



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

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
Ministry of Local Government Administration

ORGANIZACIJA I FUNKCIONISANJE LOKALNE SAMOUPRAVE NA KOSOVU

Avqust 2013, Priština

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	4
IZVRŠNI REZIME.....	5
PRISTUP I METODOLOGIJA RADA	6
ZAKONSKI OKVIR ZA LOKALNU SAMOUPRAVU NA KOSOVU	8
ISTORIJAT.....	8
ZAKONSKI OSNOV ZA LOKALNU SAMOUPRAVU	9
<i>Principi</i>	9
<i>Uređenje sistema lokalne samouprave</i>	9
<i>Uređenje prenošenja vlasti</i>	10
<i>Struktura zakonskog osnova</i>	10
UTICAJ “AHTISARIJEVOG PAKETA” NA ZAKONSKI OSNOV	11
ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI	13
POSEBNI ZAKONI I PODZAKONSKA AKTA	15
<i>Opštinska akta</i>	16
SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE I DECENTRALIZACIJA	18
PRINCIPI LOKALNE DEMOKRATIJE	18
DECENTRALIZACIJA I REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE	18
SVLAŠĆENJA LOKALNE SAMOUPRAVE	22
SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	22
ORGANIZACIJA LOKALNE VLASTI	25
TERITORIJALNA ORGANIZACIJA OPŠTINA	25
<i>Teritorija opština</i>	26
<i>Stanovništvo</i>	27
<i>Prirodno bogatstvo</i>	28
ORGANIZACIJA OPŠTINA	28
<i>Lokalni izbori</i>	29
SKUPŠTINA OPŠTINE.....	29
PREDSEDNIK OPŠTINE	30
OPŠTINSKA UPRAVA.....	31
PRUŽANJE USLUGA	33
USLUGE KOJE PRUŽA OPŠTINA.....	33
OSNOVNE SLUŽBE	33
<i>Administrativne usluge</i>	34
<i>Upravljanje lokalnim finansijama</i>	34
<i>Lokalni ekonomski razvoj</i>	35
<i>Javni prevoz</i>	36
<i>Uslovi u urbanim i ruralnim područjima</i>	36
<i>Upravljanje zemljištom i razvoj poljoprivrede</i>	36
<i>Primena građevinskih standarda</i>	39
<i>Zaštita životne sredine</i>	39

<i>Javne i opštinske usluge</i>	39
<i>Upravljanje vanrednim situacijama</i>	40
<i>Pružanje usluga obrazovanja</i>	41
<i>Pružanje zdravstvenih usluga</i>	41
<i>Promovisanje i zaštita ljudskih prava</i>	42
<i>Pružanje porodičnih usluga i usluga socijalne zaštite</i>	42
<i>Omladina, kultura i turizam</i>	43
<i>Zaštita kulturne baštine</i>	44
<i>Registracija i licenciranje biznisa</i>	44
PRENESENE USLUGE	44
DODATNE USLUGE	44
KAPACITETI OPŠTINA	45
UČINAK OPŠTINA U PRUŽANJU USLUGA	45
MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA	47
<i>LOKALNA MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA</i>	47
<i>Udruženje opština</i>	48
<i>MEĐUNARODNA MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA</i>	48
<i>ODNOSI IZMEĐU CENTRALNE I LOKALNE VLASTI</i>	49
NADZOR I KONTROLA	51
<i>SMISAO NADZORA I KONTROLE</i>	51
<i>VRSTE NADZORA I KONTROLE</i>	52
<i>NADZOR I INTERNA KONTROLA</i>	52
<i>Kontrola skupštine nad izvršnim organima</i>	52
<i>Kontrola izrade opštinskih politika</i>	53
<i>Zakonska ograničenja u procesu nadzora</i>	54
<i>Ukidanje nezakonitih opštinskih akata</i>	55
<i>Administrativna kontrola</i>	55
<i>Inspekcija</i>	56
<i>Interna revizija</i>	56
NADGLEDANJE OPŠTINA OD STRANE CENTRALNIH VLASTI	57
<i>Nadgledanje opština od strane MALS-a</i>	57
<i>Online nadgledanje opština</i>	58
<i>Međuministarske komisije</i>	59
<i>Efikasnost nadzornog organa</i>	59
ANEKSI	61

SKRAĆENICE

KAK	Katastarska agencija Kosova
ARR	Agencija za regionalni razvoj
EU	Evropska unija
PGS	Prekogranična saradnja
LJR	Ljudski resursi
DPSP	Dijalog procesa stabilizacije i pridruživanja
EURED	Projekat Evropske unije za regionalni ekonomski razvoj
CIE	Centralna i Istočna Evropa
KIJU	Kosovski institut za javnu upravu
PIS	Privremene institucije samouprave
GAP	Institut za napredne studije
GIZ	Nemačka organizacija za saradnju
EK	Evropska komisija
EPLS	Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
CIK	Centralna izborna komisija
ZFLS	Zakon o finansijama lokalne samouprave
ZAG	Zakon o administrativnim granicama
ZLS	Zakon o lokalnoj samoupravi
ZLI	Zakon o lokalnim izborima
MJU	Ministarstvo javne uprave
MALS	Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave
MONT	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MKOS	Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MUB	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NVO	Nevladina organizacija
OUN	Organizacija Ujedinjenih nacija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
AP	Ahtisarijev paket
CV	Centralna vlast
APSSP	Akcionni plan za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
RAE	Zajednica Roma, Aškalija i Egipćana
FRLS	Funkcionalno razmatranje lokalne samouprave
SLS	Sistem lokalne samouprave
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNMIK	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu
USAID	DEMI - Inicijativa za demokratske i efektivnije opštine
LS	Lokalna samouprava
AKSM	Administrativna kancelarija u Severnoj Mitrovici
MCK	Međunarodna civilna kancelarija
KP	Kancelarija premijera

IZVRŠNI REZIME

Trend političkog, ekonomskog i društvenog razvoja, poslednjih dana teče u dva suprotna pravca, sa jedne strane u pravcu globalizacije, a sa druge strane u pravcu lokalizacije. Ovaj sveobuhvatni društveni pokret je uticao u velikoj meri i na izmenu sistema upravljanja i to posebno u lokalnoj samoupravi. Izgradnja političkih koncepata i afirmacija ljudskih prava, a posebno stvaranje konkurentnih demokratskih sistema tržišne ekonomije u službi povećanja blagostanja građana jedne zemlje stvorilo je preduslove za razvoj političkih i administrativnih sistema u službi građana. Svaka zemlja u svetu danas je prihvatila decentralizaciju kao demokratski politički instrument radi približavanja centralne vlasti što bliže građanima.

Od 1999. godine, kada je Kosovo stavljeno pod međunarodni protektorat, ono se suočilo sa mnogobrojnim tranzicijama, od koje su tri bile ključne za socio-ekonomski razvoj kao i za dobro upravljanje, a to su: transformacija političkog autoritativnog sistema u demokratski sistem; prelazak iz jedne planirane državne ekonomije na tržišnu ekonomiju, kao i prelazak iz privremenih institucija UNMIK na nezavisne kosovske institucije. Politička klasa Kosova je bila posvećena procesu izgradnje sistema upravljanja, koji u sebi sadrži najnaprednije vrednosti zapadne demokratije koje se izražavaju kroz institucionalne reforme i sprovođenje mnogobrojnih sporazuma za razvoj zemlje. U ovom pravcu postignuti su mnogobrojni uspesi u izgradnji demokratskog političkog sistema, u stvaranju solidne osnove za razvoj tržišne ekonomije, kao i u prenošenju vlasti od strane međunarodnih nadležnosti na one lokalne, gde je 17. februara 2008. godine Kosovo objavilo svoju nezavisnost. Međutim, izgradnja demokratskog sistema lokalne uprave bila je praćena velikim političkim poteškoćama i finansijskih i ljudskih izvora. To je bio jedan veoma dodirljiv proces, i ponekad veoma nestabilan proces, međutim rezultirao je sa uspehom. Kao posledica političkih dešavanja, opštine na severu Kosova još uvek nisu integrisane u sistem lokalne uprave, dok je veći deo srpskih opština uključen u politički život.

Izgradnja i razvoj sistema lokalne samouprave (SLS) zasnovan je na principima evropskih vrednosti lokalnog upravljanja, ali prema potrebama i političkih razvoja zemlje. Dok u većini zemlja regiona i šire izrađuju se duelni sistemi lokalnog upravljanja, Kosovo je izabralo jedinstven sistem upravljanja zakona o lokalnoj samoupravi. Ovaj sistem se predstavlja od strane izabranih od strane građana dotične opštine i centralne vlasti (CV) ne imenuje svoje predstavnike. Građani za rukovodstvo za jedan mandat od 4 godina delegiraju na dva organa lokalne vlasti (LV): u Skupštini opštine i kod gradonačelnika opštine. Decentralizacija vlasti i izgradnja sistema lokalne samouprave nije praćeno i sa sopstvenim potrebnim ovlašćenjima za lokalni ekonomski razvoj, ali u većoj meri (82%), budžet opština još uvek zavisi od budžeta Kosova.

Prelaskom parlamentarnog sistema izbora predsednika opštine u sistem neposrednog izbora od strane građana, predsedniku opštine su dodeljena veća prava i odgovornosti, ali je u isto vreme uspostavljen i sistem LS sa dve relativno nezavisne komande. To je olakšalo odlučivanje opštinskih organa, ali je lokalnu samoupravu orijentisalo više ka lokalnoj autonomiji gde su vlasti odvojene, slično kao na centralnom nivou. Zapravo, sistem izbora organa LV je isti kao sistem predsedničkih i parlamentarnih izbora na centralnom nivou.

Postojeći zakonski okvir je dao potpunu autonomiju organima LV. Decentralizacija vlasti je reformom lokalne samouprave i sticanjem visokog stepena autonomije u upravljanju opštinama uticala na integraciju srpske zajednice i uspostavljanje stabilne i jedinstvene politike u zemlji. Na ovaj način, sistem je postigao tri glavna cilja: 1) ustanovljavanje države sa stabilnim multietničkim društvom; 2) integraciju zajednica (posebno srpske zajednice) u institucije samouprave u zemlji, i 3) pružanje kvalitetnih usluga građanima. Građani imaju jednaka prava da samostalno biraju svoje predstavnike koji će upravljati i biti u njihovoj službi, kao i da ih razreše ako ne upravljaju dobro njihovom imovinom. Dakle, vlast lokalne samouprave potiče isključivo iz volje građana, isključujući svaku mogućnost mešanja odozgo, sa izuzetkom nadležnih sudova kada organi LV prekrše zakon. Uprkos tome, centralne institucije su bez pravnog osnova izgradile administrativne strukture između lokalnih i centralnih vlasti želeći da pomognu lokalnoj vlasti u pružanju što kvalitetnijih usluga građanima.

Reforme SLS su u svrhu postizanja strateških ciljeva obuhvatile i teritorijalnu reorganizaciju opština, čime je omogućeno osnivanje novih opština, uglavnom sa većinskim srpskim stanovništvom. To je omogućilo srpskoj zajednici da bude većina pri donošenju odluka na svojoj teritoriji, što je pak omogućilo njihovu integraciju u državne političke institucije. Osnivanje novih opština u skladu sa principom „pružanje usluga što bliže građanima“ nastavlja se i za većinsku zajednicu, ali ponekad dobija više političku konotaciju, nego što čini potrebu za građane.

Pristup i metodologija rada

Radna grupa je na početku sačinila akcioni plan u kojem su podeljene dužnosti i resursi koji su potrebi za obavljanje posla. Na osnovu plana, radna grupa je prikupila podatke iz različitih i što relevantnijih izvora o predmetu istraživanja dokumenta. Za određene oblasti, za koje nije bilo dovoljno informacija, radna grupa je razvila specifične instrumente za prikupljanje primarnih informacija, kao što su upitnici, intervjui, i slično. Članovi grupe su klasifikovali podatke po odgovarajućim oblastima istraživanja. Svaki

član grupe je odgovoran za grupu određenih oblasti i radio je na osnovu prethodno utvrđene metodologije.

Dokument je sastavljen na osnovu prethodno isplanirane strukture, koja je omogućila da podaci odražavaju ključne nalaze o nivou funkcionisanja, odnosno nefunkcionisanja pojedinih struktura i procesa lokalne samouprave, na osnovu poređenja situacije koja se menjala tokom godina. To znači da je na početku opisana situacija relevantne opštinske funkcije u prethodnim godinama, i ta situacija se koristila kao referenca za poređenje sa kasnijim kretanjima. Podaci koji odražavaju određenu situaciju funkcionisanja LV upoređeni su i sa relevantnim odredbama važećih zakona i sličnim praksama raznih evropskih zemalja.

Kriterijumi procene. Procena funkcionisanja LS izvršena je na osnovu internih i eksternih kriterijuma. Interni kriterijumi koji su se koristili su sledeći: utvrđivanje standarda rada u opštini, nivo organizacije i funkcionalnog upravljanja opštinom, nivo koordinacije sa centralnim vlastima, nivo ekonomskog i društvenog razvoja i kapaciteti opštine za upravljanje. Kao eksterni kriterijum služio je cilj ove procene u funkciji ispunjenja zahteva građana.

Sastav grupe za izradu ovog dokumenta bio je sledeći:

- *Isuf Zeneli, vođa radne grupe;*
- *Shkëlqim Jakupi, član grupe;*
- *Ferdi Kamberi, član grupe;*
- *Diellor Gashi, član grupe;*
- *Mimoza Bajraktari, obrada podataka;*
- *Agron Maxhuni, konsultant za pravna pitanja;*
- *Besim Kamberaj konsultant za pitanja finansija;*
- *Dugagjin Etemi, konsultant za lokalna ekonomska pitanja i pružanje usluga;*
- *Xhevat Tafa, konsultant za pitanja monitoringa;*
- *Ismail Halili, konsultant za pitanja revizije, i*
- *Venera Kosumi, konsultant za evropske integracije.*

ZAKONSKI OKVIR ZA LOKALNU SAMOUPRAVU NA KOSOVU

Istorijat

XX vek se smatra prometerom uspostavljanja prioriteta u lokalnoj samoupravi u svetu. Stalne reforme u pokušaju da se uspostave napredni sistemi lokalne samouprave bile su doprinos za kontinuirana istraživanja tokom prošlog i početkom XXI veka. Izrada Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je bila usko povezana sa garancijom prava zajednica i njihovih predstavnika¹ prilikom delegiranja vlasti sa centralnog na lokalni nivo. U skladu sa ovim principima, započela je i reforma lokalne samouprave na Kosovu. Reforma je počela u periodu 1999/2000, posle završetka rata na Kosovu i uspostavljanja UNMIK administracije. Na početku su organizacija i funkcionisanje lokalne samouprave uređeni UNMIK uredbama, koje su imale zakonsku snagu, a potom zakonom i Ustavom iz 2008. godine.

Uredba UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu bila je prvi regulatorni akt sa zakonskom snagom koji je postavio temelje sistema demokratske lokalne samouprave u službi građana u državi Kosovo. Ovom uredbom je uspostavljen pravni osnov sistema lokalne samouprave u skladu sa evropskim demokratskim principima i praksama.

U periodu od 1999. do 2010. godine donesen je veliki broj UNMIK uredbi sa zakonskom snagom, organskih zakona, sektorskih zakona i administrativnih uputstava, koji su lokalnoj samoupravi na Kosovu davali sve veću autonomiju. Pored toga, odmah nakon proglašenja nezavisnosti Kosova u februaru 2008. godine, Skupština Republike Kosovo je usvojila nove osnovne zakone o lokalnoj samoupravi, koji su zamenili dotadašnje zakonodavstvo.

Razvoj zakonskog okvira za lokalnu samoupravu na Kosovu može se podeliti na tri vremenska perioda:

1. Period u kojem su opštinama upravljali opštinski administratori u skladu sa UNMIK uredbama, od 2000. do 2002. godine;
2. Period upravljanja opštinama bez opštinskog administratora u skladu sa UNMIK uredbama i drugim zakonskim aktima PIS-a uz postepeni prenos ovlašćenja na organe lokalne samouprave, od 2002. do 2007. godine;
3. Period lokalne samouprave u skladu sa Ustavom i zakonima usvojenim od strane Skupštine Republike Kosovo, od 2008. godine do danas.

¹ Council of Europe Publishing: “*European Charter of Local Self – Government*”, March 2010, pg. 9.

Na osnovu ovih podataka možemo zaključiti da su osnovne zakonske akte o izgradnji, organizaciji i funkcionisanju sistema lokalne samouprave na Kosovu, doneli UNMIK (1999-2007, videti Aneks 1) i Skupština Republike Kosovo (2008-2012).

Zakonski osnov za lokalnu samoupravu

Principi

Zakonski okvir za LS počiva na principima iz Ustava Kosova i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS). Članom 123. tačka 4 Ustava, utvrđeni su osnovni principi lokalne samouprave na Kosovu, i to: dobro upravljanje, transparentnost, efikasnost i efektivnost u pružanju javnih usluga, pridajući posebnu pažnju potrebama zajednica koje nisu većinske i njihovih pripadnika².

Uređenje sistema LS

Izgradnji i funkcionisanju sistema LS je generalno prethodio zakonski osnov kojim su utvrđeni principi i standardi uređenja i opšteg funkcionisanja sistema. Osnovna ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti utvrđeni su Ustavom i zakonom. Ova odredba ne sprečava da, u skladu sa zakonom, lokalnim vlastima budu dodeljena ovlašćenja i odgovornosti u specifične svrhe³. Lokalna samouprava na Kosovu je zakonskim okvirom definisana kao pravo lokalnih vlasti da upravljaju delom javnih usluga koje su u interesu lokalnog stanovništva. Zakonski osnov je prvobitno uspostavljen i razvijen od strane međunarodnih autoriteta (UNMIK), a potom od strane autoriteta Republike Kosovo.

Zakonskim okvirom su utvrđeni stubovi organizacije, funkcije, prava, obaveze i nadzor nad opštinskim organima. *Od 2008. godine, Ustav Republike Kosovo predstavlja osnovni pravni osnov za izgradnju i funkcionisanje LS na Kosovu.*

Takođe, na osnovu odredbi člana 123. Ustava Republike Kosovo, opština predstavlja jedini nivo vlasti i osnovnu, teritorijalnu i funkcionalnu jedinicu lokalne samouprave uz učešće građana u donošenju odluka. Utvrđivanje ove vrste LV ima za cilj da eliminiše tendencije za različito zastupanje građana u procesu donošenja odluka.

U principu, zakonski okvir za lokalnu samoupravu razvijen je u potpunom skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 45/2000, a potom sa Ustavom Republike Kosovo i ZLS-om. Zakonski okvir je razvijen u skladu sa potrebom za prenošenjem ovlašćenja na lokalne vlasti, i u principu u ovom okviru nisu primećeni konflikti. Možemo reći da su prvobitno, prava i odgovornosti lokalnih vlasti utvrđeni UNMIK uredbama bili manje

² Skupština Kosova: “Ustav Republike Kosovo”, April 2008, Poglavlje X, član 123. tačka 4.

³ Council of Europe Publishing: “European Charter of Local Self – Government”, član 4. tačka 1.

autonomni od ovlašćenja koja su kasnije utvrđena zakonima koje su usvojile vlasti Republike Kosovo (2008). To znači da su lokalne vlasti tokom vremena na osnovu novog zakonskog okvira stekle veća ovlašćenja, a u isto vreme i veću autonomiju u upravljanju.

Uredbama su jasno utvrđena ovlašćenja i odgovornosti političkog dela sistema (skupština i predsednik opštine) i izvršnog dela, koji su bili u skladu sa ostalim sistemskim uredbama o javnoj službi u državnoj upravi. Zakonom o lokalnoj samoupravi su razjašnjena i još više unapređena ovlašćenja predsednika opštine, međutim dogodilo se uplitanje prilikom političkih imenovanja u opštinskoj upravi, što nije u skladu sa drugim organskim zakonima o državnoj upravi Kosova.

Uređenje prenošenja vlasti

Zakonski okvir uspostavlja jaku bazu za decentralizaciju vlasti na organe LS. On je stvorio mogućnost za prenošenje ovlašćenja koja su bila veća od kapaciteta opština. Na taj način je zakonski okvir stvorio posebne zakonske uslove za osnivanje novih opština sa većinskim srpskim stanovništvom. S druge strane, pojedinim postojećim malim opštinama delegirana ovlašćenja nisu mnogo pomogla u njihovom sprovođenju. To je, u pojedinim slučajevima stvorilo prekomernu i povratnu decentralizaciju. Okvir je na jednoj strani stvorio mogućnost decentralizacije sistema, a na drugoj strani su resorna ministarstva i vlada izradili sopstveno zakonodavstvo za pojedine segmente vlasti, u suprotnosti sa principima i standardima ZLS-a. Dvosmeran razvoj zakonodavstva uticao je na to da se na jednoj strani decentralizuju prava i odgovornosti LV, a sa druge strane sprovedena je njihova centralizacija kroz zakonske mehanizme i međusektorske organizacione strukture.

Struktura zakonskog okvira

Organizacija i funkcionisanje lokalne samouprave uređuju se organskim zakonima, posebnim (specijalnim) zakonima i ostalim podzakonskim aktima usvojenim na centralnom i lokalnom nivou. Organski zakoni su utvrdili opšta prava i obaveze (norme) lokalnih institucija u potpunom skladu sa principima Ustava Republike Kosovo (RK). Posebni (specijalni) zakoni su precizirali opšta prava i obaveze utvrđene organskim zakonima u radu organa LV u njihovim važnim i specifičnim oblastima. Takođe, za neka veoma specifična područja rada donesena su i različita administrativna uputstva (AU). Na ovaj način su centralni državni organi zakonima i administrativnim uputstvima utvrdili državne politike u zemlji, dok su lokalne vlasti opštinskim podzakonskim aktima utvrdile politike lokalnog razvoja. Ograni LS imaju pravo da usvajaju opštinske akte koji su od opšteg i posebnog interesa za relevantnu opštinu, ali u potpunom skladu sa zakonskim okvirom za LS i drugim zakonima koji su na snazi u Republici Kosovo. *Svi sektorski zakoni koji se odnose na LV moraju biti u potpunom skladu sa ZLS-om.*

U skladu sa duhom ZLS-a i ostalim organskim zakonima usvojeni su sektorski ili specijalni zakoni u svrhu regulisanja potpunog funkcionisanja sistema LS. Zakoni i

drugi pravni akti imaju horizontalnu i vertikalnu rasprostranjenost. To znači da je za dobro funkcionisanje sistema LS potrebno njihovo potpuno usaglašavanje kako u horizontalnoj, tako i u vertikalnoj dimenziji. U skladu sa ovim principima, Skupština Kosova i opštine su usvojile zakone i opštinska akta za LS. Ova hijerarhija organizacije zakonskog okvira imala je za cilj izgradnju pravnog sistema u kojem vladaju red i zakon, i u kojem je svako odgovoran i polaže račune za rad institucije u celini i nosilaca poslova, posebno.

U tom pogledu, opštine imaju problema sa funkcionisanjem preduzeća u opštinama iz dva razloga, Zakon o finansijama lokalne samouprave omogućava opštinama da ostvaruju prihode od naknada za dozvolu i obavljanje poslovne delatnosti, dok na drugoj strani Zakon o unutrašnjoj trgovini zabranjuje opštinama da ostvaruju prihode od registracije preduzeća. Ova protivrečnost zakona izbacila je sistem iz funkcije. Komisija za razmatranje opštinskih podzakonskih akata u oblasti finansija, konkretno pravilnika o tarifama, naknadama i kaznama zatražila je pravno tumačenje od PO pri MALS-u i PO pri MF po ovom pitanju, međutim još uvek nije dobila odgovor⁴.

Pored toga, utvrđeno je da opštine prilikom usvajanja opštinskih akata nisu uvek sprovodile zakone, a kao posledica toga doneseni su opštinski akti koji su u suprotnosti sa važećim zakonodavstvom. MALS se pobrinuo da uspostavi neophodne zakonske mehanizme za zaštitu zakonitosti u radu opština. Na osnovu sprovedenih analiza, utvrđeno je da ti mehanizmi nisu dovoljno jaki da spreče kršenje zakona od strane opština.

Kao što su UNMIK uredbe imale svoja ograničenja kao uredbe, i novo zakonodavstvo je takođe uspostavljeno u okviru odredbi Ahtisarijevog paketa (AP). Vladine politike, kojima su preuzete međunarodne obaveze prilikom proglašenja kosovske nezavisnosti, preobraćene su u zakonski okvir za izgradnju sistema lokalne samouprave sa dodatnim političkim ovlašćenjima za srpsku zajednicu.

Uticaj „Ahtisarijevog paketa“ na zakonski okvir

Procesu izrade i usvajanja najvišeg državnog pravnog i političkog akta, Ustava Republike Kosovo prethodio je Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova, odnosno Ahtisarijev paket. Ahtisarijev paket dolazi kao rezultat političkih pregovora sa Srbijom uz posredovanje međunarodnog faktora, na osnovu kojeg Kosovo preuzima određene odgovornosti u odnosu na način državnog uređenja zemlje i prema srpskoj

⁴ Begolli, Fetije “Viši službenik za upravljanje opštinskim budžetima u MALS-u”, Priština, 07.08.2013.

zajednici. Na osnovu ovog sporazuma, Kosovo dobija međunarodnu podršku za proglašenje svoje nezavisnosti 17. februara 2008. godine. U skladu sa duhom sporazuma i političkim zahtevima naroda Kosova, dana 09. aprila 2008. godine usvojen je Ustav koji je stupio na snagu 15. juna 2008. godine. Ustav definiše Republiku Kosovo kao nezavisnu, suverenu, demokratsku, jedinstvenu i neodvojivu državu⁵. Ustavne odredbe koje utvrđuju glavne stubove organizacije i funkcionisanja lokalne samouprave zasnovane su prevashodno na principima Evropske povelje za lokalnu samoupravu (EPLS) i na zahtevima koji proizilaze iz Ahtisarijevog paketa (AP). Zahtevi AP su u velikoj meri uticali na utvrđivanje dodatnih standarda sistema LS, a koji se odnose na prava i odgovornosti srpske zajednice. Zakonski okvir je ta prava utvrdio opštim i posebnim odredbama, koje su uticale na stvaranje pozitivnih razlika između građana u prilog srpske zajednice.

Uticao duha AP na razvoj zakonskog okvira i sistema LS u celini, imao je za cilj da uspostavi veoma fleksibilan i politički održiv sistem, obezbeđujući učešće svih zajednica u lokalnoj samoupravi. To je doprinelo da se uspostavi otvoreni i ne mnogo odgovorni sistem vlasti. Kosovo je kao što se vidi orijentisano ka dobrom upravljanju, zadovoljenju potreba građana i potpunoj integraciji zajednica u institucije lokalne samouprave. Stvaranje političkih i zakonskih uslova za integraciju srpske zajednice u lokalne institucije, kojim procesom su stvoreni uslovi za političku stabilnost zemlje, bilo je primarno u razvoju zakonskog okvira.

U cilju unapređenja i afirmisanja prava zajednica, zakonodavstvo predviđa dva službena jezika, s tim što na lokalnom nivou pored službenih jezika imamo u službenoj upotrebi i tradicionalne jezike koje koriste manjinske zajednice, a koje ne možemo susresti u drugim zemljama na ovom nivou. Zajednicama se zakonom priznaje pravo na zagarantovano mesto potpredsedavajućeg za zajednice u skupštini opštine i potpredsednika opštine za zajednice, u onim opštinama u kojima njihovo stanovništvo iznosi 10% ili više procenata⁶.

Uticao obaveza iz međunarodnih sporazuma u odnosu na srpsku zajednicu može da doprinese da Kosovo ponovo preispita svoj zakonski okvir i da uredi lokalnu samoupravu u celini.

Zakonski okvir, od UNMIK uredbi do važećeg zakonodavstva karakteriše se razvojem ka uspostavljanju održivog sistema uz učešće svih zajednica u procesu donošenja odluka i što kvalitetnijeg pružanja usluga građanima i interesnim grupama. A sve to kroz jačanje lokalne autonomije.

⁵ Skupština Kosova: "Ustav Republike Kosovo", April 2008, Poglavlje I, član 1.

⁶ Skupština Kosova: "Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi", članovi 54. i 61.

Zakon o lokalnoj samoupravi

U skladu sa principima Ustava Republike Kosovo, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i „Ahtisarijevim paketom“, Skupština Republike Kosovo je usvojila ZLS kao organski i osnovni zakon za organizaciju i funkcionisanje LS na Kosovu. Zakon utvrđuje norme i standarde za LS koja je zasnovana na 4 glavna stuba:

- Lokalna demokratija (izbor opštinskih organa);
- Vlast lokalnih autoriteta (lokalna autonomija)
- Organizacija i funkcionisanje SLS-a
- Nadzor nad lokalnim vlastima

Zakon utvrđuje model proporcionalne političke zastupljenosti u donošenju odluka, kao princip lokalne demokratije. Ova zastupljenost sprovodi se neposredno od strane građana u dva glavna organa LS, skupština opštine i predsednik opštine. Iako jednaka zastupljenost građana u donošenju odluka predstavlja osnovni princip lokalne samouprave, ovim zakonom i zakonom o lokalnim izborima, koji su utvrdili opštinu kao jednu izbornu zonu, građanima se omogućava proporcionalna zastupljenost samo preko političkih partija i građanskih inicijativa, ali ne i samih građana. Dakle, građanima je omogućeno da učestvuju u donošenju odluka neposredno putem građanskih inicijativa i referenduma⁷. Ovim zakonom su utvrđeni mehanizmi lokalne demokratije, i to: *lokalni izbori, referendum, peticija, građanska inicijativa, konsultativni odbori, odbori naselja i sela, sastanci sa građanima, transparentnost i pozitivna diskriminacija za nevećinske zajednice*.

Zakonom o lokalnoj samoupravi opštinama su date tri vrste ovlašćenja: *samostalna ovlašćenja, delegirana ovlašćenja i proširena ovlašćenja* za nekoliko opština sa većinskim srpskim stanovništvom, koja nisu prenosiva na neki drugi subjekat. Delegirana ovlašćenja spadaju u grupu državnih ovlašćenja i ona mogu da se oduzmu opštinama ako se utvrdi da one nemaju kapacitete za njihovo kvalitetno izvršavanje. Takođe, ZLS je opštinama dao i veća sopstvena ovlašćenja (18), transformišući opcionalna ovlašćenja (prema UNMIK uredbama) u sopstvena ovlašćenja⁸. Na isti način su ih uredile i druge posmatrane države, s tim što su one utvrdile zakonski standard za stvaranje mogućnosti za delegiranje ovlašćenja sa centralnih na lokalne vlasti, pri tome ne utvrđujući koja ovlašćenja, za razliku od onoga što je utvrđeno ZLS-om. Iako opštine nemaju iste kapacitete, one imaju ista ovlašćenja koja nisu nivelisana, sa izuzetkom opština sa većinskim srpskim stanovništvom. Takođe, uočen je i problem sa nejasnim definisanjem titulara i prava na upravljanje opštinskom imovinom i pogrešnim naimenovanjem sopstvenog ovlašćenja "*civilni registar*" umesto *civilna registracija*. Takođe, identifikovani

⁷ MALS: "Zakon o lokalnoj samoupravi", Priština 2008, član 70, 71.

⁸ MALS: "Analiza, zakonske izmene sistema lokalne samouprave na Kosovu", Priština, 2012, str. 34.

su i problemi sa potpunim prenosom delegiranih ovlašćenja i nedostatkom zakonskih mehanizama za sprečavanje oduzimanja ovlašćenja od strane centralnog nivoa.

U skladu sa ovom vrstom vlasti i na osnovu očekivanja građana i interesnih grupa, zakon utvrđuje vrstu organizacije LV. Zakon grubo definiše opšte principe organizacije i funkcionisanja organa LS, omogućavajući opštinama da preko opštinskih akata: statuta i poslovnika o radu preciziraju organizacione i funkcionalne specifičnosti svih opština.

ZLS precizira principe zakonskog okvira za organizaciju i funkcionisanje LV. Na osnovu toga, LV može da se organizuje samo na nivou lokalne samouprave – opštinskom nivou. Zakon u skladu sa Ustavom, razlikuje samo jednu opštinu – opštinu Priština kao glavni grad, koja se organizuje i funkcionise na osnovu posebnog zakona. Međutim, zakon još uvek nije usvojen i Priština i dalje funkcionise na osnovu ZLS-a.

Zakon je jasno utvrdio adresu odgovornih za funkcionisanje sistema LS u dva glavna stuba: skupštinu opštine i predsednika opštine, a posebno su razjašnjenje odgovornosti predsednika opštine. Zakon daje visoku autonomiju opštinama u organizaciji i funkcionisanju lokalne uprave, ukidajući ograničenja i smernice utvrđene UNMIK uredbama. Zakonom je utvrđeno da opštinska uprava treba da se organizuje u direkcijama, o čijem broju i vrsti mogu da odluče same opštine, odnosno to je pravo predsednika opštine, koje opštine utvrđuju svojim statutom kao osnovnim opštinskim aktom o organizaciji i funkcionisanju opštine. Ova zakonska autonomija je regulisana i odlukom Vlade o utvrđivanju dozvoljenog maksimalnog i minimalnog broja u lokalnoj upravi (*videti Poglavlje 6*).

Ukidanje izvršnog direktora, kao rukovodioca lokalne uprave i pravo predsednika da imenuje direktore i na političkoj osnovi, bez utvrđivanja profesionalnih kriterijuma, nije u skladu sa principima horizontalnih organskih zakona o državnoj upravi i civilnoj službi.

Zakon je utvrdio prava na znatnu autonomiju u upravljanju lokalnim finansijama opština. Ova prava su razrađena i utvrđena posebnim zakonom o *finansijama lokalne samouprave*. Opštine imaju pravo da odlučuju, da utvrđuju, da ostvaruju i troše svoje prihode i da dobijaju sredstva od Vlade.

Zakonski okvir daje pravo opštinama da ostvaruju međuopštinsku i prekograničnu saradnju, ali nemaju pravo da formiraju neki drugi ili srednji nivo. Opštini je omogućeno da uspostavi saradnju sa drugim opštinama u svrhu bržeg lokalnog ekonomskog razvoja i efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga građanima i različitim interesnim grupama. Pravo na saradnju na lokalnom nivou, kako u nacionalnom međuopštinskom aspektu, tako i u međunarodnom opštinskom aspektu, kao i pravo na formiranje i učlanjenje u udruženja, predstavlja jedno od prava i principa promovisanih

i garantovanih Poveljom (EPLS).⁹ Važno je da opština može da prenese mandat na drugu opštinu za vršenje nekog sopstvenog ovlašćenja za koje nema kapacitet da ga sama izvršava. Takođe, međunarodna opštinska saradnja je ograničena samo na administrativni i tehnički aspekt, sa izuzetkom srpske zajednice, koja ima pravo da saraduje sa Srbijom u važnim državnim oblastima. Međunarodne prakse govore o neograničenim pravima međunarodne saradnje opština po ovlašćenjima koja su im dodeljena zakonom.

Zakon opštinama daje pravo na osnivanje udruženja opština u svrhu zaštite i promovisanja njihovih zajedničkih interesa. Udruženja opština, kao i u međunarodnom pravnom sistemu, nemaju pravo da vrše nijednu vrstu vlasti. Udruženje opština igra ulogu posrednika interesa relevantnog udružanja i može da pruža usluge članovima udruženja, a ne nekom drugom javnom ili privatnom subjektu. Udruženje stvara okruženje i gradi svoje kapacitete za pružanje pomoći opštinama da vrše svoja ovlašćenja na profesionalan način.

Zakon je u isto vreme dao visok stepen autonomije opštini ali je i stvorio dvostruke mehanizme za nadzor nad njihovim funkcionisanjem. Rad opštinskih organa nadgledaju MALS i resorna ministarstva, na jednoj strani, i na drugoj strani sami građani putem građanskih inicijativa, u skladu sa utvrđenim zakonskim mehanizmima. Saradnja između centralnih i lokalnih vlasti je na osnovu zakona izgrađena na tri osnovna principa, i to:

- o Potpuno poštovanje ustavnosti i zakonitosti;
- o Jačanje i osposobljavanje opštinskih organa u sprovođenju odgovornosti; i
- o Obezbeđivanje poštovanja građanskih prava i sloboda.¹⁰

Pored toga, izgrađeni su i ne mnogo stabilni mehanizmi u svrhu sprečavanja kršenja zakona u njihovom radu (preliminarno razmatranje) i takođe, ako se to ne desi, omogućeno je da se rad opštinskih organa razmatra posle donošenja odluka a pre njihovog izvršenja od strane nadzornog organa - MALS-a. Administrativno razmatranje je ograničeno na osiguranje usaglašenosti opštinskih aktivnosti sa ustavom i zakonom. Ovo opštini garantuje visoku autonomiju. *(videti Poglavlje 7)*

Posebni zakoni i podzakonska akta

⁹ Savet Evrope: "Evropska povelja o lokalnoj samoupravi", član 10.

¹⁰ Skupština Kosova: "Zakon o lokalnoj samoupravi", Poglavlje X, član 74.

Dok su organskim zakonima u načelu uređeni izgradnja i funkcionisanje sistema LS, posebnim zakonima su uređeni izgradnja i funkcionisanje specifičnih oblasti, koje zakonom nisu posebno uređene. Posebnim zakonima su uređene neke specifične oblasti SLS-a, kao što su: lokalni izbori, osnivanje opština i njihove administrativne granice, upravljanje lokalnim finansijama, međuopštinska i prekogranična saradnja, korišćenje zemljišta i upravljanje regionalnim javnim preduzećima. S druge strane, izgradnja i funkcionisanje SLS-a su uređeni drugim organskim i posebnim međusektorskim zakonima resornih ministarstava. Na osnovu sprovedenih analiza, proizilazi da su glavne oblasti funkcionisanja LS uređene zakonima i drugim podzakonskim aktima. Na osnovu sprovedenih istraživanja utvrđeno je da je svako opštinsko ovlašćenje uređeno najmanje jednim ili više zakona. *Videti Aneks 2.*

Mnoge oblasti funkcionisanja sistema LS uređene su administrativnim uputstvima, usvojenim od strane MALS-a i resornih ministarstava. *Videti Aneks 3.* Pored toga, MALS i druga resorna ministarstva izradili su različite priručnike u cilju pružanja stručnih smernica u različitim oblastima, kao što su: nadgledanje funkcionisanja skupština opština, izrada opštinskih akata, izgradnja kapaciteta u opštinama, merenje i vrednovanje učinka opština, i drugo, ali nedostaje opšti priručnik za pružanje stručnih smernica za izgradnju i funkcionisanje sistema LS.

Opštinska akta

Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđeno je kojim aktima opštine uređuju svoje delokruge rada. U skladu sa tim, opštine su donele statute, pravilnike i odluke o vršenju svojih ovlašćenja u oblastima utvrđenim zakonskim okvirom. Opštine usvajaju i donose svoja opštinska akta, prevashodno u skladu sa zakonskim okvirom, ali, utvrđeno je da jedan broj njih nije usvojen i da se ne sprovodi u potpunom skladu sa zakonskim okvirom.

Zakonski okvir je suočen sa problemom čestih izmena zakona i drugih relevantnih pravnih akata, zbog čega se svaki put ne uspeva u njihovom usaglašavanju sa postojećom zakonskom infrastrukturu. Takođe, uređenje određenih oblasti u LV nije praćeno neophodnim sredstvima i kapacitetima za njihovo sprovođenje. Zakoni i drugi akti su napredniji od izgradnje profesionalnih kapaciteta u opštinama. Zakonski okvir je veoma otvoren, što znači da institucije i njihovi službenici imaju visok stepen autonomije u svom radu. Ovaj visok stepen autonomije je ostavio na papiru jedan deo zakona o profesionalnoj i moralnoj odgovornosti nosilaca institucija i njihovih službenika, što se smatra prevremenim za potreban nivo njihove odgovornosti. Kao posledica toga, sistem ne proizvodi potpuna krajnja dejstva. Najveći problemi su zakonske praznine, koje stvaraju pravnu nesigurnost i nedostatak mehanizama za obavezivanje na sprovođenje zakona.

Poseban problem predstavlja nizak nivo informisanja javnog mnjenja o njihovim pravima i procedurama pružanja usluga od strane lokalnih vlasti. Opština nema mehanizme za pružanje pravnih usluga građanima. Oni u nedostatku znanja često ne dobijaju usluge koje su zagantovane zakonom.

SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE I DECENTRALIZACIJA

Principi lokalne demokratije

U demokratskim društvima, funkcionisanje sistema upravljanja, a posebno sistema lokalne demokratije, zasnovano je na jakim principima interesa i vrednosti lokalne zajednice i opštih interesa nacionalnog i međunarodnog nivoa. U zavisnosti od nivoa i okolnosti društvenih i političkih kretanja, različite zemlje utvrđuju različite principe za svoju upravu na lokalnom nivou, ali generalno poseduju nekoliko osnovnih ili ključnih principa prema kojima se utvrđuje karakter uprave, kao što je navedeno u dokumentu o vrednovanju ovlašćenja u četiri zemlje članice EU (Madrid 2005), prema kojem se lokalne vlasti moraju rukovoditi na osnovu sledećih glavnih principa: samoupravljanje, proporcionalnost, supsidijarnost, raznovrsnost i fleksibilnost.

U Republici Kosovo, lokalna samouprava se zasniva na principima dobrog upravljanja, transparentnosti, supsidijarnosti, efikasnog i efektivnog pružanja usluga, uz posvećivanje posebne pažnje specifičnim potrebama i problemima nevećinskih zajednica i njihovih pripadnika¹¹. Princip lokalne autonomije je sada zamenjen principom lokalne samouprave, iz razloga što je autonomija identifikovana kao put za federalizaciju lokalnih jedinica i udaljavanje od direktnog građanskog interesa. *Lokalna samouprava na Kosovu nastoji da sprovodi u praksi sve ove principe zemalja EU, ali uz njihovo prilagođavanje postojećim okolnostima.*

Decentralizacija i reforma lokalne samouprave

Trenutno se razvojni trendovi upravljanja u svetu, razvijaju u dva različita pravca. S jedne strane, u spoljnom smislu, kreće se ka globalizaciji, dok se na drugoj strani, u unutrašnjem smislu, kreće ka lokalizaciji ili jačanju lokalne samouprave – Decentralizaciji. U ovom smislu, sve zemlje u svetu imaju izgrađene sisteme lokalne samouprave u skladu sa političkim i ekonomskim kretanjima i potrebama građana. Podizanje javnog razmišljanja i visok pritisak lokalnih zajednica za veće učešće u procesu donošenja odluka, doveli su do toga da su se lokalne vlasti direktno suočile sa novim zahtevima¹². Ispunjenje zahteva lokalne zajednice stvara potrebu za decentralizacijom uprave sa centralnih na lokalne vlasti.

Lokalne vlasti dobijaju sve veću slobodu delovanja od centralnog nivoa, i u principu imaju vlast da stvaraju sredstva iz sopstvenih prihoda, ali i da dobijaju pomoć od Vlade. U principu, razlikuju se tri osnovna koncepta decentralizacije i organizacije LV.

¹¹ Skupština Kosova: “*Ustav Republike Kosovo*”, član 123. st. 4 u ZLS, član 15.

¹² Robin Hambleton: “*Modernising Political Management in Local Governments*”, 37 URBAN STUDIES 931, 931 (2000).

- *Prvi koncept* se odnosi na vrstu decentralizacije koja je usmerena na uključivanje zajednica u upravljanje, i koja se drugačije naziva politička decentralizacija;
- *Drugi koncept* se odnosi na vrstu decentralizacije koja je usmerena na pružanje kvalitetnih usluga građanima, i koja se drugačije naziva administrativna decentralizacija, i
- *Treći koncept*, koji je spoj prva dva koncepta, i usmeren je na uključivanje zajednica i pružanje kvalitetnih usluga. Na Kosovu je pokušana primena ove vrste decentralizacije.

Često puta se dešavalo da „Decentralizacija“ kao proces i koncept možda nije pravilno shvaćena, a ponekada se pogrešno tumačila, odnosno pogrešno razumela kao krajnji cilj. Pružanje mogućnosti da sami građani preuzmu u svoje ruke sudbinu razvoja i povećanja svoje dobrobiti, u mestu u kojem žive je u potpunom skladu sa najvišim principima demokratskog upravljanja ili upravljanja sa građaninom u središtu. Decentralizacija na Kosovu je sprovedena u kontekstu razvoja i unapređenja lokalne uprave sa ciljem zadovoljenja potreba građana i pružanja što bližih i kvalitetnijih usluga (podnacionalni interes), kao i u kontekstu političkih obaveza koje je Kosovo prihvatilo i preuzelo Sveobuhvatnim sporazumom Ahtisarijevog paketa za proglašenje nezavisnosti Kosova, koji je prihvaćen, usvojen i uključen u najviša pravno-politička akta.

Reforma lokalne samouprave odnosi se na izgradnju sistema upravljanja koji, pre svega, omogućava građanima da međusobno komuniciraju, da izražavaju svoje zajedničke interese i da predstavljaju duh zajednice kojoj pripadaju. Reorganizacija sistema koji transmituje te interese, duh zajednice i njene vrednosti, bio je cilj MALS-a i Vlade Kosova. Reforma ne znači prelazak iz jednog sistema u drugi, već izgradnju, razvoj i usklađivanje zakonskih, administrativnih i ekonomskih mehanizama lokalne vlasti u cilju pravilnog zastupanja interesa i vrednosti zajednice.

Prilikom prelaska iz centralizovanog socijalističkog sistema u demokratski sistem, uporedo sa drugim sistemskim promenama izvršena je i decentralizacija jednog dela centralne vlasti koja je prenesena na lokalni nivo, i taj prenos nije sama reforma, već je važan segment reformisanog sistema. Decentralizacija omogućava primenu demokratskog sistema koji proističe iz glasova građana i funkcioniše u blizini građana radi zadovoljenja svakodnevnih potreba koje dolaze od svakog građanina i dotične zajednice. Sistem lokalne samouprave (SLS) je uspostavio zakonske i administrativne mehanizme u svrhu da se osigura da je vlast koja je izabrana slobodnim glasovima građana zaista u njihovoj funkciji.

Politička decentralizacija na Kosovu odvija se u kompleksnom političkom okruženju, u kojem se pojavljuju kako njeni zagovornici, tako i njeni protivnici. Ova vrsta decentralizacije je prvobitno bila orijentisana prevashodno na integraciju manjinskih zajednica, sa posebnim naglaskom na srpsku zajednicu, koja je iz političkih razloga

bojkotovala svaki vid saradnje sa kosovskim institucijama, uprkos tome što koristi kosovsku imovinu i budžet. Srpske političke stranke su smatrajući da proces demokratije jeste i da se razvija u opštem interesu građana, sa posebnim naglaskom na njihovoj zajednici, odlučile da podrže i da učestvuju u procesu i sarađuju sa kosovskim institucijama u osnivanju novih opština. Tadašnji razvoj okolnosti i političkog mišljenja u zemlji protiv ovog procesa, dovelo je do toga da je MALS, kao institucija koja je nosilac ovog procesa ostao bez adekvatnog oslonca i podrške. Međutim, zahvaljujući zalaganju, kontinuiranom radu, podršci Međunarodne civilne kancelarije (MCK) i međunarodne zajednice, proces je sproveden u skladu sa utvrđenim prioritetima, i pri tome je osnovano 7 novih opština, dok se opština Severna Mitrovica i dalje nalazi u procesu osnivanja.

Iz ankete koja je sprovedena sa pripadnicima srpske zajednice u Gračanici, Partešu i Novom Brdu, proizilazi da njih 78,8% podržava decentralizaciju¹³.

Kako je vreme prolazilo postalo je jasno da podrška procesu decentralizacije nije podrška takozvanim „selektivnim politikama“, već svim građanima Kosova. Politički susreti su završeni međusobnom saradnjom sa političkim predstavnicima srpske zajednice i sprovođenjem procesa u svim njegovim dimenzijama. Procesom decentralizacije srpska zajednica je u potpunosti integrisana u institucionalni socijalno-ekonomski život zemlje, osim u severnom delu Kosova. Građanima Kosova je pružena mogućnost da biraju svoje predstavnike u skupštini i opštinskim izvršnim organima. Takođe, decentralizovane su i administrativne službe, pa građani sada imaju mogućnost da dobijaju kvalitetnije i brže usluge sa centrom u zajednici.

¹³ Centar za socijalni razvoj: „Anketa sa srpskim građanima u Gračanici, Novom Brdu i Partešu“, Gračanica, 2008.

Tabela 2: Pregled sopstvenih prihoda u novim opštinama¹⁴

Komuna		Grantet	I ë hyrat vetanake	Ministritë e linjë	Donacionet	Gjithsej investimet kapitale
Graçanicë	2010	3,506,329	-	-	-	3,506,329
	2011	1,175,978	725,119	1,217,626	443,542	3,562,267
Hani i Elezit	2009	205,883	169,333	134,000	247,000	756,216
	2010	196,826	211,267	136,000	269,200	813,293
	2011	261,860	252,182	206,731	505,801	1,226,871
	2009	171,565	63,769	300,000	20,000	555,334
Junik	2010	552,946	74,406	77,000	67,000	876,431
	2011	112,057	73,860	-	37,556	653,172
KilokotVërboc	2010	110,509	-	226,383	97,960	434,852
	2011	1,147,578	-	-	77,245	1,324,873
Mamushë	2009	133,315	109,15	350,000	35,000	559,260
	2010	129,128	-	96,000	75,000	300,128
	2011	236,812	-	-	5,820	242,632
	2009	307,996	2,995	935,500	932,543	2,179,034
Novobërdë	2010	885,505	28,532	304,361	-	1,218,398
	2011	1,205,195	52,609	203,298	7,200	1,468,301
Partesh	2010	631,492	-	-	-	631,492
	2011	673,011	-	300,000	-	973,011
Ranilug	2010	691,515	-	-	8,281	712,799
	2011	406,787	-	-	26,728	433,515
Shërpelë	2009	505,122	5,405	-	-	590,606
	2010	2,515,970	12,238	97,910	781,108	3,408,256
	2011	2,060,874	68,068	779,304	46,033	2,954,278

Iako zastupljenost srpske zajednice na centralnom nivou iznosi 20%, decentralizacija se pretvara u sredstvo za rešavanje i unapređenje političke stabilnosti u zemlji. Pored toga, Vlada bi trebalo da dodeli određena dodatna ovlašćenja, kako bi se osiguralo da će srpska strana dobiti kvalitetnu samoupravu kako bi ispunila lokalne političke potrebe zajednice. Iako je Vlada Kosova učinila mnoge kompromise u prilog srpskoj zajednici, srpska strana ponovo nije zadovoljna. Kosovo putem decentralizacije pokazuje spremnost za izgradnju države, obezbeđenje stabilnosti i proširenje svog suvereniteta čak i ako se bude suočilo sa velikim izazovima. Proces decentralizacije pruža bolje mogućnosti svim zajednicama, a posebno srpskoj zajednici, koja ne živi dobro u paralelnom sistemu podržanom od strane Beograda.

Politička rešenja uvek zahtevaju i politička sredstva. Decentralizacija sa centralnog na lokalni nivo, zasnovana je na dva glavna stuba: pružanje usluga što bliže građanima i

¹⁴USAID: "Uspehi i izazovi novih opština", USAID, Priština, 2012, str. 59.

uključivanje zajednica u proces donošenja odluka, čak i onda kada nema ekonomskog opravdanja, što sistem lokalne samouprave čini veoma fleksibilnim i skupim.

Sistem lokalne samouprave je izgrađen i na osnovu opštih međunarodnih principa i trenutno se iskušava u svojoj misiji. Na osnovu do sada sprovedenih analiza, sistem lokalne samouprave je izgrađen u skladu sa međunarodnim standardima i potrebama građana Kosova, međutim potrebno je izvršiti dodatna unapređenja i prilagođavanja određenih aspekata njegovog funkcionisanja, za koje je u praksi dokazano da ne funkcionišu dobro. Unapređenja i prilagođavanja su sastavni deo sistema koji imaju za cilj razvoj lokaliteta gde deluju, a ne samog sistema. Unapređenje funkcionisanja sistema nikada se ne završava isto kao što se nikada ne završava ni zahtev za boljim životom građana.

Ovlašćenja lokalne samouprave

Procesom decentralizacije utvrđeno je više sopstvenih ovlašćenja opštine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, a ujedno su prenesena mnoga druga ovlašćenja centralnih vlasti. Sopstvena (osnovna) ovlašćenja¹⁵ su sastavni deo samog SLS-a, zbog kojih prava je sistem i uspostavljen. U uslovima različitih političkih, društvenih i ekonomskih kretanja, osnovna ovlašćenja nisu dovoljna za ispunjenje zahteva građana u zajednici i Vlada Kosova je u tom smislu prenela lokalnoj vlasti neka dodatna (proširena) ovlašćenja¹⁶, a neka druga joj je delegirala¹⁷.

Vlada je srpskoj zajednici dodelila određena ovlašćenja centralnih vlasti (CV) kako bi povećala kapacitet upravljanja za određene specifične oblasti koje je zahtevala srpska zajednica. Proširena ovlašćenja za srpsku zajednicu uticala su na stvaranje uslova za njenu integraciju u državne institucije i stvaranje stabilnog političkog okruženja i otvaranje perspektive za zajednički život.

Sistem lokalne samouprave

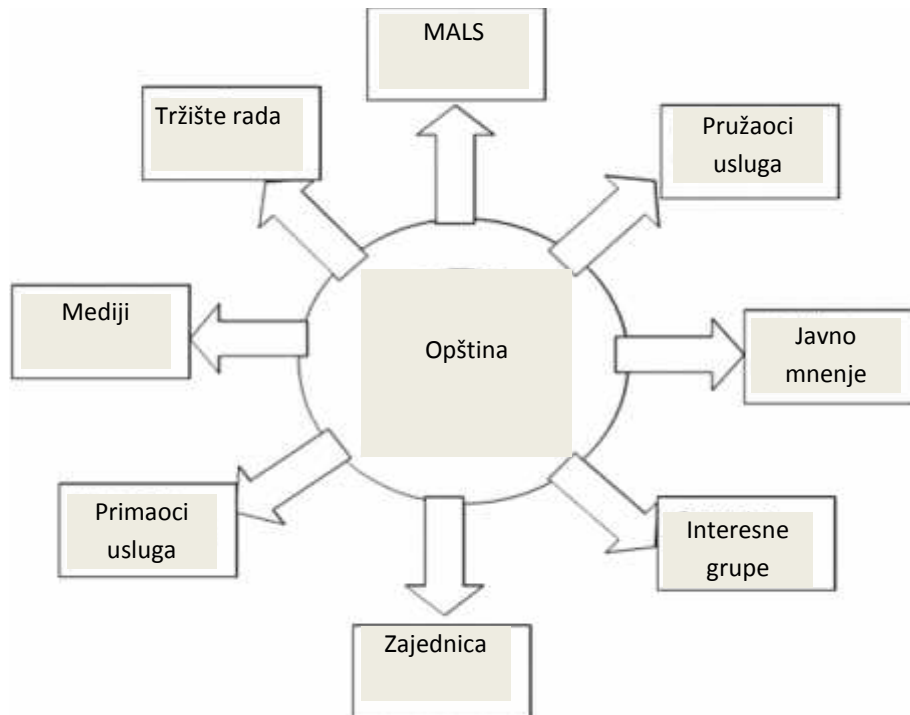
Prenos i funkcionisanje velikog dela vlasti u blizini i u službi potrebama građana nije jednostavan proces. Ovaj proces obuhvata mnoge aktere, mnoge organizacione

¹⁵ Skupština Kosova: “Zakon o lokalnoj samoupravi”, lan 17.

¹⁶ Skupština Kosova: “Zakon o lokalnoj samoupravi”, lan 19.

¹⁷ Skupština Kosova: “Zakon o lokalnoj samoupravi”, lan 18.

strukture i mnoge procese. Svi ovi segmenti (karike) se moraju organizovati na takav način da zajedno rade i funkcionišu za jednu svrhu. To da li će se postići politički cilj lokalne samouprave umnogome zavisi od izgradnje, organizacije i funkcionisanja sistema. Ako sistem ne uspeva da efikasno i efektivno služi građanima, tada treba razmotriti i preispitati šta je to što ne funkcionise u okviru sistema. Sistem samoupravljanja na Kosovu izgrađen je i funkcionise na osnovu zakonskog okvira, koji utvrđuje pravila izgradnje i funkcionisanja. Način organizacije i funkcionisanja sistema LS odrđuju potrebe građana i različitih interesnih grupa, zbog kojih sistem i postoji.



Grafikon 1. Organizacija odnosa opštine sa različitim interesnim grupama

Interesne grupe su svi oni građani ili različite grupe građana koji imaju određene interese u opštini i koji od nje zahtevaju da ih ispuni. Razlikujemo unutrašnje interesne grupe (zaposleni na različitim nivoima u opštini) i spoljne interesne grupe: videti grafikon 1. MALS je kroz zakonski okvir legitimisao potrebe interesnih grupa utvrđivanjem vrsta usluga koje će im sistem LS pružati.

SLS je izgrađen od jednog nivoa vlasti koji održava vezu funkcionisanja sa centralnim vlastima i njihovim decentralizovanim strukturama u više od jedne opštine. Sistem LS na Kosovu nije mnogo komplikovan, a njegove strukture imaju uglavnom jasne, ali i autonomne funkcije. U cilju zastupanja volje građana u upravljanju, osnovana je skupština opštine i predsednik opštine, a brojne direkcije pružaju različite administrativne, stručne i tehničke usluge građanima i različitim interesnim grupama.

Sistem LS ostvaruje prihode od raznih delatnosti interesnih grupa, ličnih poreza građana i dobija dotacije od CV, planira ih i usmerava na osnovu prioriteta u razvoj opštine i povećanje blagostanja građana.

Tab. 1. Sistem lokalne samouprave i veze sa CV

Skupština Kosova	Vlada Kosova Dekonzetracija struktura CV	Državne agencije Nezavisna tela	Javna preduzeća
	Kancelarije Agencije Centri		Regionalna javna preduzeća
Skupština opštine	Predsednik opštine Administracija Direkcija Sektori Kancelarije	Ovlašćenja: Sopstvena Delegirana Proširena	Opštinska javna preduzeća
Birači	Građani i interesne grupe	Građani (srpski građani) i interesne grupe	Građani i interesne grupe

Osnovne karakteristike sistema. Znatna autonomija LS, izražava se kroz tri vrste ovlašćenja opština, ali sa centralizovanim fiskalnim sistemom. Mešovita organizaciona struktura administracije, gde su politički predstavnici ujedno i deo civilne administracije. Ovom sistemu koji je orijentisan pre svega na političku zastupljenost zajednica i prilično autonomnom, u njegovoj biti nedostaju mehanizmi za osiguravanje potpunog uspeha. Primena dvostrukih političkih kriterijuma u delegiranju ovlašćenja za samo jednu političku zajednicu i primena istih profesionalnih kriterijuma za sve opštine. Nadzorni mehanizmi povećavaju stepen autonomije i političke zastupljenosti i u isto vreme čine ovaj sistem sporijim u njegovoj efikasnosti i efektivnosti.

ORGANIZACIJA LOKALNE VLASTI

Organizacija lokalne vlasti (LV) na Kosovu povezana je sa trećim konceptom LS (videti gore o konceptima LS), odnosno sa uključivanjem zajednica i pružanjem kvalitetnih usluga. Organizacija nivoa LV postojala je i pre 1999. godine, prema socijalističkom sistemu. Posle 1999. godine, kao rezultat dolaska Kosova pod međunarodni protektorat, postavljaju se osnove demokratske organizacije LV, u duhu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Ovaj proces je prvobitno regulisan Uredbom UNMIK-a br. 2000/45, zatim Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, a trenutno se organizacija lokalne samouprave reguliše Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o administrativnim granicama opština, Zakonom o međuopštinskoj saradnji i Zakonom o finansijama lokalne samouprave.

Čitav proces reorganizacije LV na Kosovu nazvan je reforma lokalne vlasti. Reforma lokalne vlasti je imala za cilj da kroz decentralizaciju uključi građane, preduzeća i zajednice u proces donošenja odluka i stvaranje internih mehanizama za sprovođenje politika i odluka u njihovoj službi. Radi brže integracije zajednica u sistem lokalne samouprave izgrađena je jedna vrsta asimetrične organizacije, gde se srpskoj zajednici daju dodatna ovlašćenja za razliku od drugih etničkih grupa. Međutim, glavni cilj reforme bila je organizacija LV sa građaninom u centru i u službi građana.

Državna uprava je organizovana u dva nivoa: nivo centralne vlasti (CN) i nivo lokalne vlasti (LV). Centralna uprava razvija i sprovodi državne politike za razvoj i odbranu zemlje, dok lokalna samouprava sprovodi politike centralnog nivoa i one lokalne u službi svojih građana. Organizacija LV obuhvata: teritorijalnu organizaciju opština, organizaciju LV u opštini i međuopštinsku, regionalnu i prekograničnu saradnju.

Teritorijalna organizacija opština

Republika Kosovo se prostire na površini od 10908 km², i podeljena je na 38 administrativnih jedinica, odnosno 38 opština, koje se prostiru i deluju u specifičnim teritorijalnim uslovima. Opštine su prvobitno osnovane Uredbom UNMIK-a 2000/43, u 2000. godini, kada je Kosovo bilo pod upravom UNMIK-a. Teritorijalna organizacija i utvrđivanje administrativnih granica opština su danas uređeni Zakonom o administrativnim granicama opština.

U periodu od 2008. do 2012. godine osnovano je 7 novih opština, a jedna opština, opština Severna Mitrovica je u procesu osnivanja. Dve opštine u Mitrovici će, za razliku od ostalih opština, uspostaviti Funkcionalni zajednički odbor, sastavljen od 11 članova, od

kojih je 1 iz međunarodne zajednice, koji je i predsednik odbora i od 5 članova iz svake opštine.

Teritorijalna organizacija opština je promenljiva. Važeći zakoni stvaraju mogućnost pomeranja granica između opština i odvajanje ili spajanje njihovih teritorijalnih delova. Na ovaj način, odvajanjem teritorija postojećih opština i njihovim spajanjem, osnovane su nove opštine u Republici Kosovo, i to: Gračanica, Parteš, Ranilug, Klokot, Đeneral Janković (Elez Han), Mamuša i Junik. Osnivanje novih opština izvršeno je na račun teritorija opština: Priština, Lipljan, Kosovo Polje, Kamenica, Novo Brdo, Gnjilane, Vitina, Kačanik, Prizren, Suva Reka, Orahovac, Dečani i Đakovica. Nove opštine su dobile 265,4 km² teritorije postojećih opština ili 2% teritorije Kosova.

Osnovni kriterijumi za osnivanje novih opština ili reorganizaciju postojećih opština su: konsultacija sa građanima, lakši pristup građana uslugama, ekonomska stabilnost, princip supsidijarnosti i vršenje ovlašćenja. Poseban kriterijum je konsultacija najmanje 75% nevećinske zajednice, kada je ova zajednica koncentrisana sa populacijom od najmanje 5.000 stanovnika. Pravo na referendum, utvrđeno članom 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, nije utvrđeno kao kriterijum u našoj zemlji. Konsultacija nije izvodljiv oblik odlučivanja o najvažnijim pitanjima, kao što su izmena granica opština i osnivanje novih opština. Takođe, princip efikasnosti novog entiteta (opštine), prema EPLS, zamenjen je kriterijumom najboljeg vršenja ovlašćenja. Međutim, prilikom osnivanja novih opština princip ekonomske stabilnosti je samo delimično poštovan.

Teritorija opština

Veličina površine opština kreće se od 633 km² (Podujevo), najveća do 23 km² (Klokot), najmanja. *Prosečna veličina je 282,7 km²*. Najveća opština pokriva 6% teritorije Kosova, dok najmanja opština pokriva 0,23% teritorije. Tako 57% opština ima teritoriju veću od prosečne teritorije u zemlji, odnosno veću od 282,7 km², dok 43% opština ima teritoriju manju od proseka u zemlji.

Osam opština ima manje od 1% teritorije Kosova. To znači da na Kosovu dominiraju velike opštine.

Imamo 34 naselja (sela) koja imaju više od 3.300 stanovnika, od kojih 8 naselja ima više od 5.000 stanovnika. U 13 opština ima od 1 – 3 naselja sa više od 3.300 stanovnika, dok Uroševac i Prizren imaju 5 – 6 naselja sa 3.410 – 9.398 stanovnika¹⁸. U ove dve opštine je počeo proces dekoncentracije urbanizacije. Četiri opštine imaju minimalan broj naselja: opština Mamuša ima samo 1 naselje, Junik ima 2 naselja, Parteš 3 naselja i Klokot 4 naselja. Prirodna bogatstva, isto kao ni broj stanovnika, nisu ravnomerno raspoređena

¹⁸ SAK: “Stanovništvo prema polu, etni koj pripadnosti i mestu“, Priština, 2012

na celoj teritoriji Kosova, tako da neke opštine imaju veći prirodni ekonomski potencijal od drugih opština.

Stanovništvo

Broj stanovnika je osnovni kriterijum za osnivanje opština. Na osnovu broja stanovnika, opštine se mogu svrstati u četiri (4) glavne grupe: prva grupa, opštine sa više od 60.000 stanovnika, druga grupa, opštine sa više od 30.000 stanovnika, treća grupa, opštine sa više od 5.000 stanovnika i četvrta grupa, opštine sa manje od 5.000 stanovnika.

Prva grupa sa više od 60.000 stanovnika			Druga grupa sa više od 30.000 stanovnika		
Br.	Opština	Broj stanovnika	Br.	Opština	Broj stanovnika
1	Priština	198897	10	Suva Reka	59722
2	Prizren	177781	11	Glogovac	58531
3	Uroševac	108610	12	Lipljan	57605
4	Peć	96450	13	Orahovac	56208
5	Đakovica	94556	14	Mališevo	54613
6	Gnjilane	90178	15	Srbica	50858
7	Podujevo	88499	16	Vitina	46987
8	Mitrovica	71909	17	Dečani	40019
9	Vučitrn	69870	18	Istok	39289
			19	Klina	38496
			20	Kamenica	36085
			21	Kosovo Polje	34827
			22	Dragaš	33997
			23	Kačanik	33409
Treća grupa + 5000 stanovnika			Četvrta grupa - 5000 stanovnika		
24	Štimlje	27324	32	Ranilug	3866
25	Obilić	21549	33	Klokot	2556
26	Gračanica	10675	34	Parteš	1787
27	Đeneral Janković (Elez Han)	9403			
28	Štrpce	6949			
29	Novo Brdo	6729			
30	Junik	6084			
31	Mamuša	5507			

Tab. 2. Broj stanovnika u opštinama prema popisu iz 2011. godine

Ova tabela pokazuje da 26% (1/4) stanovništva živi u 9 najvećih opština, da samo 3 opštine imaju više od 100.000 stanovnika, da najveći broj stanovnika ili 44% živi u 15 srednjih opština i da 30% stanovništva živi u 10 malih opština (manje od 30.000 stanovnika, od kojih 3 imaju manje od 5.000 stanovnika). Na osnovu poslednjeg popisa

stanovništva, primećuje se smanjenje broja stanovnika u opštinama, što je najizraženije u Prištini i u novim opštinama¹⁹. Dok prema teritoriji dominiraju velike opštine, na Kosovu prema broju stanovnika dominiraju srednje opštine.

Prirodno bogatstvo

Opštine se nalaze u pojasu srednje geografske širine, sa nadmorskom visinom od 265 m (Vrbnica) do 2.656 m (Vrh Đeravica na Prokletijama). Na ovoj površini leži veliko nadzemno bogatstvo, kao i dragoceno podzemno bogatstvo, koja nisu ravnomerno raspoređena prema granicama opština. Pojedine opštine imaju veći prirodni ekonomski potencijal, dok je taj potencijal u nekim drugim opštinama manji.

Glavna nadzemna bogatstva su: vazduh, voda, zemljište i šume, koja stvaraju elementarnu životnu sredinu za građane opština. *Kvalitet vazduha i vode* je različit za građane različitih opština. Stanovnici opština koje se nalaze u basenu lignita, u kosovskoj ravnici izloženi su većoj zagađenosti vazduha i kao posledica, zajedno sa vazduhom udišu i različite otrovne gasove, štetne za organizam. Glavni izvor čistog vazduha su zelene površine. Održavana zelena površina je uglavnom u nadležnosti opština. Kvalitet vazduha, kao osnovnog bogatstva, koji direktno utiče na zdravlje stanovnika opštine, zavisi od rezultata lokalne uprave u povećanju površina sa sadnicama i očuvanju životne sredine.

Podzemno bogatstvo. Deli se u dve glavne kategorije: metalične i nemetalne rude magmatskog porekla i energetske bogatstvo, kao što su lignit i nafta. Podzemno bogatstvo je lokalizovano uglavnom u kosovskoj ravnici, a nadzemno vodno bogatstvo u Dukađinskoj ravnici. Podzemno bogatstvo, kao i ono nadzemno stvaraju potencijal za ekonomski razvoj dotičnih opština. U procesu osnivanja opština, ekonomska stabilnost opština predstavlja osnovni princip prema EPLS. Podzemno bogatstvo je državno bogatstvo i opština nema ovlašćenja da upravlja njime. Opština naplaćuje godišnju naknadu od preduzeća koja posluju u toj opštini, a jedan broj stanovnika dobija posao u tim preduzećima, što predstavlja prioritet opštine. Problem je taj što se ta naknada dotičnim opštinama ne dodeljuje pravilno od strane CV.

Organizacija opština

Opština, kao osnovna jedinica lokalne samouprave predstavlja administrativno-teritorijalno jedinstvo i zajednicu stanovnika. Ona se sastoji od dva glavna organa: skupštine opštine i predsednika opštine. Način organizacije ova dva organa omogućava

¹⁹ MALS - Analiza: "Popis stanovnika i lokalna samouprava", Priština, 2012, str. 13.

međusobno komplementarno funkcionisanje, i oba organa se biraju neposredno glasovima građana.

Lokalni izbori

Izborni sistem se rukovodi demokratskim principima, po kojima građanin ima pravo da bira i da bude biran, da slobodno glasa, tajnim glasanjem i da njegov glas bude siguran, direktan i ravnopravan. Politički subjekti i nezavisni kandidati imaju mogućnost da organizuju predizbornu kampanju u optimalnom vremenu radi predstavljanja svog programa.

Izborni sistem je proporcionalan i otvoren, što znači da se članovi skupštine opštine biraju na osnovu otvorenih lista, u kojima građanin ima mogućnost da glasa za svog preferiranog kandidata. Kako bi se izbegla bilo kakva nepravilnost, liste moraju biti sertifikovane od strane Centralne izborne komisije (CIK). Opština predstavlja jednu izbornu jedinicu. Broj članova skupštine određuje se na osnovu broja stanovnika prema standardnoj formuli. U skupštini se mora osigurati učešće manje zastupljenog pola od najmanje 30% članova skupštine. Izborni sistem omogućava pravo žalbe svima onima koji tvrde da je njihov glas zloupotrebljen. Skupština opštine se konstituše nakon potvrđivanja izbornih rezultata od strane CIK.

Skupština opštine

Skupština opštine se sastoji od svojih članova koje neposredno biraju građani te opštine, sa četvorogodišnjim mandatom. Zastupljenost građana zasnovana je na formuli koja obezbeđuje građanima zastupljenost u donošenju odluka. Na čelu skupštine nalazi se predsedavajući skupštine, za razliku od UNMIK uredbi prema kojima je na čelu skupštine bio predsednik opštine. Sada skupština ima samo dva stalna odbora, dok je prema Uredbi 2007/30 imala 7 stalnih odbora. Ostali odbori se osnivaju po potrebi i privremenog su karaktera. Odbori pomažu skupštini u poboljšanju njenog profesionalnog rada i imaju iste funkcije u svakoj opštini. Međunarodna iskustva govore o njihovim različitim nazivima i broju, s tim što njihov prosečan broj iznosi pet, a njihove funkcije su različite u zavisnosti od specifičnosti opština.

Tab. 3. Organizacija skupštine opštine na osnovu internih kriterijuma

Organizaciona struktura	Uredba 2000/45	Uredba 2007/30	Zakon o LS/2008
Izbor članova skupštine	<i>Prosečno 1100 građana zastupa 1 član u skupštini</i>	<i>Prosečno 1100 građana zastupa 1 član u skupštini</i>	<i>Prosečno 1100 građana zastupa 1 član u skupštini</i>
Ovlašćenja	<i>Usvajanje akata</i>	<i>Usvajanje akata</i>	<i>Usvajanje akata</i>

skupštine	<i>opšteg karaktera</i>	<i>opšteg karaktera</i>	<i>opšteg karaktera</i>
Predsedavajući skupštine	<i>Predsednik opštine</i>	<i>Predsednik opštine</i>	<i>Predsedavajući skupštine</i>
Zamenik predsedavajućeg skupštine	<i>Zamenik predsedavajućeg</i>	<i>Provi zamenik predsedavajućeg i drugi zamenik predsedavajućeg</i>	<i>Zamenik predsedavajućeg za zajednice</i>
Stalni odbori skupštine	<i>3 stalna odbora</i>	<i>7 stalnih odbora</i>	<i>2 stalna odbora</i>

Rad skupštine je uglavnom u funkciji onoga zbog čega je osnovana. Skupština se sastoji od predstavnika političkih subjekata gde odlučuje većina. U slučajevima kada politički subjekat ne ostvari potrebnu većinu u skupštini, postoji mogućnost stvaranja koalicija sa drugim političkim subjektima i na taj način se ispunjava osnovni princip odlučivanja većine. Opozicija u većini slučajeva obavlja svoju funkciju u ispravljanju rada pozicije u skupštini. Ne primećuje se da opozicija igra proaktivnu ulogu sa alternativnim predlozima za rešavanje problema i razvoj opštine. Sistem glasanja prostom većinom i kvalifikovanom većinom, omogućava usvajanje opštinskih akata u skladu sa principom validnosti i zakonitosti. Skupština usvaja opštinska akta, finansijske i razvojne planove, izveštaje o radu i druga dokumenta od značaja za opšti interes opštine, na predlog izvršnih opštinskih organa. Transparentnost rada skupština povećana je emitovanjem skupštinskih sednica u sredstvima informisanja.

Predsednik opštine

Predsednik opštine je glavni izvršni autoritet u opštini. Prelazak izbora predsednika od strane zastupnika građana u skupštini u neposredan izbor od strane građana te opštine, povećao je njegova/njena ovlašćenja i odgovornosti u zastupanju i upravljanju opštinom. Predsednik preuzima sva izvršna ovlašćenja u opštini, imenuje svoje zamenike i direktore direkcija opštinske uprave. Predsednik utvrđuje politike, organizuje i rukovodi radom opštine, upravlja budžetom i nadzire rad opštine, ali nema jasne mehanizme polaganja računa. U organizacionom smislu, predsednik opštine kao organ ima mešovitu organizacionu strukturu, politički imenovanih lica i civilnih službenika.

U svrhu vršenja svih ovih ovlašćenja, predsednik osniva različite kancelarije za administrativne poslove. Opisom proširenih ovlašćenja i načinom izbora predsednika, ide se više u pravcu samostalnog organa, nego u pravcu organa lokalne samouprave. Shodno tome, predsednik preuzima i ulogu nadgledanja sprovođenja odluka skupštine opštine, budući da je on glavni i odgovorni za rad skupštine i sprovođenje skupštinskih

akata. U organizacionom smislu, predsednik nema funkcionalne konflikte sa skupštinom opštine.

Opštinska uprava

Opštinska uprava je izgrađena i organizovana u direkcijama, kojima rukovode direktori imenovani od strane predsednika opštine²⁰. U svakoj direkciji rade civilni službenici, koji se biraju na osnovu konkursa. Opštinska uprava se sastoji od političke komponente, direktora i od civilne komponente. Šef osoblja nema jasnu poziciju. Direktori direkcija su prethodno bili civilni službenici, a celom administracijom je upravljao izvršni direktor, koji je takođe bio civilni službenik, ali izabran od strane skupštine opštine.

Iako opštine imaju ista ovlašćenja i odgovornosti, one imaju različiti broj direkcija. Ukupan broj opštinskih direkcija na nivou zemlje iznosi 318, a njihov prosečan broj je 9. Najveći broj direkcija imaju Mitrovica i Peć (14), a najmanji broj direkcija imaju Klokot (5) i Mamuša (6). Nazivi direkcija se razlikuju od opštine do opštine. Direkcije koje u većini opština imaju istu organizaciju i naziv su: Direkcija za zdravstvo i socijalnu zaštitu (u 31 opštini), Direkcija za obrazovanje i Direkcija za omladinu, kulturu i sport (u 25 opština), Direkcija za inspeksijske poslove i Direkcija za administraciju (u 20 opština), dok ostale direkcije imaju različite nazive u većini opština. Različiti nazivi direkcija često prouzrokuju probleme u komunikaciji i prikupljanju, obradi i čuvanju podataka u standardnoj formi.

U skladu sa ovlašćenjima koje ima opština, delegiranim i proširenim ovlašćenjima, opštinska administracija pruža različite vrste usluga. Opštine su za usluge slične prirode organizovale odgovarajuće direkcije, kojih ima najviše 14, a najmanje 5. Ne postoji standard koje se službe organizuju u odgovarajuće direkcije. To ukazuje na otvoreni sistem organizacije administracije, koji sprečava opštine da lakše koordiniraju zajedničke usluge. Sa ciljem da proceni kako LV pruža ove usluge građanima, MALS je razvio 95 pokazatelja za 15 oblasti usluga i organizuje ankete sa građanima u svrhu procene nivoa njihovog zadovoljstva.

U opštinskoj upravi, pored direkcija postoje i različite kancelarije koje su povezane sa radom predsednika ili sa različitim direkcijama. Ukupan broj kancelarija na nivou zemlje je 137, a prosečan broj kancelarija po jednoj opštini iznosi 4. Najveći broj kancelarija imaju Podujevo i Peć, a 8 opština nemaju ovakve kancelarije. U većini slučajeva, kancelarije su osnovane administrativnim uputstvom resornih ministarstava ili pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji opštine.

²⁰Skupština Kosova: “*Zakon o lokalnoj samoupravi*”, član 62. st. 62.1 i 62.2.

U opštinskoj upravi rade uglavnom civilni službenici, koji zasnivaju svoj radni odnos, prava i dužnosti na osnovu Zakona o civilnoj službi. Broj zaposlenih u opštinama utvrđen je Odlukom Vlade br. 10/46. Ovaj broj je utvrđen po dva osnova: zagarantovani broj od 55 zaposlenih i dodatni broj na osnovu broja stanovnika u opštini. Opštinama sa više od 100.000 stanovnika pripada 1 službenik na 750 stanovnika, dok opštinama sa manje od 100.000 stanovnika pripada 1 službenik na 620 stanovnika. Na osnovu novog popisa stanovništva broj zaposlenih će se promeniti.

Opštine formalno imaju sva prava u zapošljavanju i upravljanju u javnim sektorima, ali primećuje se indirektna mogućnost uticaja resornih ministarstava putem zajedničkih izvršnih odbora javnih institucija, kao u obrazovanju, zdravstvu, itd.

PRUŽANJE USLUGA

Glavna funkcija sistema LS na Kosovu orijentisana je ka pružanju što kvalitetnijih usluga. Usluge uspostavljaju vezu između LV i građana i u isto vreme, LV održava vezu i sa CV. Lokalna uprava na Kosovu je za pružanje usluga angažovala 6.224 zaposlenih, koji imaju kapacitete srednjeg nivoa za ispunjenje zahteva zainteresovanih strana²¹. Usluge su proizvodi koje opština pruža svojim građanima na osnovu utvrđenih potreba i zahteva i sankcionisani su administrativnim i zakonskim aktima.

Usluge koje pruža opština

Na osnovu procene potreba građana, različitih interesnih grupa i zajednica, MALS je zakonskim okvirom i drugim administrativnim dokumentima utvrdio glavne oblasti u kojima opštine pružaju usluge građanima i interesnim grupama. Komunalne usluge su podeljene u tri kategorije:

- Osnovne usluge;
- Prenesene usluge, i
- Specijalizovane usluge.

Mnoge evropske zemlje su prešle na pružanje integrisanih usluga.

Osnovne usluge

Na osnovu sprovedenih analiza i procena, identifikovane su osnovne oblasti za koje građani imaju primarnu potrebu da im opština pruža usluge. Osnovne oblasti pružanja usluga povezane su sa punim pravom opštine za pružanje ovih usluga (sopstvena ovlašćenja). Glavne oblasti osnovnih komunalnih usluga možete pogledati u tabeli koja sledi.

²¹ MALS: "Izveštaj o proceni kapaciteta u opštinama", Priština, 2011.

Tab. 4. Lista osnovnih usluga

Osnovne usluge	
1. Stvaranje uslova za lokalni ekonomski razvoj	9. Pružanje javnog stanovanja građanima
2. Stvaranje uslova za urbane i ruralne sredine	10. Adrese, imenovanjem ulica, trgova i javnih mesta
3. Pružanje podrške građanima u planiranom korišćenju zemljišta i razvoju poljoprivrede	11. Promovisanje i zaštita ljudskih prava
4. Stvaranje uslova za izgradnju naselja, u skladu sa građevinskim standardima	12. Licenciranje javnih usluga, kao što su: kulturne aktivnosti, stanovanje, pijace, prehrana, javni prevoz
5. Stvaranje i zaštitu zdrave životne sredine za građane	13. Održavanje javnih površina
6. Pružanje javnih i komunalnih usluga	14. Pružanje primarne zdravstvene zaštite i javnog zdravstva
7. Pružanje pomoći u lokalnim vanrednim situacijama	15. Promovisanje i razvoj turizma i kulture
8. Pružanje javnog predškolskog, osnovnog, nižeg srednjeg i višeg srednjeg obrazovanja	16. Pružanje socijalnih usluga

Ovo su usluge za koje opština ima osnovnu obavezu da ih pruža građanima na osnovu svog osnivačkog akta. U okviru svake od ovih oblasti građanima se pruža veliki broj specifičnih usluga.

Administrativne usluge

Administrativne usluge su jedne od glavnih usluga koje pruža opština. Opštine su angažovale najveći broj LJR u pružanju ove usluge. Opštine i MALS su izgradili novu infrastrukturu, računarske programe (IT) i obučile LJR u cilju povećanja kapaciteta za pružanje kvalitetnih administrativnih usluga. Trenutno se izvodi digitalizacija pružanja usluga, a procedure se pojednostavljaju i čekanja građana skraćuju. MALS je izvršio procenu učinka opština u pružanju ovih usluga, a istovremeno je izmerio i zadovoljstvo građana.

Upravljanje lokalnim finansijama

Opštine, uporedo sa pravom na vršenje ovlašćenja imaju pravo i da poseduju dovoljno finansijskih resursa, kao i da samostalno upravljaju njima u skladu sa važećim zakonima²². Opštine imaju pravo da upravljaju svojom opštinskom imovinom i da ostvaruju sopstvene prihode. Opštinski budžet proističe iz sopstvenih prihoda opština,

²² Skupština Kosova: "Zakon o finansijama lokalne samouprave", Priština, 2009.

državnih dotacija i različitih donacija. Budžetska struktura se pak sastoji od tri glavne komponente: plate i dnevnice, roba i usluge i kapitalni troškovi. Struktura finansijskog sistema određuje orijentaciju sistema samouprave. Opština u zavisnosti od ovlašćenja koja vrši, dobija²³:

- Opšte dotacije;
- Dotacije za proširena ovlašćenja;
- Transfere za delegirana ovlašćenja;
- Vanredne dotacije;
- Finansijsku pomoć od Srbije (za srpsku zajednicu)
- Prihode od opštinskih pozajmica.

Lokalni ekonomski razvoj

Kosovo je 1950. godine bilo tipično agrarno mesto (70% BDP-a poticalo je od kooperativne poljoprivrede), a sada se transformisalo u zemlju u kojoj dominira tržišna ekonomija sa velikim učešćem privatnog biznisa (51% BDP-a)²⁴. Organizacija privrednog sektora u opštini uređena je zakonskim okvirom koji građanima omogućava da se organizuju u različitim poslovnim delatnostima. Do sada nemamo procenu ekonomskog razvoja opština. Procena ove oblasti sprovodi se putem indirektnih ekonomskih pokazatelja, kao što su broj preduzeća koja posluju u opštini, broj nezaposlenih, nivo finansiranja u ovoj oblasti, itd.

Opštine su dobile ovlašćenja za licenciranje preduzeća. Njihov broj i vrste se iz godine u godinu povećavaju. Glavne vrste poslovnih aktivnosti u opštinama RK su: *individualna preduzeća, ortačka društva, društva sa ograničenom odgovornošću, ograničena ortačka društva, akcionarska društva, strane kompanije, društvena preduzeća, javna preduzeća, poljoprivredne zadruge i organizacije koje su pod upravom KPA*. Ukupan broj poslovnih delatnosti u opštinama iznosi 123.151 od kojih su njih 108.725 ili 88.3% individualna preduzeća, 9.730 ili 8% društva sa ograničenom odgovornošću, a stranih kompanija ima 614 ili 0,5%. Prosečan broj poslovnih delatnosti u opštinama iznosi 4.105, sa prosečnim rastom od 994 preduzeća godišnje. Samo 7 opština ima broj biznisa koji je veći od prosečnog broja, od kojih Priština ima najviše ili 30.498 preduzeća, dok 23 opštine ili njih 77% ima manji broj biznisa od prosečnog broja u zemlji.

Opštine su uspele da stvore relativno povoljno okruženje za investicije, i uslove za pružanje podrške malim i srednjim preduzećima (108.725), podsticanje novih preduzeća, privlačenje domaćih i stranih investicija (614 stranih kompanija), unapređenje fizičke infrastrukture, pružanje hitne ili privremene pomoći biznisima, itd.

²³ Skupština Kosova: "Zakon o finansijama lokalne samouprave", Priština, 2009, član 7.

²⁴ MTI: "Srednjoročna razvojna strategija Kosova" 2004 – 2008.

Javni prevoz

Javni prevoz je veoma važan deo ekonomskog razvoja jedne opštine ili zemlje. Opštine imaju obavezu da upravljaju javnim prevozom građana. Usluga javnog prevoza je prilično specifična i kompleksna i zahteva ljudske kapacitete visokog nivoa za upravljanje ovom vrstom usluge.

Javni prevoz obuhvata nivo pokrivenosti i blagovremen i siguran prevoz građana. Opštine uglavnom imaju planove za regulisanje javnog prevoza, a prevoz građana obavljaju uglavnom licencirane kompanije. Kada se uporede podaci sa 2009. godinom, možemo zaključiti da imamo povećanje kapaciteta u ovoj oblasti. Kao problem i dalje ostaje rad nelicenciranih kompanija.

Uslovi u urbanim i ruralnim područjima

Osnovni cilj funkcionisanja LS jeste poboljšanje uslova života građana u urbanim i ruralnim područjima njihovih opština. Opštine su u ovom pravcu zabeležile značajne rezultate, ali je ostalo još mnogo toga da se uradi. Opštine su zajedno sa MALS-om i različitim donatorima investirale u uređenje puteva, trotoara, javne rasvete i javnih parkinga.

Merenja i procene obavljani od strane MALS-a i USAID-a pokazuju da imamo poboljšanje u uređenju puteva u periodu 2010 - 2012 za 16%, a najvažnije je to što je zadovoljstvo građana veće od zvaničnih procena MALS-a. Putevi dobro funkcionišu.

Upravljanje zemljištem i razvoj poljoprivrede

Zemljište je kao opštinska imovina podeljeno u tri grupe: poljoprivredno zemljište sa 53%, šumsko zemljište sa 42% i drugo neobrađeno i zemljište na kojem su izgrađena naselja sa 5%. Kosovo trenutno ima 195.348 ha obradivog zemljišta. Poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu iznosi 88,6%, a preostali deo je u vlasništvu društvenih preduzeća. Procenjuje se da površina zemljišta po glavi stanovnika iznosi oko 0,15-0,18 ha. Na osnovu statističkih podataka prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva iznosi 2,2 - 2,4 ha, podeljena u 6 - 8 parcela²⁵. Na ovim površinama se sadi najviše pšenica - 40%, zatim kukuruz - 25%, povrće - 8%, itd.²⁶. Prosečan broj hektara po opštini na nivou zemlje iznosi 5.581 ha. Većina opština ili njih 54% imaju više hektara poljoprivrednog zemljišta od proseka u zemlji. Podujevo ima najviše poljoprivrednog zemljišta - 16.380 ha, za kojim sledi Srbica sa 16.000 ha, itd. Kosovo i dalje nema stabilne mehanizme za

²⁵ MŽSPP: "Stanje životne sredine na Kosovu", Priština, 2004, str. 25.

²⁶ MPRR: "Poljoprivredna proizvodnja po opštinama izražena u hektarima", Priština, 2012.

upravljanje zemljištem i to je dovelo do problema u njegovom korišćenju prema nameni i do njegovog stalnog smanjivanja.

Trenutno postoje četiri glavna izazova sa kojima se suočava poljoprivredni sektor na Kosovu²⁷:

- *Promena namene poljoprivrednog zemljišta* je jedna od najozbiljnijih pretnji za budućnost poljoprivrede na Kosovu. Procenjuje se da je više od 1.000 hektara godišnje preimenovano iz poljoprivrednog u građevinsko zemljište, a sada je ta brojka mnogo veća.
- *Rascepanost parcela* je još jedan od velikih problema, jer je ukupna površina po domaćinstvu podeljena na veliki broj parcela koje često predstavljaju donju granicu ekonomske opravdanosti njihove obrade.
- *Industrijsko zagađenje* koje dolazi iz kompleksa "TREPČA", termoelektrana "Obilić", ali i drugih manjih zagađivača, predstavlja ozbiljnu pretnju za poljoprivredu na Kosovu.
- *Zagađenje vode i tla* koje dolazi sa deponija otpada, takođe predstavlja ekološki problem sa direktnom implikacijom na razvoj poljoprivrede na Kosovu.

Zaštita šuma je usluga koju je centralni nivo delegirao opštinama. Postojeći sistem zaštite šuma regulisan je ZLS-om²⁸ i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o odbrani Kosova²⁹. Šumsko zemljište pokriva 42% teritorije Kosova³⁰. Šume su izvor ekonomskog razvoja i poboljšanja kvaliteta života građana jer apsorbiraju CO₂ i obogaćuju vazduh sa O₂. Šumsko zemljište koje je u državnom vlasništvu obuhvata 40% šumske površine, privatne šume 38% a 26% je u nedefinisanoj vlasništvu. Opštine su dužne da unapređuju životnu sredinu i opštinsku imovinu uz obnavljanje, održavanje i profesionalno upravljanje šumama. Opštine izdaju dozvole za seču drvne mase u skladu sa standardima utvrđenim od strane Kosovske agencije za šume (KAŠ). Opštine od ove delatnosti ostvaruju sopstvene prihode u iznosu od 30% od ukupne prodaje drvne mase.

Pošumljavanje. U periodu 1999 – 2002 pošumljeno je 1.988 ha, dok je u toku 2003. godine pošumljeno 351 ha. Pošumljavanje površina je mnogo manje od seče drva. Prema MPŠRR – Kosovska agencija za šume, godišnje se poseče 185.890 kubnih metara tehničkog i ogrevnog drveta. Prema istom izvoru, u 2001. godini posečeno je 30.195 metara kubnih tehničkog drveta i 145.695 metara kubnih ogrevnog drveta. Računa se da toliko iznosi i količina nezakonito posečenog drveta. Na osnovu izveštaja Kosovske agencije za šume za 2013. godinu, evidentirano je 10.471m³ samo ilegalno posečenog

²⁷ MŽSPP: "Stanje životne sredine na Kosovu", Priština, 2004, str. 25.

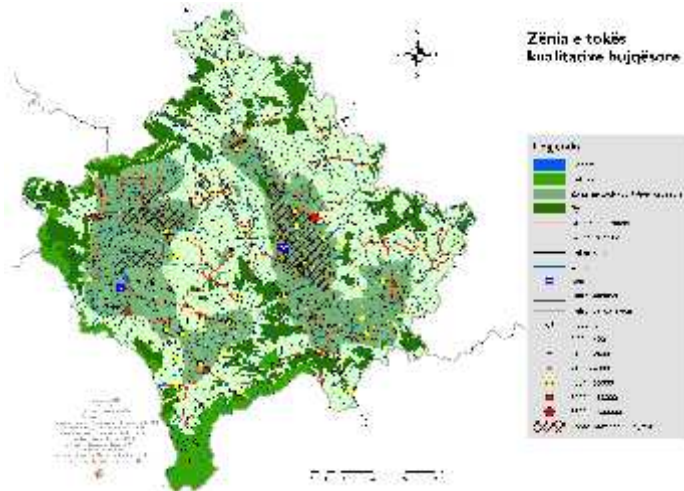
²⁸ MALS: "Zakon o lokalnoj upravi", Priština 2008, član 18.

²⁹ Skupština Kosova: "Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti na Kosovu", Priština, 2003.

³⁰ MŽSPP: "Prostorni plan Kosova", Priština, 2010, str. 48.

drveta, što izraženo u finansijskoj vrednosti iznosi 1.713.132,00 €, zbog čega je u nadležnim sudovima podneseno 5.421 prijava od kojih je rešeno samo 56 slučajeva.

Karta 2. Zauzimanje poljoprivrednog zemljišta³¹



Opština je dužna da organizuje zaštitu od nekontrolisane seče šuma preko čuvara šuma. Novim zakonom su poboljšani uslovi za zaštitu šuma. Dok je ranije 1 osoba bila odgovorna za 1.500 – 2.500 hektara šume, sada je 1 osoba odgovorna samo za 1.000 hektara.

Opštine najveći problem imaju u funkcionisanju zaštite šuma. Skoro nijedna opština nema

budžetska sredstva za angažovanje dovoljnog broja zaposlenih u skladu sa utvrđenim standardima. CV zajedno sa delegiranjem ovlašćenja opštinama nije prenela i odgovarajuće kapacitete. Šume se uništavaju, opštinska ekonomija se smanjuje, životna sredina se degradira, količina akumulirane vode se smanjuje i povećava se opasnost od periodičnih poplava.

Sistem zaštićenih područja na Kosovu pokriva površinu od 46.000 ha ili 4,27% njegove teritorije. Ovaj sistem zaštićenih područja čine 1 nacionalni park, 11 prirodnih rezervata, 37 prirodnih spomenika i 2 zaštićena pejzaža³².

Javna imovina. Upravljanje javnom imovinom predstavlja kompleksnu aktivnost koja u sebi sadrži mnoge faktore i kao takvo i dalje ima znatne probleme. Tako 25% ispitanika u opštinama smatra da opština nema potpunu evidenciju javne imovine i da se opštinskom javnom imovinom upravlja na neefikasan način. Opština ima bazu podataka o opštinskoj javnoj imovini koja se koristi *ad hoc* i ne ažurira se redovno. MALS je nadležnosti opština razjasnio Zakonom o dodeli zemljišta na korišćenje. Na osnovu sprovedenih analiza, većina povreda koje su učinile opštine odnose se na imovinu i prenamenu poljoprivrednog zemljišta u građevinsko zemljište. U tom aspektu *se pojavio problem sa nedostatkom opštinske imovine u urbanim naseljima.*

³¹ MŽSPP: “Prostorni plan Kosova”, Priština, 2010, str. 48.

³² MŽSPP: “Stanje životne sredine na Kosovu”, Priština, 2004, str. 54.

Primena građevinskih standarda

Jedno od glavnih merenja efikasnosti, dobrog ili lošeg rada opštine predstavlja urbanizam. Profesionalni kapaciteti osoblja koje radi u sektoru urbanizma i posedovanje brojnih propisa koje opštine moraju imati u sektoru urbanizma neminovno su međusobno povezani. Uz sav napredak postignut u izradi razvojnih, urbanističkih i regulacionih planova, opet znatan procenat ispitanika (32%) smatra da se planovi nalaze u proceduri usvajanja ili da ne postoje razvojni planovi, ali i kada postoje imaju vrlo mali uticaj na odluke izvršnih organa ili se ne sprovode.

Zaštita životne sredine

Opštine Republike Kosovo imaju životnu sredinu bogatu šumama i druge prirodne zelene površine ili monokulture koje uzgajaju ljudi. Životna sredina je relativno bogata vodom i čistim vazduhom. Centralne i lokalne vlasti su izradile mnoge strateške dokumente i zakonske propise o zaštiti i unapređenju životne sredine, ali se oni uglavnom ne sprovode na najbolji način.

Javne i komunalne usluge

Sledeća grupa javnih usluga su: vodovod, kanalizacija, upravljanje otpadom, javni prevoz, održavanje puteva i javnog prostora i javna preduzeća. Ove usluge su povezane sa opštinom preko javnih preduzeća, koja su odgovorna za pružanje javnih usluga i usluga u vanrednim situacijama. Opštine imaju značajne probleme u pružanju ovih usluga, zbog toga što je status javnih preduzeća, koja pružaju ove usluge relativno nezavisan od opštine, a ovlašćenja opštine su ograničena u njihovom upravljanju. Sledi pregled podataka za svaku uslugu.

Javna preduzeća (JP). Opštine su u 63% slučajeva uspostavile sve organe za upravljanje JP i oni su funkcionalni, a u otprilike 20% slučajeva opštine su uspostavile opštinske komisije akcionara, koje nisu funkcionalne, a nije funkcionalan ni upravni odbor. Takođe u oko 20% slučajeva opštine nisu uspostavile opštinsku komisiju akcionara, upravni odbor nije osnovan i javna preduzeća nemaju poslovnik o radu.

Snabdevanje vodom, kanalizacijom i otpadom. Voda je državno bogatstvo, koje nije dovoljno za građane opština u RK. Prosečno 1.600 m³ vode po 1 stanovniku³³. U svrhu poboljšanja snabdevanja građana vodom, formirana su veštačka jezera u opštini Priština (Jezero Badovac), u opštini Podujevo (Batlavsko jezero), u Zubin Potoku (Gazivoda), u Gnjilanu (Jezero Prelepnica i Livoč) i jezero Radonić u Đakovici. Po količini akumulirane vode, najveću količinu imaju Gazivoda - 390 miliona m³, Radonić - 113 miliona m³,

³³ MŽSPP: "Prostorni plan Kosova", Priština, 2010.

Badovac - 31 milion m³, Batlava - 30 miliona m³, itd.³⁴. Iz nadzemnih akumulacija vodom za piće snabdeva se jedanaest kosovskih opština (Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac, Podujevo, Priština, Obilić, Gnjilane, Đakovica i Orahovac) za šta se koristi količina od oko 60 x 10⁶ m³, dok se ostala naselja snabdevaju iz podzemnih voda i izvora. Seoska naselja se snabdevaju iz bunara i lokalnog vodovoda, uzimajući vodu kaptacijom izvora³⁵. Količina vode je nedovoljna za piće, za normalan razvoj poljoprivrede i drugih aktivnosti građana.

Voda, kao ključni životni element, pruža se građanima u sve većim količinama i sa sve boljim kvalitetom. Vodama upravljaju javna vodovodna preduzeća, uz direktnu podršku opština u odgovarajućim regionima. Veliki broj građana je pokriven snabdevanjem vodom za piće iz vodovoda, dok se značajan broj građana i dalje snabdeva vodom za piće iz bunara. Takođe, uporedo sa vodovodnom mrežom, instalira se i kanalizaciona mreža i razvija upravljanje otpadom. Kapaciteti javnih preduzeća za upravljanje vodovodom, kanalizacijom i otpadom još uvek nisu potpuni.

Na osnovu informacija dobijenih od opštinskih službenika, opštine imaju mnoge nerealizovane projekte koji se odnose na proširenje snabdevanja vodom za piće, upravljanje otpadnim vodama i upravljanje čvrstim otpadom. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je donelo administrativno uputstvo i razvilo strateški plan za upravljanje otpadom, u kojem se predviđa izgradnja kapaciteta u opštinama za njihovo sprovođenje. U urbanim područjima otpadom upravljaju javna preduzeća i pokriveno je do 90%, dok su ruralna područja (koja čine više od 60% naselja) veoma malo pokrivena sa oko 10%³⁶. Tako, prema podacima GTZ-a o količini proizvedenog otpada na Kosovu proizilazi da je u periodu 2000-2001 proizvedeno 1,2 kg urbanog otpada po glavi stanovnika, odnosno 438 kg/gs/godišnje.

Upravljanje otpadom je zabeležilo poboljšanje za 22%, međutim građani nisu zadovoljni pružanjem ove usluge. Uprkos zvaničnim podacima opštine, upravljanje otpadom još uvek ne funkcioniše pravilno. Urbana i ruralna područja su i dalje puna različitih vrsta otpada.

Upravljanje vanrednim situacijama

Upravljanje vanrednim situacijama se odnosi na pružanje hitnih usluga u slučajevima izbijanja požara. Prethodni podaci pokazuju da ova usluga nije dobro konsolidovana usled nedostatka tehničkih i ljudskih resursa. Uprkos tome što svi pokazatelji ukazuju na srednji nivo učinka opština u pružanju ove usluge, isto kao i ostalih usluga, MUP je

³⁴ MŽSPP: "Prostorni plan Kosova", Priština, 2010.

³⁵ MŽSPP: "Stanje životne sredine na Kosovu", Priština, 2004, str. 47.

³⁶ MŽSPP: "Stanje otpada na Kosovu", Priština, 2003 – 2004, str. 19 - 21.

ovu uslugu preuzeo od opština i sada se ona pruža od strane nadležnih struktura ovog ministarstva. Ovo je protivzakonito.

Pružanje usluga obrazovanja

U procenu su uključeni svi nivoi obrazovanja i školske aktivnosti koje su u nadležnosti opština. Ovo je najrasprostranjenija oblast pružanja usluga građanima, za koju su potrebna značajna sredstva i LJR za obezbeđivanje njenog funkcionisanja. Obrazovne ustanove (OI) predstavljaju industriju razvoja jedne zemlje. U ovim ustanovama se proizvodi znanje, koje čini kapital i najvredniju imovinu jedne zemlje. U RK imamo ukupno 1.161 preduniverzitetskih škola (418.352 učenika), od kojih: 42 predškolske ustanove, 998 osnovnih, 115 srednjih i 6 specijalnih škola. Najveći broj škola ima Priština – 80 škola, a najmanji broj Mamuša koja ima 3 škole. Od 34 opština, 9 opština nema nijedno obdanište, 1 opština ima samo jednu osnovnu školu, 1 opština ima samo dve osnovne škole i 8 opština ima samo po jednu višu srednju školu. Na osnovu ovih podataka možemo zaključiti da 30% opština ne pruža nastavu i obrazovanje za predškolsku decu i da ne izvršavaju svoju zakonsku nadležnost, kao i da 27% opština pruža više srednje obrazovanje u minimalnoj meri.

Najvažniji faktor u funkcionisanju obrazovnog sistema su LJR, koji nisu dovoljno obučeni, niti licencirani za sprovođenje reformi u preduniverzitetskom obrazovanju.

Opština Severna Mitrovica dobija dodatna ovlašćenja u organizaciji visokog obrazovanja (5 ISCED). Takođe, opštine sa većinskim srpskim stanovništvom stiču pravo da organizuju nastavu po planovima i programima druge države (Srbije). Ovo je građane u istoj opštini dovelo pred dva obrazovna sistema. **Univerzitetsko obrazovanje.** Opština Severna Mitrovica ima ovlašćenje da pruža usluge obrazovanja na univerzitetskom nivou. Tamo srpski Univerzitet u Severnoj Mitrovici funkcioniše prema nastavnom planu i programu Srbije. Nema podataka o tome da je MONT oformio Komisiju za reviziju nastavnih planova i programa ni na preduniverzitetskom, niti na univerzitetskom nivou.

Pružanje zdravstvenih usluga

Organizacija institucija koje pružaju zdravstvene usluge na lokalnom nivou je sledeća: primarne usluge (26 glavnih centara za porodičnu medicinu, 122 centra porodične medicine i 240 ambulanti) i sekundarne usluge koje se pružaju u 5 regionalnih bolnica i 2 nejavne bolnice u Vučitrnu i Uroševcu³⁷.

³⁷ MŽSPP: “*Prostorni plan Kosova*”, Priština, 2010, str. 108.

Na osnovu ovlašćenja, opštine pružaju usluge primarne zdravstvene zaštite, koje su pod upravom opština i deo su opšteg zdravstvenog sistema u zemlji. Kvalitet pružanja usluga primarne zdravstvene zaštite, pre svega zavisi od opštine, ali jedan deo njegovog uspeha zavisi i od karika ostalih segmenata zdravstvenog sistema koje nisu u nadležnosti opština.

Zdravstveno osoblje. Standardi za pružanje zdravstvenih usluga moraju biti najviši, kada je u pitanju zdravlje građana.

Privatna zdravstvena zaštita. Uporedo sa javnom zdravstvenom službom na teritoriji opština posluju i mnoge privatne ordinacije i bolnice. Najveći broj njih ima dozvolu za svoju delatnost, a njihov rad se periodično proverava od strane zdravstvene inspekcije.

Sekundarna zdravstvena zaštita. U okviru dodatnih usluga, neke srpske opštine (Štrpce, Gračanica i Severna Mitrovica) imaju pravo na pružanje usluga sekundarne zdravstvene zaštite. Ove opštine još uvek ne pružaju usluge sekundarne zdravstvene zaštite građanima zbog toga što su u procesu izgradnje kapaciteta. U saradnji sa vladom i donatorima, opštine sa većinskim srpskim stanovništvom nalaze se u procesu izgradnje bolnica i opremanja odgovarajućim uređajima.

Promovisanje i zaštita ljudskih prava

Oblast ljudskih prava predstavlja jednu od osnovnih ustavnih obaveza koju mora da ispunjava svaka opština i svaki sektor u njoj. Izgradnja profesionalnih kapaciteta svih zaposlenih u opštini ne može se zamisliti bez uključivanja sektora ljudskih prava u skladu sa svim međunarodnim konvencijama koje se odnose na ljudska prava i slobode, kao i sa Ustavom Republike Kosovo, koji jasno utvrđuje ljudska prava i slobode fokusirane i na manjinske, rodne, verske i druge grupe.

Donošenje odluka po pitanju manjina u opštinama RK je posle rata bilo praćeno oklevanjem, a ponekada i problemima zbog političkih specifičnosti.

Budući da Ustav Kosova garantuje multietničnost u kosovskom društvu, upotreba službenih jezika u opštinama je bila jedna od važnih obaveza agende opštinskih uprava. Dakle, ova ozbiljnost u sprovođenju zakona o dvojezičnosti pokazana je i u opštinama u RK, pri čemu samo 7% ispitanika izjavljuje da se dokumenti koje donosi opština ne prevode na službene jezike, odnosno da ne postoji jasan sistem prevoda dokumenata donesenih od strane opštine na službene jezike.

Pružanje porodičnih usluga i usluga socijalne zaštite

Postoji jedan sloj građana koji nisu u mogućnosti da sami osiguraju egzistenciju, i zbog toga je potrebna podrška opštine i države. Opština dobija dotacije od Vlade koja izdvaja dotacije za pružanje socijalnih usluga slojevima sa lošom materijalnom situacijom, ali opština ovoj kategoriji može da posveti i jedan deo sopstvenih prihoda.

Ovo ovlašćenje je na početku bilo centralizovano, a od 2009. godine preneseno je na opštinu. Problem se sastoji u tome što jedan deo resursa nije prenesen prilikom prenosa ovog ovlašćenja na opštine. Postoji još jedan problem, a to je *upravljanje socijalnom pomoći* kao uslugom sa delegiranim ovlašćenjem.

Omladina, kultura i turizam

Opštine pružaju usluge i u oblasti kulture i sporta za svoju omladinu. Opštine imaju uspostavljene kulturne centre, biblioteke, izgrađene terene i sportske sale, sportske stadione, kulturno-umetnička društva u cilju da građanima pruže različite kulturne i sportske aktivnosti. U ovoj oblasti postoje različiti nivoi aktivnosti.

Jedna od oblasti koja stvara sopstvene prihode za opštine i pomaže razvoju opštine jeste turizam. Kako bi turizam bio razvijen, potrebni su dugoročni planovi razvoja i odgovarajuća infrastruktura za razvoj turizma. Za ovu svrhu, opštine su dobijale različite pomoći od Ministarstva kulture, omladine i sporta, kao i od različitih međunarodnih donatora, posebno Evropske komisije. To je uticalo na poboljšanje postojećih kapaciteta opština za razvoj turizma, a posebno eko-turizma.

Ovo bogatstvo je raspodeljeno po različitim opštinama na Kosovo i predstavlja veliki turistički i ekonomski potencijal. Ovo bogatstvo je opštinama stvorilo turističke veze sa zemljama u regionu i šire. Do sada RK ima 1.181 arheoloških spomenika i lokaliteta, koji predstavljaju različite kulturne vrednosti, a stari su od praistorije do XX veka³⁸.

Tab. 8. Kategorije i broj kulturne baštine u opštinama, prema istorijskom periodu

Br	Kategorija / podkategorija	Broj	Period	Opština
1	<i>Arheološka baština</i>			
a.	Spomenik	60	17% praistorija i antika i 83% srednji vek	17
b.	Arheološki lokalitet	292	54% praistorija i antika i 46% srednji vek. Prosek 9 lokaliteta po opštini	32
2	<i>Arhitektonska baština</i>			
a.	Spomenik	827	Većina njih je iz perioda od XVI - XX veka	32
b.	Područja arhitektonske konzervacije	2	Nepoznat datum	Prizren & Orahovac
<i>Ukupno</i>		1.181		32

³⁸ MKOS: "Lista kulturne baštine za privremenu zaštitu", Priština, 2012.

Prosek u zemlji je 37 arheoloških spomenika i lokaliteta po opštini, a njihova najveća koncentracija je u Đakovici (164), Prizrenu (145), Peći (116), Prištini (104), Gnjilanu (62), Istoku (56), Uroševcu (40), Vitini (32), Podujevu (31), itd. Na osnovu Zakona o nasleđu, opštine nemaju nikakvu značajnu nadležnost. Na osnovu Ahtisarijevog paketa, srpske crkve stiču status „zaštićenih područja“, koje nadgleda Nadzorni odbor za implementaciju, uz podršku sekretarijata, kao tehničkog organa odbora.

Zaštita kulturne baštine

Ovo je jedno od proširenih ovlašćenja samo za opštine sa većinskim srpskim stanovništvom. Lokalne vlasti ovih opština odgovorne su za promovisanje i zaštitu kulturne i verske baštine. Ministarstvo nadležno za nadgledanje ovog ovlašćenja nema podataka o nivou ispunjenja od strane srpskih opština. Opštine su zajedno sa Kosovskom policijom dužne da obezbede zaštitu objekata srpske kulturne baštine i da zabrane svaku vrstu izgradnje u prečniku od 100 m.

Registracija i licenciranje biznisa

Ovo je usluga koja je delegirana sa CV na opštine i koja se suočila sa znatnim poteškoćama u funkcionisanju. Dok s jedne strane Zakon o finansijama lokalne samouprave omogućava opštinama da ostvaruju prihode od naknade za dozvolu i obavljanje poslovne delatnosti, Zakon o unutrašnjoj trgovini, na drugoj strani, zabranjuje opštinama da ostvaruju prihode od registracije biznisa. Ovo je prouzrokovalo zakonske i funkcionalne probleme.

Prenešene usluge

Ove vrste usluga pruža centralni nivo, ali se mogu delegirati lokalnim vlastima ako opština dokaže da može kvalitetno da uslužuje građane. ZLS je utvrdio šest vrsta usluga koje bi trebalo da budu delegirane opštinama: *katastarske usluge, civilna registracija, registracija birača, registracija biznisa i njihovo licenciranje, raspodela naknada za socijalnu pomoć i zaštita šuma*. Sva ova ovlašćenja nisu delegirana opštinama, neka od njih imaju problema sa delegiranjem, a delegirana ovlašćenja imaju problema u funkcionisanju. Vlada Kosova može da delegira i pravo na pružanje drugih usluga, ako se proceni da opštine imaju kapacitete za pružanje tih usluga. Ovo je fleksibilan pristup delegiranju pružanja ovih usluga, što znači da se opštinama, ukoliko nemaju uspeha u kvalitetnom pružanju ovih usluga, ovo pravo može oduzeti.

Dodatne usluge

Pojedinim specifičnim opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom je zbog političke prirode dodeljeno pravo da pružaju određene usluge koje predstavljaju isključivo pravo centralnog nivoa, kao što su: pružanje usluga sekundarne zdravstvene zaštite, pružanje

usluga obrazovanja na univerziteskom nivou, zaštita i promovisanje srpske kulturne i verske baštine i učešće u imenovanju komandira policije za srpsku zajednicu³⁹. Ove usluge postaju osnovne ili sopstvene usluge i ne mogu se povući bez političkog dogovora. S obzirom da ove usluge nisu samo administrativne, srpske opštine još uvek ne mogu da ih sprovedu u celosti zbog nedostatka kapaciteta i političkih problema.

Kapaciteti opština

Za pružanje usluga i funkcionisanje sistema lokalne samouprave potrebni su odgovarajući opštinski kapaciteti. U svrhu procene kapaciteta opština, MALS je sproveo dva stručna istraživanja, i to u 2009. i 2011. godini. Na osnovu sprovedenih istraživanja proizilazi da su ljudski kapaciteti srednjeg nivoa. Od ukupnog broja odgovora u upitniku – 6.348, njih 615 ili 10% su odgovori da su kapaciteti opština i dalje na niskom nivou, njih 1.417 ili 22% smatra da su kapaciteti i dalje na osnovnom nivou, njih 2.664 ili 42% smatra da su kapaciteti na srednjom nivou, dok njih 1.652 ili 26% smatra da su kapaciteti opština na visokom nivou⁴⁰.

Učinak opština u pružanju usluga

Različite zemlje u svetu sprovode složen i veoma profesionalan proces u svrhu procene stepena ispunjenja zahteva građana od strane LV. U tom pogledu, trudimo se da što tačnije odgovorimo na pitanje kako znamo da je sistem lokalne samouprave funkcionalan i da građani dobijaju pravovremene i kvalitetne usluge. Funkcionisanje sistema se u principu procenjuje merenjem onoga što je trebao da proizvede. Radi merenja i vrednovanja učinka opština u pružanju usluga građanima, MALS je izgradio administrativni sistem u tu svrhu. U svetu postoje različite vrste sistema za upravljanje učinkom opština (SUUO). Sistemi UOO se uglavnom zasnivaju na relevantnim standardima i merljivim pokazateljima, prema metodi SMART.

SUUO na Kosovu je izgrađen od 95 pokazatelja koji odgovaraju postignućima opština za 15 oblasti usluga od ukupno 28 oblasti. Sistem koji se ne zasniva na standardima ne meri kvalitet usluga, već samo količinu pruženih usluga. To kakve usluge opštine pružaju građanima možemo saznati samo onda kada rezultate uporedimo sa prethodnim godinama. Na osnovu poređenja obavljamo relativnu procenu pružanja usluga. U sklopu SUUO nalazi najvažnija komponenta sistema – zadovoljstvo građana uslugama pruženim od strane opštine. MALS u saradnji sa USAID-om i UNDP-om sprovodi ankete sa građanima u svrhu merenja njihovog zadovoljstva pružanjem usluga. I ova metoda je praćena sa nekoliko problema koji se u narednom periodu moraju ispraviti,

³⁹ Skupština Kosova: “*Zakon o lokalnoj samoupravi, Priština 2008*”, član 20, 21, 22. i 23.

⁴⁰ MALS: “*Izveštaj o proceni kapaciteta u opštini*“, Priština, 2011.

tako da procena bude što tačnija. U nastavku teksta možete naći pregled rezultata procene učinka opština u pružanju osnovnih usluga.

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

Međuopštinska saradnja je pravo opština zagantovano Ustavom i regulisano zakonom. Imajući u vidu ovu činjenicu donesen je Zakon o međuopštinskoj saradnji, kojim je uspostavljen pravni odnos za regulisanje ovog procesa. Međuopštinska saradnja obuhvata i saradnju opština sa opštinama u susednim državama, institucijama i raznim međunarodnim udruženjima.

Lokalna međuopštinska saradnja

U cilju vršenja svojih ovlašćenja, opštine imaju pravo da uspostave međusobne odnose saradnje. Oblici međuopštinske saradnje mogu se realizovati kroz: zajedničke radne grupe, zajedničke administrativne organe, zajedničke javne institucije, zajednička javna preduzeća i zajednička javno-privatna partnerstva. Ovim vidovima saradnje nastojalo se da se postignu zajednički lokalni ekonomski interesi, vršenje sopstvenih ili proširenih ovlašćenja, povećanje finansijske efikasnosti i efektivnosti ljudskih resursa.

Zakon o međuopštinskoj saradnji predvideo je zajedničku administrativnu strukturu (horizontalnu), sa ovlašćenjima koje treba da izvršava, sa predsedavajućim zajedničkog administrativnog organa, sa sedištem zajedničkog administrativnog organa, sa budžetom i računovodstvom, u cilju finansiranja, kontrolisanja i nadzora. Iako je ovaj organ zamišljen kao horizontalna struktura među opštinama, sa njegovim utvrđenim atributima, ostavljena je mogućnost za različita tumačenja. Ovo je u skladu sa članom 9. tačka 9.1.2 Ahtisarijevog plana i članom 29. tačka 29.3 Zakona o lokalnoj samoupravi, koji kaže da opštine mogu osnovati telo za donošenje odluke, koga čine predstavnici koje imenuju skupštine opština učesnica. Pravo jednog predstavničkog organa da donosi odluke je ekskluzivno pravo, što je u suprotnosti za važećim zakonima. Umesto toga opštine treba da sarađuju sa istim postojećim organizacionim strukturama, ali uz obostranu recipročnu pokrivenost usluga u odgovarajućim oblastima.

Međuopštinska saradnja između institucija lokalne samouprave Republike Kosovo u oblastima koje opštine smatraju potrebnim. Glavne oblasti u kojima mogu sarađivati su: *strateško planiranje, urbano i ruralno planiranje, lokalni i regionalni ekonomski razvoj, prostorno planiranje, razvoj stambenih politika, javni prevoz, razvoj i unapređenje javnog zdrastva, razvoj i unapređenje javnog lokalnog obrazovanja, razvoj gradske infrastrukture i dr.* U skladu sa ovom svrhom, MALS je pomogao lokalnim vlastima u osnivanju (5) Agencija za regionalni razvoj (ARR), u cilju promovisanja integrisanog regionalnog razvoja kroz uspostavljanje ekonomskih regiona Kosova (centar, istok, sever, jug i

zapad) uz podršku Kancelarije evropske komisije za vezu na Kosovu. Osnivanje ovih regionalnih razvojnih agencija nametnulo je potrebu za regulisanjem njihovog funkcionisanja, iz razloga što njihov status nije jasno definisan. Njihovo funkcionisanje kao NVO isključuje državne institucije od odgovornosti za njihovo finansiranje i upravljanje. ARR rukovodi odbor čiji su članovi predsednici opština. Za predsednika odbora se bira jedan od predsednika opština za jedan rotirajući mandat. Za svoj rad odgovorni su odboru i Kancelariji Evropske unije. Ova mešovita struktura vladinih i nevladinih organizacija i koncept funkcionisanja prema regionalnom nivou ostavlja prostor za buduće korekcije. Razvoj i realizaciju projekata finansiraju EU i MALS, gde MALS učestvuje sa 5% od ukupnog godišnjeg fonda. EU i MALS upravljaju svojim fondovima u zajedničkim projektima. Glavni cilj je pomoć i promovisanje uravnoteženog ekonomskog razvoja među opštinama i zajednicama na Kosovu. Slično iskustvo postoji i u zemljama regiona i zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza.

Udruženje opština

Opštine u Republici Kosovo su formirale *Udruženje opština na Kosovu* za promovisanje i zaštitu njihovih zajedničkih prava. Udruženje funkcioniše kao NVO i koordinira različite aktivnosti u interesu opština. Članice udruženja su sve opštine RK, ali to nije obavezno. Na nivou organizacije udruženja opština nema obavezujućih dužnosti, već samo pružanje stručnih i tehničkih usluga, kroz izgradnju kapaciteta i profesionalna istraživanja o izvršavanju ovlašćenja i preporuka za opštinske politike.

Međunarodna međuopštinska saradnja

Zakonskom infrastrukturom stvorena je mogućnost za međuopštinsku saradnju sa pograničnim opštinama država koje se graniče sa Republikom Kosovo. Ovo je podstaklo prekograničnu saradnju opština sa opštinama susednih država, u cilju promovisanja regionalnog razvoja u dotičnim zemljama. Na osnovu Uredbe Komisije (EC) br. 718/2007 od 12. juna 2007. god. o sprovođenju Uredbe Saveta (EC) br. 1085/2006 o osnivanju instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), Kosovu je data mogućnost da pristupi i koristi fondove Druge Komponente (II) prekogranične saradnje sa svim susednim zemljama. *Opšti ciljevi* programa PGS su promovisanje saradnje među ljudima, zajednicama i institucijama u pograničnim zonama i promovisanje održivog razvoja, stabilnosti i prosperiteta u ovim oblastima u zajedničkom interesu građana obe države. Upravljanje programima PGS vrši se preko modela centralizovanog upravljanja. To znači da se ugovaranje i plaćanje svih projekata PGS vrše delegacije Evropske Unije u određenim zemljama. U svim finansijskim izdvajanjima, Kosovo učestvuje sa finansijskim doprinosom od 15% na dodeljenu vrednost.

Opštine Republike Kosovo imaju pravo na prekograničnu saradnju sa opštinama i institucijama, uključujući i Vladine agencije Republike Srbije, u okviru svojih

nadležnosti, kako je definisano članom 30. Zakona o lokalnoj samoupravi. Oblik ove saradnje se odnosi na finansijsku i tehničku asistenciju od strane institucija Srbije, uključujući specijalizovano osoblje i sredstva za sprovođenje opštinskih nadležnosti. Ovim pravima se određenim opštinama stvara neravnopravna mogućnost za međunarodnu saradnju. Međunarodna opštinska saradnja se odvija u skladu sa zakonom utvrđenim procedurama, i opštine nemaju pravo da apstiniraju u vršenju svih svojih ovlašćenja u procesu saradnje. MALS ima pravo da nadgleda zakonitost međunarodne opštinske saradnje.

Odnosi između centralne i lokalne vlade

Koliko god da se razvija samouprava lokalnih vlasti, opštine imaju potrebu da očuvaju svoju saradnju sa centralnim nivoom. Koliko god da se ovlašćenja prebacuju na lokalnu vlast, jedan deo odgovornosti ostaje na centralnom nivou. Centralna vlada je odgovorna za razvoj na nivou države, dok su opštine odgovorne za razvoj određenog dela zemlje. Da bi ova dva nivoa bila u funkciji jedan drugome, neophodno je organizovati i regulisati njihovu međusobnu saradnju. U svrhu sprovođenje nacionalnih politika na lokalnom nivou, Vlada donosi zakone i druga podzakonska akta, izdvaja znatna budžetska sredstva i ljudske resurse kako bi pomogla lokalnoj samoupravi. Pored toga, Vlada obezbeđuje i nadzor nad sprovođenjem politika u LV. Nadzor se organizuje kako bi se pomoglo LV u pružanju usluga zajednicama u skladu sa nacionalnim politikama i važećim zakonima.

Organizacija međusobnih veza centralnih vlasti (CV) i LV vrši se kroz zakone, strateške planove, direktnu saradnju i direktnu saradnju resorno ministarstvo - opština. Direktna saradnja između opštine i Vlade obavlja se i onda kada MALS utvrdi da je predsednik opštine prekršio zakone i Ustav zemlje, a Vlada suspenduje predsednika.

Imajući u vidu da se centralna vlast ne može direktno vršiti pružanjem usluga građanima, ona delegira opštinama određeni broj ovlašćenja, za čije sprovođenje opštine imaju postojeće kapacitete ili kapacitete koji se mogu izgraditi ili razviti. U procesu decentralizacije vlasti, opštine stiču tri vrste ovlašćenja: *sopstvena ovlašćenja*, *delegirana ovlašćenja* i *proširena ovlašćenja*. Sopstvena ovlašćenja opštine stiču samim osnivačkim aktom opštine, delegirana ovlašćenja su prava koja se delegiraju opštini od strane CV i ako opština nema kapacitete za njihovo sprovođenje, ona se ponovo mogu povući, a proširena prava su prava koja se dodeljuju samo nekim opštinama na poseban politički zahtev, u oblasti obrazovanja, kulture i zdravstva. Za vršenje ovih ovlašćenja centralnog nivoa, srpskim opštinama je potrebna bliska saradnja sa Vladom. Iako su kapaciteti za pružanje ovih usluga od strane LV ograničeni, Vlada je pokušala da stvori funkcionalan

sistem za političku integraciju manjinskih zajednica (sprečavanje stvaranja paralelnog sistema), a sa druge strane ispunjavanje praktičnih uslova za pružanje usluga građanima.

Vlada je u želji da ostane blizu dešavanjima na lokalnom nivou i da pomogne opštinama, stvorila decentralizovane administrativne i tehničke strukture za dve ili više opština. Iako pravno ne postoje regionalne strukture, one defakto postoje i funkcionišu pod okriljem CV i međunarodnih institucija. Za lokalni ekonomski razvoj osnovano je 5 regionalnih razvojnih agencija pod pokroviteljstvom EK, MONT je uspostavio 7 regionalnih kancelarija za inspekciju, slično su osnovani i Regionalni centri za kulturno nasleđe, Regionalne kompanije za komunalne usluge i dr. Ove strukture su u neku ruku pomogle opštinama, ali i odmogle u vršenju njihovih ovlašćenja.

NADZOR I KONTROLA

Smisao nadzora i kontrole

Mehanizam kontrole organa državne uprave je deo ovlašćenja koja se ostvaruju na osnovu zakonskih ovlašćenja. U suštinskom smislu, pod kontrolom se podrazumeva kontinuirana aktivnost nadzora koju zakonski ovlašćeni subjekti sprovode u vezi sa ponašanjem administrativnih organa, načinom sprovođenja ovlašćenja, načinom donošenja akata i nivoom sprovođenja zakona, kao i merama koje se preduzimaju u vezi sa sprovođenjem odgovornosti. Između ostalog, smisao kontrole je „onemogućavanje donošenja, odnosno primene opštih podzakonskih normativnih akata koji bi bili u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom. Iz tog razloga se i sankcijama koje posebni pravni sistemi predviđaju, pokušava da se iz pravnog poretka izbegnu opšta normativna pravna podzakonska akta čije odredbe nisu u skladu sa principima sadržanim u Ustavu, odnosno zakonima“.⁴¹ Iako se izrazi kontrola i nadzor mogu shvatiti kao isti, oni imaju različito značenje i delovanje. Naš sistem kontrole je više usmeren na nadzor nego na kontrolu.

U Republici Kosovo je sistem nadzora organa lokalne samouprave regulisan Ustavom, Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim sektorskim zakonima. Ovaj zakon je ograničen više na mogućnost intervencije savetima i preporukama prilikom vršenja ovlašćenja od strane organa jedinica lokalne samouprave i izgrađen je kao deo odnosa između centralnog i lokalnog nivoa.

Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave, podstiču i obezbeđuju aktivno učešće svih građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa⁴². Lokalna samouprava je autonomni sistem upravljanja putem kojeg se opštinama dodeljuje njihovo političko, pravno, administrativno i finansijsko upravljanje. Ovaj sistem promovise demokratsko ponašanje, transparentnost i odgovornost i garantuje sistem obostrane kontrole na opštinskom nivou kako bi se sprečile protivzakonite radnje. Prema tome, opštine su dužne da obavljaju svoju delatnost u skladu sa Ustavom, zakonima, normama koje same donose, normama koje mogu imati isti uticaj efikasnosti kao državne norme, iako zavise od ovih poslednjih.

⁴¹ Pollozhani, Bajram & Dobjani, Ermir & Stavileci, Esat & Salihu, Lazim: *“Upravno pravo – komparativni aspekti”*, 2010, st. 49.

⁴² Skupština Kosova: *“Ustav Republike Kosovo”*, član 124.

Vrste nadzora i kontrole

Imajući u vidu brojna sopstvena ovlašćenja koja su predviđena zakonom, opštine su dužne da poštuju pravni poredak i opšte principe lokalne samouprave. Administrativna revizija opštinskih akata od strane centralnih vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, predviđena je kao dobra mogućnost da se ograniči kršenje zakona u radu opštinskih organa. Bez obzira na opštinsku autonomiju u obavljanju svoje delatnosti, zakonodavstvo je uspostavilo izvestan stepen zavisnosti u odnosu na centralne organe. U ovom segmentu, zakonsko predviđanje funkcije nadzorne prirode Ministarstva za lokalnu samoupravu (MALS) i drugih resornih ministarstva nad opštinama, od posebnog je značaja u sprečavanju kršenja zakona od strane opština. To se podudara sa nadzorom poštovanja zakonitosti, predviđenim zakonom i uspostavljenim samo iz važnih javnih razloga⁴³.

Smisao nadzora i kontrole opština na Kosovu utvrđuje se u dve ravni:

- Interna kontrola ; i
- Eksterna kontrola.

U okviru nadzora, treba pomenuti i *društveni nadzor*, koji se realizuje kroz različite vidove direktne demokratije.

Nadzor i interna kontrola

Nadzor i interna kontrola u opštini podrazumeva pravo opštinskih organa koji su zakonski ovlašćeni za obezbeđivanje poštovanja zakonitosti i ustavnosti od strane organa nižeg nivoa u opštini. Imajući u vidu strukturnu podelu Skupština/izvršni organi unutar opštine, postoje i odgovornosti za kontrolu rada ovih organa, imajući u vidu prirodu njihovog delokruga. Zakonski okvir je utvrdio mogućnosti kontrole opštinskih organa na dva načina:

- kontrola koju sprovodi skupština opštine nad izvršnim organima u celini, i
- kontrola koju sprovodi predsednik opštine u odnosu na opštinske direkcije.

Kontrola skupštine nad izvršnim organima

Iako u pogledu kontrole, nisu predviđene posebne odredbe kojima se reguliše oblik kontrole (skupština/izvršna vlast), ovo se pitanje može razumeti na osnovu hijerarhije utvrđene zakonom. Na osnovu ZLS, utvrđeno je da skupština opštine najviši organ u

⁴³Republka Kosovo, MALS: “Izveštaj o funkcionisanju opština, januar-decembar 2012”, Priština 2013, str. 4.

opštini⁴⁴ i ujedno i nadzorni organ na lokalnom nivou, nadležan za obezbeđivanje pružanja usluga od strane izvršnih organa u skladu sa važećim zakonima. S druge strane, predsednik opštine je odgovoran da sprovodi odluke skupštine opštine, kao i da izveštava ovom organu o ekonomiko–finansijskoj situaciji opštine i o sprovođenju opštinskih investicionih planova, najmanje jednom u šest meseci ili kada god to zatraži skupština opštine⁴⁵. Ova oblast se više dopunjuje opštinskim podzakonskim aktima, odnosno Poslovnikom o radu skupštine opštine, koji „predviđa efikasno upravljanje i kontrolu, uključujući i finansijski nadzor opštinske administracije. Pravilnik razrađuje i tehnička pitanja koje se pokreću tokom plenarnih sednica i na sastancima skupštinskih odbora“⁴⁶.

U praksi se pokazalo da predsednici opština podnose pismene izveštaje skupštinama opština, čije je usvajanje unutrašnja stvar opština. Iako Zakon broj 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima „nije predvideo glasanje (usvajanje) finansijskih izveštaja od strane skupština opština, ipak je usvajanje ovih izveštaja praksa većine opština“⁴⁷.

Ostali oblici izveštavanja su oni usmeni, kada članovi skupštine direktno ili pismeno postavljaju pitanja opštinskim izvršnim organima. Takve prakse su se pokazale kao dobra mogućnost za polaganje računa izvršnih organa pred skupštinom opštine i davanje odgovora na mnoga pitanja. Posebno, neke skupštine opština daju prioritet direktnom postavljanju pitanja opštinskim izvršnim organima regulišući ovaj segment kao prioritet na dnevnom redu“⁴⁸.

Kontrola izrade opštinskih politika

Skupština opštine i predsednik imaju pravo da usvajaju akta i da preduzimaju mere za njihovo sprovođenje u okviru svojih nadležnosti⁴⁹. Većina predloga koji se podnesu za diskusiju i usvajanje na sednici skupštine opštine, su predlozi opštinskih izvršnih organa. Skupština planom rada, utvrđuje prioritete u izradi politika na lokalnom nivou. Kako bi se omogućila kontrola skupštine opštine nad predlozima akata izvršnih organa,

⁴⁴Ibid, lan 35. stav. 1.

⁴⁵Ibid, lan 58. stav d), j).

⁴⁶Pollozhani, Bajram & Dobjani, Ermir & Stavileci, Esat & Salihu, Lazim: *“Upravno pravo – komparativni aspekti”*, 2010, str. 217.

⁴⁷MALS: *“Izveštaj o funkcionisanju skupština opština Republike Kosovo, januar - jun 2013”*, OMO, 2013, Priština, str. 13.

⁴⁸MALS: *“Izveštaj o funkcionisanju skupština opština Republike Kosovo, januar - jun 2013”*, OMO, 2013, Priština, str. 12.

⁴⁹Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, lan 11.

zakonom je predviđeno da se 7 dana pre održavanja skupštinske sednice, svi članovi opštinske skupštine pismeno obaveste.

Iz dosadašnje prakse je primećeno uključivanje predloga predsednika opština u dnevni red, bez prolaska kroz obavezne komitete i bez pratećeg materijala za određeno pitanje. S druge strane, za utvrđivanje radnog programa skupštine praksa „zahteva saradnju između oba organa – izvršnih organa i skupštine, kao sa obaveznim odborima, ostalim odborima i tamo gde se osnovani konsultativni odbori. U slučajevima kada je ova koordinacija nedostajala, skupštinske sednice su održavane sa poteškoćama, neizglasavanjem određene tačke, pa i napuštanjem sednice od strane odbornika⁵⁰.

Pravni službenici opština učestvuju u procesu izrade nacrtu opštinskih akata i mogu igrati značajniju ulogu u nadgledanju sprovođenja zakonitosti prilikom njihovog usvajanja u skupštini a koji trenutno nisu uključeni. Konsolidacija skupština opština sa pomoćnim pravnim osobljem je neophodna radi izbegavanja nezakonitosti prilikom donošenja opštinskih podzakonskih pravnih akata.

Pravne kancelarije osnovane u opštinama “nemaju jasnu hijerarhijsku strukturu, a broj zaposlenih se kreće od jednog do četiri pravna službenika”.

Zakonska ograničenja u procesu nadzora

Problemi u ostvarivanju nadzorne uloge skupštine opštine, pojavili su se kao rezultat izmena pojedinih zakonskih odredbi. U jednoj odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi navodi se da se „Skupština opštine smatra nefunkcionalnom, ukoliko ne usvoji budžet u roku koji je predviđen relevantnim zakonom”⁵¹, dok nacrt opštinskog budžeta predlaže predsednik opštine, i ne mora uvek da sadrži uslove i zahteve članova skupštine opštine. Prema ovoj odredbi, skupština opštine je „prinudjena“ da usvoji nacrt budžeta koji je predložen od strane predsednika opštine, i u slučaju kada ne sadrži predloge koji proizilaze iz skupštine opštine. Sa druge strane, za predsednika opštine neusvajanje nacrtu budžeta ne predstavlja posebnu brigu iz razloga što su dalji postupci regulisani u skladu sa odredbama člana 62. Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Ove odredbe predsednika opštine oslobađaju od odgovornosti za predlog opštinskog budžeta, prenoseći to pravo ministru finansija i opštinskom finansijskom administratoru kojeg imenuje ministar.

⁵⁰ MALS: “Izveštaj o funkcionisanju skupština opština Republike Kosovo, januar - jun 2013”, OMO, 2013, Priština, str. 12.

⁵¹ Skupština Kosova: “Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi”, član 50.2

Ukidanje nezakonitih opštinskih akata

Postavlja se pitanje koji opštinski organ ima pravo da poništi nezakonit opštinski akt. Ovo pitanje u našem zakonodavstvu nije direktno razjašnjeno. Na osnovu zakona, predsednik opštine u slučaju suočavanja sa nezakonitim aktima koje je usvojila skupština opštine, može preduzeti dva koraka kako bi se izbegla nezakonitost:

- a) Putem zahteva koji se upućuje skupštini opštine da razmotri opštinski akt pre nego što stupi na snagu, kada smatra da akt krši važeće zakonodavstvo i/ili interese zajednica.
- b) Kroz mogućnost preispitivanja zakonitosti od strane nadzornog organa, preko kojeg dobija odgovor u vezi sa mogućnošću primene opšteg normativnog podzakonskog akta.

Jedna posebna odredba u Zakonu o lokalnoj samoupravi, kojom bi se predsednik opštine obavezao da ne sprovodi nezakonita akta koje je donela skupština opštine, i da ujedno podnese zahtev za njihovo preispitivanje od strane nadzornog organa, ojačala bi ulogu kontrole u sprečavanju sprovođenja nezakonitih akata.

Administrativna kontrola

Pravo predsednika opštine da imenuje i razrešava opštinske direktore, čini direktora odgovornim da izveštava. Predsednik kontroliše rad direktora i direkcije uopšteno i u slučajevima razmatranja žalbi fizičkih i pravnih lica zbog eventualnih predmetnih povreda. Za odlučivanje o administrativnim pitanjima na prvom stepenu, predmetna nadležnost pripada opštinskim administrativnim organima, ukoliko rešavanje ovih pitanja nije zakonom prenesena drugim teritorijalnim jedinicama na teritoriji Kosova, ili ako zakonom nije dodeljena nadležnost drugim organima⁵². Dakle, ova odredba znači isti stepen za administrativna pitanja na lokalnom nivou, ali je žalbeni postupak veoma složen. "Fizička i pravna lica imaju pravo da traže ukidanje, stavljanje van snage ili izmenu administrativnog akta u skladu sa pravilima utvrđenim ovim zakonom o administrativnim žalbama". Prema tim pravilima, ovo pravo se može ostvariti na dva načina:

- a) putem zahteva za preispitivanje koji se upućuje odgovornom službeniku za taj akt, u konkretnom slučaju relevantnom opštinskom direktoru, i
- b) putem žalbe upućene najvišem organu, odnosno predsedniku opštine.

⁵² Zakon br. 02/L-028 o upravnom postupku, član 13.2.

Na osnovu napred navedenog, proizilazi da je predsednik opštine je organ koji na prvom stepenu odlučuje o žalbi fizičkog i pravnog lica. U slučaju da stranka ne dobije konkretan odgovor, dobije negativan odgovor, njegova žalba bude odbijena ili bilo koji drugi odgovor koji je suprotnosti sa pravom koje stranka traži, za odlučivanje po ovoj žalbi u drugom stepenu su odgovorne centralne vlasti (procedura odozdo/naviše). U praksi su zabeleženi slučajevi kada su se fizička ili pravna lica žalila na opštinske administrativne odluke. U tom smislu predmeti koji su upućeni MALS-u, u zavisnosti od utvrđivanja nadležnosti ili su dati odgovori od MALS-a ili su upućeni nadležnom organu na razmatranje.

Inspekcija

Kao što je poznato, jedan deo javnih usluga pružaju centralne vlasti, a jedan (veći) deo lokalne vlasti. Opština obavlja inspekciju pružanja usluga za nekoliko službi, kao što su: tržišna inspekcija, građevinska inspekcija, fitosanitarna inspekcija itd. u cilju zaštite zakonitosti u radu u ovim delatnostima. Centralizacijom pojedinih ovlašćenja centralizovane su i inspeksijske usluge. I centralne institucije imaju organizovane svoje inspeksijske službe, kao što su: inspekcija rada, životne sredine, obrazovanja, zdravstva itd. Neke od usluga predviđenih u sopstvenoj nadležnosti opština, kao: usluge vodovoda i kanalizacije, vatrogasna služba, regionalne deponije otpada su usluge koje pružaju javna preduzeća, agencije ili jedinice kojima uglavnom upravljaju centralne vlasti.

Interna revizija

Revizija trošenja javnog novca je obaveza svake javne institucije. Na osnovu izveštaja o proceni kapaciteta (2009. i 2010.) ocenjeno je da su opštine izgradile kapacitete za sprovođenje interne finansijske kontrole na nivou od 77%, što znači da 23% opština još uvek nisu dobro organizovale internu reviziju. Međutim, što se tiče procesa interne kontrole i kapaciteta za sprovođenje zakona i drugih podzakonskih akata koje je izdao trezor, podaci pokazuju da 19 ispitanika smatra da je proces interne kontrole loš ili delimičan i da je korišćenje javnih fondova neadekvatno, dok 82% ispitanika smatra da se u opštinama sprovode redovne interne kontrole u potpunom skladu sa procedurama utvrđenim od strane MF i da se javni fondovi koriste prema planu⁵³.

Zakon o lokalnoj samoupravi je obavezao opštine da osnuju dva stalna odbora (OPF i OZ), kao mehanizme za razmatranje svih opštinskih politika, predloga i za pružanje preporuka skupštini opštine. Njihova uloga se izražava u preliminarnoj raspravi o svim

⁵³ MALS: "Izveštaj o proceni kapaciteta u opštinama", Priština 2011, str. 43.

pitanjima za koja se očekuje da će se voditi rasprava u skupštine opštine, stoga se i smatraju preventivnim mehanizmom⁵⁴.

Nadzor opština od strane centralnih vlasti

Mogućnost nadzora organa lokalne samouprave od strane nadzornog organa je pitanje koje je pokrenuto i na ustavnom nivou. Iako opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave, centralne vlasti imaju ovlašćenja da ih nadgledaju i kontrolišu sa ciljem obezbeđivanja zakonitosti opštinskih akata. Važećim zakonskim okvirom su utvrđeni mehanizmi administrativne revizije i nadzora sprovođenja zakonitosti od strane centralnog nivoa. Nadzor nad radom opštinskih organa treba da bude u skladu sa zakonom i EPLS i nije dozvoljeno ugrožavanje autonomije lokalnih vlasti tokom vršenja nadzora.

“Svaka administrativna kontrola nad aktivnostima lokalnih vlasti treba da bude usmerena jedino ka poštovanju zakona i ustavnih principa”⁵⁵. Pored toga, Povelja propisuje da svaki nadzor od strane centralnih vlasti mora da bude srazmeran sa važnošću dužnosti koje se nadgledaju, a opštine će imati pravo da koriste pravno sredstvo kako bi osigurale slobodno vršenje svojih ovlašćenja.

Nadgledanje opština od strane MALS-a

Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđene su norme za nadzor nad radom opštinskih organa u obavljanju zakonskih ovlašćenja. Ovim zakonom su utvrđeni ciljevi i principi administrativne revizije, usmereni na jačanje sposobnosti organa lokalne samouprave u ispunjavanju njihovih odgovornosti kroz savetovanje i podršku u cilju da se osigura... Ovi principi su u skladu sa duhom EPLS, koja između ostalog proklamuje da je MALS institucija odgovorna za nadzor opštinskih ovlašćenja za koje je zakon nije utvrdio zakonsku obavezu nekog drugog organa za nadzor⁵⁶. U zavisnosti od aktivnosti koja se odvija na lokalnom nivou, ovlašćenja za nadzor vrši ministarstvo nadležno za tu oblast, a MALS ima koordinacionu ulogu u čitavom ovom procesu. Ono je osnovna karika koja omogućava proces preispitivanja zakonitosti opštinskih akata.

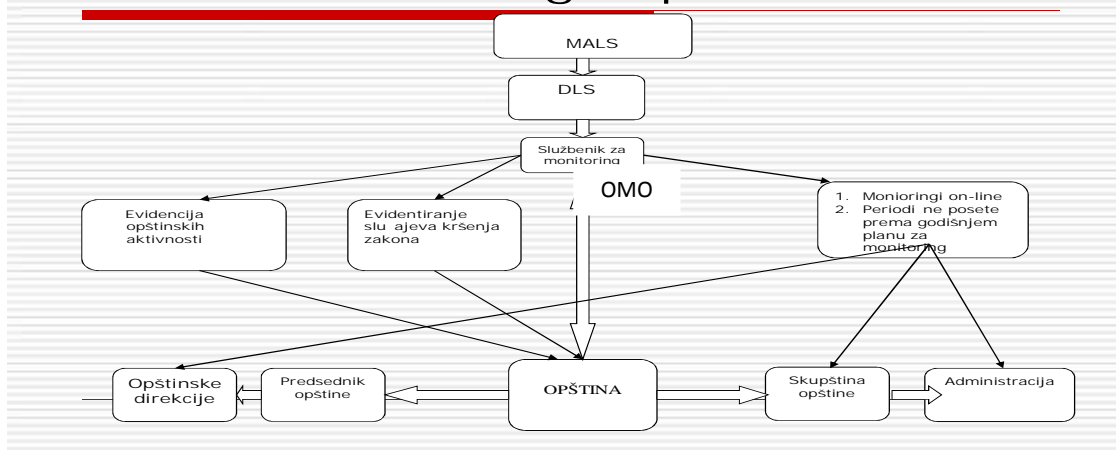
MALS je izgradio napredan sistem nadgledanja, podržan na dva glavna načina: direktnim participativnim monitoringom u opštinama i elektronskim monitoringom koji se sprovodi u više različitih oblika.

⁵⁴Skupština Kosova: “Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi”, član 51.

⁵⁵ Savet Evrope: “Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”, Strasbur, februar, 1991, st. 2 član 8.

⁵⁶ MALS: “Vodi za sistem monitoringa i nadzor opština”, april, 2012, str. 7.

Sistem monitoringa opština



Sl. 1. Šema sistema za monitoring opština

Metode i sredstva za monitoring opština su omogućili prikupljanje tačnih i dovoljnih informacija za nadzor sprovođenja zakonitosti i nisu zabeleženi slučajevi mešanja u autonomiju opštine tokom procesa monitoringa.

On-line nadgledanje opština

Imajući u vidu prednosti koje pruža oblast informativne tehnologije i sa ciljem smanjenja troškova, MALS je instalirao poseban program kako bi imao mogućnost daljinskog nadzora putem teleprisustva. Ovo je urađeno u cilju unapređenja sistema za nadgledanje i komunikaciju sa opštinama u Republici Kosovo. Kao komponenta ovog tehnološkog poduhvata za reformu sistema nadzora i podrške opštinama u pružanju usluga, realizovan je projekat „Softver za centre za usluge građanima (SCUG) i njihova integracija sa veb sajtovima opština, sa ministarskim i vladinim portalom“.

Prvi projekat SCUG pruža mogućnost da se prati efikasnost administrativnih organa u vezi pružanja administrativnih usluga, dok drugi projekat putem teleprisustva pruža mogućnost MALS-u da prati rad skupština opština realnom brzinom po veoma niskoj ceni⁵⁷. Program SCUG sa ministarskim i vladinim portalom, uspostavio je elektronski sistem za upravljanje administrativnim spisima u opštinama. Ovim sistemom se olakšava rad interne kontrole kretanja dokumentacije i nadzor efikasnosti opština u pružanju usluga građanima od strane MALS-a.

Korišćenje softvera je uticalo na povećanje kvaliteta usluga, efikasnost upravljanja, poverenje građana, generisanje indikatora učinka, transformaciju usluga (za lica sa

⁵⁷ MALS: „Vodi za sistem monitoringa i nadzor opština“, april, 2012, str. 13.

ograničenim sposobnostima), učešće građana u donošenju odluka, međuopštinsku saradnja bez potrebe za fizičkim prisustvom u opštini. Ovo je omogućilo razvoj platforme za komunikaciju kancelarija za usluge građanima sa ministarskim i vladinim portalom, kao i objedinjavanje rada direkcija unutar opština i izbegavanje dvostrukih poslova. Jedinstvena knjiga protokola je služila kao platforma za integraciju svih aktivnosti resornih ministarstva koja obavljaju aktivnosti u opštinama, u pogledu zahteva građana, odgovorima i dr. S tim u vezi, građani imaju mogućnost da podnose svoje zahteve online, ali i u slučajevima kada oni podnose zahteve u opštinama, oni svoje zahteve upućuju samo kancelariji za usluge građanima. Putem online sistema, oni imaju mogućnost da iz svojih domova provere u kojoj fazi je razmatranje njihovog zahteva. Takođe, MALS je spreman da u svako doba daje izveštaje u vezi broja rešenih zahteva građana i da tačno oceni efikasnost opštinske administracije u vezi sa poštovanjem zakonskih rokova⁵⁸.

Da bi se omogućio proces administrativnog razmatranja i kako bi se izbegla nezakonitost, Zakonom o lokalnoj samoupravi je utvrđeno da se „ opšta akta skupštine opštine i odluke podvrgavaju obaveznom razmatranju zakonitosti. Opštine su dužne da dostave akta nadzornom organu u roku od 7 dana od dana njihovog donošenja⁵⁹. Dok je „nadzorni organ dužan da pruži svoje mišljenje o zakonitosti za svaki registrovani akt, u roku od 15 dana od prijema istog, u skladu sa napred pomenutim procedurama.

Međuministarske komisije

U cilju da poveća efikasnost nadzora Vlada Republike Kosovo je donela odluku br. 2/119 od 07.04.2010. godine o formiranju komisija za preispitivanje zakonitosti opštinskih akata za sopstvena, delegirana i proširena ovlašćenja. Komisije se sastoje od 3 člana, u sledećem sastavu: dva službenika resornih ministarstva i jedan službenik iz MALS-a. Slučajevi u kojima opštine donose nezakonita akta su česti. Direktnim praćenjem sednica skupština opština identifikuju se akta koja se usvajaju u skupštinama opština. Akta koja su u nadležnosti drugih organa vlasti centralnog nivoa, MALS razmatra sa pravnog aspekta. Sa druge strane, druga akta se po pravilu šalju nadležnim ministarstvima, odnosno međuministarskim komisijama radi preispitivanja njihove zakonitosti.

Efikasnost nadzornog organa

Imajući u obzir da skupštine opština donose podzakonska akta koja regulišu različite oblasti pravnih odnosa, kao što su: usvajanje urbanističkih regulacionih planova, akata

⁵⁸ MALS: *“Vodi za sistem monitoringa i nadzor opština”*, april, 2012, str. 13.

⁵⁹ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, član 81.

iz oblasti životne sredine, odluka u vezi sa korišćenjem nepokretnosti, odluka o imenovanju ulica, iz oblasti javnih usluga, akata finansijskog karaktera, kao što su pravilnici o opštinskim tarifama, naknadama i kaznama, revizija budžeta, akta koja promovisu ekonomski razvoj opština, iz tog razloga se i povrede najčešće dešavaju u ovakvim slučajevima. Efikasnost MALS-a i međuministarskih komisija u proceni zakonitosti akata, prikazana je u sledećoj šemi, samo kao primer za period januar – juni 2013. godine.

O slučajevima koji nisu usaglašeni prema preporukama nadzornog organa, MALS je održavao direktne sastanke sa opštinama i postignut je napredak. MALS je koristio metodu konsultacije pre nego što je slučaj prosledio u sud.

ANEKSI

Aneks 1: Uredbe UNMIK-a 1999/2007

- [Uredba UNMIK-a br. 1999/14](#) o postavljanju regionalnih i opštinskih administratora;
- [Uredba UNMIK-a br. 2000/43](#) o broju, imenima i granicama opština;
- Uredba UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu;
- Uredba UNMIK-a br. 2002/11 o opštinskim izborima na Kosovu;
- [Uredba UNMIK-a br. 2003/11](#) o izmeni [Uredbe br. 1999/14](#) o postavljenju regionalnih i opštinskih administratora;
- [Administrativna naredba br. 2005/11](#) od 22. jula 2005. g. o pilot projektima;
- Uredba UNMIK-a br. 2006/54 o izmeni Uredbe UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu;
- Uredba UNMIK-a br. 2006/55 o izmeni Uredbe UNMIK-a br. 2002/11 o lokalnim izborima na Kosovu;
- Uredba UNMIK-a br. 2007/27 o lokalnim izborima na Kosovu i Uredba UNMIK-a br. 2007/30 o izmeni Uredbe br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu.

Aneks 2: Zakoni sponzorisani od strane MALS-a

- Zakon o lokalnoj samoupravi br. 03/L- 040
- Zakon o finansijama lokalnih vlasti br. 03/L-049
- Zakon o administrativnim granicama br. 03/L-041
- Zakon o lokalnim izborima br. 03/L-072
- Zakon o dodeli na korišćenje i razmeni opštinske nepokretne imovine br. 04/L-144
- Zakon o međuopštinskoj saradnji br. 04/L-010

Aneks 3: Sopstvena ovlašćenja

- **Lokalni ekonomski razvoj:**
 - Zakon o ekonomskim zonama br. 04/L-159;
 - Zakon br. 04/L-111 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-087 o javnim preduzećima
- **Turizam:**
 - Zakon o turizmu 04/L-176;
 - Zakon o kulturnom nasleđu br. 02/L-88
- **Urbano i ruralno planiranje:**
 - Zakon o prostornom planiranju br. 03/L-106
- **Odgovor na lokalne vanredne situacije:**
 - Zakon o vatrogastvu i spašavanju br. 04/L049;
 - Zakon o zaštiti od požara br. 04/L-012;
 - Zakon o zaštiti od prirodnih i drugih nepogoda br. 04/L-027.

- **Pružanje predškolskog, osnovnog i srednjeg javnog obrazovanja, uključujući registraciju i licenciranje obrazovnih institucija, zapošljavanje, isplatu plata i obuku obrazovnih predavača i administratora:**
 - *Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo br. 04/L-032;*
 - *Zakon o obrazovanju i osposobljavanju odraslih u Republici Kosovo br. 04/L-143.*
 - *Zakon o obrazovanju u opštinama br. 03/L-068;*
- **Pružanje porodičnih usluga i drugih usluga socijalne zaštite, kao što je briga o deci, briga o starijima, uključujući registraciju i licenciranje ovih centara za pružanje staranja, zapošljavanje, isplatu plata i obuku stručnjaka socijalne zaštite:**
 - *Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama br. 04/L-081*
- **Javno stanovanje:**
 - *Zakon o finansiranju posebnih programa stanovanja br. 03/L-164;*
 - *Zakon o prodaji stanova za koje postoji stanarsko pravo br. 04/L-061*
- **Sprovođenje građevinskih propisa i standarda za kontrolu izgradnje**
 - *Zakon o gradnji br. 04/L-110*
- **Korišćenje zemljišta i razvoj:**
 - *Zakon o uređenju zemljišta br. 04/L-040;*
 - *Zakon o dodeli na korišćenje i razmeni opštinske nepokretne imovine br. 04/L-144*
- **Imenovanje ulica, sokaka i drugih javnih mesta:**
 - *Zakon o adresnom sistemu br. 04/L-071;*
- **Pružanje javne primarne zdravstvene zaštite:**
 - *Zakon o zdravstvu br. 04/L-125.*
- **Pružanje i održavanje parkova i javnog prostora:**
 - *Zakon o prostornom planiranju br. 03/L-106;*
 - *Zakon o zaštiti životne sredine br. 03/L-025.*
- **Licenciranje javnih usluga i objekata, uključujući one koji se odnose na zabavu, kulturne i slobodne aktivnosti, hranu, stanovanje, pijace, ulične prodavce, lokalni javni prevoz i taksi:**
 - *Zakon o drumskom saobraćaju br. 04/L-179;*
 - *Zakon br. 04/L-005 o izmenama i dopunama Zakona br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini;*
 - *Zakon o hrani br. 03/L-016;*
 - *Zakon o finansiranju posebnih programa stanovanja br. 03/L-164;*
 - *Zakon o pozorištima br. 04/L-106;*
 - *Zakon o nacionalnom ansamblu pesama i igara „Šota“ i ostalih ansambala br. 04/L-164;*
 - *Zakon br. 04/L-075 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/24 o sportu;*
 - *Zakon o osnaživanju i učešću mladih 03/L-145.*
- **Javno zdravstvo:**
 - *Zakon o javnom zdravlju br. 02/L-78*
- **Zaštita životne sredine:**
 - *Zakon o zaštiti životne sredine br. 03/L-025*
- **Pružanje i održavanje javnih usluga i komunalnih usluga, uključujući snabdevanje vodom, kanilazacijom i odvođenjem otpadnih voda, upravljanje otpadom, lokalnim putevima, lokalnim saobraćajem i lokalnim sistemima za grejanje:**

- *Zakon o otpadu br. 04/L-060;*
- *Zakon o drumskom saobraćaju br. 04/L-179;*
- *Zakon o vodama na Kosovu br. 04/L-147.*
- **Kulturne i slobodne aktivnosti**
 - *Zakon o pozorištima br. 04/L-106;*
 - *Zakon o nacionalnom ansamblu pesama i igara „Šota“ i ostalih ansambala br. 04/L-164;*
 - *Zakon br. 04/L-075 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/24 o sportu;*
 - *Zakon o osnaživanju i učešću mladih 03/L-145.*
- **Promovisanje i zaštita ljudskih prava**
 - *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici br. 03/L-182;*
 - *Zakon o rodnoj ravnopravnosti br. 2004/2;*
 - *Zakon o korišćenju jezika 02/L-37;*
 - *Zakon o zabrani diskriminacije 2004/3.*
- **Delegirana ovlašćenja**
 - **Katastarska evidencija:**
 - *Zakon o katastru br. 04/L-013;*
 - **Registracija birača:**
 - *Zakon o civilnom stanju br. 04/L-003;*
 - *Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo br. 03/L-073*
 - **Civilna registracija:**
 - *Zakon o civilnom stanju br. 04/L-003;*
 - **Zaštita šuma koje se nalaze na teritoriji opštine u okviru ovlašćenja delegiranih od strane centralnih vlasti, uključujući i izdavanje licenci za seču šume na osnovu propisa koje je usvojila Vlada:**
 - *Zakon br. 03/L-153 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/3 o šumama na Kosovu*
 - **Registracija biznisa i licenciranje**
 - *Zakon br. 04/L-005 o izmenama i dopunama Zakona br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini;*
 - **Raspodela naknada socijalne pomoći (sa izuzetkom penzija)**
 - *Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama br. 04/L-081*

Aneks 4: Podzakonska akta

- Administrativno uputstvo br. 2005/05 o upravljanju i korišćenju opštinskih javnih objekata
- Administrativno uputstvo br. 2007/07 o ograničavanju političke aktivnosti opštinskih civilnih službenika
- Administrativno uputstvo br. 2007/06 o proceduri podnošenja i procene zahteva za humanitarni prevoz autobusima P
- Administrativno uputstvo br. 2007/08 o osnivanju jedinica za ljudska prava u opštinama
- Administrativno uputstvo br. 2008/04 o izmenama AU br. 2005/07 o sprovođenju odgovornosti MALS-a u vezi sa monitoringom i nadzorom opština

- Administrativno uputstvo br. 2008/01 o izmenama AU MALS-a br. 2007/04 „O formi i strukturi dopisa u zvaničnoj komunikaciji MALS-a.
- Administrativno uputstvo br. 2008/10 o organizaciji i funkcionisanju konsultativnih odbora u opštinama.
- Administrativno uputstvo br. 2008/08 o ugovorima o saradnji opština sa selima, naseljima i gradskim četvrtima.
- Administrativno uputstvo br. 2008/01 o korišćenju službenih vozila u opštinama.
- Administrativno uputstvo br. 2009/01 o proceduri izbora i odgovornostima predsedavajućeg skupštine opštine.
- Administrativno uputstvo br. 2009/03 o korišćenju vozila i fiksnih i mobilnih telefona od strane članova opštinskih pripremnih timova.
- Administrativno uputstvo br. 2009/04 o službenim putovanjima članova OPT-a.
- Administrativno uputstvo br. 2010/03 o proceduri završetka mandata predsednika opštine.
- Administrativno uputstvo br. 2010/01 o ograničavanju naknade i dobijanja plate od strane opštinskih službenika.
- Administrativno uputstvo br. 2011/04 o izmenama i dopunama Uputstva 2011/01 o osnivanju jedinica za ljudska prava u opštinama.
- Administrativno uputstvo br. 2011/03 o organizaciji i funkcionisanju uslužnih centara za građane u opštinama.
- Administrativno uputstvo br. 2011/02 o utvrđivanju procedura za sprovođenje Zakona o upotrebi jezika.
- Administrativno uputstvo br. 27/2012 MUP; 03/2012 MALS o opštinskim odborima za bezbednost u zajednici.
- Administrativno uputstvo br. 2012/4 o proceni imovine.
- Administrativno uputstvo br. 2012/3 o popisu imovine.
- Administrativno uputstvo br. 05/2013 o transparentnosti u opštinama
- Administrativno uputstvo br. 2012/1 o monitoringu SO putem informacionih tehnologija – Teleprisustvo.

Bibliografija/literatura

1. SAK: *"Stanovništvo po polu, etničkoj pripadnosti i mestu"*, Priština, 2011.
2. SAK: *"Popis stanovništva i porodičnih domaćinstava 2011"*, Priština, 2012.
3. Svetska banka: *"Izveštaj o ekonomskom razvoju za Jugoistočnu Evropu"*, Priština, 2012.
4. Begolli, Fetije *"Viši službenik za upravljanje opštinskim budžetima u MALS-u"*, Priština, 07.08.2013.
5. Brochure *"MEET LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN CROATIA"*, Publisher by Union of the Association of Cities / Towns and Association of Municipalities of the Republic of Croatia
6. Council of Europe Publishing: *"European Charter of Local Self – Government"*, March 2010.
7. Gerard, Marcou & Hellmut, Wollman: *"United Cities and Local Government"*.
8. Government Publication: *"Report of the Local Government Efficiency"*, Dublin 2010.
9. Savet Evrope: *"Evropska povelja o lokalnoj samoupravi"*, Strazbur, 1991.
10. Skupština Kosova: *"Ustav Republike Kosovo"*, April 2008.
11. Skupština Kosova: *"Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi"*, 2008
12. Skupština Kosova: *"Zakon br. 03/L-128 o internoj reviziji"*, član 6.
13. Skupština Kosova: *"Zakon o finansijama lokalnih vlasti"*, Priština, 2009.
14. Skupština Kosova: *"Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti Kosova"*, Priština 2003.
15. Zakon br. 8652, od 31.7.2000. g.: *"O organizaciji i funkcionisanju lokalne samouprave"*, (Izmenjen Zakonom br. 9208 od 18.03.2004. g.), član 10.
16. Zakon br. 02/L-028 o upravnom postupku, član 13.2.
17. Zakon br. 04/L-144 o dodeli na korišćenje i razmeni opštinske nepokretne imovine, član 8.
18. MALS: *"Analiza sopstvenih prihoda u opštinama Republike Kosovo"*, Priština 2013.
19. MALS: *"Analiza, zakonske izmene sistema lokalne samouprave na Kosovu"*, Oriština, 2012.
20. MALS - Analiza: *"Popis stanovništva i lokalna samouprava"*, Priština 2012.

21. MALS: *"Izveštaj za period januar/jun 2013 Ocena zakonitosti opštinskih akata od strane sektorskih komisija resornih ministarstava"*, Priština, 2013.
22. MALS: *"Izveštaj o funkcionisanju skupština opština Republike Kosovo januar-jun 2013"*, OMO, 2013, Priština.
23. Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave: *"Izveštaj o funkcionisanju opština, januar-decembar 2012"*, Priština 2013.
24. MALS: *"Izveštaj o sopstoenim prihodima opština"*, 2008. i 2010, Priština.
25. MALS: *"Izveštaj o monitoringu opština Republike Kosovo"*, Priština, mart 2011.
26. MALS: *"Izveštaj o monitoringu opština Republike Kosovo, januar-decembar 2012"*, Priština, 2013.
27. Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave: *"Izveštaj o monitoringu opština Republike Kosovo 2010"*, Mart, 2011.
28. MALS: *"Opšti izveštaj o opštinskim budžetima 2000-2013"*, Priština 2013.
29. MALS: *"Analiza – Lokalna samouprava u aspektu 'Ahtisarijevog paketa'"*, Priština, April, 2013.
30. MALS: *"Godišnji izveštaj o radu MALS 2012"*, Priština 2013.
31. MALS: *"Izveštaj o proceni kapaciteta u opštinama"*, Priština 2011.
32. MALS: *"Izveštaj o proceni potreba za izgradnjom kapaciteta u opštinama"*, Priština 2009.
33. MALS: *"Vodič za sistem monitoringa i nadgledanja opština"*, April 2012.
34. MONT: *"Statistike preduniverzitetskog obrazovanja 2012/2013"*, Priština, 2013.
35. MPRR: *"Poljoprivredna proizvodnja prema opštinama izražena u hektarima"*, Priština, 2012.
36. MKOS: *"Lista kulturne baštine za privremenu zaštitu"*, Priština, 2012.
37. MŽSPP: *"Stanje otpada na Kosovu"*, Priština, 2003 – 2004.
38. MŽSPP: *"Stanje životne sredine na Kosovu"*, Priština, 2004.
39. MŽSPP: *"Prostorni plan Kosova"*, Priština, 2010.
40. MRSZ: *"Rad i zapošljavanje"*, Godišnji izveštaj 2012, Priština, 2013.
41. MTI: *"Srednjoročna strategija razvoja Kosova"*, 2004 – 2008.
42. OECD, SIGMA, EU: *"Assessing Competencies and Functions to Local Self – government, a comparative review"*, UNED, Madrid 2005.

43. OEBS: *“Odnosi između centralnih i lokalnih vlasti – opštinski akti”*, Septembar, 2009.
44. Odgovor na dopis, Br. 07-468/1, od 02.05.2013 o razmatranju predmeta o procedurama raspisivanja, procene i ponovnog raspisivanja tendera za dodelu na korišćenje nepokretne imovine „Hotel Park“ u Orahovcu.
45. Pollozhani, Bajram & Dobjani, Ermir & Stavileci, Esat & Salihu, Lazim: *“Upravno pravo – uporedni aspekti”*, 2010.
46. Centar za zvanične publikacije: *“Pregled zakonodavstva za lokalnu samoupravu”*, Novembar 2010.
47. Centar za socijalni razvoj: *“Anketa sa srpskim građanima u Gračanici, Novom Brdu i Partešu, Gračanici”*, 2008.
48. Pravilnik br. 01-2013: *“O proceduri izrade i objavljivanja opštinskih akata”*, član 18.1.
49. Republika Kosovo, MALS: *“Odgovor na zahtev”*, br. 07.468/1 od 04.2013.
50. Republic of Slovenia, (Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 0/97, 10/98, 74/98, 70/00): *“THE LAW ON LOCAL SELF-GOVERNMENT”*, Chapter -III-, Article 21. Videti: član 21. i član 49. Poglavlja V Zakona o lokalnoj samoupravi u Sloveniji. No. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 0/97, 10/98, 74/98, 70/00 *Decision of the Constitutional Court*: Official Gazette of the Republic of Slovenia.
51. Robin Hambleton: *“Modernising Political Management in Local Governments”*, 37 URBAN STUDIES 931, 931 (2000).
52. Stanka Setnikar-Canka, Stane Vlaj, Maja Klun: *“Local Government in Slovenia”*, Decentralization: Experiments and Reforms, Relationship between the State Administration and Local Government.
53. UNDP: *“Human Development Report”*, Priština, 2002.
54. USAID: *“Korak po korak do poboljšanja komunalnih usluga”*, Priština, 2012.
55. USAID: *“Uspesi i izazovi novih opština”*, USAID, Priština, 2012.