin propozime. Përveç kësaj, më Ligjin për vetëqeverisje lokale është paraparë se komunat janë të detyruar të informojnë qytetarët për të gjitha planet të rëndësishme apo programeve nga interesi publik, gjë e cila më hollësisht rregullohet me statutin e komunës.

Në Ligjin për vetëqeverisje lokale të Kosovës nuk ka dispozita eksplicite të cilat referohen në obligim për grumbullimin e të dhënave në bazë të cilëve krijohen politikat dhe merren vendimet nga interesi publik, duke përfshirë edhe ato të cilat kanë të bëjnë me pozitën dhe të drejtat e fëmijëve.

PËRCAKTIMI I PROBLEMIT

Problemi

Në katër komunat në veriun e Kosovës (Mitrovicën veriore, Zveçanin, Zubin Potokun dhe Leposaviqin) shërbime publike në masën më të madhe apo më të vogël janë zhvilluar, me atë se kualiteti i funksionimit të tyre është në pyetje. Kjo e pamundëson krijimin dhe implementimin e politikave adekuate publike në përgjegjësinë e tyre të cilat kanë të bëjnë me fëmijët.

Shkaktarët e problemit

Politikat publike janë aktivitetet e bartësve të përgjegjësive (pushtetit përkatësisht vetëqeverisjes lokale) përmes strategjive, planë veprimeve, ligjeve, akteve nënligjore etj., si përgjigja në probleme konkrete shoqërore. Propozimet e publikeve publike nuk janë të bazuara në të dhënat e as në analizën e tyre.

Krijimi i politikave publike për fëmijët, në kompetencën e vetëqeverisjeve lokale në veri të Kosovës, nuk është i bazuar në grumbullimin sistematik dhe të organizuar e të dhënave dhe analizën e tyre.

Në katër komunat në veriun e Kosovës, pas zgjedhjeve kosovare lokale në vitin 2013, dhe formimit të organeve të pushtetit, funksionojnë “Organe të përkohshme”, të cilat ka formuar Qeveria e Serbisë në vitin 2013, pas shpërbërjes të kuvendeve paraprake, për kryerjen e punëve nga kompetencat të Kuvendeve komunale dhe organeve ekzekutive deri sa të konstituohen të reja pas mbajtjes të zgjedhjeve në vitin 2013.

Njëri prej problemeve për përmirësimin e politikave të jashtme lokale në katër komuna në veriun e Kosovës, duke përfshirë edhe politikat publike të cilët i referohen fëmijëve, paraqet “soveranitet të dyfishtë”, qysh atë politik ashtu edhe atë institucional, i cili mundëson ekzistimin e dy sistemeve paralel (sistemit të Republikës së Serbisë dhe sistemit të Kosovës) me pak pika prekëse reciproke.

Faktorët rënduese për shkaqe të cekura të problemeve gjenden në mënyrën e funksionimit të kreatorëve të politikave të jashtme në komuna, si funksionimit të institucioneve publike (shërbimeve) në sferën e arsimit dhe edukimit, mbrojtje shëndetësore, mbrojtje sociale etj., shërbimeve të cilat zbatojnë masat e politikave publike dhe ofrojnë shërbimet të drejtuara drejt fëmijëve dhe familjeve të tyre. Mënyra e funksionimit të institucioneve të cekura nuk është transparente në mënyrën e duhur, e as nuk është participore, domethënë nuk i kyç resurset të cilët ekzistojnë në bashkësitë lokale, e të cilat gjinden në dijeni, kompetencës dhe eksperiencës e profesionistëve, aktivistëve në sektorin civil, bashkësisë akademike dhe qytetarëve duke përfshirë fëmijët dhe përfaqësuesit e tyre.

Pasojat e problemeve

Në komunat Mitrovicë Veriore, Zveçan, Zubin Potok dhe Leposaviq, nuk ekziston sistemi i përcjelljes së gjendjes e të drejtës të fëmijës në bazë të dhënave valide, me kohë, transparente dhe publikisht të qasëm.

I mungojnë të dhënat të sistematizuara dhe të qasëm nga rëndësia në krijimin e politikave publike të drejtuara drejt fëmijëve.

Në sferën e politikave dhe rregulloreve nuk janë lehtë të qasëm strategjitë ekzistuese dhe plan veprimeve, si dhe aktet nënligjore dhe vendimet të cilat kanë të bëjnë me të drejtat e fëmijëve. Përveç kësaj nuk ka qasje strategjike në priorizimin e nevojave të fëmijëve në të cilat përgjigje duhet të kërkohen me planifikimin e prodhimit të instrumenteve të nevojshme (munguese) të politikave publike, si dhe të dhënave të qarta për shërbimet ekzistuese dhe munguese (në sferën e arsimimit, mbrojtje shëndetësore dhe sociale) në bashkësi lokale.

Në sferën e arsimimit dhe edukimit nuk ka të dhëna të sistematizuara për numrin e fëmijëve të kyçur në arsim parashkollorë, fillorë dhe shkollës së mesme, të ndarë sipas parametrave të cilët janë të rëndësishëm për krijimin e politikave publike (gjinia, moshë, mjedisi urban/rural dhe të ngjashme); numrit të fëmijëve nga grupe të ndjeshme (me pengesa në zhvillim, Rom, Ashkalit, Egjiptian etj.) të kyçur në sistem arsimor-edukativ, numrit të fëmijëve të cilët vijnë në mësimin sipas IOP-it dhe të dhënave tjera relevante për politikën publike.

Në sferën e mbrojtjes shëndetësore mungojnë të dhënat të shumta të sistematizuara dhe të qasëm të cilat rregullisht azhurnohen, e janë të domosdoshëm për udhëheqjen e politikave të mbrojtjes dhe avancimit të shëndetit të fëmijëve, si p.sh. për shkallën e vdekjes perinatale, shkallën e vdekjes së foshnjave dhe fëmijëve në moshat e larta, përfshirjen e fëmijëve me vaksinim, shkallën e shfrytëzimit të mbrojtjes shëndetësore primare për fëmijë dhe shkallën e hospitalizimit të fëmijëve gjatë vitit, posaçërisht ndaj statusit socio-ekonomik, territoret (urbane/rurale) etj.

Në sferën e mbrojtjes sociale mungojnë të dhënat të sistematizuara në nivelin e të gjitha komunave së bashku, p.sh. të dhënat për numrin e fëmijëve me pengesat në zhvillim (sipas moshës, gjinisë) të cilat shfrytëzojnë shërbimet e mbrojtjes sociale në bashkësi: qëndrimin ditor, ndihmën në shtëpi, banimin me përkrahje, përcjellësi personal i fëmijës, shërbimet këshillëdhënëse-terapike; numri i fëmijëve me pengesat në zhvillim (sipas moshës, gjinisë) të cilat shfrytëzojnë shërbimet e mbrojtjes sociale: akomodim në familjen tek të afërmit, ushqyese apo familje tjetër, si dhe shërbimet e akomodimit në konvikte; numrit të fëmijëve të keqpërdorur dhe të abuzuar të regjistruar në qendrat për punë sociale, sipas moshës, gjinisë, masave mbrojtëse të ndërmarra.

Në sferën e drejtësisë për të mitur mungojnë të dhënat për numrin dhe llojin e shërbimeve/masave/programeve të specializuara të cilat janë në dispozicion fëmijëve dhe familjeve, si dhe të dhënat për numri e shfrytëzuesve, pastaj të dhënat për numrin e të miturve kryesve të veprave penale të cilëve i janë shqiptuar masat të ndryshme edukative në përputhje me rregulloret dhe të dhënat të tjera.

Mungojnë edhe të dhënat transparente për përqindjen nga transferimet të përgjithshme në njësinë e vetëqeverisjes lokale dhe të gjitha njësitë e vetëqeverisjes në total, të cilat drejtohen në shërbimet të drejtuara në drejtim të fëmijëve në fushën e arsimit dhe edukimit, mbrojtjes shëndetësore dhe mbrojtjes sociale.

Politikat publike të cilat janë të artikuluar në dokumente e planifikimit (strategjitë, planet vepruese dhe të ngjashme), si dhe rregulloret, nuk përmbajnë mekanizmat për grumbullimin, analizën dhe përcjelljen e të dhënave për fëmijë, gjë e cila është kusht për menaxhimin e përgjegjshëm me politikën publike në fushën e të drejtës të fëmijës.

Në komunat ekziston hapësira e konsiderueshme për zhvillimin e programeve, shërbimeve dhe përmbajtjeve tjera për avancim e kualitetit të jetës të fëmijëve dhe të rinjtë, në fushat vijuese:

- 1) edukim dhe arsimim
- 2) mbrojtja shëndetësore
- 3) mbrojtja sociale
- 4) drejtësia për të mitur.

MODELET E PËRCJELLJES TË POLITIKAVE PUBLIKE¹

Sistemi i centralizuar i përcjelljes të politikave publike

(model Lituanes)

Ky model është përzierja e procedurales (implementuese) dhe të bazuar në rezultate. Ky sistem i përcjelljes të politikave të jashtme është i centralizuar. Qendra e Qeverisjes (Zyra e kryetarit të Qeverisë) udhëheqë me IT sistemin të centralizuar për përcjelljen e indikatorëve dhe masave; mbikëqyrë harmoninë e dokumenteve strategjike dhe planet e ministrive; ofron ministrive përkrahjen në administrimin e procesit të përcjelljes. Ministrinë janë përgjegjës për përcjelljen dhe vlerësimin e programeve zhvillimore në sferën e politikave në fushëveprimin e vet. Të dhënat të cilat prodhohen dhe përcjellën merren në mënyrë interne (Enti për statistikë, agjencitë shtetërore) dhe në masën të vogël nga OJQ lokale programet e të cilëve financon shteti. Përcjellën vlerat e planifikuara dhe të vërtetat e masave të efekteve të cilat janë të precizuara në dokumente e planifikimit; vlerat e indikatorëve ekonomike dhe sociale; si dhe indikatorët tjerë të cilët kanë definuar Parlamenti dhe Qeveria. Të dhënat të cilat dorëzojnë ministrinë përdorën për përgatitjen e raporteve vjetore për përparim, të cilët i përgatis Zyra e presidentit të Qeverisë dhe paraqet Qeverisë. Vlerësimet në kuadër të këtij sistemi të përcjelljes të politikave publike janë interne (për vlerësime procedurale), përzier apo eksterne (për vlerësime të bazuara në rezultate). Ekziston tregu e vlerësuesve, të cilin përbejnë kryesisht konzorciumet konsultante dhe revizore të shtëpive vendore dhe të huaj.

Sistemi i decentralizuar me element të fortë të decentralizimit

(Modeli Finlandez)

Ky model është i bazuar në rezultate. Është i decentralizuar me aksent të fortë në koordinim ndërministrorë. Qendra e Qeverisë kryen rolin horizontal të verifikimit e harmonisë të dokumenteve strategjike dhe planifikimit. Ministrinë janë autonom në grumbullimin dhe përzgjedhjen e të dhënave, si dhe në zbatimin e vlerësimeve. Të dhënat për përcjellje janë interne, i prodhon Enti për statistikë, fondet e qeverisjes, agjencitë dhe institutet, si dhe organet e vetëqeverisjes lokale. Disa indikatorët përcjellën gjithmonë – atë janë indikatorët e procesit, indikatorët e efektit. Secila ministri ka planin e punës së vet, me bashkësinë e qëllimeve dhe indikatorëve të cilët në mënyrë të drejtpërdrejtë janë ndërlidhur me Programin e punës të Qeverisë. Zyra e kryetarit të Qeverisë është e ngarkuar për grumbullimin e të dhënave të cilat i dorëzoj ministrinë dhe për përpilimin e raportit vjetor të Qeverisë. Vlerësimet janë eksterne, me atë që ekziston tregu i vlerësuesve i cili përbëhet nga konzorciumet të shtëpive konsultante dhe revizore vendore dhe instituteve të pavarura hulumtuese.

¹ Burimi për vërejtje të shkurtra për modelet e përcjelljes të politikave publike është publikimi "Si deri te rezultatet në politikat publike – Përcjellja dhe vlerësimi me përkrahjen e shoqërisë civile", Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić, Milena Lazarević, Fondacioni për zhvillim të shkencës ekonomike Qendra për politika evropiane, Beograd, 2014

Sistemi i kombinuar

(Modeli i Bashkësisë Evropiane)

Është i bazuar në rezultate dhe krijimin e politikave me fakte. Modeli është decentralizuar. Sekretariati i përgjithshëm i Komisionit evropian përshkruan standardet dhe drejtimet. Sistemi i përcjelljes dhe vlerësimit të drejtoreve gjeneral është nën ndikim të fortë të niveleve të komunitarizimit të resorit përkatës. Të dhënat shtete anëtarë i dorëzojnë Eurostat-it. Varësisht prej resorit, burimi i të dhënave për përcjellje mund të jenë hulumtimet të Eurobarometrit. Evaluimet janë eksterne, me ekzistimin e tregut të vlerësuesve të cilin përbëjnë konzorciumet të shtëpive konsultative.

* * *

Modelet të përcjelljes të politikave të jashtme mund të kuptojmë si udhëzuesit kornizor për nevojat e avancimit të politikave lokale për fëmijë të bazuar në të dhënat në katër komunat në veriun e Kosovës (Mitrovicën Veriore, Zveçanin, Zubin Potoku dhe Leposaviqin). Specifikat e kësaj teorisë kërkojnë krijimin e modelit veçantë të bazuar në parimin e udhëheqjes të politikave publike të cilat mbështesin në të dhënat dhe shfrytëzojnë resurset lokale në masën më të mirë të mundshëm në rrethanat të dhëna.

REKOMANDIMET

1. I nevojshëm është avancimi i besimit i bartësve të përgjegjësive dhe institucioneve publike në bashkësinë lokale dhe organizatave të shoqërisë civile, me qëllim të shkëmbimit të të dhënave, njohurive, shkathtësive dhe resurseve tjera, si dhe për shkak avancimit të interesit më të mirë të fëmijëve.
2. E nevojshme është shtytja e avancimit e funksionimit të vetëqeverisjeve lokale dhe organeve të tyre, në rend të parë të atyre të cilat janë përgjegjës për arsim, mbrojtje shëndetësore, mbrojtje sociale dhe juridiko-familjare e fëmijëve, përmes veprimit të përbashkët të përfaqësuesve të tyre, organizatave joqeveritare dhe individëve tjerë dhe organizatave (institucioneve parashkollore, shkollat, shërbimet shëndetësore, shërbimit social, juridiko-familjare, mbrojtje e fëmijëve, ekspertëve, profesionistëve në sferën e mbrojtjes e të drejtës të fëmijës dhe të ngjashme).
3. E nevojshme është të ndërtohen mekanizma funksionale, me qëllim të identifikimit të nevojave të fëmijëve dhe familjeve në bashkësinë lokale për shërbimet të ndryshme, masave të përkrahjes dhe aktiviteteve tjera për shkak të avancimit e pozitës së fëmijëve.
4. E nevojshme është të krijohen instrumente për grumbullim e rregullt dhe sistematizimin e të dhënave të cilat referohen në pozitën dhe të drejtave të fëmijëve (në tekstin e mëtutjeshëm: instrument).
5. Të dhënat të marra mund të shërbejnë për:
 - a. udhëheqjen e politikave publike lokale të drejtuara në drejtim të fëmijëve;
 - b. planifikimin e aktiviteteve afatshkurtër dhe afatgjatë të njësive e vetëqeverisjes lokale;
 - c. planifikimin dhe realizimin e veprimeve të avokimit publik për avancim të pozitës dhe të drejtës së fëmijës në fusha të caktuara.
 - d. raportimin e gjendjes dhe të drejtave së fëmijës në komunat lëndore, në raport me donatorët, organet lokale, organe tjera, trupa ndërkombëtare dhe institucioneve të cilët merën me të drejtat e fëmijës.
6. Përcjellja e gjendjes e të drejtës së fëmijës në veriun e Kosovës duhet të zhvillohet në sferat vijuese:
 - e. politikat dhe rregulloret
 - f. edukimi dhe arsimimi
 - g. mbrojtja shëndetësore
 - h. mbrojtja sociale
 - i. drejtësia e të miturve
 - j. administrimi (lokal) përgjegjës.
7. E nevojshme është të sigurohet grumbullimi sistematik i të dhënave për vitin paraprak kalendarik, me gjendjen më datën 31 dhjetor. Duke pasur parasysh kohën e sistematizimit e të dhënave nga ana e institucioneve (më së shpeshti ajo është deri në fund të shkurtit apo marsit të vitit aktual), të dhënat duhen të sistematizohen dhe të futën në instrument në gjysmën e parë të vitit vijues kalendarik, në raport me vitin në të cilin të dhënat referohen.

8. E nevojshme është të sigurohet grumbullimi i të dhënave në nivelin e vetëqeverisjeve lokale (komunave), nga të gjithë aktor lokal të cilit janë relevant për çdo fushë. Për nevojat e të dhënave për çdo institucionin në çdo komunë duhet të përpunohen pyetësorët me variabla (ndryshore) të cilat kanë të bëjnë me çdo institucion konkret. Të dhënat të marra kështu nga çdo aktor social duhen të sintetizohen dhe integrohen në instrument.
9. Sistematizimi i të dhënave në instrument mund të jenë për çdo komunë veçmas, si dhe për të gjitha komunat i përbashkët. E mundshme është që të mbash të dhëna në matrica të veçanta për çdo komunë, e që krahas saj ekziston edhe matrica (instrumentet) në të cilën janë të bashkuara të dhënat për të gjitha komunat.
10. Mënyra praktike e mbajtjes së të dhënave për komunat veçmas dhe përbashkët, kërkon përpunimin e programit kompjuterik, me të cilin të dhënat e mara mund më lehtë të sistematizohen dhe me to mund të administrohet më lehtë.

IMPROVING EVIDENCE-BASED LOCAL PUBLIC POLICIES FOR CHILDREN

**North Mitrovica
November - December 2020**

Contents

| | |
|---|----|
| SITUATION ANALYSIS | 38 |
| <i>Strategic framework</i> | 38 |
| <i>Children in the laws of Kosovo</i> | 38 |
| DEFINING THE PROBLEM | 42 |
| PUBLIC POLICY MONITORING MODELS | 44 |
| <i>Centralized public policy monitoring system</i> | 44 |
| <i>Decentralized system with a strong element of decentralization</i> | 44 |
| <i>Combined system</i> | 45 |
| RECOMMENDATIONS | 46 |

INTRODUCTORY REMARKS

Kosovo was placed under the authority of the UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) in 1999. UNMIK had a mandate to govern Kosovo until a political solution is found for its status, which included support for the development of self-government institutions. UNMIK adopted the Constitutional Framework for Provisional Self-Government (2001), which provides for the election of a parliamentary body which, inter alia, adopts laws and regulations regarding issues related to the responsibility areas of the interim government. Laws adopted by the Assembly were promulgated by UNMIK regulations.

Over the last ten years, the need to define standards for assessing the impact of public policies has been emphasized. There are requests for the introduction of an impact assessment system, definition of indicators for the assessment of the quality of regulations, as well as other initiatives for the management of public policies and legal regulations.

Policy impact analysis is a process that helps decision makers understand what desired or unwanted effects are caused by the created or implemented measures, both at the state level and at the level of local governments. Good design of measures and interventions requires that decision-makers first of all understand what the effects of proposed or adopted measures will be on citizens and institutions.

Public policies for children must be based on clear findings about key elements of all subsystems related to children, but also on cooperation with all actors, both at the national and local levels.

Interaction and cooperation between different social actors (policy makers, professionals, practitioners, academia, civil society organizations, citizens, etc.) is one of the preconditions for improving the process of responsible public policy making and efficient use of facts and data.

Children living in northern Kosovo have the rights enshrined in the UN Convention on the Rights of the Child and other international instruments. The exercise of these rights must not, by principle, be called into question due to aggravating surrounding circumstances. But these circumstances in fact negatively affect the quality of life of children.

The formation of integrated teams for evidence-based policy-making is a growing practice at the EU level. These teams consist of decision-makers, representatives of an academic community, civil society organizations, researchers, practitioners, representatives of target groups to which the policy applies.

Civil society organizations in northern Kosovo have in the past initiated changes in public policies for children. The “Guardians of Children’s Rights” Network, which is active primarily in the municipalities of North Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok and Leposavić, is committed to exercising rights, improving the position, and increasing the quality of life of children and youth. Within public advocacy for policies which are improving the position of children, this network of civil society organizations promotes a safe and inclusive society that enables the development of children’s potential, the improvement of their position and the improvement of their quality of life. The Guardians of Children’s Rights Network has promoted the rights of the child lately and worked to improve the general situation of children’s rights in northern Kosovo through

advocacy and field activities, as well as by initiating positive changes in the implementation of children's rights in dialogue with stakeholders relevant for children's development. As part of their activities, civil society organizations have promoted the need to adopt local documents (strategies, action plans, etc.) and launched initiatives aimed at local decision makers to define priorities for the development of necessary local strategies, action plans, services and other contents directed towards children. Civil society organizations have also publicly advocated for the advancement of the position and rights of children with disabilities, who face obstacles that prevent their social inclusion and preparation for a dignified life. At the initiative of the NGO "Domovik" from North Mitrovica in 2019, a draft Action Plan for improving the position of children and youth in the municipality of Zubin Potok for the period 2020-2022 was prepared. This action plan was to serve as a framework and basis for making institutional decisions, for the purpose of implementing the planned measures and activities.

These examples indicate the necessity for cooperation between different actors in local communities, as well as the need for incentives and initiatives aimed at decision makers in local self-governments. However, such initiatives cannot result in the necessary changes regarding the position of children if the representatives of local self-government bodies do not accept them as suitable and formalize them as program documents (strategies, action plans) or general acts within their competence. It should be noted that both program documents and general acts related to the position and rights of children must be based on measurable data for the use of which they need to be systematized and based on the institutional habitus (properties) of local self-government bodies.

In accordance with the above, there is a need to launch an initiative at the level of local self-governments in northern Kosovo to improve public policies, by initiating the construction of mechanisms for their creation based on data.

Hypothesis

In four municipalities in northern Kosovo (North Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok and Leposavić), institutions in which children's rights are exercised and their needs and interests are met, are insufficiently functional in northern Kosovo, and public policies towards children do not contain sufficient responsibility towards children.

According to an insight into the available practice, in these municipalities, the approach in creating public policies related to children, based on available data and with participation of all relevant social actors, is not sufficiently present.

SITUATION ANALYSIS

Strategic framework

Child Rights Strategy 2019-2023 aims to establish a comprehensive public policy framework regarding children. The strategy has strategic goals: **Strategic goal 1:** Improvement of good governance for the realization of children’s rights; **Strategic goal 2:** Improvement of local governance for the realization of children’s rights; **Strategic goal 3:** Involvement and empowerment of the child in decision-making; **Strategic goal 4:** Comprehensive inclusion of the child in integrated services for education and development in early childhood; **Strategic goal 5:** Improvement of health, protection and well-being of the child to reach its full potential.

Children in the laws of Kosovo

The Child

Family Law, Criminal Code, Criminal Procedure Code, Juvenile Law, Citizenship Law, Law on Prevention and Suppression of Trafficking in Human Beings and Protection of Victims of Trafficking in Human Beings, Law on Social and Family Services - define *the child* as any person under the age of 18.

The Family Law stipulates that coming of age is reached at the age of eighteen, with the proviso that this law stipulates that “full capacity for action is acquired by coming of age or marriage before this age”, which means that a child older than 16 who enters into marriage also acquires full work capacity. In connection with this provision of the Family Law, it is important to point out that the Law on Material Support to Families with Children with Permanent Disabilities defines a child as “any person under the age of 18, except when the maturity had been reached earlier, in accordance with the legislation”.

The Law on the Rights and Responsibilities of Citizens in Health Care defines a child as a person under 12 years of age, which has limited consequences and concerns the possibility for a parent or other relative to stay with the child during its hospitalization.

The Law on Civil Aspects of International Child Abduction defines a child as a person under the age of 16, while the Labor Law does not contain a definition of the child.

In Kosovo laws, the meaning of the term “juvenile” is not necessarily identical to the term “child”. The Law on Social and Family Services, the Law on Juvenile Justice and the Law on Criminal Procedure define a juvenile as a person between 14 and 18 years of age, while other laws use the term juvenile to refer to all persons under 18 years of age.

Child protection

Child protection refers to efforts to ensure that children live in a family or at home, where their rights are respected, and they are safe from violence, neglect, abuse and exploitation. The phrase child protection also refers to the protection of children from violence, neglect and abuse in any context.

According to the Constitution of Kosovo, children have the right to the protection and care necessary for their well-being, and every child has the right to be protected from violence, abuse and exploitation.

According to the regulations, the responsibility for the protection of children lies with the guardianship authority, which is the function of centers for social work.

The Law on Social and Family Services obliges the center for social work to provide social care and counseling for “children in need”, which includes:

- a. children whose parents have difficulty providing adequate care and supervision due to disability or illness, addiction, psycho-social problems or lifestyle;
- b. children in families with unresolved relationships;
- c. children with mental or physical disabilities or sick children;
- d. children with behavioral problems, delinquent behavior or other social problems.

This Law also recognizes related groups, e.g., “persons in need” and a “family in need”. The term “person in need” also includes victims of trafficking in human beings, victims of domestic violence or substance abuse, as well as persons at risk of exploitation or abuse and persons affected by natural disasters or emergency situations. Expression “family in need” refers to families in which the parent or guardian needs help to take care of the child.

Law on Social and Family Services

This Law defines the area of provision of social and family services and care to persons in need. The Law regulates the provision of social and family services to persons and families in a state of social need in Kosovo.

Services are provided in the form of direct health care, advice and material support. The Law also determines where social services can be provided, which includes homes, special day care centers and institutions. According to this Law, social and family services include the provision of immediate social care, counseling or, in special cases, material assistance for persons in a state of social need.

Immediate social care includes the provision of assistance in household chores, with personal care, movement, communication and supervision. Social care can be provided in a person’s home, a special day care center or a resident institution. Counseling is a systematic and programmed process of providing information, advice and guidance to help an individual or a family improve their social and interpersonal opportunities.

Material assistance includes the provision of money, temporary accommodation and food, payment of medical expenses, clothing and footwear, or any other material necessity of an urgent nature for which there is no other source available.

The Law defines a “person in need”, which means that every person in the territory of Kosovo, regardless of his or her status or country of origin, who needs social services because he or she is:

- a child without parental care,
- a child with asocial behavior,
- a juvenile offender,
- a person living in a family with disturbed family relations,
- an elderly person,
- an ill person or a person with limited physical abilities,
- a person with limited psycho-physical abilities,
- a mentally ill person,
- a person at risk of exploitation or abuse,
- a victim of domestic violence,
- a victim of human trafficking,
- a person addicted to alcohol or drugs,
- a victim of natural disasters or other accidents,
- a person who is in a state of need for some other reason.

A family in need is a family in which one parent, parental couple or guardian, needs help or care for the child because of their condition, the situation in which the child finds itself, or due to circumstances in which the child is seriously endangered due to neglect or abuse by its parents or the inability of the parents or guardians to take adequate care of the child, or due to the existence of other risks.

Local self-government

Law on Local Self-Government (Law No. 03/L-040) was adopted by The Assembly of Kosovo in 2008. This Law defines the legal status of municipalities, their competencies and general principles of municipal finances, organization and functioning of municipal bodies, intra-municipal cooperation and inter-municipal agreements, including cross-border cooperation and relations between municipalities and central government.

The municipality is responsible for providing family and other social services such as: protection of vulnerable and infirm persons, family protection, protection of children, care for the elderly, including registration and licensing of institutions that care for them, employment, payment of salaries and training of professional social workers. Also, the municipality is responsible for pre-school, primary and secondary education, including registration and licensing of educational institutions, admission of workers, payment of salaries and training of education instructors and administrators; promotion and protection of human rights; and health care, that is, provision of public primary health care.

The municipality is responsible for ensuring, through the appropriate department, the provision of social and family services in its territory according to the standards set by the Ministry. The municipal department provides social and family services in its territory through the activities of the center for social work or by providing funding or other material assistance to non-governmental organizations for the provision of services. The competent municipal department strives to provide the center for social work in its territory with the necessary resources according to the standards established by the Ministry, which includes the type and number of professional staff.

Performance measurement

Managing performance of municipal services is a key factor in improving the quality of their work and the services they provide to citizens. In that sense, in the municipalities in Kosovo, a performance measurement system for municipal services is being built, in order to improve the legitimacy of local authorities and their connection with citizens. The municipal performance measurement system is an important instrument to municipalities for the successful management of responsibilities based on the authority of law. Also, this system is a good mechanism for gaining experience of local responsibility holders and comparing the functioning of municipal services of different local self-governments in order to improve their work.

Transparency

In the field of public information and consultations, the Law on Local Self-Government envisages public meetings, public information and other activities that will be regulated by the municipal statute.

Each municipality holds periodically, and at least twice a year, a public meeting which can be attended by any interested person or organization. Representatives of the municipality inform the participants about the activities of the municipality, while stakeholders can ask questions and make suggestions. In addition, the Law on Local Self-Government stipulates that municipalities are obliged to inform citizens about all important plans or programs of public interest, which is regulated in more detail by the statute of the municipality.

There are no explicit provisions in the Law on Local Self-Government of Kosovo related to the obligation to collect data on the basis of which policies are created and decisions of public interest are made, including those concerning the position and rights of children.

DEFINING THE PROBLEM

Problem

In four municipalities in the North of Kosovo (North Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok and Leposavić), public services are more or less developed, but the quality of their functioning is questionable. This prevents the creation and implementation of adequate public policies in their jurisdiction related to children.

Causes of the problem

Public policies are the activities of responsibility holders (government or local self-governments) through strategies, action plans, laws, bylaws, etc., in response to specific social problems. Public policy proposals are not based on data or their analysis.

The creation of public policies for children, under the jurisdiction of local self-governments in northern Kosovo, is not based on systematic and organized data collection and analysis.

In four municipalities in northern Kosovo, after the Kosovo local election in 2013 and the formation of governing bodies, there are also “Provisional Bodies” formed by the Government of Serbia in 2013, after the dissolution of previous convocations, to perform tasks within the competence of municipal assemblies and executive bodies until the new ones are constituted after the election in 2013.

One of the problems for the improvement of local public policies in four municipalities in northern Kosovo, including public policies related to children, is “dual sovereignty”, both political and institutional, which allows for the existence of two parallel systems (the system of the Republic of Serbia and the system of Kosovo) with few points of contact with each other.

Aggravating factors for the stated causes of the problem are in the way of functioning of public policy makers in municipalities, as well as the functioning of public institutions (services) in the field of education, health care, social protection and other services that implement public policy measures and provide services aimed at children and their families. The way of functioning of the mentioned institutions is not sufficiently transparent nor is it participatory, i.e. it does not include resources that exist in local communities and those are: knowledge, competence and experience of professionals, civil society activists, academia and citizens, including children and their representatives.

Consequences of the problem

In the municipalities of North Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok and Leposavić, there is no system for monitoring the state of children’s rights based on valid, timely, transparent and publicly available data.

There is a lack of systematized and accessible significant data that have an impact on the creation of public policies aimed at children.

In the area of policies and regulations, existing strategies and action plans, as well as bylaws and decisions concerning children's rights, are not readily available. In addition, there is no strategic approach in prioritizing the needs of children to be addressed by planning the development of necessary (missing) policy instruments, as well as overview data on existing and missing services (in the field of education, health and social protection) in local communities.

In the field of education, there is no systematized data on the number of children included in preschool, primary and secondary education divided by parameters that are important for creating public policies (gender, age, urban / rural environment, etc.); the number of children from vulnerable groups (with disabilities, Roma, Ashkali, Egyptians, etc.) included in the educational system, the number of children attending IEP classes and other data relevant to public policies.

In the field of health care, there is a lack of numerous systematized and available data that are regularly updated and are necessary for the conduct of policies for the protection and improvement of children's health, such as, for example, on the rate of perinatal mortality, the mortality rate of infants and older children, vaccination, the rate of use of primary health care for children and the rate of hospitalization of children during the year, especially according to socio-economic status, territories (urban / rural), etc.

In the field of social protection, there is a lack of systematized data at the level of all municipalities, e.g. data on the number of children with disabilities (by age, sex) who use social protection services in the community: day care, home help, supported housing, personal companion of the child, counseling and therapeutic services; the number of children with disabilities (by age, sex) who use social protection services: accommodation in a relative, foster or other family, as well as home accommodation services; the number of abused and neglected children registered in social work centers, by age, sex, protection measures taken.

In the area of juvenile justice, there is a lack of data on the number and type of specialized services / measures / programs available to children and families, as well as data on the number of beneficiaries and data on the number of juvenile offenders who have been sentenced to various educational measures and other data.

There is also a lack of transparent data on the percentage of total transfers in the local self-government unit and all local self-government units collectively, which are directed to services aimed at children in the field of education, health care and social protection.

Public policies articulated in planning documents (strategies, action plans, etc.), as well as regulations, do not contain mechanisms for collecting, analyzing and monitoring data on children, which is a condition for responsible management of public policies in the field of children's rights.

There is significant space for the development of programs, services and other facilities in the municipalities to improve the quality of life of children and youth, in the following areas:

1. upbringing and education,
2. health care,
3. social protection,
4. juvenile justice.

PUBLIC POLICY MONITORING MODELS¹

Centralized public policy monitoring system

(Lithuanian model)

This model is a mixture of a process (implementation) model and results-based model. This system of monitoring public policies is centralized. The Government Center (Office of the Prime Minister) manages a centralized IT system for monitoring indicators and measures; monitors the compliance of strategic documents and plans of ministries; provides ministries with support in managing the monitoring process. Ministries are responsible for monitoring and evaluating development programs and policy areas within their remit. The produced and monitored data are obtained internally (Bureau of Statistics, state agencies) and to a lesser extent from local NGOs whose programs are financed by the state. The planned and actual values of performance measures that are specified in the planning documents are monitored; as well as values of economic and social indicators; and other indicators defined by the Parliament and the Government. The data provided by the ministries are used for the preparation of annual progress reports, which are prepared by the Office of the Prime Minister and submitted to the Government. Evaluations within this policy monitoring system are internal (for process evaluations), mixed or external (for results-based evaluations). There is a market of evaluators, which consists mainly of consortia of domestic and foreign consulting and auditing companies.

Decentralized system with a strong element of decentralization

(Finnish model)

This model is based on results. It is decentralized with a strong emphasis on inter-ministerial coordination. The Government Center performs the horizontal role of checking the compliance of strategic and planning documents. Ministries are autonomous in collecting and selecting data, as well as in conducting evaluations. Monitoring data are internal, produced by the Bureau of Statistics, government funds, agencies and institutes, as well as local self-government bodies. Individual indicators are constantly monitored - these are process indicators, performance indicators. Each ministry has its own work plan, with a set of objectives and indicators that are directly related to the Government's Work Program. The Office of the Prime Minister is in charge of collecting data submitted by the ministries and compiling the annual report of the Government. Evaluations are external, with a market for evaluators made up of consortia of domestic consulting and auditing companies and independent research institutes.

¹ The source for brief remarks on public policy monitoring models is the publication "How to achieve results in public policies - Monitoring and evaluation with the support of civil society", Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić, Milena Lazarević, Foundation for the Development of Economic Science, Center for European Policies, Belgrade, 2014

Combined system

(European Union model)

It is based on results and factual policy making. The model is decentralized. The General Secretariat of the European Commission prescribes standards and guidelines. The system of monitoring and evaluation of the general directorates is strongly influenced by the level of communitarization of the respective department. Member States shall transmit the data to Eurostat. Depending on the department, the source of monitoring data may be Eurobarometer surveys. Evaluations are external, with the existence of an evaluator market made up of consortia of consulting companies.

* * *

Policy monitoring models can be understood as framework guides for the needs of improving local evidence-based public policies for children in four municipalities in northern Kosovo (North Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok and Leposavić). The specifics of this territory require the creation of a special model based on the principles of conducting public policies that rely on data and use local resources to the best possible extent in the given circumstances.

RECOMMENDATIONS

1. It is necessary to improve the trust of responsibility holders and public institutions in the local community and civil society organizations, with the aim of exchanging data, knowledge, skills, and other resources, as well as to promote the best interests of children.
2. It is necessary to encourage the improvement of the functioning of local self-governments and their bodies, primarily those responsible for education, health care, social and family-legal protection of children, through joint action of their representatives, NGOs and other individuals and organizations (preschools, schools, health services, social services, family-legal, child protection, experts, professionals in the field of protection of children's rights, etc.).
3. Functional mechanisms need to be built, with the aim of identifying the needs of children and families in the local community for various services, support measures and other activities to improve the position of children.
4. It is necessary to create an instrument for regular collection and systematization of data related to the position and rights of children (hereinafter: the instrument).
5. The obtained data can be used for:
 - a. conducting local public policies aimed at children;
 - b. planning short-term and long-term activities of local self-government units;
 - c. planning and implementation of public advocacy procedures for the improvement of the position and rights of the child in certain areas;
 - d. reporting on the situation and rights of the child in the municipalities concerned, in relation to donors, local authorities, other bodies, international bodies and institutions dealing with the rights of the child.
6. Monitoring of the state of children's rights in the North of Kosovo should take place in the following areas:
 - e. policies and regulations,
 - f. upbringing and education,
 - g. health care,
 - h. social protection,
 - i. juvenile justice,
 - j. responsible (local) management.
7. It is necessary to ensure the systematic collection of data for the previous calendar year, including December 31. Given the time of systematization of data by institutions (usually by the end of February or March of the current year), data should be systematized and entered into the instrument in the first half of the next calendar year, in relation to the year to which the data refer.

8. It is necessary to ensure the collection of data at the level of local self-governments (municipalities), from all local actors that are relevant to each area. For the purposes of data collection, questionnaires with variables concerning each specific institution should be developed for each institution in each municipality. The data obtained in this way from each social actor should be synthesized and integrated into the instrument.
9. Systematization of data in the instrument can be done for each municipality separately, as well as for all municipalities together. It is possible to classify data in separate matrices for each municipality, and in addition there is a matrix (instruments) in which the data for all municipalities are combined.
10. The practical way of keeping data for municipalities individually and jointly, requires the development of a computer program, which can enable easier systematization of data and which is easier to manage.



European
Union
Kosovo