



**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*

---

Odeljenje za Evropske integracije i kordinisanje politika  
Odsek za kordinisanje politika

# **Lokalna samouprava na Kosovu i načela Evropske karte o loklanoj samoupravi**

*Upoređujuća gledišta*

Priština, 2015

Sadržaj	
<b>POGLAVLJE 1.</b>	<b>5</b>
<b>1. EVROPSKI SAVET</b>	<b>5</b>
Celokuopni pregled	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1. Uloga Evropskog saveta	6
2. Struktura Evropskog saveta	6
<b>SADRŽAJ 2.</b>	<b>11</b>
<b>1. EVROPSKA KARTA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI</b>	<b>11</b>
CELOKUPNI PREGLED	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. CILJ EVLS-a	11
2. Polje	delovanja
	EKLS-a
	12
3. Principi EKLS-a	13
3.1. Princip lokalne samouprave	13
3.2. Princip subsidijarnosti	13
3.3. Princip transparentnosti	14
3.4. Javno učestvovanje na lokalnom nivou	15
3.5. Osnovni ciljevi u organizovanju ljudskih izvora	15
3.6. Princip "proporcionalnosti" u nadzoru lokalnih autoriteta	16
3.7. Principi pogodnosti finansijskih izvora	17
3.8. Princip saradnje o osnivanju društva	17
<b>POGLAVLJE III</b>	
<b>I. ODNOS KOSOVA SA VEĆEM EVROPE -</b>	<b>18</b>
<b>STATUS ZAKONODAVSTVA U ODNOSU NA EVROPSKU KARTU O LOKALNOJ SAMOUPRAVI</b>	<b>..... ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
Celokupni pregled	
1. Adaptacija principa EKLS-a na zakonodavstvo Kosova	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. Uticaj EKLS-a na lokalnu samoupravu na Kosovu	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3. Načela lokalne samouprave prema zakonodavstvu Republike Kosovo	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.1. Načela prema Ustavu Republike Kosovo	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2. Načela prema zakonu o lokalnoj samoupravi	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2.1 Načelo transparentnosti	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2.2. Načelo efikasnosti u pružanju javnih usluga	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2.3. Načelo subsidijarnosti	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2.4. Načelo javnog učešća	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4. Lokalna samouprava na Kosovu i izazovi njenog funkcionisanja	19
5. Organizacija lokalne samouprave prema zakonodavstvu na snazi	21
6. Pravno uređenje sistema lokalne samouprave na Kosovu	20
6.1. Status opština	22
6.2. Ovlašćenja opština	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.3. Organi opštine i njihova odgovornost	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.4. Proces samoodlučivanja	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

6.5. Akti opština i njihova hijerarhija .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.6. Mekanizmi direktne demokracije .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.7. Odnosi sa nadzornim autoritetom i administrativna rasprava .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

#### **POGLAVLJE IV**

<b>1. UPUTSTVA O PROMOVISANJU IPRIMENA EVROPSKE KARTE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
---	-------------------------------------

#### **Celokupni pregled**

2. Ponuda javnih opštinskih usluga.....	27
3. Efikasnost u ponudi javnih usluga .....	28
4. Stvaranje održivih struktura radi obezbeđenja efikasnosti lokalne administracije.....	29
5. Angažovanje građana u ponudi usluga .....	30
<b>6. STRUČNI LJUDSKI IZVORI U PONUDU KVALITETNIH USLUGA.....</b>	<b>31</b>
6.1. Olakšanje u izmena ponašanja zaposlenih u administraciji .....	32
7. Upotreba informativne tehnologije o pružanju one-line usluga .....	33
8. Transparentnost organa opštine.....	33
8.1. Pristup javnim dokumentima.....	34
8.2. Učešće građana u samoodlučivanju.....	35
8.3. Javni skupovi sa građanima.....	36
8.3.1. Promovisanje volunterizma kao oblik učešća građana.....	37
<b>9. ADMINISTRATIVNA KONTROLA DELOTVORNOSTI LOKALNIH AUTORITETA.....</b>	<b>39</b>
<b>10. POLAGANJE RAČUNA OPŠTINE.....</b>	<b>39</b>

## Uvod

Pošto je sama namera relevantnih pravnih i političkih dokumenata međunarodnih organizacija pre svega stvaranje prava, pravila i principa, onda one trebaju da se povezuju sa primenljivim mehanizmima stvorenim unutar pravnog sistema jedne države. Ustavne obaveze koje se pozivaju na principima međunarodnog prava mogu se postići jedino ako odajemo značajnu pažnju o identifikaciji, ograničenju i njihovom značaju. Možemo konstatovati da je ova pažnja naznačena u principu lokalne samouprave koju proklamira Evropska karta o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu EKLS), koja je dobro prilagođena u Ustavu Republike Kosovo. Ovaj princip zahteva interpretaciju preduzetih angažovanja u shvatanju prava i sposobnosti lokalnih autoriteta radi regulisanja i menadžiranja jednog substancijalnog dela javnih pitanja u interesu lokalnog stanovništva. Radi određivanja prostiranja i značaj obaveza države Kosovo na putu ka sprovođenju principa EKLS-a, uvidela se potreba analize načela ove karte u funkciji što lakše primene od strane lokalnih institucija za samoupravu. U ovom pravcu treba spominjati da određena načela mogu sadržati dva ili više delatnosti koje treba preduzeti radi usklađivanja i primene. Iz ova dva možemo dobiti razne obaveze, o poštovanju, zaštiti i njihove primene preko usvajanja pozitivnih mera usklađene za konkretizaciju za bolju i potpunu efikasnost. Pomoću ovog priručnika namerava se stvaranje repertora načela EKLS-a, povezanosti između njih sa ustavnim načelima lokalne samouprave i zakonodavstva koja reguliše ovu oblast. Priručnik prati logiku razvijanja koncepta načela lokalne samouprave, obaveza i celokupnih oblika preuzimanja delatnosti za njihovo oživljavanje. Svrha svega ovoga jeste, da se utiče na njihovo celokupno poznavanje, da se na sistematičan način obaveštavaju o ulozi radi funkcionisanja, način primene obaveza preko odgovarajućih mera za aplikaciju. Ovaj priručnik je deo dokumentacije Ministarstva administracije lokalne samouprave (MALS), odnosno odeljenja za Evropske integracije i kordinisanje politika. Ovo uputstvo će služiti opštinama s ciljem razvijanja lokalnih politika svrhishodno sa glavnim načelima lokalne samouprave, takođe i drugim strankama koje su na jedan ili drugi način zainteresovane ili povezane sa lokalnom samoupravom. Uputstvo se može koristiti kao smernica za razvoj kapaciteta u opštinama u identifikovanju i upućivanju raznih problema opštine.

## Svrha

Svrha ovog priručnika jeste objašnjavanje osnovnih načela lokalne samouprave određene u Evropskoj karti o lokalnoj samoupravi, priznatim načelima u Ustavu Republike Kosovoal Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovaj priručnik takođe nudi praktične primere povezanosti funkcija lokalne samouprave sa načelima EKLS-a, metodama, sredstvima i merama o njihovoj primeni. Dokument namerava da istakne postojanje efikasnih politika preko koje se mogu uticati na unapređenju lokalne samouprave, podizanja uloga opština u ponudi kvalitetnih usluga u posebnosti zakonske norme koje omogućavaju aktivno učešće građana u procesu stvaranja politika i lokalnog samoodlučivanja. Pomoću ovog izdanja, čitaoc će biti u stanju da shvati: - načela lokalne samouprave prema EKLS-u – prostiranje i značaj ovih načela – uputstva o njihovom promovisanju –njihov uticaj na ponudu efikasnih usluga – mehanizme učešća

građana u samoodlučivanju – administrativni nadzor priručnika će služiti svim zainteresovanim strankama koje se bave sa pitanjima lokalne samouprave.

## POGLAVLJE I

### 1. SAVET EVROPE



Savet Evrope je glavna organizacija za ljudska prava na Evropskom kontinentu. Ova organizacija je osnovana radi promovisanja demokratije, zaštite ljudskih prava i radi obezbeđenja vladanja zakona u Evropi. SE obuhvata 47 država, 28 od koji su članice Evropske unije. Svaka država članica Saveta Evrope su potpisale Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum koji je projektovan s ciljem zaštite ljudskih prava, demokratije i vladanja zakona.

SE je osnovan 5 maja 1949 od strane 10 država osnivača: Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Švedska i Velika Britanija. Sada SE, pokriva skoro celokupnu teritoriju Evrope sa ukupno 47 država članice i ostalih 6 država sa statusom članice posmatrača, formirajući jedan zajednički forum radi izjašnjavanja uzrujanosti, nada i težnje 800 miliona Evropljanina.<sup>1</sup>

Glavno sedište SE se nalazi u Strasburu u Francuskoj. U njemu su zaposlene oko 2200 lica i održava veze sa spoljašnjim kancelarijama ostalih međunarodnih organizacija. U okviru Saveta funkcionišu omladinski

---

<sup>1</sup> <https://edoc.coe.int/en/an-overview/5450-kshilli-i-evrops-kush-jemi-far-bjm.html>

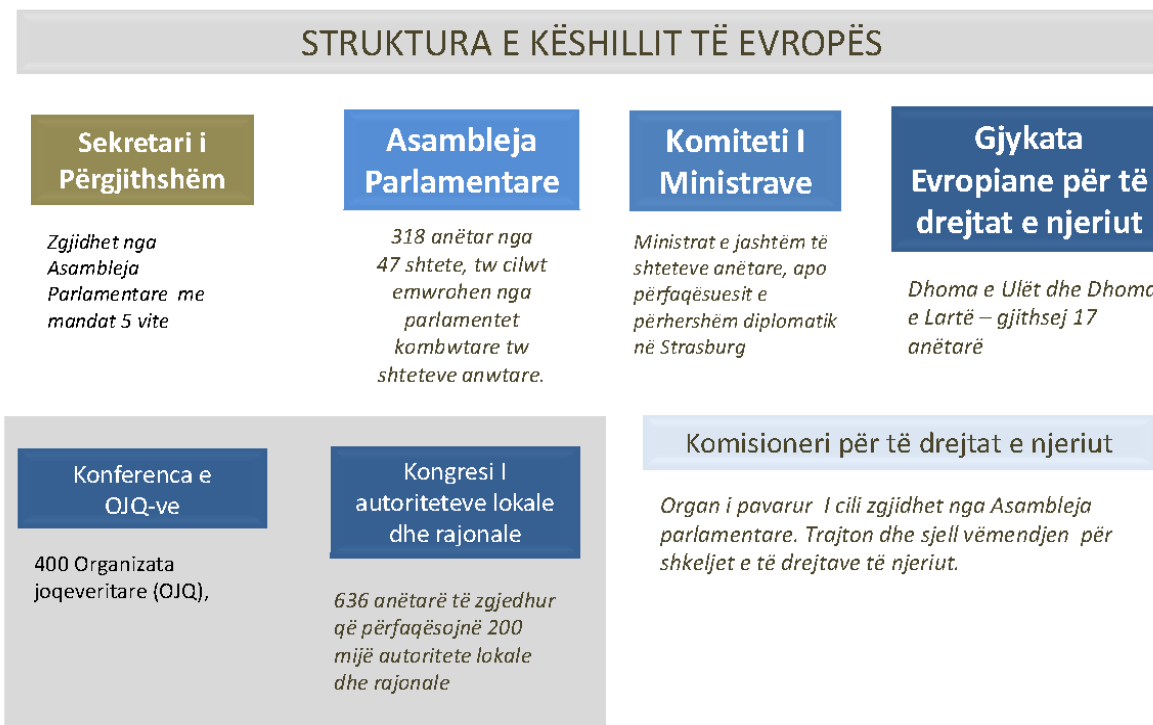
centri Evrope u Strasburu i Budimpešti, koje nude obuke za omladinu o pitanjima demokracije i ljudskih prava.<sup>2</sup>

### 1.1. Uloga Saveta Evrope

Uloga SE je veoma značajna u promovisanju i zaštiti ljudskih prava. U okviru ovih prava SE zaštićuje slobodu izražaja, slobodu o prikuljanju, jednakost i zaštitu manjina. SE je inicirala takva pitanja kao što su: zaštita dece, zabranu upotrebe mržnje jezika na internetu, zaštitu prava Roma itd. SE zaista pomaže države članice u borbi protiv korupcije i terorizma, oko preduzimanja potrebnih sudskih reformi. U okviru SE deluje grupa ustavnih stručnjaka poznata kao Venecijanska komisija koja nudi zakonske savete svim država na svetu. Venecijanska komisija radi u četiri glavne zone: ustavne asistencije, izborima i referendumima, saradnji sa sudovima i međunarodnim studijama, izveštavanju i seminarima. Komisiju sačinjavaju članice države SE, kao i ostale države koje nisu članice (počev od 2004 godine). U 2014 godinu je učlanjena i Kosova.

Savet Evrope promovise ljudska prava preko međunarodnih konvencija, kao što su: konvencija za sprečavanje i borba protiv nasilja žena i porodičnog nasilja i konvencije o kibernetičkom kriminalu. On vrši monitorisanje države koje su članice u ovim oblastima i daje preporuke preko nezavisnih organa srtručnjaka za monitorisanje. Sve države članice SE su ukinule smrtnu kaznu.

### 2. Struktura gaveta Evrope



<sup>2</sup>Savet Evrope čuvar ljudskih prava, Council of Europe

### **Fig.1. Organi Saveta Evrope**

**Generalni sekretar**- bira se od strane Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope sa jepnim mandatom od 5 godine. Odgovoran je za strateško planiranje i upravlja sa programom rada i budžetom saveta kao i vrši nadzor svakodnevnog razvoja organizacije i sekretarijata.

**Zmenik generalnog sekretara** - bira se na petogodišnji mandat od strane Parlamnetarne Skupštine.

**Odbor ministara** – jeste odlučujući organ Saveta i sačinjavaju ga ministri spoljašnjih poslova svih država članica ili njihovih stalnih diplomatskih predstavnika u Strasburu. Odbor ministara funkcioniše kao zajednički organ Vlade gde se mogu raspraviti na jednakoj osnovi o pristupu prema problemime s' kojima se suprostavlja Evropsko društvo, kao zajednički forum gde se formuliraju odgovori za celu Evropsku prostoriju prema takvim izazovima. U saradnji sa Parlamentarnom Skupštinom, odbor ministara koji igra ulogu zaštitnika osnovnih načela Saveta vrši monitorisanje ispunjavanja zadataka od strane države članice. Odbor ministara odlučuje o delatnostima Saveta. Odbor takođe određuje delatnosti koje trebaju da se preduzimaju u vezi sa preporukama Parlamentarne Skupštine i Kongresa lokalnih i regionalnih autoritea Saveta Evrope, u vezi sa predlozima od strane raznih međuvladinih odbora tako i od ministarske konferencije, koji odobrava program delatnosti i budžet Saveta.

**Parlamentarna Skupština** –jeste organ za raspravu i pokretačka snaga Saveta Evrope, čije se članice imenjuju od strane Parlamentarne Skupštine svake države članice. Parlamentarci država članice raspravljaju politike o usvajanju koji se predstavljaju pred Vladama za delovanje. Sastavljen je od 318 članova Parlamneta od svih 47 država članice gde Skupština bira generalnog sekretara, komisionera za ljudska prava i sudije za Evropski sud o ljudskim pravima, ona obezbeđuje demokratski forum za raspravu i monitoriše izbore gde njeni odbori igraju značajnu ulogu u raspravi aktualnih pitanja. Rasprave u Skupštini daju značajna uputstva za delatnosti odbora ministara i međuvladinim sektorima Saveta Evrope. Izabrani predsednik ima mandat od tri godine, do sada se nabrajaju 19 njih. Predsednici pet politikče grupacije i predsednici deset odbora osnivaju kancelariju Skupštine. Skupština ima odnose i sa nacionalnim Parlamentarnim Skupštinama država članice i država koje nisu članice sa međunarodnim Parlamentarnim Skupštinama i međuvladinim organizacijama koje se rukovode odlukama kancelarije Parlamenta. U Parlamentarnoj Skupštini učestvuju članovi nacionalnih Skupština svih 47 država članice koji su direktno izabrani od strane 25 država članice Evropske unije. Države koje uživaju status posmatrača u Parlamentarnoj Skupštini su: Kanada, Izrael, Meksiko, i SAD.<sup>3</sup>

**Kongres lokalnih i regionalnih vlasti** – jeste glas svega 200 000 regija i opština koji nudi forum gde će izabrani predstavnici moći raspraviti o zajedničkim problemima, njihovim iskustvima i da razvijaju politiku. Ovak kongres radi kako bi ojačalo demokraciju i poboljša usluge na lokalnom i regionalnom

---

<sup>3</sup>Savet Evrope čuvar ljudskih prava, Council of Europe

nivou. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope jeste Parlamentarna politika širom Evrope, odnosno, 636 članova koji su izabrani (oni mogu biti regionalni ili opštinski savetnici, gradonačelnici opština regionalnih vlasti) i predstavljaju preko 200.000 vlasti u 47 Evropske države. Promoviše efikasne lokalne i regionalne strukture i vrši rapsravu demokratije na regionalnom i lokalnom nivou. Takođe razvija inicijative o ponudi mogućnosti za građane kako bi imali učešće u lokalnoj i regionalnoj demokratiji i predstavljaju interese Vlade. Kongres, takođe vrši izviđanje lokalnih i regionalnih izbora i podstiče na stvaranju Euro-regiona. Postoje i obuke za lokalne i regionalne vlasti gde se nudi pomoć od strane stručnjaka o pitanjima koje imaju nedostatak menadžerijalne i tehničke sposobnosti.

**Evropski sud o ljudskim pravima** - ovaj je stalni sudski organ koji garantuje prava za sve stanovnike Evrope, koji su zaštićeni od strane Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sve 47 države članice Saveta Evrope su članice konvencije.

Konvencija poseduje mehanizam koji upućuje ugovorne države o primeni preduzetih obaveza. Od momenta kada je stupilo na snagu konvencija ukupno je usvojeno 13 protokola. Sud je organizovan u komore, koje sačinjavaju 3 sudije, donji dom sačinjen od 7 sudija i gornji dom sačinjen od 17 članova (sudija).<sup>4</sup>

**Konferencija NVO-a** – obuhvata 400 nevladinih organizacija(NVO), obezbeđuje životne veze između političara i javnosti i diže glas civilnog društva u Savetu. Savet Evrope ima zadovoljavajući dobit sa kontaktima i međusobnim saradnjama sa NVO-ima. NVO-i imaju status učesnika Saveta Evrope s ciljem organizovanja konferencija. NVO-i uživaju konsultativni status kao izvor značaja koji imaju činoci politike Saveta Evrope.<sup>5</sup>

**Komisioneri o ljudskim pravima** - je nezavisan i odgovoran organ za podsticaj, samoodgovornosti obrazovanja i poštovanja ljudskih prava u državama članice i obezbeđenje usklađenost sa konvencijama i preporukama Saveta Evrope. Najveća pažnja u komisiji sa posvećuje deci, starijim osobama i osobama sa ograničenim sposobnostima.

## Opšti podaci



### 47 države članice

Albanija, Andora, Armenija, Austrija, Azerbajdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bulgaria, Hrvatska, Kipar, Republika Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Nemačka, Grečka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Litonija, Lihtenštajn, Litvanija, Luksemburg, Malta, Moldavija, Monako, Crna Gora, Holandija, Norveška, Poljska, Portugalija, Rumunija, Ruska Federacija, San Marino, Srbija, Republika Slovakija, Slovenija,

<sup>5</sup>Кесниии I Evropes Kojtari I te Drejtave te Njeriut, Council of Europe



Španja, Švedska, Švajcarska, FYROM, Turska, Ukraina, Velika Britanija.



### **Simboli**

**Zastava Evrope** – izabrana je od strane Saveta Evrope godine 1955. Pozadina u plavom tabu i zvezdice koje formiraju krug, i simboliziraju ujedinjenje. Broj zvezdica je fiksna, dvanaest koji je simbol usavršenosti i potpunosti radi spominjanja poslanika, sinovi Jakoba, radovi Herkula, meseci u godini.

Godine 1983 Evropski Parlament sa druge strane je usvojilo zastavu izrađeno od Saveta Evrope i preporučilo je da bude amblem Evropskih zajednica. Savet Evrope je dalo njeno usvajanje u junu 1985 godine i institucije Evropske unije su počele upotrebu zastave godine 1986[2].



**Evropska himna** – usvojena je od strane Saveta Evrope u 1972 godine, koje je muzičko angažovanje Herbert Van Karajan, izvod iz jaz(đez) ode radosti iz 9 –te bethovenove simfonije[3].

**Globalna asaradnja** – Savet Evrope radi u uskom partneritetu sa Evropskom unijom saraduje sa UN, organizacijom za bezbednost i sradnju u Evropi, sa državma partnerima i sa celim svetom.

**Dostignuća Saveta Evrope** – Ukidanje smrtne kazne, ojačanje ljudskih prava, nediskriminacija i borba protiv racizma, podrška slobode izražaja, srodna jednakost, zaštita dečjih prava, zaštita kulturne razlike, posmatranje izbora, obrazovanje u ljudskim pravima i demokratije, kvalitet medicinskih proizvoda i zdravstveno zbrinjavanje.

**Finansijsko upravljanje Saveta Evrope** – Još od 2012 godine Savet Evrope je usvojila dvogodišnji program o budžetu.

**Prihodi Saveta Evrope** – Budžet se uglavnom finansira od doprinosa država članice. Nacionalni doprinosi su zasnovani na formuli koja vrši proračun stanovništva i unutrašnji bruto proizvod. Glavni saradnici (Francuska, Nemačka, Italija, Ruska Federacija i Velika Britanija), sve ove zemlje plašaju situ normu u odrešenom budžetu, obezbeđujući oko 57% ukupne vrednosti. Države mogu dati svoj dobrovoljni doprinos radi podrške rada u Savetu Evrope.

**Upotreba novca** – Savet Evrope vrši upotrebu novca radi primene programa, koji je struktuiran u tri glavne okosnice: ljudska prava (obuhvateći Evropski sud o ljudskim pravima), vladanje zakona i demokratije.

**Program i budžet za 2014 – 2015 godinu** – obuhvata 31 operativnih programa, pokrivajući međuvladski sektor, institucije, delimične ugovore i nezavisne mehanizme.

**Usvajanje budžeta** - Predloženi program i budžet od strane generalnog sekretara usvaja se od strane odbora ministara i odobrava se za 2 godine[1].

**Savet Evrope u Evropska unija**

Iako Savet Evrope i Evropska unija dele jednu zastavu i jednu zajedničku himnu, uloge, funkcije i njihove namere su jako različite. Savet Evrope je međuvladina organizacija koja danas broji 47 drževa članice. Uglavnom se radi o zaštiti ljudskih prava, demokratije i vladanja zakona.

Savet Evrope takođe se razlikuje od Evropskog Saveta (European Council) koja je institucija Evropske unije i sačinjavaju ga Šefovi država članice Evropske unije, dok Evropski Savet (Council of Europe) je šira organizacija od Saveta Evrope[4].

Evropska unija trenutno broji 28 država koje su delegirane iz sopstvenih nezavisnosti, tako da specifične odluke zajedničkog interesa mogu se doneti na demokratski način na nivou Evrope.

## POGLAVLJE II

### 1. EVROPSKA KARTA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Evropska karta o lokalnoj samoupravi jeste akumuliranje mnogih inicijativa i godina unutar Saveta Evrope. Godine 1957, Savet Evrope je izrazila vrednost koju odaje domaćim organima, stvarajući za njih organ za predstavljanje na nivou Evrope, koji je od ranije transformiran u generalnu konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE). Bila je upravo ta konferencija koja je, na svojoj 64-toj rezoluciji (1968), predložilo deklaraciju načela o domaćoj autonomiji i poziva na usvajanje odbora ministara Saveta Evrope. Ova inicijativa je podržana od strane konsultativne Skupštine, koja je u preporuci 615 (1970) predstavila je odboru ministara jedan tekst koji je zasnovan na tekstu generalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.

Predložena deklaracija je imala opšti i celokupni karakter radi preduzimanja važnih odluka. Logičan rezultat ovog pristupa bilo je predstavljanje za ministarski odbor o rezoluciji 126 (1981), od strane CLRAE jedne Evropske projekt-karte lokalne samouprave, sa zahtevom da se ona usvaja sa statusom jedne Evropske konvencije. Odbor ministara je odlučilo da prenosi predloge CLRAE-s, upravljačkom odboru za regionalna pitanja i opština (CDRM), sa namerom da rasprave na petoj konferenciji Evropskih ministara koja je odgovorna za vlade zemalja članice (Lugano, 5-7 oktobar 1982). Po njihovom završetku, prisutni ministri u Luganu izrazili su *“... mislimo da ovaj nacrt čini važan korak ka određivanju načela lokalne samouprave, dok sa druge strane se uočava rezerviranost nekih ministara oko potreba za kartu u obliku jedne obavezne konvencije i sadržaja gledišta, traženo je od strane odbora ministara i Saveta Evrope da uputi upravljački odbor o regionalnom pitanju i opština (CDRM) da međusobno sarađuju sa konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, da vrše potrebne izmene u projekt karti Evrope lokalne samouprave. Odbor ministara, kako je upućeno od strane CDRM-a, vršilo je potpuno sagledavanje projekt karte. Tokom rasprave o primeni zaključaka konferencije u Luganu, učestvovali su i predstavnici CLRAE. Tekst projekt karte je razgledano od strane CDRM-a i dostavljeno je konferenciji od 6 Evropskih ministara odgovorni za lokalnu samoupravu koji su se sastali u Rimu počev od 6 –og do 8 –og novembra 1984 godine. Nakon rasprave ovog teksta, ministri su izrazili svoje mišljenje i usvojili na jednoglasan način o načelima koja su u njemu obuhvaćeni. U vezi zakonskog oblika koja je trebala da preduzme Evropska karta, većina ministara su izrazili za konvenciju. U okviru mišljenja konsultativne Skupštine i ministarske konferencije u Rimu, odbor ministara je usvojilo Evropsku kartu o lokalnoj samoupravi u obliku jedne konvencije u junu godine 1985. Poznavanje činjenice da je inicijativa o Evropskoj karti došla od strane generalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, odlučeno je da konvencija bude otvorena za potpisivanje 15 oktobra 1985, povodom 20-te plenarne sednice CLRAE-a<sup>6</sup>.*

### 2. Svrha EKLS-a

---

<sup>6</sup><https://ecd.coe.int/VieDoc.jsp?id=1962187&Site=Congress>

Svrha Evropske karte o lokalnoj samoupravi jeste popunjavanje nedostaka zajedničkih standarda o merenju i garanciji prava lokalnih vlasti, koji su blizu građana kako bi mogli imati mogućnosti da na efikasan način učestvuju u donošenju odluka o celokupnom interesu.

Karta angažuje stranke da primene osnovne propise koju garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti. Na nivou Evrope ona demonstruje političku volju kako bi dala podsrek svim nivoima teritorijalne administracije, načela koja su zaštićena od sanog osnivanja od strane Saveta Evrope, koji smatra svojim obavezom zaštitu odgovornosti Evropske demokracije i zaštitu ljudskih prava u širem smislu. Realno gledano, Savet je ubeđen da nivo lokalne samouprave treba da uživa poštovanje od strane lokalnih vlasti koji je ujedno i proba za stvarnu demokraciju.

### **3. Polje delovanja EKLS-a**

Karta daje koreniti doprinos o zaštiti i proširenju zajedničkih vrednosti preko:

- Postizanja jedinstva između njenih članova s ciljem održavanja i zaštite i realizacije ideala i načela koje su ujedno i njihova zajednička nasledstva, koja se postiže preko sporazuma u oblasti administracije;
- Prava građana u učešću radi izvršavanja javnih radova, jedan od glavnih zajedničkih načela demokracije preduzeto od strane svih država članice Saveta Evrope koja može da se upravljati na direktan način na lokalnom nivou.
- Obezbeđenje efikasne i bliže dostupne administracije za građane.
- Doprinos o decentralizaciji ovlašćenja.
- Značaj organa lokalnih vlasti u izgradnji Evrope, kao i
- Potreba da se lokalne vlasti biraju na demokratski način i da uživaju širu autonomiju;

Karta u sebi obuhvata 18 članova sa 45 stavki, podeljene na tri dela. Prvi deo obuhvata 11 članova sa 30 stavke. Ovaj deo obuhvata glavne odredbe koje predviđaju glavna načela lokalne samouprave. Ona ističe potrebu o postavljanju ustavne i zakonske osnove lokalne samouprave, ograničava koncept lokalne samouprave i pridaje načela koja vode prirodu i ovlašćenja lokalnih vlasti. Na dalje, članovi se vezuju sa zaštitom granica lokalnih vlasti, imajući u vidu da oni poseduju vlast za administrativnu strukturu i zapošljavanje sposobnog osoblja određujući uslove o vršenju izabranog položaja. Dva člana su povezana sa nadzornim ograničenjem administracije delatnosti lokalnih vlasti i obezbeđuje se da oni imaju dovoljna izvorna finansijska sredstava na raspolaganju, da se ne bi ugrozila lokalna vlast. Ostali deo odredbi u ovom delu pokrivaju prava lokalnih vlasti o međusobnoj saradnji i osnivanje društava, kao i zaštita lokalne samouprave preko prava na žalbu za zakonsko rešavanje.

**Drugi deo II** sadrži 3 člana (12 – 14) i 5 stavki. Sadržava odredbe vezane za objekat angažovanja preduzetih od strane stranaka. U saglasnosti sa namerom o obezbeđenju jedne realne ravnoteže između garancije osnovnih načela i potrebne fleksibilnosti imajući u vidu zakonske i državne osobenosti država članice, karta dozvoljava strankama da izuzimaju specifične odredbe karte iz onih odredbi koje oni smatraju obaveznim.

Završni deo teksta sadržava 4 člana (15 – 18) i 9 stavki. Sadržava konačne odredbe, koje su u saglasnosti sa zakonskim odredbama koje su se koristile u izrađenim konvencijama pod nadzorom Saveta Evrope.

#### **4. Načela EKLS-a**

Karta je dokument koja obuhvata priznata načela od strane svih demokratskih zemalja u Evropi. Ona čini važan korak ka određivanju načela vlasti. Ona je prvi zakonski instrument koja određuje i garantuje načela lokalne vlasti, jedna od glavnih okosnica demokracije, zaštitu i razvoj kojom se smatra kao glavni zadatak Saveta Evrope. Na ovaj način se nadamo, da će EKLS dati svoj osnovni zadatak u zaštiti i proširenju zajedničkih vrednosti Evrope.

##### **3.1. Načelo lokalne samouprave**

U EKLS –u u (članu 2) jasno se određuje: “načela lokalne samouprave prizna će se u unutrašnjem zakonodavstvu koja je praktična i u Ustavu”. Pravo samouprave treba da se izvršava od strane osnovanih organa na demokratski način. Ovo načelo je u saglasnosti sa značajom Saveta Evrope koji pruža oblike samouprave.

- *Prema karti, lokalna samouprava znači pravo i sposobnost lokalnih vlasti, da regulišu i menadžuju jedan deo substancijalnih javnih pitanja pod vlastitom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo sa uvežbava od strane Saveta ili Skupština koja su sačinjana od članova izabranih slobodnim glasanjem, tajnim, jednakim, direktnim i koji pred sobom imaju izvršne i odgovorne organe . Ova odredba ne smata građane da se okupljaju po Skupštinama, po referendumima ili bilo kojeg drugog oblika direktnog učešća gde se dozvaljava od strane zakona..*
- **Načelo supsidijarnosti**
- **Načelo supsidijarnosti sačinjava osnovnu načelu u procesu decentralizacije.Pomoću ovog načela - javna pitanja se realizuju na najviši mogući način u interesu građana počev od najniže vlasti koja je u mogućnosti da nudi efikase usluge;**

EKLS, ( stavka 3 člana 4) artikuliše osnovno načelo o izvršavanju javnih odgovornosti u obliku decentralizacije. Ovo načelo je spomenuto u nekoliko slučajeva unutar kadra Saveta Evrope, u posebnosti pred završetkom Lisabonske konferencije za Evropske ministre 1977 godine. Prema ovom načelu, izuzev slučajeva gde je mera ili priroda jednog zadatka takva koja traži tretman unutar velike teritorijalne zone, ili kada postoji slučaj prednosti onda se javna odgovornost poverava nivou upravljajna koja je blizu građana<sup>7</sup>.Takođe i u stavki 4 ovog člana, gde se tretira pitanje isprepletene odgovornosti, kako bi bili jasniji i sa namerom sprečavanja svakog napora za neprekidno smanjenje

---

<sup>7</sup><https://ecd.coe.int/VieDoc.jsp?id=1962187&Site=Congress>

odgovornosti, normalno je da su ovlašćenja potpuna i ekskluzivna. Nazavisno od toga, u određenim oblastima se traže dodatni napori od strane raznih nivoa upravljanja i u ovim slučajevima je jako važno reagovanje od strane centralnih i regionalnih organa radi izvršenja problema u skladu sa jasnim adredbama zakonodavstva.

### **3.3. Načelo transparentnosti**

Samouprava ima dvostruku politiku i tekničku dimenziju. U svojoj političkoj dimenziji traži učešće, samoodlučivanje i rukovodstvo. U tehničkoj dimenziji traži procenat potreba, planiranje, pregovaranje ugovora, mehanizme računovodstva, monitorisanje i procenat uticaja. Te dve dimenzije traže transparentnost. Nacionalne i međunarodne politike treba promovisati potrebnu samoupravu radi poboljšanja osnovnih usluga za sve građane.

Kako bi se transparentnost pokazivala na efikasan način u lokalnoj samoupravi treba da se ispunjavaju nekoliko ciljeva (objakata). Jedan od prvih premisa vezano za ovo pitanje jeste postojanje uspešnog demokratskog sistema. Da bi smo imali takav sistem, treba da funkcioniše dobra vladavina u svim nivoima. Dakle potrebno je dati jasno objašnjenje što je zapravo dobro upravljanje? Vladanje je proces uvežbavanja vlasti (političke, ekonomske, administrativne, idr.) u izvršavanju javnih zadataka, dok je dobra vladavina sposobnost i snaga volje da obuhvati građanstvo i da nudi efikasne usluge. Dakle vlasti i dobra vladavina takođe su povezane sa efikasnim načinima neprekidnog angažovanja raznih sektora društva. Dakle, vlast je usko povezano sa sa demokracijom i glavnom ulogom koji građani imaju u sistemu efikasne samouprave. Mekanizmi se stvaraju kada postoji transparentnost, javno učešće i dodatni mehanizmi<sup>8</sup>.

Transparentnost je važan mehanizam kako bi lokalna vlast objavila svoje delatnosti, dokumente i svoja staljišta za razna pitanja. Transparentnost je sastavni element lokalne demokracije i koji pomaže građane da shvate i priznaju, shvataju i usvajaju ili popunjavaju politike, procedure i delatnosti svoje opštine. Glavni elementi transparentnosti obuhvataju otvorene skupove i javno učešće, finasijsko predstavljanje, zakonodavstvo o slobodi informisanja, polaganje računa, budžetska rasprava, procedure nabavke itd. Pored ostalog ima i druge elemente koje se često spominjuju kao dodatni elementi o transparentnosti kao što su: integritet i javna etika, mere protiv korupcije, borba protiv sukoba interesa, primena zakonodavstva idr. Decentralizacija ojačava načelo transparentnosti i odgovornosti. Načelo polaganja računa najbolje se primenjuje na lokalnom nivou vlasti gde se pružaju usluge građanima koji su direktni dobitnici usluga. Prenosnje ovlašćenja čini odgovornijim vlast u realizaciji svojih zadataka. Ciklus transakcije zahteva usluge koje su blizu građanima. Pomoću nadzora ovog ciklusa transakcije, građani mogu da kontrolišu rad lokalnih vlasti. Ovo načelo direktno utiče u smanjenju stepena korupcije od strane lokalne administracije. Transparentnost na lokalnom nivou predstavlja se kao mehanizam radi pomaganja lokalnih vlasti kako bi objavili svoje delatnosti i da budu odgovorni za svoje svakodnevne delatnosti. To je pokretačka snaga o izgradnji dobrog vladanja, koja utiče na promovisanje lokalnog razvoja, u povećanju stepena ekonomije i proširenje socijalne kohezije.

---

<sup>8</sup>Lokalna transparentnost i javno učešće, priručnik, Priština, 2009

### ***Nedostatak transparentnosti – Utiče na svaku društvenu kategoriju,***

ali najviše grupu siromašnih i marginalizovanih. Nedostatak transparentnosti utiče na socijalno odstranjenje i ograničava pristup ljudi u izvore i mogućnosti. Kada nedostaje transparentnost, građani a posebno i privatni sektor okolevaju da plaćaju takse i doprinose opštinskom budžetu. Kao posledica ovoga, opština ima manje mogućnosti da nudi kvalitetne usluge građanima, posebno na perifernim zonama. Ovakav

nedostatak primorava ljude da se pomaraju ka urbanim zonama, koja za posledicu ima povećanje nezaposlenosti, potrebe za izgradnju (u većini slučajeva ljudi ne zahtevaju dozvolu za izgradnju), povećanje kaosa u saobraćaju, povećanje potreba sa snadevanje vodom, kanalizacije, škola, zdravstvene usluge idr. Pored ostalog ne pružaju se osnovne usluge, i u opštini se stvara jedna praznina između svojih organa i samih građana. Prema ovome stvorena praznina tokom celog vremena na jasan način smanjuje poverenje građana u institucije.

#### *Neke korišćene prakse uglavnom obuhvataju:*

- *Otvorene skupove;*
- *Pristup informacijama/ dokumentima/ podacima;*
- *Mogućnost građana u uvid budžetskih i finansijskih izjava;*
- *Pravedna nabavka;*
- *Javno učešće;*
- *Objavljivanje prihoda gradonačelnika, zamenika gradonačelnika/ direktora, predsedavajućeg, zamenika predsedavajućeg, planova Skupštine;*
- *Zapošljavanje, promovisanje i rezrešenje osoblja se vrši na transparentan način i po zakonu;*
- *Promovisanje opštinskog zakonodavstva;*

### ***3.4. Učešće javnosti na lokalnom nivou***

Pravo građana da učestvuje na upravljanju javnih obaveza je jedan od načela zajedničke demokratije od strane svih država članice Saveta Evrope i njegovo pravo se može uvežbati preko lokalnog nivoa.

Decentrallizacija utiče na nivo učešća građana u procesu samoodlučivanja na lokalnom nivou. Javnost ima pravo na informisanje za način izvršenja ovlašćenja i odgovornosti od strane opština. Zakonska ograničenja o javnom informisanju se reguliše s'posebnim zakonima o pristupu na javna dokumenta. Značaju učešća građana u javnom životu i lokalne samouprave, odgovara čuvena izreka bivšeg Američkog predsednika Abraham Lincoln, koji citira: *"Vlada se stvara od ljudi i za ljude"*. Dakle, ovo pravo izvire iz činjenice da se Vlada stvara iz javnosti i za javnost. Izbor predstavnika u organima lokalne samouprave ne podrazumeva da se javnost u potpunosti odreklo od prava na direktno učešće u organima lokalne samouprave i odredilo njegovim predstavnicima cekokupnu vlast. Demokratia predstavnika je jedan od načina partnerstva između građana i države, koji preko njega nose suverenost države stvarajući njemu demokratski legitimitet za izgradnju institucija i uvežbavanje vlasti. Međutim, javnost još uživa prava da odlučuje o svojim interesima, iako je izabrala svoje predstavnike kako bi pitanja lokalne samouprave razvijali na lakši mogući način, brže, na stručan i efikasan način.

### ***3.5. Celokupna načela u organizovanju ljudskih izvora***

Međutim EKLS ja odredila kriterijume i uslove na koje lokalna administracija može uticati. Dotično zakonodavstvo može predvideti cekokupna načela organizovanja lokalne samouprave, sve dok lokalni vlasti mogu biti u stanju da naređuju svoje administrativne strukture kako bi se predvideli uslovi i potrebe organizovanja. Prema karti “ Specifični ograničeni zahtevi u centralnim i regionalnim zakonima koje se povezuju, n.pr. sa stvaranjem određenih odbora ili stvaranjem odrđenih administrativnih prihvatljivih položaja, međutim ne bi trebali biti prošireni kako bi uticali na stvaranju krute organizativne strukture.

EKLS osim prilagodivih uslova za menadžiranje određuje i efikasnost jednog organa lokalne samouprave radi preuzimanja odgovornosti za zapošljavanje osoba, čije sposobnosti odgovaraju određenom nivou. Jasno se zna da stepen sposobnosti zavisi od same sposobnosti lokanih organa radi ponude povoljnih usluga<sup>9</sup>.EKLS odrešije sledeće:

- Lokalni organi trebaju imati slobodu određivanja svojih unutrašnjih administrativnih struktura, radi njihovog usklađivanja za potrebe lokalne samouprave i radi obezbeđenja efikasnog menadžiranja;
- Lokalne vlasti trebaju nositi potpunu odgovornost za svoje osoblje;
- Uslovi rada svojih zaposlenih u lokalnoj samoupravi, kako se određuju prema EKLS-u trebaju biti takva kako bi omogućili njihovo rekrutisanje i održavanje kvaliteta kadra sa jakom osnovom za performansu, koje su zasnovane na stručnoj odgovornosti, iskustvu, rodnu i ravnopravnost i da odstranjuje svaku vrstu diskriminacije na bazi veroispovesti etnikoj ili jezikoj osnovi.
- Prilkladne uslove obuke, darovanja i karijerne perspektive i da se obezbeđuju uslovi za zaposlene u lokalnoj vladi s ciljem omogućavanja lokalnim vlastima postizanje visoke performanse i kvaliteta u pružanju usluga za građane;
- Mogućnosti za obuku treba da se omoguće ili tretiraju od strane Vlada, u saradnji sa lokalnim vlastima i njihovim organizacijama.<sup>10</sup>

### **3.6. Načelo “Proporcionalnosti” u nadzoru lokalnih vlasti**

EKLS u svom članu 8 tretira nadzornost delatnosti lokalnih vlasti od strane ostalih organa rukovođenja vlasti. Ovo nije povezano sa stvaranjem uslova o pojedincima radi podizanja optužbe protiv lokalnih vlasti ili određivanjem narodnog advokata, ili njegovih delatnosti, ili jednog zvaničnog organa koji ima ulogu istraživanja. Preko svega ovoga sve su odredbe merodavne sa filozofijom nadzora, koja se normalno prati sa “ *contrôles de tutele*”<sup>11</sup>, koje su prijašnje tradicije mnogih zemalja.

Nadzor organa lokalne samouprave treba da se zasniva na sledećem:

- Potrebu postojanja jedne odgovarajuće zakonske osnove izbacujući “ *ad hoc* “ procedure nadzora;
- Administrativni nadzor treba da se ograniči sa pitanjem zakonitosti delovanja lokalne vlasti ali ne i u svoju korist. Poseban izuzetak, ali ne i jedini, radi se u slučaju delegiranih

<sup>9</sup><https://ecd.coe.int/VieDoc.jsp?id=1962187&Site=Congress>

<sup>10</sup>Evropska karta za lokalnu samoupravu

<sup>11</sup>Administrativna nadzornost kao oblik lokane vlasti od strane jednog pravnog lica javnog prava prema drugom licu.



zadataka, kada organ vrši delegiranje ovlašćenja gde se uvežbava nadzornost o cekokupnoj realizaciji. Svakako, ovo ne bi trebalo zaustaviti lokalnu vlast u izvršenju određenih prava;

- Prema načelu "Proporcionalnosti" organ za kontrolisanje, tokom uvežbavanja svojih zadataka, obavezan je da koristi metodu koja ima manje uticaja na lokanu vlast, dok međuvremenu postiže željene rezultate;

Jedina svrha administrativnog nadzora jeste obezbeđivanje poštovanja zakona i Ustavih načela. Administrativna kontrola, može se uvežbavati od strane najvišeg nivoa s ciljem obezbeđivanja efikasnosti što se tiče zadataka, njihovoj primeni delegirani od strane lokalnih vlasti. Međutim, administrativna kontrola se uvežbava obezbeđujući kontrolu vlasti lokalnih organa, kako bi kontrolna vlast bila u proporcionalnosti sa značajom interesa koje imaju zaštitnu nameru;

### ***3.7. Načelo finasijske nezavisnosti***

Efikasna decentralizacija traži potrebnu finasijsku nezavisnot. Zakonsko pravo radi izvršenja određenih funkcija, ne može se zamisliti ako se lokanim vlastima onemogućavaju potrebni finasijski izvori o njihovoj realizaciji. Član 9, stavka 2 EKLS-a, određuje da lokalne vlasti trebaju imati svoje potrebne finasijske izvore sa kojima mogu slobodno raspolagati, unutar svojih vlasti i koje trebaju biti proporcionalne sa predviđenim odgovornostima sa Ustava i zakona. Karta predviđa određenu fiskalnu slobodu lokane vlasti u okviru zakonskih ograničenja poreza i nadoknada o davanju javnih usluga.

Pored ostalog EKLS određuje da:

- Finasijski sistemi iznad koji se zasnivaju izvori sredstava na raspolaganju lokalnih vlasti trebaju imati prirodnu raznolikost i fleksibilnost na dovoljan način kako bi se omogućilo praćenje u praktici realnu evoluciju učinjenih rashoda tokom izvršavanja svojih zadataka;
- Zaštitu lokalnih vlasti koje su materijalno slabi i postavljanje procedura finasijskih jednakosti ili ekvilantnih mera koje ciljaju ispravljanje efikasne modele potencijalnih izvora kao i finasijskog opterećenja koje treba održati. Takve procedure ili mere ne trebaju sprečiti delatnost lokalnih vlasti u oblasti svojih odgovornosti;
- Lokalnim vlastima treba da se traži nova ideja, u prilagođenom obliku, vazano za način podele određenih izvora za raspodelu;
- Po potrebi, grantovi podeljeni lokalnim vlastima ne trebju da se odrede o finansiranju posebnih projekata. Davanje grantova ne treba da ukida osnovnu slobodu lokalnih vlasti u uvežbavanju prava izbora za politike unutar svojih nadležnosti;
- U cilju uzimanja finasijskih obaveza o kapitalnim investicijama lokalne vlasti unutar zakonskih granica trebaju imati pristup na domaće tržište kapitala.
- .

### ***3.8. Načelo saradnje o formiranju društva***

Karta odaje pažnju i tretira prava lokalnih vlasti o formiranju društva. Tretira saradnju između lokalnih vlasti na osnovu funkcionalnosti, posebno sa kadrom za pronalaženje veće efikasnosti preko međusobnih projekata, ili preko završetka zadataka koji prevazilaze kapacitet jednog organa.

- Lokalne vlasti imaju pravo, ta tokom uveštavanja svojih vlasti, međusobno saraduju van i unutar svojih zakonskih granica, osnivaju društva sa ostalim lokalnim vlastima s ciljem realizovanja zadataka u zajedničkom interesu.
- Pravo lokalnih vlasti da postanu deo društva u zaštiti i promovisanju zajedničkih interesa kao i pravo da budu deo međunarodnih društava lokalnih vlasti. Lokalne vlasti imaju pravo da saraduju sa lokalnim vlastima drugih zemalja, prema uslovima predviđenim od strane zakona. Član 10.2 ostavlja na izbor individualnih država da sami biraju sredstva, bilo da su zakonodavna ili ne, koje mogu uključiti načelo u praksi.

### **3. Načela lokalne samouprave prema Ustavu**

Ustav Republike Kosova poznaje načelo lokalne samouprave koja se zasniva u načelu dobrog vladanja, transparentnosti, efikasnosti u pružanju javnih usluga.

Sa članom 123 Ustava, tačka 4 određene su osnovna načela lokalne samouprave na Kosovu kao u nastavku:

- Načelo dobrog vladanja;
- Načelo transparentnosti;
- Načelo efikasnosti u pružanju javnih usluga;

### **4. Načela prema zakonu o lokalnoj samoupravi**

Sa ovim zakonom su ograničena osnovna načela na kojoj su izgrađeni sistemi lokalne samouprave na Kosovu. ZLS ograničava načelo subsidijarnosti, prema kojoj "Javna pitanja se realizuju, u najvećoj mogućoj meri, u interesu građana počev od najnižeg nivoa vlasti koja je u mogućnosti da nudi efikasne usluge"<sup>12</sup>. Ostala načela koje se priznaju od strane zakona na čijoj se osnovi regulišu mnogi sporazumi funkcionisanja lokalne vlasti su: načelo transparentnosti, efikasnosti u pružanju javnih usluga, načelo javnog učešća, osnovna načela lokalnog finansiranja, načelima određenim u EKLS-u o međuopštinskoj saradnji, načela administrativne rasprave itd.

## **Poglavlje III**

### **I. Odnosi Kosova sa Savetom Evrope**

---

<sup>12</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, član 3

Savet Evrope je prisutan na Kosovu, koja svoju delatnost uveštava preko svoje kancelarije u Prištini, gde primenjuje niz finansiranih projekata SE koja je predstavljena u obliku obuhvatanja konvencija ovog organa u pravnom sistemu Kosova. Ustav Republike Kosovo sprovodi politiku značajnih dokumenta SE kao što su: evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda i njihove protokole, okvir konvencije Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina i Evropska karta regionalnih jezika i zajednica. SE, iako "Podeljena oko statusa Kosova, ostaje zainteresovana za razvoj Kosova i na pravilan način obavlja praćenje"<sup>13</sup>. Ovo najbolje ilustruje činjenica da su do sada državu Kosova priznale 33 od 47 država članice Saveta Evrope. Iz ovog konteksta, možemo uvideti da je izveštaj Kosova u odnosu sa Savetom jeste pragmatičan, iz činjenice da Kosovo još nije član ovog Saveta, međutim gde saradnja nedostaje.

Bez obzira što Kosovo nije potpisnica Evropske karte o lokalnoj samoupravi, zakonodavstvo lokalne samouprave je izrađeno u duhu ove karte. Načela EKLS-a su vezana za lokalnu samoupravu, način uveštavanja svojih funkcija na lokalnom nivou, ovlašćenju opština, lokalne vlasti, finansijski izvori, nadzor sa centralnog nivoa, kao i mnogobrojni elementi, biće obuhvaćene zakonodavstvom lokalne samouprave. Opširno rečeno iako je Kosova suprostavljena sa mnogim izazovima i problemima koja su do sada dokazane, poštuje načela lokalne samouprave zasnovane na EKLS. Pored ostalog država Kosova, ide preko odredbi ove karte dajući i garantirajući naknadna ovlašćenja i najveću vlast opštinama, jako važno iz razloga što sugerira EKLS vezano za ovlašćenja koje trebaju da se delegiraju opštinama Republike Kosovo, koja se uvrstava u jedan od najvažnijih država Evrope koja je delegirala dodatna ovlašćenja (proširena ovlašćenja) opštinama sa većinom srba. Sistem nadzora, sa centralnog i lokalnog nivoa, treba da se pokaže još funkcionalnijim u ozbebeđenju zakonitosti opštinskih delatnosti.

Šire rečeno, "načelo lokalne samouprave je potpisano u Ustavima mnogih Evropski država i u državama članice Saveta Evrope koje priznaju lokalnu samoupravu u svojiim Ustavima. Republika Kosovo još nije potpisala Evropsku kartu o loklanoj samoupravi, međutim zaklelo se da primenjuje načela EKLS-a. Vlada Republike Kosovo je prihvatila svoje obaveze, tako da je lokalna samouprava regulisana sa Ustavom Republike Kosovo. Iz ovog konteksta, jasno se vidi da Republika Kosovo poseduje izveštaj saradnje sa Savetom Evrope u mnogim gledištima, posebno u primeni EKLS-a, u prilagođavanju zakonodavstva o lokalnoj samoupravi, činjenica da ona nije članica ove institucije i potpisnica ove karte. Zakonodavstvo Kosova o lokalnoj samoupravi deleje u duhu EKLS-a u mnogim gledištima koje imaju veze sa opštinama, čak i sa proširenim ovlašćenjima koje su rezervisane isključivo za srpsku zajednicu.

## **1. Lokalna samouprava na Kosovu**

Lokalna samouprava predstavlja pravo i sposobnost loklanih vlasti, unutar zakonskih granica, s'ciljem regulisanja i menadžiranja jednog značajnog dela javnih pitanja unutar svojih odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Zakonsko uređenje organizovanja i funkcionisanja lokalne samouprave na Kosovu, sa opštinama je kao osnovna jedinica lokalne samouprave, čiji su začeci od završetka rata na Kosovu i instalisanja administracije UNMIK-a u 1999 godini.

---

<sup>13</sup>Klub za spoljnu politiku: "Kosova što prije u Savetu Evrope", *Periskop & Klub za spoljnu politiku*, mesečni magazin br. 07, Priština, 2011, str. 7.

Tokom perioda osnivanja državnosti, lokalnoj samoupravi na Kosovu posvećeno je mnogo pažnje za proširenom autonomiom samouprave, koja se garantuje sa Ustavom i zakonima na snazi. Uređenje ili zakonski proces lokalne samouprave je prošlo kroz sledeće faze kao što su:

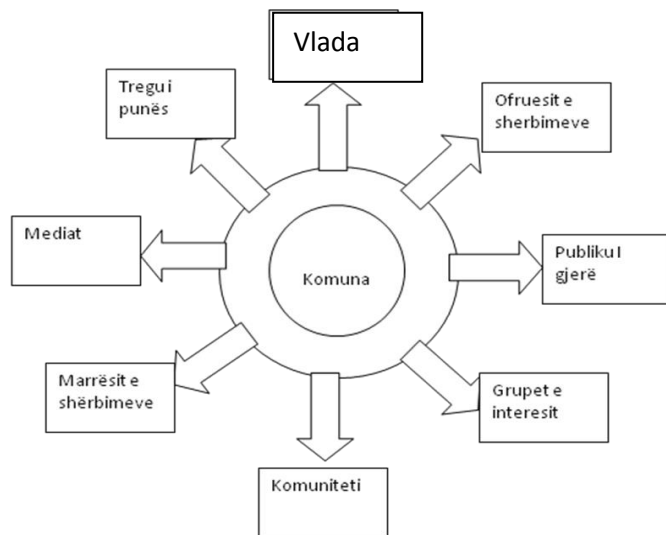
1. Faza administracije opština prema pravilima administracije UNMIK-a, sa određivanjem opštinskog administratora;
2. Faza lokalne tranzicije ili administracije opština prema pravilima UNMIK-a i ostalih zakonskih jedinica (opštine bez opštinskog administratora i prenošenje svih zakonskih ovlašćenja), i
3. Zadnja faza lokalne samouprave prema Ustavu i usvojenim zakonima od strane Skupštine Republike Kosovo.

Kosova je prošla kroz jedan i nimalo lagan proces reforme lokalne vlasti, sa političkog gledišta, finansijskog i administrativnog. Od 30 opština koliko ih je bilo na početku, dok je ukupan broj u našoj zemlji 38 opština. Na početku su formirane tri pilot projekta kao jedinice (2005-2007), dve opštine sa većinom albanaca i jedna sa većinom turaka. Dok, osnivanje ostalih pet novih opština i proširenju jedne opštine sa srpskom većinom, bilo je određeno sa zakonom o administrativnim granicama opština (2008), kao izborima iz 2009 godine bila je formirana i opština (Parteš 2010), odnosno funkcionisanje i integracija opština na severu Kosova je postignuto tek 2013 godine s'izlaskom tamošnjeg srpskog stanovništva na izbore.

Glavni faktor ili reformna osnova lokalne samouprave na Kosovu jeste celokupni plan obuhvatanja o rešavanju statusa Kosova (2007) ili kako je drugačije nazivaju "Ahtisarijev paket". Na osnovu ovoga, lokalna samouprava na Kosovu jeste Ustavna kategorija, čije se organizacija i funkcionalnost reguliše sa zakonom o lokalnoj samoupravi. Finasiranje opštine i broj osnivanja novih opština regulisano je sa posebnim zakonima. Glavni grad Kosova jeste Priština, posebno zakonsko regulisanje se određuje sa posebnim zakonom o glavnom gradu.

## **6. Pravno uređenje sistema lokalne samouprave na Kosovu**

Sistem lokalne samouprave na Kosovu "izgrađeno je i funkcioniše na osnovu zakonskog okvira, koji određuje pravila izgradnje i funkcionisanja. Ovaj sistem je regulisan sa Ustavom Republike Kosovo koji za osnovu preuzima najbolja načela i međunarodne prakse. Zakonodavstvo kao osnova lokalne samouprave obuhvata: zakon o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040, zakon o administrativnim granicama br. 03/L-041, zakon o finansijama lokalne samouprave br. 03/L-49, zakon o međuopštinskoj saradnji br. 03/L-010 i zakon o lokalnim izborima br. 03/L-072. Svi ovi kao i ostali zakoni, kao sekundarno zakonodavstvo pored ostalog regulišu status opština, ovlašćenja, opštinske organe i njihovu odgovornost, proces samoodlučivanja, opštinske aktove i njihovu hijerarhiju, mehanizme direktne demokratije i izveštaje nadzornih autoriteta i administrativne rasprave. Takođe, zakonodavstvo ZLS reguliše i mnogobrojna značajna pitanja, međutim naš glavni fokus biće samo u ovim gorenavedenim elementima koje smo specifikovali.



Način organizovanja i funkcionisanja sistema LSU određuju potrebe raznih grupacija od interesa i građana, pri čemu postoji i ovaj sistem. SLSK je izgrađen od strane nivoa vlasti, koji održava vezu funkcionisanja sa centralnim nivom i sa dekoncentrisanim strukturama više od jedne opštine”<sup>14</sup>.

**Figura 1:** Organizacija odnosa i opštine sa raznim grupacijama od interesa.

Upoređujući razna gledišta (jaka i slaba lokalne samouprave na Kosovu, onda “Jako gledište lokalne samouprave na Kosovu može se smatrati kao činjenica izgradnje i funkcionisanja lokalne vlasti na demokratski način i na usluzi svih njenih građana bez obzira na njihovu etničku pripadnost, rodnu pripadnost, rasnu pripadnost, versku pripadnost. Sa druge strane, “Slabo gledište orijentiše na uvid izmešanih administrativnih struktura, političkih naimenovanja (direktora) u rukovođenju lokalne administracije.

## **Organizacija**

Glavna organizaciona jedinica lokalne samouprave na Kosovu jeste opština. Lokalne vlasti imaju svoje adekvatne finansijske izvore, sa kojima slobodno mogu raspolagati unutar vlasti i ovo pitanje je regulisano zakonodavstvom. Međutim opštine, se suočavaju sa nedostatkom pravilnog planiranja budžeta što je rezultovalo sa poteškočama što se tiče realizacije i planiranja projekata kao posledica nedovoljnih finasijskih sredstava. Zakonski okvir je postavilo opšte standarde funkcionisanja sistema, međutim veliki broj specifičnih pitanja nisu regulisane do kraja i ostavljene su otvorene ili su jako fleksibilne. Ovo treba da čini još više, radi obezbeđivanja nastavka rada sistema bez obzira što takva isključenja čine sistem nefunkcionalnim u određenim situacijama. Sa zakonskim okvirom lokalne samouprave na Kosovu određeno je pravo lokalnih vlasti za menadžiranje jednog dela javnih usluga koje su u interesu lokalnog stanovništva. U saglasnosti sa načelima Ustava Republike Kosovo, EKLS-a i “Ahtisarijevog paketa”, Skupština Republike Kosovo usvojila je osnovne zakone o organizaciji i funkcionisanju LSU-a na Kosovu. ZLS određuje norme i standarde za LSU koje se oslanja na četiri (4) glavne okosnice:

- Lokalna demokratija (izbor organa opštine);

<sup>14</sup>MALS: “Organizacija i funkcionisanje lokalne samouprave na Kosovu”, MALS, Priština, 2013, str. 22.

- Moć lokalnih vlasti (lokalna vlast);
- Organizacija i funkcionisanje SLS;
- Nadzor lokalnih vlasti.

Način organizovanja i funkcionisanja sistema LSU-a određuju potrebe građana i raznih društvenih grupacija od posebnog interesa, za koju već postoji sistem. SLU je izrađen od nivoa vlasti, koji održava vezu funkcionisanja sa centralnim nivom i sa ostalim strukturama koje su dekoncentrisane u više od jedne opštine.”<sup>38</sup>.

Upoređujući slabosti i prednosti lokalne samouprave na Kosovu, onda “prednosti ovog sistema na Kosovu se smatraju činjenice izgradnje i funkcionisanja sistema lokalne samouprave na demokratski način i na usluzi građana imajući u vidu njihovo etničku, rasnu, rodnu i versku pripadnost. Sa drugog gledišta, “slabe strane lokalne samouprave se vide u raznolikaosti administrativne organizacije (političkih naimenovanja (direktora) koji rukovode sa administracijom opštine).

### **6.1. Statut opština**

Opština je osnovna jedinica lokalne samouprave.

Opština je pravno lice koja pored ostalog ima pravo da: da optuži i da bude optužen na sudu; da poseduje, da menadžuje sa imovinom; može biti vlasnica ili suvlasnica neke kompanije koja je u interesu opština u odnosu sa građanima; da potpisuje ugovore; da zapošljava osoblje; da se angažuje na ostalim delatnostima koje su neophodne za realizaciju svojih ovlašćenja”<sup>15</sup>.

Iz ovoga potiče “Pravo lokalne samouprave se realizuje preko predstavnika građanau organima opštine i direktnim učesćem u samoodlučivanju. One mogu doneti i uredbe koje su nalik unutrašnjih pitanja ovlašćenja opštine. Da usvajaju i donose Statut opštine, da usvajaju budžet opštine, donose ostale akte koje su u njenom ovlašćenju. Njima je dato pravo da regulišu i rukovode javna pitanja unutar svoje teritorije unutar određenih granica”<sup>16</sup>.

### **6.2. Ovlašćenja opštine**

Ovlašćenja opštine u Republici Kosovo takođe su specifikirani na osnovu zakona o lokalnoj samouravi, odnosno članovima 17, 18 i 19. Prema ZLS-u vrste opštinskih ovlašćenja su sledeće:

1. **Sopstvena ovlašćenja** – a) Lokalni ekonomski razvoj, b) Urbano i ruralno planiranje, c) Razvoj i korišćenje zemljišta, d) Primena uredbi izgradnje i primena standarda za kontrolisanje izgradnje e) Zaštita lokalne sredine, f) Ponuda i održavanje javnih i opštinskih usluga, obuhvateći snabdevanje sa vodom, kanalizacijom i drenažiranjem, tretman crnih voda, menadžiranje sa

<sup>15</sup>Zakon br. 03/ L- 40: “Zakon o lokalnoj samoupravi na Kosovu”, član 5.

<sup>16</sup>Selimi, Ferid: “Lokalna vlast – *Komparativni komentari*”, Vatra, Priština, 2008, str. 21.

otpacima, lokalnim putevima, javnim prevozom i šemama centralnog grejanja, g) Odgovor na hitne lokalne slučajeve, f) ponuda predškolskog, srednjeg obrazovanja obuhvateći upis i licensiranje i zapošljavanje, uplatu plata i tretman instruktora i administratora obrazovanja, i zdravstva), Promovisanje i zaštitu ljudskih prava, j) ponudu javnog primarnog zbrinjavanja, k) ponuda porodičnih usluga i ostalih socijalnih usluga, kao što je zbrinjavanje marginaliziranih osoba, porodično sklonište za zbrinjavanje dece, zbrinjavanje starih osoba, obuhvateći upis i licensiranje ovih centara za zbrinjavanje, zapošljavanje, uplatu plata i tretman stručnjaka socijalne zaštite, l) Javno stanovanje, m) Javno zdravstvo, n) Licensiranje javnih usluga i objekta, obuhvateći i objekte za zabavu, kulturne i slobodne aktivnosti, ishranu, skloništenje, tržišta, ulične prodavce, javni lokalni prevoz i taksiste, o) Imenovanje ulica, puteljaka i ostalih javnih mesta, p) Ponudu i održavanje parkova, trgova i javnog prostora, q) Turizma, r) Svako pitanje koje izričito nije odstareno od svojih nadležnosti, ili koje nisu određene od strane njihovih ovlašćenja ili ako nije određen drugi autoritet.”<sup>17</sup>.

2. **Delegirana ovlašćenja** – a) Katastralne beleške, b) Civilno registrovanje, c) Registrovanje birača, d) Registrovanje i licensiranje biznisa, e) Raspodela uplata socijalne pomoći (izuzev penzija, f) zaštita šuma koje se nalaze na teritoriji opštine i u okviru delegiranih ovlašćenja od strane centralne vlasti, obuhvateći izdavanje licence za seču drva na osnovu usvojenih pravila od strane Vlade.<sup>18</sup>.
3. **Proširana ovlašćenja** – a) proširana ovlašćenja o sekundarnom zdravstvenom zbrinjavanju, b) Proširana ovlašćenja na Univerzitetkom obrazovanju, c) Proširana ovlašćenja u oblasti kulture, d) Proširena ovlašćenja pri izboru komandanta lokalne policijske stanice”<sup>19</sup>.

### **6.3. Organi opštine i njihove odgovornosti**

Na osnovu ZLS organi opštine su sledeće: skupština opštine i gradonačelnik.

Skupština opštine je najviši organ u opštini koju sačinjavaju njeni članovi, direktno izabrani od strane građana dotične opštine na četvorogodišnji mandat. Što se tiče odgovornosti Skupštine opštine, one obuhvataju sledeće odgovornosti: usvaja statut, pravilnik rada, opštinske uredbe, vrše izmenu i njihovo rezrešenje, usvaja budžet i planove investicije, usvajaju ostala finansijska pitanja, koje su rezervisane za Skupštinu prema Statutu ili pravilniku rada, usvaja godišnji plan i izveštaj rada, osniva komisije prema zakonu, određuje nivo tarifa i opterećenja, vrši stvaranje simbola i njihovu upotrebu, poklona i počasnog naslova opštine u saglasnosti sa zakonom na snazi, vrši imenovanje i naimenovanje puteva, ulica i ostalih javnih mesta, postiže međuopštinski ugovor unutar opštine, vrši donošenje odluka radi pripajanja sa predstavnicima Asocijacija opština Republike Kosovo, i ostale odgovornosti koje se od nje zahtevaju po zakonu”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup>Zakon br. 03/ L- 40: “Zakon o lokalnoj samoupravi u *Republici Kosovo*”, član 17.

<sup>18</sup>Takođe i član 18.

Zakon br. 03/ L- 40: “Zakon o lokalnoj samoupravi u *Republici Kosovo*”, članovi: 17.20, 21, 22, 23.

Vidi: Zakon o lokalnoj samoupravi, član br. 40.

Gradonačelnik opštine “je glavna izvršna vlast u opštini. Gradonačelnik preuzima sve izvršna ovlašćenja u opštini, imenuje svoje zamenike i direktore odeljenja administracije opštine. Gradonačelnik stvara politike, organizuje i rukovodi rad opštine, menadžira sa budžetom i vrši nadzor rada opštine. U organizativnom gledištu, gradonačelnik opštine kao organ ima mešovitu organizativnu strukturu, političkih naimenovanih i civilnih službenika. Za izvršavanje svih ovih ovlašćenja , gradonačelnik formira razne kancelarije za administrativne radove. Početno gradonačelnik preuzima i ulogu nadzora primene odluka Skupštine i Skupštinskih akata. Što se tiče odgovornosti gradonačelnika opštine, prema zakonu o LSU-u ima sledeće odgovornosti: a) predstavlja opštinu i deluje u njeno ime; b) rukovodi izvršnu vlast opštine i njenu administraciju i vrši nadzor finansije opštine; c) uvežbava sva ovlašćenja, koje se na eksplicitan način ne poveruju Skupštini opštine ili njenih odbora; d) izvršava akte Skupštine opštine; e) imenuje i razrešuje njegovog zamenika; f) imenuje i razrešuje sa dužnosti svojih pomoćnika ; g) organizuje rad i upravlja sa politikom opštine; h) predlaže uredbe ili ostale akte za usvajanje u Skupštini opštine; i) predlaže ekonomski razvoj opštine, regulativne i investicione planove opštine, predlaže godišnji budžet za usvajanje u Skupštini opštine i primenjuje usvojeni budžet; j) izveštava pred Skupštinom opštine o ekonomsko-financijskoj situaciji opštine i primeni investicionih planova opštine, najmanje jednom u šest meseci ili kada od njega zahteva Skupština opštine; k) može tražiti da Skupština opštine razmatra jedan opštinski akat pre stupanja na snagu, kada smatra da isti akat ugrožava zakonodavstvo na snazi /ili interes zajednica. l) konsultovače njegovog zamenika za zajednice o ostalim pitanjima vezanim za zajednicu većinu; m) ostale delatnosti koje se određuju prema Statutu”<sup>21</sup>.

### **Proces samoodlučivanja**

Proces samoodlučivanja na lokalnom nivou je regulisano sa zakonom o lokalnoj samoupravi i uredbom o izradi i objavljivanju opštinskih akata. Prema ovoj uredbi, prilikom donošenja opštinskih akata na lokalnom nivou, treba da se poštuju osnovna načela izrade podzakonskih akata opštine (zakon administrativne procedure), koji glasi: - ustavno načelo -načelo zakonitosti – načelo ekonomičnosti - proporcionalnosti – balansiranja javnih i privatnih interesa – jednakosti pred zakonom - nediskriminiranja – objektivnosti i nepristrasnosti

Standarde koje trebamo da poštujemo povodom izrade podzakonskih akata opštine su: - tekst treba da bude jasan, koncizan i da ima dvojako podrazumevanje. – da se izbegava upotreba izraza žargona zajednice – reči trebaju biti kratki – da se definišu prava i obaveze prema kojima se akat primenjuje i da bude strukturiran prema standardima (po poglavljima, članovima i stavkama). - Preambula treba da opravdava usvojene odredbe sa prostim nazivima – da se izbegavaju odredbe koje nemaju normativni karakter (želje, političke izjave) – da se poštuje usklađenost sa zakonodavstvom – da se izbegava ponavljanje postojećih odredbi.

### **Predlagači o izradi podzakonskih akata opštine:**

---

<sup>21</sup>Zakon br. 03/ L- 40: “Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Kosovo”, član 58.



Početak izrade podzakonskih opštinskih akata, prema zakonskim odredbama o lokalnoj samoupravi poseduje: - gradonačelnik opštine – predsedavajući Skupštine opštine – odbori Skupštine opštine član/ovi Skupštine opštine. Načelo: • svu predloženi podzakonski akti trebaju se proslediti Skupštini opštine. Skupština opštine donosi odluku o usvajanju predloženih akata (koje se objavljuju za javnu raspravu), ili donosi odluku o njihovom odbijanju. Inicijativu o izradi akata su u nadležnosti gradonačelnika (ključnih podzakonskih akata prema članu 15 zakona o lokalnoj samoupravi) ekskluzivno poseduje: gradonačelnik opštine. Nosilac pripremanja teksta uredbe ili izmene i dopune postojećeg akta opštine, jeste dotično odeljenje opštine, odnosno specijalni zvaničnik sa odgovarajućim ovlašćenjem zajedno sa grupom stručnjaka na nivou opštine, zavisno od materije koji reguliše ovaj predloženi podzakonski akt. Zakonska kancelarija opštine (zakonski zvaničnik) je odgovoran za primenu pravne tehnike izrade opštinskih akata i obezbeđenja zakonitosti ovih podzakonskih akata. Jedinica za Evropske integracije opštine (zvaničnik za Evropske integracije) odgovoran je za približavanje opštinskih akata sa zakonodavstvom EU-a koja je povezana sa lokalnom samoupravom. Dotična budžetska jedinica opštine sa stara o određivanju ukupne finansijske sume predloženog akta povodom primene najmanje za naredne tri godine. Opštinski podzakonski akti prethodno sa predstavljaju javnosti na zvaničnoj web stranici opštine u elektronskom obliku, na zvaničnim jezicima u opštini i to u određenom obliku od strane jedinice/zvaničnika odgovornog za javnost o objavljivanju podzakonskog opštinskog akta. Objavljeni podzakonski akt treba da bude identičan sa originalom potpisanim i overenim (kopija originala).

#### **Mere koje treba preduzeti prilikom izrade nacrt-akata opštine: -**

Izrada početnog projekta akta – unutrašnje konsultiranje lokalnih vlasti, razvoj nacrt-dokumenta i konsultacija sa javnošću – spoljno konsultiranje grupe od interesa i građana – procena finansijskog uticaja predloženog akta – ponovna izrada akta nakon konsultacija – rasprava i usvajanje akta od strane Skupštine opštine – dostavljanje akta radi procena zakonitosti u dotičnom Ministarstvu u roku od 7 dana nakon usvajanja u Skupštini opštine i potpisivanja od strane predsedavajućeg Skupštine opštine.

#### **6.5. Opštinski akti**

Pod opštinskim aktima podrazumevamo akte koje su opšteg karaktera, kao što su: statut opštine, pravilnici i opšte odluke usvojenih od strane Skupštine opštine koji izvire iz zakona, kao i akti o primeni odgovornosti opština. Prema uredbi br. 01/2013 o proceduri izrade i objavljivanju opštinskih akata, podzakonskih akata opštine koje se usvajaju od strane Skupštine opštine, i to su:

- Statut opštine
- Pravilnik o radu skupštine opštine
- Opštinske uredbe koje su predviđene donošenjem zakona
- Opštinske uredbe o primeni lokalnih odgovornosti ako nije drugačije određeno
- Odluke opšteg karaktera
- Sporazuma o međupštinskoj saradnji i međunarodnu opštinsku saradnju

Što se tiče akata koje se usvajaju od strane gradonačelnika opštine, on ima pravo da donosi: uredbe i odluke unutar oblasti ovlašćenja, s ciljem izvođenja zakona i opštih akata Skupštine opštine.

## **6.6. Mekanizmi direktne demokratije**

Demokratske države koje danas proglašuju direktnu demokratiju posebno u sistemu lokalne samouprave, u većini slučajeva prostiru se ka liberalno demokratskom orijentisanju, koncept koji za cilj ima ponudu mnogih mogućnosti za građane koji trebaju da budu učesnici u samoodlučivanju preko mnogobrojnih demokratskih mehanizama. U ovom pravcu, sve dok opšte načelo lokalne samouprave jeste jednako učesće građana u samoodlučivanju, sa ovim zakonom i zakonom o lokanim izborima, određujući opštinu kao jednu izbornu zonu, građanima se omogućava proporcionalno učesće samo preko političkih subjekata i građanskih inicijativa, ali ne i samih građana. Međutim građanima je omogućeno da učestvuju preko građanskih inicijativa ili referendumima. Zakonom su određene mehanizmi lokalne demokratije kao što su: lokalni izbori, referendumi, peticije, građanske inicijative, konsultativni komiteti, seoski odbori i odbori naseljenih mesta, građanski skupovi, transparentnost i pozitivna diskriminacija za zajednice ne većine<sup>22</sup>. Iz ovoga izvire da ZLS određuje jedan niz građanskih mehanizama koje mogu biti samoodlučive u mnogim velikim procesima. Sa druge strane, iako zakon o lokalnim referendumima još nije usvojeno, građani preko raznih oblika direktne demokratije koje smogore potencijali mogu biti ključni faktor u lokalnoj samoupravi.

## **6.7. Opštinski nadzor**

Treba istaći da kontrolni mehanizmi organa državne administracije jeste deo ovlašćenja koja se realizuje na osnovu zakonskih ovlašćenja. Pojam nadzora i kontrole opština na Kosovu određeno je u dva nivoa:

- a) Unutrašnji nadzor opštinskih organa
- b) Nadzor od strane nadzornog organa.

U okviru nadzora, treba napomenuti i društveni nadzor, koja se realizuje preko različitih oblika direktne demokratije. Sa gledišta nadzora i unutrašnje kontrole od strane opštine, zakonodavstvo je odredilo mogućnost kontrole koju izvršava Skupština opštine prema izvršnoj vlasti i administrativne kontrole od strane gradonačelnika opštine.

Sa ZLS-om određene su nadzorne norme o radu organa opštine u izvršavanju zakonskih ovlašćenja. S ovim zakonom takođe su, "određeni ciljevi i načela administrativne rasprave, koncentrisani na ojačanju sposobnosti organa lokalne samouprave u ispunjavanju svojih odgovornosti. Zavisnosti od delatnosti koje se razvijaju za dotičnu oblast na lokalnom nivou, ovlašćenje uveštava resorno Ministarstvo koje

---

<sup>22</sup>MALS: "Organizacija i funkcionisanje lokalne samouprave na Kosovu", OKP (OEIKP), Priština, 2013, str. 32.

ima ulogu kordinisanja u okviru procesa. To je osnovna karika koja omogućava ocenjivanje procesa zakonitosti opštinskih akata.”<sup>23</sup>.

Radi omogućavanja procesa administrativne rasprave i radi sprečavanja ne-zakonitosti, prema ZLS-u određeno je da “opšti akti Skupštine opštine kao i odluke treba da podležu obaveznoj raspravi nadležnog organa unutar 7 dana nakon njihovog usvajanja, dok nadzorni organ se obavezuje da daje svoje mišljenje o zakonitosti svakog registrovanog akta u roku od 15 dana nakon njegovog primljenja u saglasnosti sa gorenavedenim procedurama.

## **Poglavlje IV**

### ***PROMOVISANJE NAČELA EVROPSKE KARTE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI***

Zalaganja o primeni načela EKLS-a imaju za cilj da aktualizuju značaj načela ove karte I modaliteta za efikasnost, bolju sradnju i podršku lokalnoj samoupravi I decentralizaciji.

Podizanje institucionalne svesti o značaju načela dodaje mogućnost nalaženja prikladnih oblika za primenu efikasnih politika u funkciji razvoja demokracije unutar zakonskog okvira. Budućnost našeg pravnog, političkog, ekonomskog sistema ima mogućnost ostajanja kao glavnog i održivog instrumenta radi boljeg i efikasnog razvoja društva.

Za razvoj demokratskog društva, mnogo je važno postojanje lokalne demokracije, saradnja i partnerstvo između lokalnih i centralnih vlasti i javnosti je najznačajniji način realne demokracije, prema tome demokracija je osnova za razvoj otvorenog društva, ujedno je društvo u kome građani osećaju svoju snagu kako bi uticali na proces administracije i samoodlučivanja u zemlji.

#### ***2. Ponuda javnih opštinskih usluga***

Ponuda efikasnih usluga opštine građanima je jedan od glavnih načela koja je promovisana od strane EKLS-a o lokalnoj samoupravi. Ovo načelo je ubuhvaćeno u Ustavni i zakonski sistem Republike Kosovo. Lokalna samouprava je sistem koji je ugrađen i koji omogućava oživlavanje ovg načela preko ovlašćenja i odgovornosti koje su dostavljene opštinama u funkciji ponude usluga građanima.

Dakle, u saglasnosti sa aktualnim zakonodavstvom, opštine su odgovorne o zančajnom broju usluga o okviru sopstvenih ovlašćenja, delegiranih i prošireni napomenjajući: lokalni ekonomski razvoj, urbano planiranje, mendžiranje opštinskog zemljišta, ponuda administrativnih usluga, zaštitu sredine, snabdevanje sa vodom, menadžiranje otpadaka, lokalnih puteva, kapitalnih investicija, javno stanovanje, predškolsko, srednje i visoko obrazovanje.

Radi ponude ovih usluga, jako je značajno da opštine imaju dovoljne finasijske izvore, sa kojima slobodno mogu raspolagati i koje trebaju da budu izjanačene sa ovlašćenjima opštine. Ovo je određeno i

---

<sup>23</sup>Po aty.

sa Evropskom kartom o lokalnoj samoupravi, koja određuje da lokalna vlast može slobodno regulisati i menadžirati javna pitanja u okviru svoje nadležnosti. Opštinske javne usluge mogu se nuditi na razne načine:

- Iz unutrašnjih izvora opština,
- Preko javnih preduzeća,
- Javno-privatnog partnerstva,
- Ugovornih privatnih preduzeća,
- U saradnji sa građanima
- U saradnji sa centralnim nivom.

Za efikasno funkcionisanje opština potrebni su adekvatni finasijski resursi, dakle jako je važno da lokalne vlasti obezbeđuju dovoljan budžet za efikasno menadžiranje.

### **3. Efikasnost i efektivnost u ponudi javnih usluga**

Ponuda efikasnih usluga, istražuje ulogu intitucija lokane samouprave, u efikasnosti i pružanju javnih usluga, jer usluge stvaraju vezu između lokalne vlasti i građana u istom vremenu, gde lokalna vlast čuva odnose sa centralnom vlašću. Za ponudu javnih usluga, lokalna administracija na Kosovu je angažovala 6224 zaposlenih koje imaju kapacitete srednjeg nivoa u ispunjavanju zahteva zainteresovanih stranaka<sup>24</sup>. Efikasnost u ponuđenju usluga zavisi od mnogobrojnih faktora obuhvateći sledeće: način menadžiranja ljudskim resursima, finasijsko menadžiranje, odgovornost, polaganje računa, stručne ljudske kapacitete, stručnu administraciju, spremnost saradnje sagrađanima, kulturo vladanje, poštovanje ljudskih prava i td.

Međutim, problem efikasnosti usluga na Kosovu u velini slučajeva se povlači u dva glavna načela: Finasijska nezadovoljnost i ljudski kapaciteti za izdržavanje potreba i zahteva građana.

Efikasnot u pružanju javnih usluga u najvećem zavise od menadžiranja ovih usluga.

#### **Primer: pristup prema javnim uslugama**

*Načini delovanja efikasnog menadžiranja, razlikuju se prema uslugama koje se nude od strane organa opština. Ako za primer uzimamo ponudu javne usluge oko održavanja javnih prostorija, nije dovoljno samo imati u vidu način menadžiranja od strane organa opštine, javnih preduzeća, ili ugovornih privatnih preduzeća.*

*Način tretiranja javne imovine treba da se orijentiše u zbrinjavanju privatne imovine. Opštine trebaju da aplikuju programe podizanja svesti građana o staranju ili održavanju javne imovine i njenog očuvanja. Na ovakav način, angažovanje građana je neophodno u stavljanju bezbedne sredine za svakog.*

---

<sup>24</sup>MALS: Analiza-“Organizacija i funkcionisanje lokalne samouprave”, str.33

*KAZNENE POLITIKE TREBAJU DA BUDU ZADNJA ALTERNATIVA ZA POSTIZANJE CILJEVA, OČUVANJA I ODRŽAVANJA JAVNIH PROSTORIJA.*

*Sa druge strane, efikasna administracija javnih usluga, opravdava doprinose (takse, poreze, opštinske prihode) koje plaćaju građani, koje trebaju da se menadžiraju i raspodele na pravedan način od strane organa opštine.*

Efikasno i efektivno menadžiranje može uticati na kvalitet usluga, koja zavisi od pristupa opštinskih rukovodioca. Dakle, unatoč finansijskim poteškoćama i nedostatka stručnog kapaciteta, opštine treba da se zalažu za dobro vladanje preko jedne efikasne i stručne administracije na lokalnom nivou, koja će preslikavati dobronamerno predstavljanje interesa građana obezbejujući kvalitetne i odgovorne usluge.

S'ciljem ojačanja njihovih kapaciteta i radi ispunjavanja zahteva građana kako bi imali održivo poboljšanje u javnim uslugama, opštine trebaju da preduzimaju mere i delatnosti kao u nastavku<sup>25</sup>:

#### **4. Stvaranje održivih struktura radi obezbeđenja efikasne lokalne administracije**

Stvaranje stručne i održive lokalne administracije jeste garancija kvalitetne usluge prema građanima. Češće promene u zakonodavstvu i naravno politizacija administracije izazvali su rad organa opštinske administracije. S'druge strane, jedan nestandardizovan odnos između broja stanovnika i broja zaposlenih u administraciji prenosilo je je opterećenje lokalne administracije i kao posledica uticaja na kvalitet opštinskih usluga. Takođe, raspodela ljudskih izvora unutar opštinskih jedinica nije pravedan i u skladu sa potrebama. Može da se desi kada jedan odsek (uprava) ima potrebe za dodatnim osobljem, međuvremenu drugi odsek ima višak ljudskih izvora. U ovom pravcu opštine trebaju da planiraju i menadžiraju prema potrebama za ponudu efikasnih usluga za građane.

Uporedo sa ovim, izmene u zakonodavstvu će preslikati u trajnost stvaranja održive administracije fokusirajući u dva pravca:

1. Ojačanje institucionalne memorije i
2. Unapređenje uloge predstavljenja organa opštine.

Na ovaj način, stručnost i depolitizacija lokalne administracije na automatski način će uticati u podizanju kvaliteta javnih usluga i jednovremeno podizanje odgovornosti i svesti zaposlenih u opštinskoj administraciji i podizanju institucionalne svesti za brzo reagovanje prema potrebama građana. Dok stvaranje zakonskih mehanizama kontrole rada će reflektirati na način izgradnje održive vlasti koja se suprosvavlja težnjama građana i javnosti<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup>Nacrt-strategija 2015-2025, str.43.

<sup>26</sup>Nacr-strategija 2015-2025, str.41.

## **5. Angažovanje građana u ponudi usluga**

EKLS, u dodatnom protokolu, na specifičan način određuje norme načela vezano za učešće građana poznato kao "primena mera o pravu na učešće".<sup>27</sup>Svrhishodno sa načelima EKLS-a, zakonaodavstvo je jasno regulisalo mehanizme učešća građana u samodlučivanju, unatoč činjenice da se pravni sistem zasniva na sistem demokratig učešća.

Angažovanje građana pomaže lokalnim vlastima da nude usluge visokog kvaliteta i čini građane da održavaju svoje lokalne institucije polagačima računa, i sam program stvara transparentnim i odgovornim. Prama članu 2 dodatnog protokola EKLS-a, mere za uvežbavanje prava na direktno učešće građana obuhvata obezbeđenje "mekanizama i procedure za tretiranje i davanje odgovora i preporuka vezano za funkcionisanje lokalnih organa i javnih usluga. Takvi mehanizmi se koriste i promovišu od strane organa opštine u raznim oblastima, obuhvataći: obrazovanje, zdravstvo, sredinu, prostorno planiranje, bezbednost, prethodnu konsultaciju tokom izrade predlog-odluka.

*\*Angažovanje građana u ponudi usluga se fokusira na ono što građani najviše daju pažnju: opština na sistematičan način traži od građana informacije radi određivanja oblasti usluga koje su zadovoljavajuće, gledišta građana za puteve, čistoću, snabdevanja vodom, kvaliteta obrazovanja i dr.*

*Angažovanje građana u ponudi usluga odlučuje isključivo kvalitetnost, fokusiras ena samoodlučivanju lokalnih institucija u ponudi usluga i način prikupljanja sredstava i onako ograničenih.*

Radi poboljšanja određene javne usluge, potrebno je da svi mogući mehanizmi budu unutar pravnog prostora koji reguliše određene društvene odnose. Ako se za osnovu uzima, podizanje kvaliteta u obrazovanju, onda opštine imaju veliki broj ovlašćenja, čije će uvežbavanje uticati na podizanje kvaliteta obrazovanja.

### **Primer: pristup preduniversitetskom obrazovanju**

*Današnje zakonodavstvo je odredilo ovlašćenja opštine o poštovanju određenih standarda sa zakonodavstvom na snazi sa odredbama predškolskog, osnovnog i srednjeg javnog obrazovanja. Jedan od načela preduniversitetskog obrazovanjajeste "promovisanje učešća roditelja i zajednice u u obrazovnim delatnostima i potrebnim oblicima partnerstva škola-zajednica na lokalnom nivou"<sup>28</sup>. Opštine treba da promovišu politike koje utiču na poboljšanje obrazovnih usluga, fokusiranih u: podizanjuučešća roditelja u razvoju preduniversitetskog obrazovanja, prema procedurama određenim sa podzakonskim aktima, međusobne saradnje sa nastavnicima i direktorima škola, efikasno planiranje budžetskih sredstava i adekvatnu reorijantaciju, obezbeđenje dovoljnih fizičkih prostorija za nastavu, potrebnih sredstava za nastavnike, dovoljan broj kabineta, organizovanje prevoza za džake, redovna procena potreba za obuku nastavnika, objektivno ocenjivanje rada*

<sup>27</sup>Dodatni protokoll EKLS-a, član 2

<sup>28</sup>Zakon br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, član 3, stavka k)

*nastavnika, bezbednost u školama, izveštavanje kod roditelja, kao i u ostalim značajnim segmentima koji utiču na kvalitet obrazovanja.*

Pravi pristup prema problemima u okviru ovlašćenja opština, odrazi će se lakše prema njima. Pristup za osnovu trebalo bi da uzima , probleme, potrebe, budžetske mogućnosti i strategiju delovanja.

## 6. Stručni ljudski izvori u pružanju kvalitetnih usluga

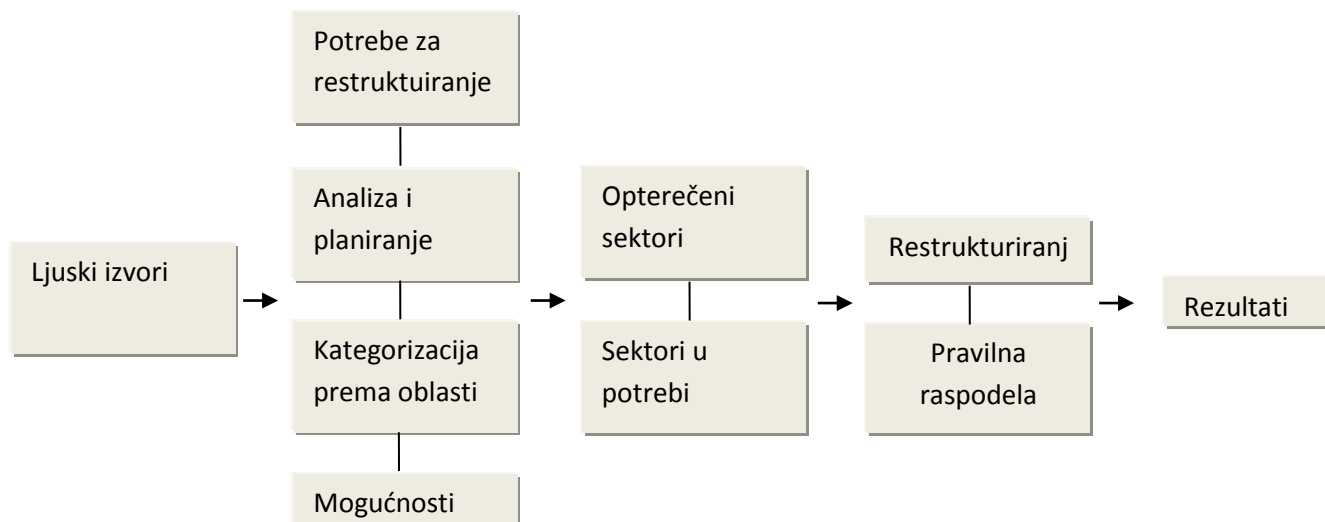
EKLS/a sa članom 6 Pika 2, jasno određuje uslove usluge zaposlenih u lokalnim vlastima koji treba da budu takvi koji omogućavaju rekrutisanje osoblja velikog kvaliteta n osnovu sposobnosti i zasluga. Zato treba da se omogućuju adekvatni uslovi o obuci, oplatu i perspektive u karijeri.

Izgradnja i funkcionisanje lokalne administracije treba da bude u saglasnosti sa duhem EKLS-a, u posbnosti da se poštuje odredba koja traži rekrutisanje osoblja sa visokim kvalitetima zasnovane na zasluzi i sposobnosti, gde se omogućuju adekvatni uslovi za obuku, sposobnost, oplatu i dobru karijeru. U disproportiji sa ovom načelom gde se vrše politika imenovanja direktora, stavrajući mešovitu administraciju koja nije tipična za administrativne strukture. Nedostaje stručno rukovođenje administracije , rektutovanje u niži stepen stručnosti sa nižim stručnim kapacitetima kao i nedostatak stručnih mehanizama u procesu ocenjivanja performanse i polaganja računa, učinilo je administraciju sa naglašenim problemima koji su uticali na ponudu kvalitetnih usluga.

Ovo je izazov za lokalni autonomni sistem i sam koncept LSU koja gubi svoj značaj stručnosti ljudskih izvora i jepnim višim stepenom finansijske zavisnosti iz centralnog nivoa. Organiziacija lokalnog nivoa u potpunj aglasnosti je sa načelima podela vlasti i odgovornosti i demokratskog i otvorenog sistema, međutim nije u saglasnosti sa aktuelnim stepenom stručnosti ljudskih izvora socijalno-ekonomskog razvoja u opštini.

Treba pokušati izgraditi stručnu i odgovornu administraciju, gde podizanje kapaciteta civilnih službenika u opštinama imaju celokupni pristup i treba da ima tačnu evidenciju broja obaveznih obuka za opštinko osoblje (zasnovane na kreditni sistem).

Takođe, planiranje i raspodela ljudskih izvora treba da bude pravilan i u skladu sa potrebama administracije organa lokalne saouprave.



Neki od osnovnih kriterijuma, na kojima se izgrađuje opštinska administracija su: primena zakonitosti, sposobnost planiranja lokalnih organa, transparentnost i mehanizmi o aktivnom građanstvu, uveštavanje efikasnih ovlašćenja, politička stabilnost, etika i odgovornost lokalnih zaposlenih. Sve ove utiču na podizanje kapaciteta osoblja, unapređenju sistema menadžiranja performanse, podizanju sposobnosti planiranja opština, određivanje indikatora performanse i postizanje standarda monitorisanja.

U saglasnosti sa hovima opštine utiču na:

### ***Stvaranje celokupnog i kordinisanog pristupa o razvoju stručnih kapaciteta***

*Celokupni sistem za razvoj stručnih kapaciteta opština jeste neophodno. Opštine treba da se fokusiraju u podizanju sposobnosti svojih lokalnih zvaničnika u oblasti planiranja, programiranju mikro-finansiranja, monitorisanje, ocenjivanje, i u ostalim oblastima stručnih kapaciteta porebnih u pravcu razvoja efikasne lokalne samouprave.*

*Kapacitet o izveštavanju, podizanje sposobnosti o upotrebi lokalnih izvora, stranih kredita i pomoći su pravci iz koji će se orijantisati lokalni ekonomski razvoj.*

### **6.1. Olakšanje promene ponašanja zaposlenih u administraciji**

Godinama u nastavku opštine će se fokusirati da imaju olakšavajuću ulogu što se tiče promene ponašanja administrativnih radnika. S ciljem institucionalizacije lokalna vlast, promena ponašanja naročito civilnih službenika opštinske administracije jeste neophodnost. Promena ponašanja može biti preko aplikacije savremenih metoda, povodom pružanja usluga. Eliminise prepreka i birokratskih procedura i aplikacija savremenih metoda, posebno imajući u vidu usluge i "on-line" komunikacije u odnosu sa građanima su neki od preduslova efikasne administracije<sup>29</sup>.

Obezbeđivanje stručnih ljudskih izvora obezbeđuje efikasnost u radu lokalnih vlasti. Privlačenje kvalifikovanih radnika i njihovo upoređivanje na svojim radnim mestima je jako važna za uspeh svake

---

<sup>29</sup> Nacrt strategija 2015-2025, str, 41.



opštine. Sa druge strane, skraćujući ili reduktujući višak ili otpuštanje onih koji ne rade u pravcu ciljeva opštine takođe je važna funkcija u menadžiranju ljudskih izvora.

U zalaganju radi poboljšanja morala i produktivnosti rada, menadžeri ljudskih izvorapomažu svoje opštine kako bi na efikasan način koristili sposobnost radnika u svom radu i u uslovima rada.

Dakle, zadatak opština jeste da primenjuju sva načela EKLS-a, kako bi bili što funkcionalniji u pružanju usluga građanima.

## **7. Upotreba informativne tehnologije radi pružanja on-line usluga**

U današnjici, elektronsko vladanje, je jedan od osnovnih kriterijuma koja se odražava direktno u podizanju efikasnosti sa gledišta pružanja administrativnih usluga u odnosu sa građanima. Ona direktno utiče na: podizanju efikasnosti i potencijala u finansijskom menadžiranju, podizanju efikasnosti menadžiranja ljudskih izvora stvarajući transparentnu sredinu, podizanju efikasnosti i potencijala u odnosu sa izveštajima i statističkim analizama, podizanju transparentnosti prema javnosti i raznim organizacijama, stvaranje povoljne sredine za efikasnu i brzu zamenu informacije sa pojedincima, sa ostalim relevantnim organizmima i institucijama, poboljšanju administrativnih usluga, elektronsku nabavku, elektronsku uplatu poreza, elektronsku registraciju biznisa i dr.

U budućnosti nam preostaje izazov i posvećenost Vlade da se stara i sponzorizuje zakonodavstvo radi stvaranja dovoljne zakonske osnove o upotrebi informativne tehnologije koja će opštinama stvarati olakšanje u obavljanju svojih usluga. Aktualno, zakonskoj infrastrukturi na Kosvu nadostaje osnovni zakoni koji grantuju upotrebu on-line usluga, dakle kompletiranje zakonske osnove takođe je jedan od ciljeva koja će građanima omogućiti pristup u on-line usluge i postizanje efikasnosti lokalnih organa i povećavajući mogućnost kako bi građani dobili brze i efikasne usluge u svako doba.<sup>30</sup>

## **8. Transparentnost organa opštine**

Transparentnost je okosnica lokalne odgovornosti i glavni ključ koji građanima pružaju sredstva informisanja jer na ovaj način građanima se omogućava da oni mogu igrati ključnu ulogu u društvu. Transparentnost rada u opštini pred građanima jeste primarno jer utiče na pružanje što većeg broja informacija, jer opštinu čine odgovornijim prema njima i obaveza samih opština jeste da primene i transparentnost kao osnovu za podizanje odgovornosti ovih institucija prema građanima, pošto su sami građani oni koji daju doprinos sa svojim novcem u funkcionisanju ovih organizama, dakle sam interes javnosti oko informisanja načina menadžiranja njihovih rashoda jeste jako značajno.

Raspolaganje sa podacima takođe može stvoriti put ka otvaranju novih tržišta za domaći biznis, dobrovoljni sektori i sektori zajednica i društvenih preduzećam radi upravljanja uslugama ili menadžiranje javnog bogastva.

Dakle, opštine treba da promovišu što odgovorniju i transparentnu vlast koja se rukovodi iz sledećih načela:

- Samodlučivanje treba da bude transparentna

---

<sup>30</sup>Nacrt-strategija o lokalnoj samoupravi 2016-2026, str. 41.

- Opštinske operacije se završavaju na etičan i odgovoran način.
- Opštinska informacija treba da bude na raspolaganju kako bi se uskladilo sa zakonskim zahtevima,
- Zahtevi, uzrujavanja i žalbe da se odgovaraju na vreme,
- Finasijski nadzor, finasijsko polaganje računa, izveštavanje, otvorena vlast, standardi usluga i izveštaje performanse i svih ostalih dokumenta odgovornosti treba da budu na raspolaganju i pristupačni radi boljeg shvatanja i postizanja mogućnosti o javnoj raspravi i opštinsko angažovanje.
- Svaka nova opštinska delegacija ili vlasti treba da poseduje dotični mehanizam za polaganje računa.<sup>31</sup>

Dakle, opštine su odgovorne da pored ostalog poštuju načelo transparentnosti, da omogućavaju pristup javnosti u informacijama i opštinskim zbivanjima i da stavraju mogućnosti za lakši pristup u zvanične dokumente opštine.

Za potrebe javnog informisanja i samoodlučivanja od strane građana, nije dovoljno da Skupština opštine usvaja opštinske uredbe koje promovišu transparentnost izvršnih i administrativnih organa opštine, nego one treba da budu i primenjive. Organi opštine trebaju da stvaraju dovoljne ljudske i finansijske kapacitete radi povećanja učešća javnosti u donošenju odluka na lokalnom nivou i olakšaju pristup u službena dokumenta opštine.

Mere za aktiviranje mehanizama transparentnosti

- 1.1. *Informacije preko zvaničnih veb stranica opštine*
- 1.2. *Pristup u javne zvanične dokumente*
- 1.3. *Učešće građana*
- 1.4. *Celokupni javni skupovi*
- 1.5. *Skupovi u određenim zonama sa građanima*

### **8.1. Pristup javnim dokumentima**

Pristup javnim dokumentima državnih institucija (centralnih i lokalnih ) pokazuje jedno demokratsko i transparentno društvo koja može biti primer za sve države koje se nalaze unutar Evropskog okvira, jer za demokratsku Vladu trebamo biti jako transparentni i za izvršeni rad trebamo polagati račun.

Pravo na pristup u javne dokumente u Republici Kosovo pripada okviru osnovnih prava i slobode ljudi da pred Ustavom Republike Kosovo koriste to pravo. Dakle, svaki pojedinac uživa svoje pravo na pristup u javna dokumenta.

Pristup javnim dokumentima je glavni mehanizam dobroamerne transparentnosti i služi kao osnova demokratije kako bi opštine radiale više u ovom pravcu. Iz učinjenih nadzora koje su izvršene od strane dotičnog Ministarstva, odsek za transparentnost se nalazi u dobrom položaju, međutim postoje još nedostataka u ovom pravcu. Što se tiče pristupa javnim dokumentima podaci pokazuju da imamo dobar

---

<sup>31</sup> [Accountability and Transparency Policy \(http://ottaëa.ca/en/city-hall/your-city-government/policies-and-administrative-structure/accountability-and-transparency\)](http://ottaëa.ca/en/city-hall/your-city-government/policies-and-administrative-structure/accountability-and-transparency)

pristup, jedan broj opština su izvršile svoje obaveze iz Zakona br. 03/L-215 za pristup javnim dokumentima, takođe su odredile i odgovornog zvaničnika za pristup istim.

## **8.2. Učešće građana u samoodlučivanju**

U dodatnom protokolu EKLS-a određeno je obaveza stranaka za preduzimanje potrebnih mera radi oživljavanja učešća u radu opštinskog organa. Ove mere obuhvataju pored ostalog i obezbeđenje procedura za učešće građana u "konsultativnim procesima, referendumima i peticijama i mere za obuhvat ljudi u jednom nivou koji je bliže njima ako opštinski organ pokrova veliki broj stanovništva/ili veliku geografsku zonu.

Zakonodavstvo lokalne samouprave na Kosovu je regulisalo učešće građana u samoodlučivanju preko zakonskih mehanizama direktne demokratije. Jedan od obaveza opština jeste osnivanje "osnivanje sektorijalnih savetodavnih odbora s ciljem učešća građana u procesu samoodlučivanja"<sup>32</sup>. Ovi odbori traba da sačinjavaju od građana i predstavnika NVO-a. Odgovornost ovih odbora jeste dostavljanje predloga, vršenje istraživanja i ponuda ideja z anove inicijative koje će preuzeti opština u saglasnosti sa svojim statutom. Dalja evolucija procedura osnivanja ovih odbora je regulisano administrativnim uputstvom br.2008/10 o organizovanju i funkcionisanju konsultativnih odbora u opštinama. Veoma je značajno da opštine na izričiti način odrede svoje obaveze o osnivanju ovih odbora i statuta opštine. Osnivanje ovih odbora treba sa obavi preko javnog konkursa za uklanjanje u odbor. S ciljem postizanja stručnosti, izbor kandidata treba da bude od strane jedne komisije u čijem sastavu treba da budu članovi Skupštine opštine i civilnog društva<sup>33</sup>. Međutim ovaj sastav treba da odražava stručna ovlašćenja kandidata kao i omogućavanje izbora kandidata na bazi političke pripadnosti ili neke druge reference. Takođe, Skupština opštine traba da traži periodične izveštaje o radu ovih odbora kako bi uveštavanje hunkcija bude u saglasnosti sa namerom njihovog osnivanja.

S ciljem ugledavanja gledišta, predloga, preporuka i konsultacije sa građanima, opštine su obavezne da održavaju skupove sa građanima najmanje dva puta godišnje, u kome mogu učestvovati građani ili organizacije od intreaasa u opštini.. Uporedo sa obaveznim skupovima, opštine trebaju da praktikuju dodatne skupove, vezano za predlog-odluka, predlog -uredbe, razne planove i ostala pitanja od celokupnog interesa. Podizanje učešća građana u skupovima najznačajnije je način javnog informisanja. U cilju ovog opštine treba da evoliraju svaku mogućnost javnog informisanja, uključujući lokalne medije, centralne medije, elektroničke portale, pisane medije, tabelu objavljivanja opštine, zvaničnu elektroničku stranicu opštine, kao i socijalne mreže<sup>34</sup>. Osnova je značajni element preuzimanja preporuka koje proizlaze iz javnih skupova. Opštine treba da određuju odgovornog zvaničnika za održavanje evidencije i zapisnika iz skupova sa građanima. Predlozi koji s proizilaze sa ovih skupova, trebaju da se izaberu i klasificiraju sa objektivnošću od strane orna inicijatora ovog predloženog akta.

---

<sup>32</sup>Zakon br. L/03-40 o lokalnoj administraciji, član 73

<sup>33</sup>Administrativno uputstvo br.2008/10 za organizovanje i funkcionisanje konsultativnih odbora u opštinama

<sup>34</sup>Dodatni protokoll EKLS-a (član 2 stavka iii) izričito naglašava potrebu upotrebe informativne tehnologije i komuniciranja o podsticanju uveštavanju delimičnog prava za predviđeno učešće na ovom protokolu.

Članovi opštine takođe trebaju da utiču na izmenu predloga građana i samo onda kada predlozi mogu prevazilaziti zakonska ovlašćenja.

Opštine treba da izrade efikasne politike kako bi građani mogli uvežbati svoje pravo na izražavanje mišljenja u procesu donošenja odluka od javnog interesa, bilo na direktan ili indirektan način. Preko procesa učestvovanja građani trebaju da stvaraju preduslove radi podizanja transparentnosti rada organa opštine, koja je kao načelo dobrog vladanja radi izgradnje međusobnog poverenja između lokalnih vlasti i javnosti, preko garantovanog pristupa u informacije i lakšeg pristupa u dovoljne i tačne informacije.

### **8.3. Javni sastanci sa građanima**

Opštine su obavezne da primenjuju pravila koje donose mehanizme učešća građana u saoodlučivanju. Ovaj mehanizam se obezbeđuje pored ostalog i preko skupova sa građanima. ZLS, na poseban način je specifikovalo celokupne konsultacije, gde se traži održavanje najmanje dva skupa sa građanima u toku godine (člana 68.1 ZLS)<sup>35</sup>.

Imamo opštine koje nisu održale skupove sa građanima: 26 opština se nalaze unutar zakonske norme, dok 10 opština nisu održale nijedan skup sa građanima, bez obzira što su opštine održale druge skupove sa njima u naseljenim mestima i selima koje se smatraju komplementarnim u odnosu na celokupne skupove koje su obavezne.<sup>36</sup>

Dakle, predlažemo da opštine razvijaju stvaranje efikasnih politika radi što većeg učešća građana, jer su kao preduslov za razvoj lokalne demokratije zasnovane na jasnoj viziji i strategiji, sa učešćem građana u svim procesima radi dobijanja osećaja imovnosti i odgovornosti u unapređanju svojih opština.

Dakle, u cilju postizanja objekta opštine treba da izrade politike kao u nastavku:

- Politika o podsticanju građanske aktivnosti,
- Politika o podstreku dobrovoljnog rada studenta i učenika,
- Politika o funkcionalizaciji omladinskih centara u selima,
- Politika o funkcionalizaciji seoskih odbora,
- Politika o učešću i angažovanje penzionera u javnom životu,
- Politika o angažovanju osobe sa ograničenim sposobnostima,
- Politika o podsticanju učešća žena i socijalnih ne zaštićenih kategorija,
- Lokalne politike za obuku dece bez socijalnog zbrinjavanja
- Lokalne politika za stvaranje socijalnih, ekonomskih, omladinskih, sportskih i kulturnih mreža i dr.

Značajan faktor koji treba da se uzima u obzir tokom pripremanja procesa strategije o podizanju javnog učešća u procesu samoodlučivanja, jeste opažanje i nivo poverljivosti građana u lokalne vlasti.

Kao glavni učesnik u promiovisanju procesa samoodlučivanja su organizacije civilnog društva. Oni imaju pravo mogućnosti prevazilaženja svoje uloge u monitorisanju i u mobilizaciji javnosti u podršci ili protivljenju politikama, programima i projektima. U većini slučajeva oni rukovode grupe monitorisanja i

---

<sup>35</sup> Izveštaj januar – juni, str.10, 2014

<sup>36</sup> Šestomesečni izveštaj januar - juni 2014

savetovanja i kordiniraju svoje delatnosti, dakle oni imaju osnovnu ulogu u stvaranju kultura učesnika građana. Privatni sektor je jedan sledećih aktera koja dobija značajnu vrednost što se tiče civilnih pitanja, preko učestvovanja u razvojnim programima takođe u javno-privatnom partnerstvu. Privatni sektor može povećati svoj uticaj podržavajući informativne kampanje i igrajući glavnu ulogu u savetodavnim odborima. Osim lokalnih politika, opštine se angžuju da osnivaju jednu platformu za formiranje mreža na lokalnom nivou. Ove mreže, bilo da su iz nevladinih sektora ili iz oblasti kulture, sporta, omladine, umetnosti i posebnih socijalnih kategorija smatraju se značajnim elementom koji potiču učešće građana na lokalnom nivou. Ova platforma treba da bude celokupna uključujući i ostale učesnike koje imaju nameru povećanja međusobnog delovanja između pojedinaca i organizacija iz raznih oblasti vlasti, stvaranje međuopštinske mreže ili sa međunarodnim mrežama. Ove mreže jednovremeno će imati mogućnost uticanja i stvaranja novih lokalnih politika uključujući i proces odlučivanja na lokalnom nivou. Građansko učešće utiče pomaže lokalnu samoupravu kako bi ona postala što efikasnija:

- Treba da bude informisana o potrebama građana radi ispunjavanja potreba građana,
- Radi obezbeđenja uticaja građana u budućnost grada (opštine),
- Radi razvoja međusobnog poveranja između građana i lokalne vlasti,
- Da privuče pažnju podrške o lokalnim delatnostima i investicijama i
- Učešće građana, koji omogućava stvaranje civilnog društva.

**Civilno društvo**- podrazumeva širi koncept, koji u biti izražava aktivno učešće pojedinca radi proširenja i konsolidacije ljudskih prava i slobode, njegov doprinos za jedno otvoreno i pravedno društvo, koja je u duhu solidarnosti, humanizma, tolerancije i razumevanja, koje su jako neophodne za našu zemlju u fazi otadžane i odugovlačene tranzicije.

Ni centralna ni lokalna vlast ne može ispuniti svaka očekivanja ljudi koji žive u svojoj nadležnosti. Uvek postoje nerešivi problemi, pitanja za tretiranje nedostatak izvora.

### **8.3.1. Promovisanje volunterizma kao oblik građanskog učešća**

EKLS na poseban način nije specifikovala obavezu starnaka o stvaranju politika koje angažuju građane na volonterske radove, međutim koncept volunterizma možemo izvući iz celokupnog sadržaja norme ove karte. EKLS se ne fokusira na određeno sredstvo o građanskoj inicijativi, nego strankama ostavlja prostora da koriste razna sredstva i mere za ovu nameru. Dakle, sa ovog gledišta, volunterizam se vidi kao prikladno sredstvo obuhvatanja građana u ponudi opštinskih usluga koje mogu realizovati preko dobrovoljnih zajedničkih projekata sa građanima. Volunterizam daje vrednu zaslugu razvoju ekonomije, društva i pojedinca. "procene ukazuju da volunterizam doprinosi od 0.5% do 5% nacionalnog bruto dohodka država EU-a. Volunterizam ima uticaja nad društvom, pošto je ono realna izreka aktivnog državljanstva, koja ojačava neke od elementarnih vrednosti: solidarnost i socijalnu koheziju. V

Voluneterizam je takođe, mogućnost za pojedince koje nude pomoć, razvijaju svoje potenciale i ojačaju samopouzdanje jer međuvremenu smanjuju rizik socijalne izolacije.”<sup>37</sup>.

Volunterske aktivnosti se realizuju u nakoliko razna sektora. Više od polovina zemalja EU-a, većina voluntrea je aktivno u oblastima sporta, uvežbavanja i aktivnostima na čistom vazduhu. Ostale oblasti kojima se bavi volunterizam su: blagostanje i zdravstvo, milostinja i verske organizacije, kulturne organizacije, rekreacija i slobodno vreme, obrazovne organizacije, obuka i istraživanje.

Rezultati volunterizma su istim kao i za javne organe, građani koje se bave volunterskim radom. Osećaj odgovornosti o blagostanju građana je vrednost koja treba da seneprekidno promoviše. Razi parodi imaju dugu tradiciju za pomoć pojednicima i zajednicama. Državni organi treba da čine napor radi ojačanja volunterskog daha preko podsticaja i obrazovanja mladih ljudi za volunterski rad.

Neophodno je da koncept volunterizma i usluge prema zajednici, treba da se smatra kao način življenja za sve građane, posebno za naš decu, mladi ljudi koji će osnivati korpus volunterizma u budućnosti.

“Prvi korak radi postizanja cilja jeste poznavanje neprekidnog javnog volunterskog rada ne samo tokom nedelja ili odeđenih meseci nego tokom cele godine.”<sup>38</sup>. Takvo priznavanje volunterizma kod građana će podiči nivo svesti o ulozi volunterizma u našem društvu i potrebu za neprekidnu stručnost voluntera. Imajući u obzir ovo, opštine treba da promovišu osećaj volunterizma, preko kampanja za podizanje svesti, danimas, nedeljama, ili mesecima tza volunterski rad, spremanje voluntera, izrade posebnih programa za volunterizam kao što su: zbrinjavanje o starim osobama, umentnost, kultura, kulturno nasleđe, podrška ulozi dece i omladine u raznim sportskim i i kulturnim aktivnostima. Takođe su značajni volunterski programi predškolskog, srednjeg obrazovanja koje nude podršku preko aktivnosti u tim institucijama obuhvateći: pomoć koji se pruža u obrazovanju, raznim programima, ekskurzijama, sportskih i muzičkih aktivnosti i dr.

U srednjim školama, volunteri pomažu preko prodavnica (otvaraju prodavnice) i bife, deluju kao mentori, pomažu u sportskim aktivnostima između škola i ostalih aktivnosti. Drugi način volunterizma jeste zbrinjavanje starih osoba. Pomoć ovoj kategoriji može da se pruža posetom u njihovim domovima (objektima namenjemim za zbrinjavanje starih osoba), pomagajući u kupovini, uređivanju bašte, rekreaciji, održavanju kuće, negu kućnih ljubimaca ili posećuci stare osobe u bolnicama gde se one leče i radi što boljeg angažovanja u društvenim delatnostima i da nauče nova iskustva.

## 2. Izvori finansiranja

- 2.1. *Mere za podizanje kapaciteta radi podizanja nivoa prikupljanja sopstvenih prihoda*
- 2.2. *Ojačanje sposobnosti opština za pregovaranje*

---

<sup>37</sup>[http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/more\\_info/volunteering\\_sq.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/volunteering_sq.pdf)

<sup>38</sup>Janet Lautenschlager :“*How you can publicize volunteerism and national volunteer eek in your community*”, Published by the Voluntary Action Directorate of the Department of Multiculturalism and Citizenship, fq. 10

- 2.3. *Celokupni pristup i zajednički sistem kapitalnih investicija u opštini*
- 2.4. *Celokupni sistem za opštinske kredite.*
- 2.5. *Značaj posedovanja adekvatnog finansijskih izvora*

## **9. Opštinska odgovornost(pogranje računa)**

Administrativna kontrola organa opštine, ima za cilj "ojačanje organa opštine u ispunjvanju svojih odgovornosti preko savetovanja, podrške i pomoći, zakonsko obezbeđenje delatnosti organa lokalne samouprave i obaveza o poštovanju prava i interesa građana"<sup>39</sup>. Ovo nije namera ograničavanja prava organa opštine u izvršavanju zadataka, međutim svrha ovoga jeste reagovanje nadzornog organa koja treba da bude proporcionalna u izvršavanju zadataka i da se ne rizikuje ili nasrtava autonomija opštine u izvršavanju zadataka i ovlašćenja.

Administrativna kontrola je jedan od načina realizacije kontrole koje se obavlja na dva načina: preko unutrašnje i spoljašnje kontrole. Unutrašnja administrativna kontrola podrazumeva uticaj koji uvežbava oficer nad podčinjenim organima dok spoljašnja kontrola podrazumeva uticaj specijalnog administrativnog organa o i nad podčinjenima.

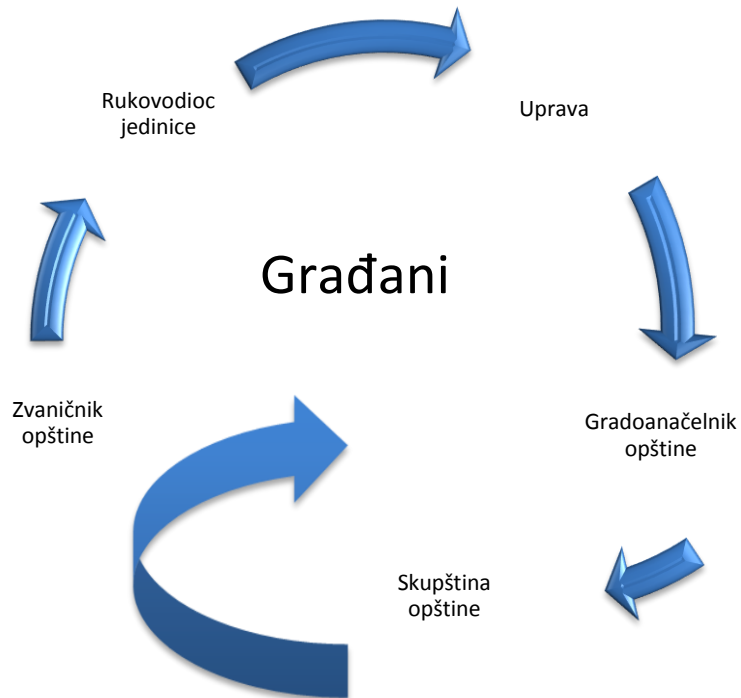
## **10. Polaganje računa i transparentnost**

Polaganje računa i transparentnost su dva glavna načela vlasti u okviru javnog sektora. Polaganje računa podrazumeva redovnu demonstraciju korišćenja bogatstava na racionalan način, transparentne i u celokupnom interesu. Polaganje računa treba da se koncentriše u primeni ove obaveze koje potiču iz zakonodavstva o lokalnoj samoupravi i sektorijalnog zakonodavstva. Zakoni koji se referišu polaganju računa su: zakon o lokalnoj samoupravi, zakon o pristupu na javna dokumenta, zakon o menadžiranju javnih finansija i odgovornosti, zakon o finansiranju lokalne samouprave, zakon o unutrašnjoj reviziji za civilnu službu, zakon o državnoj administraciji, sektorijalni zakoni i ostali podzakonski akti.

U cilju poboljšanja i odgovornosti i transparentnosti u opštini, podizanje komunikacije unutrašnjeg komuniciranja trebada se zasniva prema modelu gore-dole. Opštinski zvaničnici treba da poštuju hijerarhiju institucija povodom zvaničnog komuniciranja. Šema komuniciranja je prikazana na donjem grafičkom prikazu:

---

<sup>39</sup> MALS: "Uputstvo za sistem monitorisanja opština", april, 2012, str.7



Postoje mnogi blici odgovornosti, dok glavni blici su:

- Odgovornost (polaganje računa) gradonačelnika opštine prema Skupštini opštine
- Organa opštine prema centralnom nivou.
- Civilni službenici prema njihovim rukovodiocima
- Rukovodioca sektora prema direktorima Direkcije u opštini
- Direktora Direkcije prema gradonačelniku opštine
- Gradonačelnika opštine i Skupštine opštine prema građanima, medijama i civilnom društvu;

Dakle, odgovornost (polaganje računa) se prostire prema hijerarhiskom redu regulisano zakonom. U ovom pravcu, na osnovu zakona o lokalnoj samoupravi, Skupština opštine je najviši organ odlučivanja u opštini. Gradonačelnik opštine (kao predstavnici opštine) treba da izveštava najmanje dva puta godišnje Skupštini opštine, ili kada se od njega zahteva vezano za pitanja ekonomiko-finasijskog značaja, način izvršenja usvojenih akata od strane Skupštine, primeni investicionih planova, način funkcionisanja raznih sektora u okviru ovlašćenja i ostalih načina koje vrednuje Skupština opštine. Sa druge strane, gradonačelnik opštine je odgovoran za funkcionisanje opštinske administracije, prema kojoj jedinice administracije daju izveštaj i polagaju račun o uvežbavanju administrativnih funkcija.

Svi blici odgovornosti (polaganja računa), obuhvataći: mogućnost pristupa javnim dokumentima, skupova sa građanima, informacija koje se daju, konsultacija sa civilnom društvom, redovnih izveštaja sa nadzornim organom, dostavljanje akata u nadzornom organu, uzimanje za osnovu preporuka revizora,



redovno funkcionisanje zvaničnih ueb-stranica, objavljivanje budžeta, realizacija prihoda i ostalih oblika radi boljeg funkcionisanja u opštini, su najbolja sredstava za pružanje kvalitetnih usluga, efikasnih, transparentnih i odgovornosti u odnosu sa građanima.