

Impressum

Editor:
Friedrich-Ebert-Stiftung

Editorial Office:
Friedrich-Ebert-Stiftung Prishtina Office, Kosovo

Rr.Mujo Ulqinaku 4/App 10
Tel: +381 38 243785, 220390
Fax: +381 38 220192
Email: contact@fes-prishtina.org
www.fes-prishtina.org

Typesetting:
Studio FORMA

Printing and Production:
Studio FORMA

Cover Design:
Shpëtim Ahmeti

Date of printing: July, 2011
Location of Printing: Prishtina

Copyright
Friedrich-Ebert-Stiftung
Kosovo Local Government Institute

Disclaimer:
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Sadržaj

Sadržaj.....	2
Lista skraćenica	3
Metodologija.....	4
Zahvalnica	4
Pregled izveštaja	5
Decentralizacija u novoformiranim opštinama.....	8
Uvod	8
Napredak ostvaren u Opštini Gračanica	10
Napredak ostvaren u Opštini Ranilug	11
Napredak ostvaren u Opštini Klokot.....	12
Napredak ostvaren u Opštini Parteš.....	14
Napredak ostvaren u Opštini Novo Brdo (proširena opština)	14
Napredak ostvaren u severnoj Mitrovici	15
III. Efekat decentralizacije na pružanje lokalnih usluga	18
Uvod	18
Samostalnost u pružanju usluga:	19
Finansijska sredstva za pružanje usluga.....	24
Učinak ostvaren u pružanju usluga	25
Potencijal za ostvarivanje međuopštinske saradnje.....	28
Zaključak	30
Preporuke.....	32
Bibliografija	33

Lista skraćenica

AKO	Asocijacija kosovskih opština
AZŠ	Agencija za zaštitu šuma
BDMS	Sistem za upravljanje budžetskim podacima
CoE	Savet Evrope
DFID	Odeljenje za međunarodni razvoj
EK	Evropska komisija
ICO	Međunarodna civilna kancelarija
IPA	Finansijska sredstva instrumenta partnerske pomoći
KAI	Kosovska agencija za imovinu
KAP	Kosovska agencija za privatizaciju
KLGI	Kosovski institut za lokalnu samoupravu
KVM	Kosovska verifikaciona misija
LOGOS	Švajcarska podrška lokalnoj upravi i decentralizaciji na Kosovu
MEF	Ministarstvo ekonomije i finansija
MKG –	Međunarodna krizna grupa
MLU	Ministarstvo lokalne uprave
MMRG	Među-ministarska grupa za decentralizaciju
MoR	Memorandum o razumevanju
MRSZ	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OPT	Opštinski pripremni tim
SB	Svetska banka
SDC Swiss	Development Cooperation
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
USAID	Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj
ZGO	Zakon o granicama opština
ZLF	Zakon o lokalnim finansijama
ZLS	Zakon o lokalnoj samoupravi

Metodologija

Ova studija rezultat je kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja sprovedenog od strane Kosovskog instituta za lokalnu samoupravu (KLGJ). Podaci su prikupljeni iz glavnih i sporednih izvora koji proizilaze iz različitih poseta na terenu, kao i sa seminara i diskusija sa predstavnicima opština i javnih zvaničnika na nivou centralne vlade, uključujući MLU. Konsultacije sa organizacijama građanskog društva, stručnim fokusnim grupama i predstavnicima međunarodne zajednice takođe su poslužile kao značajan doprinos u izradi ovog izveštaja. Pored toga, tokom poslednja četiri meseca (februar – maj 2011) KLGJ je sproveo detaljno preispitivanje svih relevantnih izveštaja objavljenih nedavno od strane vladinih agencija– odnosno izveštaja o napretku izrađenih od strane MLU –kao i izveštaja međunarodne zajednice. Trebalo bi istaći da ova studija predstavlja nastavak rada obavljenog prošle godine objavljenog od strane KLGJ-a pod nazivom “Decentralizacija: Jasna na papiru, pomućena u praksi,” za kojim je usledila konferencija organizovana na istu temu.

Zahvalnica

Voleo bih da se zahvalim fondaciji Friedrich Ebert Stiftung (FES) na omogućavanju ove studije kao i na nastavljanju podržavanja projekata koji pomažu u unapređivanju demokratskih i delotvornih procesa na Kosovu. Posebnu zahvalnost odajem višem istraživaču Jetmiru Bakiji na njegovom doprinosu u izradi ove studije. Takođe želim da se zahvalim Robertu Daughtersu na lekturi verzije na engleskom jeziku.

Na kraju, voleo bih da izrazim svoju zahvalnost svim gradonačelnicima, zvaničnicima MLU, službenicima međunarodnih donatorskih organizacija i NVO-a koji su bili voljni da daju svoj doprinos u izradi ove studije svojim intervjuima i razgovorom koji su povelili sa nama.

Pregled izveštaja

Većina zemalja zapadnog Balkana istražuje reforme decentralizacije kao sredstvo za rešavanje gorućih nacionalnih pitanja koja proizilaze iz međuetničkog konflikta i potrebe da se umanjí prekomerna centralizacija preostala iz prethodnih socijalističkih režima. Sa druge strane, decentralizacija može biti kontroverzan proces. Tokom njenog sprovođenja, vlade na centralnom nivou često se ustručavaju da prenesu ovlašćenja na niži nivo uz argumenat da vlade na lokalnom nivou možda nisu sposobne da upravljaju svojim novim odgovornostima, dok sa druge strane, opštine zahtevaju više odgovornosti kako bi bile u stanju da ispune zahteve svojih građana kada govorimo o uslugama koje im pružaju. Dokaz decentralizacije na Kosovu, tri godine nakon Ustava, pokazuje da ova javna reforma predstavlja dugoročan proces a ne intervenciju koja se u potpunosti može postići u roku koji je zacrtan od strane donosilaca odluka na nacionalnom nivou i spoljnih pokretača ovog procesa. Do danas, decentralizacija je stvorila pozitivne efekte; međutim, uspeh decentralizacije, u ovom trenutku, zavisí prvenstveno od dva ključna faktora: od podrške vlade na centralnom nivou i odgovarajuće uzvratnosti lokalnih vlada i građanstva. Štaviše, međunarodne donatorske organizacije koje su tako puno gurale ovaj proces na samom početku, i dalje imaju svoju ulogu koju treba da odigraju, posebno kada govorimo o resursima i konkretnim intervencijama.

Postoji još jedna strana decentralizacije, međutim, koja je manje politički obojena a više praktična. Ciljevi decentralizacije premašuju široka načela samouprave i političke zastupljenosti lokalnih zajednica. Oni takođe imaju za cilj da približe javne usluge građanima, da osiguraju da se one pružaju na efikasan i uzvratan način, da odgovaraju konkretnim preferencijama lokalne zajednice i da unapređuju život i blagostanje tamošnjih ljudi. Ovo je upravo to gde se trenutno nalaze aktuelni izazovi po proces decentralizacije na Kosovu; politički ciljevi decentralizacije ne mogu se ispuniti na adekvatan način ako se ne pokloni adekvatna pažnja delotvornom pružanju usluga na lokalnom nivou. Imajući isto u vidu, ova studija pokušava da prikaže i izanalizira proces decentralizacije na Kosovu, njegove uspehe i izazove, usredsređujući se na dve glavne oblasti: uspostavljanje novih opština i delotvornost pružanja usluga na lokalnom nivou—tri godine nakon pokretanja procesa decentralizacije.

Glavni napredak postignut u sklopu decentralizacije ove poslednje godine bila je konsolidacija novoformiranih opština. Ove opštine ostvarile su konkretne napretke kada govorimo o konsolidovanju njihovih administracija i preuzimanju većine odgovornosti koje su im dodeljene shodno njihovom novom statusu. Međutim, po istom principu, ilegalne paralelne institucije i dalje funkcionišu na ovim lokalitetima, stvarajući samim tim izazov za potpunu samostalnost tamošnjih legitimnih lokalnih vlada. U sferi prosvete, posebno, pošto se nastavnici plaćaju od strane Beograda i nad njima upravlja Beograd, kosovske vlasti ne mogu primeniti kosovski nastavni plan u ovim opštinama niti se može ostvariti bilo kakav vid saradnje između lokalnih škola i kosovskih vlasti zaduženih za prosvetu u preostalom delu zemlje. U jednoj od osmišljenih opština, severnoj Mitrovici, poteškoće su još rasprostranjenije. Sprovođenje odredbi predviđenih Ahtisaarijevim planom o rešenju koje su pretočene u Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS), nije se odvijalo shodno prvobitnim planovima. Postojali su neki konkretni pokušaji tokom 2009. godine MLU-a da se progura uspostavljanje severne Mitrovice. Međutim, izbori za ovu opštinu odloženi su u dva navrata zbog nepostojanja političke volje, mešanja ilegalnih srpskih struktura i odsustva zainteresovanosti i pomoći međunarodne zajednice. Ovo je dalje ojačano činjenicom da je Vladina *Strategija za integraciju severa*, nedavno napuštena usled nepostojanja raspoloživih finansijskih sredstava u kosovskom budžetu za 2011. godinu.

Kao što je prethodno istaknuto, druga, manje politička strana decentralizacije povezana je sa pružanjem dobrih usluga na način koji bi bio uzvratniji prema lokalnim građanima nego što je to bio slučaj u vreme kada su pružane direktno od strane vlade na centralnom nivou. Ovo je stvarna decentralizacija, u kojoj se koristi vide i osećaju direktno od strane građanstva – vid decentralizacije koji će, na kraju, utvrditi da li je ovaj proces bio uspešan ili je predstavljao samo politički kompromis zarad nezavisnosti. Pružanje usluga, u konkretnim oblastima, pokazalo je određeni napredak ali i dalje ostaje slabo. Finansije opština, iako u porastu, nastavljaju da značajno ograničavaju poboljšanja u pružanju različitih usluga. Prenos finansijskih sredstava na opštine, oko 25% od ukupnog iznosa konsolidovanog budžeta (samo 7.7% u blok dotacijama) nije dovoljan da se zadrži aktuelni kvalitet usluga – a da ne govorimo o tome da ove usluge postanu kvalitetnije i pristupačnije. Štaviše, ograničene sposobnosti osoblja da upravljaju ovim uslugama na profesionalan način, praćene nedelotvornim upravljanjem imovinom i oprečnostima između zakonodavstava različitih uslužnih sektora – sve ovo se pokazalo kao dodatno opterećenje na plećima opština u procesu pružanja usluga. Međutim, takođe se pokazalo da se opštine ne oslanjaju u dovoljnoj meri na dokazane mehanizme koji čine usluge efikasnijim, kao što su sporazumi o međuopštinskoj saradnji, i ostvarivanje većih prihoda iz vlastitih izvora kako bi se zadržale i poboljšale usluge koje se pružaju na lokalnom nivou.

Opštinsko upravljanje novim javnim korporacijama, odgovornim za javne komunalne usluge, nije prošlo neometano – što je pitanje o kome je diskutovano u više pojedinosti u nastavku teksta. Štaviše, kada govorimo o prestonici, vlada na centralnom nivou bila je prepreka za unapređivanje decentralizovanog sistema upravljanja predviđenog Ustavom, dok su Zakon o Prištini i finansijska sredstva koja dolaze istim zadržavana, dovodeći do značajnih ograničenja u pružanju usluga.

Takođe postoji zabuna kada govorimo o lokalnim ovlašćenjima, posebno kada govorimo o tome gde se završava nadležnost centralne vlade i gde počinje nadležnost lokalne vlade. U nekim slučajevima, agencije vlade na centralnom nivou imaju definisane norme koje ograničavaju sposobnost opština da na efektivan način obavljaju svoje zadatke. Kao što je istaknuto u Izveštaju o napretku Evropske komisije za 2010. godinu “oprečno tumačenje zakonodavstva o samoupravi često blokira saradnju između centralnih i lokalnih vlasti kada govorimo o nadležnosti nad konkretnim pitanjem.” Prošle godine, vođeni su različiti sporovi između opština i mehanizama na centralnom nivou u pogledu odnosnih ovlašćenja nad javnim zemljištem i javnim korporacijama, pitanje koje će dalje biti razgraničeno. Pored ovoga, i dalje postoje određena ovlašćenja koja nisu preneti u potpunosti na lokalne vlade, posebno proširena i dodeljena ovlašćenja, kao što je šumarstvo, definisano zakonskim okvirom. Od presudnog je značaja da se na ove probleme odgovori paralelno sa teritorijalnom, ili više političkom stranom decentralizacije.

Tri godine koliko je navršeno od početka primene procesa decentralizacije, postalo je jasno da će osnovni zakoni o lokalnoj samoupravi morati da se izmene i dopune kako bi adekvatno služili opštinama. Dokazi izvedeni iz ove studije ukazuju da je primena najosnovnijeg od ovih, Zakona o lokalnoj samoupravi, teško osporena primenom sektorskih zakona. Dok je prošle godine, naša studija ukazala na to da je decentralizacija bila jasna na papiru ali pomućena u praksi, naša studija ove godine ukazuje na činjenicu da zakonodavstvo čak i na papiru postaje sve nejasnije, i da u praksi dovodi do zabune i povrede Zakona o lokalnoj samoupravi.

Iako je prvobitni talas decentralizacije predstavljao inicijativu sprovedenu sa vrha naniže, proizašlu iz međunarodnih pregovora i Ahtisaarijevog paketa, zahtevi za sprovođenje decentralizacije sada počinju

dolaze odozdo naviše, sa šest (6) novih lokacija koje su podnele zahteve da dobiju status opštine¹. Ove lokacije uvidele su koristi koje decentralizacija može doneti u smislu resursa; međutim, oni takođe žele da im službe budu bliže. Ovaj proces bi trebalo da se podrži u budućnosti, ali uz navođenje jasnih kriterijuma koji nisu politički motivisani. Pružanje usluga mora biti osnova za uspostavljanje budućih opština pošto je ovo suštinski duh decentralizacije, mnogo više nego etnički zasnovane opštine, koje bi se trebalo izbeći pošto doprinose mnogo većoj podeli umesto integracije društava.

¹Dnevne novine Koha Ditore. "Žele da postanu opštine." 14. april 2011. str. 13.

Decentralizacija u novoformiranim opštinama

Uvod

Proces decentralizacije doneo je rezultate u vidu najnedavnije formiranih opština, u skladu sa Ahtisaarijevim planom dogovorenim tokom pregovora u Beču; međutim, ovo dostignuće je nepotpuno sve dok se ne uspostavi Opština severna Mitrovica kao legitimna opština pod nadzorom kosovskih vlasti. Ovo oblast ostaje i dalje veoma problematična, kako usled kriminala i šverca, kao pojava na ovom lokalitetu, ali i usled odsustva lokalne vlade koja radi zarad lokalnog stanovništva. Štaviše, podele duž etničkih linija i dalje su veoma snažne.

Iako su druge novoformirane opštine konsolidovane i preuzimaju ovlašćenja koja su im zagantovana Ustavom, i dalje preovlađuju neki od starih izazova. Ilegalne paralelne institucije funkcionišu i dalje, time predstavljajući izazov po potpunu autonomiju legitimnih tamošnjih lokalnih vlada. U sferi lokalnog obrazovanja, u sve većoj meri, kosovske vlasti nisu u stanju da primene nacionalni kosovski nastavni plan, niti se može ostvariti bilo kakva saradnja između škola u Gračanici i kosovskih vlasti, pošto se nastavnici plaćaju od strane Beograda i njima upravlja Beograd.

Pružanje usluga u drugim oblastima i dalje je slabo – jednim delom zato što su finansijska sredstva lokalne vlade, iako su se poboljšala u određenoj meri, i dalje suviše mala da omoguće preko potrebna poboljšanja u lokalnim uslugama. Štaviše, kao što je istaknuto u prethodnom delu, upravljanje osnovnim službama od strane opština putem novih javnih korporacija nije prošlo glatko; neke opštine nisu bile u mogućnosti ili voljne da imenuju članove odbora u regionalnim JP-ima. Na kraju, kao što je prethodno istaknuto, proširena ovlašćenja najavljena u okvirnom zakonu još uvek nisu dobijena.

	Površina (km ²)	Stanovnika	% srpskog življa	Odziv birača (2009)	Odziv (2010) birača
Gračanica	131.25	18,642	85, 7%	23%	45.09%
Novo Brdo	203.96	11,382	60%	25.5%	50.32%
Ranilug	74,28	4,955	95%	12.4%	34.31%
Klokot	23.39	4,542	72%	25.2%	46.79%
Parteš 2	28, 66	5,217		55, 94%	51.62%
Severna Mitrovica					

² Opštinski izbori u Opštini Parteš održani su 20. juna 2010.

Čak i uz svu podršku i praćenje koje je izvršeno od strane Ministarstva lokalne uprave, ojačanog međunarodnim mehanizmima, neke ustanovljene opštine nisu bile u stanju da izbegnu da donesu odluke koje, na jedan ili drugi način, jesu u suprotnosti sa okvirnim zakonom – što je znak da je upravama ovih opština potrebna dalja podrška i izgradnja kapaciteta. Institucije na centralnom nivou, konkretno Ministarstvo lokalne uprave, moraju biti aktivniji u informisanju novih opština o njihovim ovlašćenjima– i odgovornostima – posebno kada se ova ovlašćenja dele između različitih vlasti.

Napredak ostvaren u Opštini Gračanica

Najnaprednija novoformirana opština, Opština Gračanica, ostvarila je napredak u izgradnji svojih administrativnih i finansijskih kapaciteta; međutim, neki stariji problemi, kao što je konkurencija sa paralelnim institucijama finansiranim od strane Vlade Srbije, i dalje preovlađuju. Štaviše, nastali su novi izazovi povećavanjem broja ovlašćenja i odgovornosti u opštini. Prosvetni sistem i sistem zdravstvene zaštite ostaju izvan potpune kontrole opštine ili centralnih kosovskih institucija. Školama upravljaju zaposleni i nastavnici koji se isplaćuju od strane Vlade Srbije i odbijaju saradnju sa legitimnim vlastima i koriste nastavne planove koji nisu odobreni od strane Vlade Kosova. Situacija u zdravstvenim ustanovama ostaje slična. Do danas opština nije bila u stanju da ispuni svoja zagarantovana ovlašćenja učešća u upravljanju sekundarnom zdravstvenom zaštitom u opštini. Ovo je jednim delom slučaj usled odsustva nastojanja centralne vlade a drugim delom usled izazova koji se javljaju imajući u vidu situaciju na terenu.

Gradonačelnik opštine Gračanica insistirao je da ukaže na značaj učešća kosovskih Srba kao treće strane u dijalogu između Kosova i Srbije, pošto je sada dobro poznato kako izgleda stvarna situacija na terenu. On je takođe pozvao Beograd da razgovara sa srpskim stanovništvom novoformiranih zajednica na Kosovu, kako bi ih ubedili da budu deo celokupnog procesa³.

Opština Gračanica najveća je i najuspešnija opština uspostavljena procesom decentralizacije. Po svemu sudeći, ona će uskoro postati najveći urbani centar kosovskih Srba, posebno onih južno od Ibra. Gračanica je takođe glavna opština u kojoj su lokalna preduzeća – posebno u građevinskom sektoru – pokazala svoju zainteresovanost da prošire svoje lokalne investicije. Ovo je omogućilo Gračanici da stvori veće prihode iz vlastitih izvora i da na taj način pokrene i primeni projekte od koristi po svoje građane.

Uspostavljena avgusta 2009. godine, administracija Opštine trenutno je podeljena u sedam (7) izvršnih direkcija. Ista je izradila i odobrila Opštinsku strategiju za period od 2010-2012. godine koja definiše prioritete na koje će opština u najvećoj meri biti usredsređena na kratak i srednji rok. Tek nedavno (jul 2010) – na osnovu Memoranduma o razumevanju potpisanim sa Ministarstvom lokalne uprave – Gračanica je dobila svu potrebnu dokumentaciju od “matičnih opština” Priština, Kosovo Polje i Lipljan, što je podrazumevalo prenos evidencije, katastarskih zona, poreza na imovinu, korišćenja zemljišta, urbanističkih i prostornih planova i matičnih knjiga⁴. Podržan od strane UNDP-a, MLU je takođe preneo neophodnu opremu ovoj novoj opštini kako bi bila u stanju da upravlja svojim katastarskim knjigama.

Međutim, grb Gračanice koji obuhvata mnoge elemente koji predstavljaju njegovu staru civilizaciju, u stvarnosti predstavlja samo jednu etničku zajednicu - Srbe. Iako su mnogi ljudi napravili paralelu između slučaja grba Gračanice sa opštinom Prizren, pošto su obe ove opštine multietničke, nijedan predmet nije prosleđen Ustavnom sudu za Gračanicu kao što je to bio slučaj za Prizren. Jedini odbornik Skupštine opštine Gračanica iz reda albanske zajednice rekao je da je on glasao protiv ovog grba pošto nije u skladu sa zastupljenošću u ovom mestu.

³Veb stranica Opštine Gračanica. <http://kk.rks-gov.net/gracanice/News/Kosovski-srbi-treba-da-budu-treca-strana-u-pregovo.aspx>

⁴Kosova Sot, 1. avgust 2010, strana 2

Gračanica je dobila iznos od 766,478 € za kapitalne investicije, samo od MLU, od kojih je najveći deo uložen u infrastrukturne projekte kao što su izgradnja puteva, kanalizacije, snabdevanje vodom za piće, izgradnja hala sportova, rasveta, adaptacija verskih objekata itd. Opština sada ima novu zgradu koja smešta opštinsku administraciju, a koja je finansirana od strane Kancelarije veze Evropske komisije na Kosovu zajedno sa MLU.

Napredak ostvaren u Opštini Ranilug

Ranilug, još jedna opština koja je predstavljena kao uspešna priča decentralizacije, suočava se sa izazovima na svom putu ka konsolidaciji. Uprkos činjenici da je Ranilug počeo relativno brzo da oseća blagodeti teritorijalne decentralizacije i investicija koje su došle istom, on je još uvek mala opština koja je još uvek u procesu konsolidacije i suočava se sa mnogim poteškoćama u upravljanju svim svojim novim ovlašćenjima i koordinaciji podrške koju dobija od vlade na centralnom nivou i međunarodnih organizacija. Nepostojanje osnovne infrastrukture, zajedno sa prilično visokom stopom nezaposlenosti, i dalje su glavni problemi sa kojima se suočava ova opština. Kako bi uspela da izađe na kraj sa ovim problemima kao i kako bi pružila sve usluge koje se očekuju od opštine u skladu sa zakonodavnim okvirom, ona treba jači priliv prihoda.

Iako su porasla raspoloživa finansijska sredstva, lokalna vlada naglašava da su dovoljna finansijska sredstva i dalje izazov. Kao što je to slučaj u drugim opštinama, veličina osoblja smatra se suviše malom da se bavi svojim odgovornostima opštinske uprave i lokalne vlade. Oni smatraju da većina njihovih finansijskih sredstava ide na plate i troškove i da ostaje veoma malo sredstava za investicije u opštini. Vlastiti prihodi Opštine, kao što je to slučaj sa bilo kojom malom i novom opštinom, su mali -- €30,582 u 2010, od kojih je €23,004 evra obezbeđeno od strane Odeljenja za finansije i budžet, €1,680 od strane Odeljenja administracije a €5,856 od strane Odeljenja za urbanizam, katastar i geodeziju⁵. Kapitalne investicije centralne vlade Kosova u Opštini Ranilug za 2010. godinu iznosile su €240,151, dok je za 2011. godinu iznos predviđen za kapitalne investicije u ovoj opštini iznosio samo €92,791—za radove na uređivanju lokalnog rečnog korita i na sistemu za vodosnabdevanje.

Oko dva miliona evra uložениh tokom 2010. godine u ovu opštinu, usmereno je uglavnom ka neophodnoj infrastrukturi, kao što su putevi, kanalizacija i vodovod. Opština se takođe obavezala da će pružiti besplatan prevoz albanskim učenicima koji žive u opštini.⁶ Evidentno je da je opština zabrinuta povodom konkretnog dodeljivanja ovlašćenja za korišćenje zemljišta i urbanistički razvoj, pošto je trenutno u sporu sa centralnim vlastima u ovoj oblasti. Novembra 2010. godine Opština je poklonila zemljište i 86 hiljada evra za izgradnju pravoslavne crkve. Međutim, Kosovska agencija za privatizaciju (KAP) odreagovala je protiv ove odluke, tvrdeći da je zemljište u posedu javnog preduzeća "Ekonomia Pyjore". KAP je uložio žalbu Okružnom sudu u Kamenici koji je doneo odluku da se zaustavi gradnja nove crkve. MLU i ICO su podstakli Opštinu da ispoštuje ovu odluku.⁷

⁵Opština Ranilug. 9. Sastanak Skupštine opštine Ranilug. <http://kk.rks-gov.net/ranillug/News/Eshte-mbajtur-seanca-e-nente-e-rregullte-e-Kuvendi.aspx>

⁶Sabedini, Musa. 30. decembar 2010. Lajm. Përfitues edhe fshtatrat shqiptare. str. 29

⁷Koha Ditore. 27. novembra 2010. Kisha Ortodokse Serbe në Ranillug. str. 14.

U manje od dve godine nakon njenog osnivanja, opština je u velikoj meri završila konsolidaciju svoje administracije. Tokom 2010. godine, opština je usvojila četiri (4) uredbe i donela 36 odluka.⁸ Opština je uspostavila šest (6) direkcija i uz pomoć UNDP-a takođe je usvojila svoju strategiju za period od 2010-2012. godine. Takođe, Kancelarija matične službe otvorena je od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Opština je započela sa izdavanjem izvoda iz matične knjige rođenih, umrlih i venčanih kao i drugih relevantnih dokumenata pod nadležnošću opštine. Pored toga, otvorena je Katastarska služba kao i Kancelarija za zajednice koja se isključivo bavi problemima manjinskih zajednica, u ovom slučaju albanske.⁹

Ministarstvo lokalne uprave (MLU) izmerilo je učinak opštine Ranilug u osam polja. Na osnovu ovih podataka, opština je postigla napredak u svim sferama, iako u različitim stepenima. U konkretnom smislu, ostvaren je izmeriv napredak u oblasti administrativnih usluga kao i u pogledu putne infrastrukture— u slučaju ove druge, sa poboljšanjem od 10%. Takođe je došlo do porasta od oko 1% u broju zahteva za izdavanje građevinskih dozvola; međutim, kada govorimo o preispitivanju ovih zahteva za dobijanje dozvole u okviru zakonski predviđenog roka, Ranilug se do sada borio da ostvari poboljšanje - kao što je to bio slučaj u većini opština.

Legitimnost nove opštine kod zajednice i dalje je izazov – uprkos nedavnom porastu u javnoj podršci. Paralelne institucije i dalje su prisutne a neki nastavnici i zdravstveni radnici i dalje dobijaju plate iz Republike Srbije sa navodno dobrim prosvetnim i zdravstvenim službama¹⁰. Iako je na opštinskim izborima održanim 2009. godine odziv na izborima iznosio jedva 12. 4 %, na parlamentarnim izborima održanim 2010. godine odziv se povećao na 34.12%, što ukazuje na to da su građani Raniluga počeli da stvaraju poverenje u kosovske institucije. Ali 34% za malu opštinu kao što je Ranilug i dalje predstavlja nizak odziv, podvlačeći značaj pružanja dobrih usluga i poboljšanja u ekonomskom životu opštine kao determinanti za poboljšavanje legitimnosti opštine.

Opština i dalje ne obavlja svoju potpunu odgovornost u pružanju javnih komunalnih usluga, pošto ne učestvuje u upravljanju regionalnim javnim korporacijama koje služe opštini. Ono što je takođe alarmantno, ostvaren je porast od samo 4% opštinskog stanovništva priključenog na sistem vodosnabdevanja—ukazujući na značajno sporiji napredak u odnosu na druge opštine.¹¹

Napredak ostvaren u Opštini Klokot

Proces decentralizacije u Klokotu bio je najizazovniji u zemlji, uglavnom zbog opiranja stanovništva Vitine uspostavljanju nove opštine. Međutim, situacija je počela da se menja a Skupština opštine Vitina počinje da pruža pomoć Klokotu da upravlja svojim novim ovlašćenjima razmenom svojih iskustava u

⁸Ministarstvo lokalne uprave. 2011. Izveštaj o napretku u uspostavljanju i razvoju novih opština. str. 12

⁹Koha Net. 05. januar 2011. Komuna e Ranillugut shënoi një vjetorin e themelimit.

<http://www.koha.net/index.php?cid=1,8,45587>

¹⁰ Izveštaj MKG-a. Integracija Srba na Kosovu: Korak napred, Izveštaj za Evropu br. 200 , 12. maj 2009.

¹¹Ministarstvo lokalne uprave. 2011. Izveštaj o napretku u uspostavljanju i razvoju novih opština. str. 12

funkcionisanju opštine. Januara 2010. godine, Klokot je uspostavio svoju skupštinu opštine i lokalnu vladu sa 5 opštinskih direkcija¹².

Glavni problemi sa kojima se suočavaju zajednice jesu visoka stopa nezaposlenosti, posebno među mladim ljudima i nedostatak obližnjih zdravstvenih ustanova. Međutim, opština dobija raznorazna finansijska sredstva od strane centralnih vlasti na Kosovu kao i od međunarodne zajednice. Do 2011. godine, 90% infrastrukture u selima u Klokotu je završeno, prema rečima gradonačelnika Klokota. Tokom 2010. godine, Klokot je dobio finansijska sredstva od skoro 1 M evra, od kojih je većina uložena u infrastrukturne projekte od strane Vlade Kosova, dok je MLU uložio dodatnih 230.000 evra¹³. Gledajući uopšteno, Klokot je jedna od opština koja je dobila najveći iznos finansijskih sredstava tokom 2010. godine – oko 3 miliona evra ukupno¹⁴. Samo tokom 2010. godine, u Klokotu je bilo zaposleno oko 100 ljudi dok je uopšteno oko 700 zaposleno u tri fabrike koje funkcionišu u Klokotu¹⁵. Opština Klokot ima veliki potencijal za turizam, posebno fizičku rehabilitaciju, pošto se u istoj nalazi najbolja banja u regionu; shodno tome, opština treba da stavi veći akcenat na unapređivanje turizma u svom regionu, u saradnji sa vladom na centralnom nivou i susednim opštinama.

Skupština opštine Klokot odobrila je inicijativu gradonačelnika Saše Mirkovića za naplatu turističke takse svim posetiocima koji dolaze da posete banju u ovoj opštini. Ova taksa od 30 centi mesečno po pacijentu poslužice kako bi se pomoglo u poboljšavanju turističke infrastrukture kao i u drugim prioritetnim kapitalnim investicijama opštine.

Klokot, sa stanovništvom od 5,145 stanovnika, ima značajno funkcionalnu administraciju, iako su načinjene određene promene u lokalnoj vladi od kada je gradonačelnik razrešio sa dužnosti svog zamenika, Zorana Bogdanovića, optužujući ga za slab učinak i neozbiljnost pri obavljanju dužnosti. Ovo je bio drugi slučaj u kome je gradonačelnik nekoga razrešio sa dužnosti, pošto je ranije istog meseca raspustio sa dužnosti direktora opštinske administracije¹⁶. U ovom trenutku, postoji pokušaj da se raspišu ponovni izbori potpisivanjem peticije na inicijativu nekadašnjeg zamenika gradonačelnika. Do sada, nije dobijen nikakav odgovor centralnih institucija o ovom pitanju.

Opština je ostvarila značajan napredak u pružanju administrativnih usluga; nakon što je proširila svoje osoblje sa samo 10 ljudi na samom početku, na aktuelno osoblje od 35 ljudi, te se u ovom trenutku opština smatra u potpunosti funkcionalnom¹⁷. U periodu od pet meseci od njegovog osnivanja, Klokot

¹² Izveštaj o napretku ostvarenom u uspostavljanju i razvoju novih opština, februar 2011, str. 17. <http://mapl.rks-gov.net/repository/docs/anglisht_raport_optimized.pdf.pdf>

¹³ Koha Ditore – 10. januar, str. 14

¹⁴ Veb stranica Opštine Klokot. <http://kk.rks-gov.net/kllokoti/News/3-milion-investime-ne-vitin-2010-ne-komunen-e-re-t.aspx>

¹⁵ Veb stranica Opštine Klokot. <http://kk.rks-gov.net/kllokoti/News/Zbutja-e-papunesise-sfide-per-komunen-e-re-te-Kllo.aspx>, pogledana poslednji put 21. aprila 2011

¹⁶ Gradonačelnik Opštine Klokot razrešio sa dužnosti njegovog zamenika. Kosova.info. <http://kosova.info/2010/11/kryetari-i-komunes-se-kllokotit-shkarkon-zevendessin-e-tij/>, poslednji put 24. aprila 2011.

¹⁷ Kosova Sot, 15. januar 2011, str. 29

je već ubrao 15,000 evra u lokalnim prihodima, što dostiže 40% cilja u ubiranju opštinskih taksi koje je opština sebi zacrtala za period od jedne godine.

Aprila 2011. godine, Skupština opštine Klokot usvojila je svoju Strategiju održivog razvoja i integracije za period od 2011 -2014. godine¹⁸, koja definiše osnovu za buduće razvojne inicijative opštine u oblastima kao što su: ekonomija, obrazovanje, zapošljavanje, rad i socijalna zaštita itd. Klokot je prva opština koja ima ovakvu dugoročnu strategiju.

Napredak ostvaren u Opštini Parteš

Parteš je četvrta opština koja je uspostavljena kroz proces decentralizacije, kasnije u odnosu na druge opštine, pošto lokalni izbori održani 2009. godine nisu mogli da se održe u Partešu usled veoma snažnog opiranja lokalne srpske zajednice. Na svu sreću, izbori su na kraju održani 30. juna 2010. godine a Skupština opštine i lokalna uprava uspostavljeni su avgusta 2010. Tokom 2010, Opština je usvojila jednu Uredbu i jednu odluku. Lokalna vlada funkcioniše putem 6 direkcija.

Prema zvaničnim najavama iz marta 2011, građani Parteša uskoro će dobijati katastarske usluge u svojoj novoj opštini. Zvaničnici Odeljenja za katastar iz Gnjilana rekli su da su uručili sav katastarski materijal Odeljenju za katastar u Partešu uključujući katastarske zone Parteš, Pasjan i Budriga koje obuhvataju 2,865 hektara zemlje, od kojih samo 482 hektara predstavlja imovinu u javnom vlasništvu. Gradonačelnik Parteša otišao je korak napred u odnosu na druge gradonačelnike novoformiranih opština uklanjanjem sa platnog spiska kosovskih nastavnika srpskih građana koji su deo srpskih političkih ili prosvetnih ustanova – uključujući Dragana Petkovića, zamenika srpskog ministra za Kosovo, Gorana Bogdanovića. On je dodao da su srpski nastavnici iz Parteša, Pasjana i Budrige potpisali svoje ugovore o radnom odnosu sa kosovskim Ministarstvom za obrazovanje i da su voljni da rade u skladu sa kosovskim zakonodavstvom.

Tokom 2010. godine Vlada Kosova uložila je 1 milion evra u infrastrukturne projekte, dok je MLU uložio 230,000 evra za izgradnju kanizacionog sistema u selu Budriga.

Napredak ostvaren u Opštini Novo Brdo (proširena opština)

Teritorijalno proširenje opštine Novo Brdo otežalo je njegovoj vladi da izađe na kraj sa proširenim teritorijom, i kao rezultat istog došlo je do mnogobrojnih problema. Iako je opština pokušala da poboljša uslove za razvoj poslovnih subjekata, usled nedostatka infrastrukture i nepovoljnog geografskog položaja opštine, potencijalni poslovni ulagači su izbegavali ovu opštinu. Sa druge strane, opština Novo Brdo pokazala se dobrim primerom međuetničke uprave, sa gradonačelnikom iz albanske zajednice i zamenikom gradonačelnika i zamenikom predsedavajućeg Skupštine za srpsku zajednicu koji dolaze iz srpske zajednice.

¹⁸Opština Klokot. "Opština Klokot dobija razvojnu strategiju." <http://kk.rks-gov.net/klokoti/News/Komuna-e-Klokotit-behet-me-strategji-zhvillimore-.aspx>

Novoizabrana Skupština opštine i izvršni ogranak proširene opštine konstituisani su januara 2010; od tada Novo Brdo je konsolidovalo 10 direkcija. Administrativne usluge pružaju se u potpunosti od strane opštine i ostvaren je značajan napredak u poređenju sa drugim opštinama, u uslužnim oblastima kao što su socijalna zaštita, izgradnja puteva, izgradnja kanizacionog sistema, omladinske, kulturne i sportske aktivnosti, kao i učešće građanima u svim ovim delatnostima. Međutim, opština je ostvarila manji napredak u poređenju sa drugim novoformiranim opštinama u proširivanju pokrivenosti vodom za piće među svojim stanovništvom (trenutno je obuhvaćeno samo 20% stanovništva, što je daleko niže od drugih opština). Novo Brdo je dobilo finansijska sredstva u iznosu od 1 miliona evra od Vlade Kosova koja će biti uložena u infrastrukturne projekte za poboljšavanje loših uslova na putevima i kanizacionoj mreži opštine; pored toga, od strane MLU, opština je dobila 285,668 evra za finansiranje četiri projekta izgradnje puta plus jedan projekat obnove škole.

Novo Brdo ima radnu snagu od 292 zaposlena i administracija se smatra funkcionalnom i sposobnom da pruža usluge svojim građanima. Gradonačelnik Novog Brda, koji dolazi iz albanske zajednice, ulaže najveće napore da uključi što je moguće više Srba u lokalnu upravu – time što je imenovao srpske direktore i visoke zvaničnike iz srpske zajednice u direkcije na čijem čelu se nalaze Albanci, i što je imenovao Albance u direkcije na čijem čelu se nalaze Srbi – kao način za ostvarivanje bolje komunikacije i odnosa između zajednica.

Napredak ostvaren u severnoj Mitrovici

Proces koji vodi ka uspostavljanju severne Mitrovice ostaje najizazovniji i najteži od početka decentralizacije. Situacija se nije promenila u velikoj meri od našeg poslednjeg izveštaja prošle godine. Vlada Kosova, u saradnji sa prisustvom međunarodne zajednice, odobrila je strategiju za severnu Mitrovicu za koju je očekivano da će poslužiti kao vodič u stvaranju ove opštine. Međutim, samo nekoliko meseci nakon što je ova strategija usvojena i uspostavljen opštinski pripremni tim, Beograd je organizovao paralelne izbore 30. maja 2010. koji su sagledani kao korak unazad u ovom procesu. Od kada su OPT-i MLU započeli sa svojim nastojanjima za uspostavljanje osnove za formiranje nove opštine, strategija Vlade Kosova 'za severno Kosovo' – koja ima za cilj da uveća prisustvo kosovskih institucija na severu Mitrovice i da integriše kosovske Srbe u kosovske institucije – na određeni način duplira nastojanja MLU. U svom nedavnom izveštaju, MKG predlaže da se severu Kosova da "dvojna autonomija" kako bi i Kosovo i Srbija mogli obavljati određena ovlašćenja na ovom delu Kosova.¹⁹ Iako MKG pruža dokaze da se ova oblast, zapravo, kreće u ovom smeru, ovaj pristup bi samo ojačao paralelne institucije tamo. Proces uspostavljanja novih opština na Kosovu, koji se primenjuje i u drugim novim opštinama, pokazao je da decentralizacija utvrđena Ahtisaarijevim paketom, ukoliko je sprovedena uz dobru i održivu podršku Vlade Kosova i međunarodne zajednice, može pružiti odlične prilike i prostor za samoupravu i poboljšavanje života lokalnih stanovnika i u severnoj Mitrovici, ukoliko se za to opredeli lokalno stanovništvo.

Iako su kosovske institucije uznapredovale u uspostavljanju kancelarije za pružanje javnih usluga u oblasti severne Mitrovice naseljene Albancima, Bošnjačkoj Mahali, severna Mitrovica predstavlja lokaciju sa najvećim prisustvom paralelnih struktura među svim većinski srpskim opštinama na Kosovu –

¹⁹ Izveštaj MKG 2011. "Sever Kosova: Dvostruki suverenitet u praksi" Izveštaj za Evropu br. 211 – 14. mart 2011.

u najvećoj meri zato što nije postojao nikakav drugi način da Vlada Kosova utvrdi svoj suverenitet i pravni sistem na ovoj teritoriji. Prelazi 1 i 31 na severu sa Srbijom dobro su poznati po švercu robe, koja će ne carini i ne oporezuje – posebno dizel gorivo – iz Srbije, koje putem severa, dolazi na južno Kosovo. Ovom trgovinom izdržava se kriminalistička elita pred kojom kako lokalna kosovska tako i srpska zajednica zatvaraju oči. Osim izbora organizovanih na Kosovu od strane Vlade Srbije, Kosovo nije bilo u stanju da organizuje bilo kakve izbore na severu u protekla 4 izborna ciklusa; niti je bilo sposobno da ubedi Srbe u severnoj Mitrovici da učestvuju u popisu koji je održan aprila 2011, uprkos ogromnim nastojanjima međunarodnih organizacija.

Iako su Srbi iz severne Mitrovice deo srpskog pravnog sistema, iznete su kritike na račun načina na koji se postupa prema kosovskim Srbima u poređenju sa Srbima u Srbiji. Primer koji na najbolji način ilustruje ovu situaciju jesu teški uslovi za studiranje i život sa kojima se suočavaju studenti iz reda zajednice kosovskih Srba na Univerzitetu u Mitrovici sa sedištem u severnoj Mitrovici. Prema anketi studenata sprovedenoj na ovom univerzitetu, pod nazivom "Kako poboljšati život studenata u gradu," ispitanici su ukazali na njihovo razočaranje postojećim uslovima, posebno nedostatkom prostora i tehničke opreme zajedno sa odsustvom smeštaja i hrane i visokom uplatom za semestar. Ova anketa, organizovana u vidu studentske inicijative i finansirana od strane Svetske banke, iznosi da 80% studenata nikada nije čulo za mogućnosti za dobijanje stipendija za školovanje u inostranstvu; štaviše, svi ispitanici žalili su se na velike razlike u nastavnim uslovima između studenata iz Srbije i onih koji pohađaju Univerzitet u severnoj Mitrovici.

Zamenik premijera Kosova i ministar lokalne uprave –nakon jednog meseca rada na ovim funkcijama rekao je da je, uprkos mešanja Beograda usmerenih ka manipulisanju srpskim građanima na Kosovu i demonstracijama lokalnih Srba protiv njihove integracije u kosovske institucije, siguran da uz lokalnu i međunarodnu podršku može ostvariti značajan napredak u pokušajima da vrati kosovsku carinu na njene prethodne lokacije i da se uključe u normalizaciju situacije u ovom delu Kosova. On je takođe obećao da će uskoro Opština severna Mitrovica postati funkcionalna, ali da ne želi da utvrdi vremenski rok kada će se isto desiti²⁰.

Visoki srpski zvaničnici na Kosovu neprekidno su iznosili da neće komunicirati ni na koji način sa predstavnicima paralelnih struktura zato što manipulišu srpskim građanima i oštećuju procese integracije srpske zajednice u kosovske institucije koji su već u toku²¹. Uprkos svim poteškoćama, MLU je uložio u severnu Mitrovicu, oko 86.000 evra, dok je Vlada Kosova uložila – samo u 2010-- ukupno oko 5 miliona evra za kapitalne investicije u severnim opštinama na Kosovu.

²⁰ Kosova Sot – nedelja, 27. mart, str. 3

²¹ Ibid

	Kapitalne investicije MLU tokom 2010.*	Dotacije iz budžeta centralne vlade (2011)	Vlastiti prihodi iz 2011.	Kapitalne investicije (2011)
Gračanica	766,478	4,138,780	400,00	1,486,688
Novo Brdo	285,668	2,121,265	29,063	522,653
Ranilug	230,000	957,071	40,000	92,791
Klokot	230,000	847,355	8,390	211,446
Parteš	230,000	905,424	0	228,306
Severna Mitrovica	86,000	N/D	N/D	N/D

III. Efekat decentralizacije na pružanje lokalnih usluga

Uvod

Loš kvalitet javnih usluga predstavlja i dalje jedno od najproblematičnijih pitanja tokom godina i ljudi širom zemlje konstantno se žale na njihov nivo usluga. Terenska istraživanja kroz fokusne grupe koja su sprovedena od strane UNDP-a početkom ove godine, našla su da je nizak kvalitet javnih usluga jedan od šest glavnih faktora za sve veće nezadovoljstvo među stanovništvom²². Jedna od problematičnijih javnih usluga jeste snabdevanje električnom energijom ali lokalne vlade ne mogu učiniti puno toga pošto isto nije u njihovoj nadležnosti u skladu sa zakonom. Međutim, prilikom pružanja drugih usluga kao što je: pružanje čiste vode za piće, pristup kanalizaciji, upravljanje otpadom, dobro čisto okruženje, obrazovne i zdravstvene usluge kao i ekonomske prilike, lokalne vlade imaju veću odgovornost sada da pruže ove usluge, kao što je predviđeno zakonodavnim okvirom o lokalnoj upravi.

Dimenzija decentralizacije koja je manje politički obojena i praktičnija upravo je ta koja se odnosi na ovo pitanje– odnosno pružanje dobrih usluga i pružanje istih na način koji je uzvratniji prema lokalnim stanovnicima u odnosu na one koje se pružaju od strane vlada na centralnom nivou. Ovo je stvarna decentralizacija, u kojoj se mogu videti opipljivi rezultati i ceniti od strane građana; i ovo je vid decentralizacije koji će, na kraju, utvrditi da li je proces decentralizacije bio uspešan – ili je predstavljao samo politički kompromis. Zvomir Stević, državni sekretar takozvanog srpskog Ministarstva za Kosovo i Metohiju rekao je da “osim infrastrukture, decentralizovane opštine nemaju ništa novo što bi mogle pružiti u smislu bolje budućnosti Srba; i nemaju kapacitet da reše lokalne probleme²³.” Prošlo je tri godine od kada je pokrenuta decentralizacija. Ukoliko se ova izjava pokaže tačnom (sadašnje cifre i činjenice ukazuju na drugačiju stvarnost), mnogo duže uspeh decentralizacije biće ozbiljno ugrožen a Vlada Srbije dobiće svoj davnašnji argumenat suprotstavljanja Srbima na Kosovu da učestvuju u procesu decentralizacije. Iz ovog razloga, posebno, glavni fokus u budućnosti trebalo bi da bude usmeren ka poboljšavanju pružanja usluga od strane lokalnih vlada. Gradonačelnici novih opština u konstantnom su ‘bojnom polju’ pri čemu se misli na usluge koje se pružaju od strane paralelnih struktura. Kako bi uspeli, snažna i značajna podrška mora se pružiti od strane institucija na centralnom nivou u prestonici u Prištini.

Mora se imati u vidu da decentralizacija usredsređena na pružanje usluga dotiče sve opštine na Kosovu, čak i opštine koje nisu dale deo svoje ili uzele deo tuđe teritorije. A decentralizacija u ovu svrhu takođe će poslužiti kao determinanta da se proces proširi na najosetljiviji i najizazovniji deo Kosova, severni region. Sledeće će poslužiti da se preispita napredak koji je ostvaren i to u: 1) pružanju potrebne samostalnosti lokalnim institucijama u pružanju usluga, 2) sveobuhvatnim finansijskim sredstvima izdvojenim za pružanje usluga i vlastitim finansijskim sredstvima koje su opštine bile u stanju da sakupe u cilju pružanja usluga, i 3) učinak opština i drugih aktera u pružanju usluga koje su preko potrebne građanima.

²² Izveštaj Puls javnosti. Program Ujedinjenih nacija za razvoj – Priština, str 51.

²³ KiM Radio. Protivurečnosti u pogledu decentralizovanih opština. 2. februar 2011.

Samostalnost u pružanju usluga:

Pre svega, MLU i ICO²⁴ ističu da su sva ovlašćenja predviđena Zakonom o lokalnoj samoupravi preneti na lokalne vlade (isključujući ovde opštine na severu Kosova)²⁵. Dodeljena ovlašćenja su u procesu potpune primopredaje lokalnim vladama, dok proširena ovlašćenja, dodeljena većinskim srpskim opštinama, nisu preneti. Ali kako bi opština bila u stanju da pruži dobre usluge, ista mora imati značajnu samostalnost da funkcioniše u datoj sferi a institucije centralne vlade moraju biti u stanju da pruže tehničku pomoć i podršku i da nadgledaju da se zakoni ne krše.

Čak i u oblastima kao što je privredni razvoj, opštine moraju imati autonomiju da utvrde svoje razvojne puteve, dok centralne institucije pomažu i koordiniraju ovaj razvoj. Lokalni ekonomski razvoj naveden je kao prvo ovlašćenje koje će biti preneto na opštine, međutim, šta konkretno treba biti preneto u okviru ovog ovlašćenja još uvek nije dovoljno istraženo²⁶. Najnedavnija anketa pod nazivom Puls javnosti pokazuje da samo 5.7% ljudi veruje da su lokalne vlade odgovorne za ekonomski razvoj na Kosovu²⁷. Među kosovskim Srbima, ovo ne menja puno pošto podrazumeva samo 6.8%. Ovo je naznaka da opštinske vlade nisu bile u stanju da pokažu svoje kapacitete da preduzmu inicijative za ekonomski razvoj u njihovim opštinama – kako bi dokazale građanima da mogu da se oslone na svoje lokalne vlade i da poboljšaju njihov životni standard. Ovo je posebno tačno u opštinama naseljenim Srbima, gde lokalni zvaničnici moraju pokazati uspeh u poboljšavanju lokalnog kvaliteta života i privrede kako bi pridobili poverenje njihovih stanovnika.

Korišćenje i razvoj zemljišta predstavlja još jedno od ovlašćenja predviđenih ZLS-om koje će biti preneto na opštine. Prema centralnim vlastima, ovo ovlašćenje je sada u rukama opština. Ali zapravo, opštine su imale poteškoće u vršenju ovog ovlašćenja uglavnom usled nepostojanja potrebne samostalnosti i tehničke podrške od strane odnosnih centralnih institucija. Štaviše, postoji sukob oko vlasništva nad javnim zemljištem u opštini. Vlada na centralnom nivou utvrđuje vlasnička prava nad zemljištem i putem Kosovske agencije za privatizaciju, privatizuje veliki deo javnog zemljišta – uz to da prihodi od prodaje idu u Fond za privatizaciju, umesto opštinama. U međuvremenu, opštine se suočavaju sa problemom da nemaju dovoljno zemljišta za ekonomski razvoj, izgradnju škola, bolnica ili zgrada administracije za poboljšavanje njihovih javnih usluga.



²⁴ Veb stranica ICO-a. Primena Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa – Stanje primene.

²⁵ Intervju sa Avnijem Sahitijem, direktorom Odeljenja za istraživanje i reformu lokalne uprave. 29. mart 2011.

²⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi (Zakon br. 03/L-040), http://www.assemblykosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf, kome je pristupljeno 15. marta 2011.

²⁷ Izveštaj Puls javnosti. Program Ujedinjenih nacija za razvoj – Priština, str. 51.

Ovo odsustvo samostalnosti i podrške od strane centralne vlade stvara situacije kao što je slučaj zgrade Bankos u Đakovici, prošle godine, gde se trenutno vodi veći spor između opštine i Agencije u pogledu vlasništva nad zgradom. U ovom slučaju, Opština Đakovica preduzela je inicijativu da poboljša svoje javne usluge korišćenjem zgrade bivšeg Bankosa. Građani su pohvalili opštinu na ovome zato što je drastično umanjilo vreme čekanja za dobijanje ličnih isprava i eliminisalo korupciju i nepotizam koji su se ponekada išli u korak sa dobijanjem ličnih isprava, posebno tokom letnjeg vremena kada je sezonska dijaspora značajno povećala potražnju za uslugama od strane opštine²⁸. Međutim, Agencija za privatizaciju zahtevala je da Opština odustane od zgrade zato što pripada Agenciji. Kada bi se ovo desilo, pružanje javnih usluga bi se pogoršalo i ovo nije poruka koju bi vlada na centralnom nivou trebalo da pošalje tokom sprovođenja procesa decentralizacije.

Gračanica ima sličan spor u pogledu imovine Ratar i pitanje da li je ista u javnom vlasništvu ili ne²⁹. Spor tek treba da se reši. Pored toga, Štimlje gradi poslovni park na zemljištu nad kojim je osporeno vlasništvo. Opština Orahovac kaže da ima mnogostruke probleme sa korišćenjem zemljišta pošto ima sporove sa Agencijom za privatizaciju; kao rešenje, opština je zahtevala da vlada na centralnom nivou pruži opštini veću samostalnost povodom ovog ovlašćenja³⁰.

Čak i u slučaju nesporne opštinske imovine, ukoliko opština želi da izmeni njenu namenu, bez obzira da li za ekonomski razvoj ili javne usluge, mora dobiti dozvolu 3 različita ministarstva ukoliko će namena zemljišta biti izmenjena u periodu dužem od 10 godina, kaže Hysen Jerliu iz Opštine Kamenica, citirajući Zakon o prenosu opštinske imovine za alternativnu upotrebu³¹. U slučaju prenosa za period manji od 10 godina, opštini nije potrebna odluka vlade na centralnom nivou. Ali za privatne ulagače, podsticaji za korišćenje zemljišta na duže vremenske periode od presudnog su značaja. Ovo ističe koliko je značajno da opštine ne budu ograničene u pogledu ovog ovlašćenja. Opštinama se mora ostaviti zemljište za njihove razvojne potrebe u budućnosti, bilo za poboljšavanje njihovih usluga ili za pružanje ekonomskih podsticaja za lokalni poslovni razvoj. Štaviše, ovo ovlašćenje ne sme ostati samo na papiru. Čak je i ICO utvrdio da postoji nedovoljno zemljište za pružanje opštinskih usluga i da postoji potreba za poboljšanim pravnim okvirom za sticanje zemljišta u tu svrhu³².

Čak i u oblasti osnovnih javnih usluga i komunalija, ovlašćenje koje je odavno prepoznato kao ono koje zahteva snažnu upravljačku ulogu lokalne vlade kako bi se osiguralo delotvorno pružanje, jasno dodeljivanje odgovornosti, ostaje problematično. Sa jedne strane, nadležnost opština da obavljaju ovo ovlašćenje jasno je predviđena ZLS-om, ali u smislu da podzakonski akti nisu u skladu sa ZLS-om. U praksi, međutim, suštinsko funkcionisanje mnogih od ovih javnih službi nalazi se pod kontrolom centralnog resornog ministarstva³³. U skladu sa Zakonom o preduzećima u javnom vlasništvu, ukoliko preduzeće pruža usluge za 3 ili više opština, dato preduzeće potpada pod upravu vlade na centralnom nivou, dok ZLS dodeljuje potpuno upravljanje lokalnim preduzećima isključivo opštinama. Ukoliko JP-om

²⁸ Prethodno, Opština Đakovica imala je veoma malu zgradu u najuposlenijem tržišnom delu grada za dobijanje ličnih isprava dok sada koristi prostornu zgradu nekadašnjeg Bankosa.

²⁹ Lični intervju sa Nebojšom Milovanovićem, direktorom Administracije, Opština Gračanica. 14. april 2011.

³⁰ Intervju sa Perparimom Krasniqijem, direktorom Odeljenja javnih službi, Opština Orahovac. (putem e-mejla).

³¹ Intervju sa Naimom Jerliu, direktorom Odeljenja javnih službi, Opština Kamenica. (putem e-mejla).

³² Veb stranica ICO-a. Primena Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa – Stanje primene.

³³ Hajnal, Gyorgy & Peteri, Gabor. Lokalna reforma na Kosovu. Forum 2015. Februar 2010.

upravlja centralni nivo, opština ne može obavljati svoja ovlašćenja na slobodan način. Hysen Jerliu, direktor Odeljenja javnih službi Opštine Kamenica, kaže da – prema ZLS-u – opština je odgovorna za upravljanje svojim vodosnabdevanjem, raspolaganje otpadom i javnim grejanjem; međutim, u skladu sa Zakonom o preduzećima u javnom vlasništvu ova ovlašćenja potpadaju pod upravu javnih korporacija. On dodaje da iako je Opština Kamenica uložila veće investicije u izgradnju vodovodne infrastrukture i u upravljanje otpadom, ista nema slobodu da pruža ove usluge samostalno zato što istima ne upravlja Opština. Slično, ovim uslugama upravljaju korporacije u opštini Gnjilane; odnosno kompanija “Higjena” bavi se upravljanjem otpadom a kompanija “Hidromorava” upravlja sistemom vodosnabdevanja³⁴.

Usled ove nejasnoće, upravljanje čvrstim otpadom i vodom za piće od strane lokalnih vlada teško je onemogućeno tokom prošle godine. Novi Zakon o upravljanju otpadom i novi Zakon o vodama biće predstavljen ove godine Skupštini Kosova i ostaje da se vidi da li će barem u zakonskom smislu ova nejasnoća biti rešena ili ne.

Drugo, lokalne vlade izložene su ograničenju u uspostavljanju svojih vlastitih opštinskih preduzeća ukoliko nisu zadovoljne sadašnjim preduzećima. Skupština opštine Kačanik aprila 2010. godine, učinila je isto odlučivanjem o uspostavljanju svog opštinskog preduzeća “NPK Lypoteni”³⁵. Međutim, vlada na centralnom nivou navodi da je lokalna vlada prekršila član 11 Zakona o javnom preduzeću. Oni smatraju da opštinske vlade nemaju potrebnu nadležnost da preduzmu ovakvu inicijativu³⁶.

Treće, vlada na centralnom nivou krši samostalnost lokalnih vlada u pružanju javnih usluga i komunalija, dominiranjem u tehničkim inspekcijama i ne dozvoljavajući svakoj opštini da utvrdi svoje vlastite nadoknade za date usluge. Neke opštine mogu utvrditi da povećavanje nadoknade za usluge koje pruža može biti nešto što njihovi stanovnici mogu priuštiti, u cilju uvećavanja prihoda za poboljšavanje ovih usluga. U drugim opštinama, lokalne vlasti mogu umesto toga utvrditi da bi nadoknade trebalo da se smanje ili da ostanu iste pošto pružanje usluga možda nije toliko teško. U svakom slučaju, ukoliko se opštinama pruži ovo ovlašćenje zakonom i vlada na centralnom nivou želi da poboljša pružanje lokalnih usluga, ovi izbori moraju biti ostavljeni lokalnoj vladi, uz ograničen nadzor i pružanje veće tehničke pomoći prilikom sprovođenja planova lokalne vlade.

U slučaju javnog obrazovanja i javne zdravstvene zaštite, iako su ove usluge prenete na lokalne vlade (čak u skladu sa podzakonskim aktima), opštine imaju veoma mali uticaj nad izradom budžeta, planiranjem kapitalnih investicija i korišćenjem finansijskih sredstava. Ovi kritički atributi i dalje su povereni u velikoj meri Ministarstvu za obrazovanje odnosno Ministarstvu zdravlja. Na primer, iako su lokalne vlasti zadužene za isplatu plata nastavnicima i zdravstvenim radnicima, iste treba da budu striktno u skladu sa platnim spiskom pruženim od strane dva centralna ministarstva. Nedavno je ostvaren određeni napredak u pogledu finansijske samostalnosti opština u obrazovanju, ali sve ovo ide veoma sporo i dešava se samo u odabranim opštinama.

³⁴ Intervju sa Naimom Jerliu, direktorom Odeljenja javnih službi, Opština Kamenica. (putem e-mejla).

³⁵ MLU. Izveštaj o učinku opština - 2010. 02. jun 2011.

³⁶ Član 11.1 Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu navodi “Nakon dana stupanja na snagu ovog zakona, bilo koje javno preduzeće može se uspostaviti samo ukoliko je ustanovljeno od strane vladine agencije.

Zaštita šuma verovatno predstavlja najbolji primer ovlašćenja, koja su zakonski dodeljena lokalnim vladama, koja i dalje očajno treba da se prenesu u praksi. Iako su jasno definisana kao dodeljena ovlašćenja u okvirnom zakonodavstvu, u praksi u rukama lokalne vlade ostaje mali broj ovlašćenja, i koja se umesto toga nalaze u rukama Agencije za zaštitu šuma, agencije stvorene i nadgledane od strane centralne vlade. Ova praksa bila je razarajuća kada govorimo o zaštiti šuma, pošto data Agencija nije dobro opremljena da obavlja ovaj posao. Posledično, u mnogim slučajevima, lokalne vlade bile su svedoci oštećivanja njihovih šuma a nisu imale nikakvu praktičnu nadležnost da urade bilo šta tim povodom. Nakon dosta zalaganja od strane samih opština, novi Zakon o šumarstvu čeka da bude predstavljen Narodnoj skupštini Kosova; novi predloženi zakon ukinuo bi Agenciju za zaštitu šuma i pružio isključivu nadležnost u ovom smeru lokalnim vladama.

Ovlašćenje (vid)	Status prijavljen pre godinu dana	Sadašnji nivo samostalnosti
Korišćenje i razvoj zemljišta	Preneto	- Nikakva autonomija u upravljanju javnim zemljištem i imovinom u okviru opština. - Vlasnička prava utvrđena od strane centralnog nivoa. - Agencija za privatizaciju privatizuje veliki deo javnog zemljišta u okviru opština. - Mnogi sporovi između opština i Agencije za privatizaciju. - Za iznajmljivanje opštinskog zemljišta na više od 10 godina, potrebna dozvola 3 ministarstva. - Opštinama je ostalo malo zemljišta za lokalni razvoj ili opštinske usluge.
Javne službe i komunalije (vlastito ovlašćenje ³⁷)	Nije preneto u potpunosti ili potpuno funkcionalno. U pravnom smislu, preneto je na opštine ili grupe opština ali nije u potpunosti operacionalizovano pošto opštine zaostaju u imenovanju svojih članova odbora u javnim korporacijama. Upravljanje vodom nije preneto.	- Resorna ministarstva veoma snažna u upravljanju javnim službama. - Resorna ministarstva uspostavljaju promene u uslugama i dominiraju procesom inspekcije. - Opštinama nije dozvoljeno da uspostave svoje vlastite korporacije za pružanje javnih usluga - Centralna vlada, KAP, upravlja korporacijom u pružanju javnih usluga ukoliko obuhvati tri ili više opština. - Nedovoljne kapitalne investicije za poboljšavanje vodosnabdevanja i upravljanja vodom; mali podsticaj za opštine da doprinesu investicijama u skladu sa aktuelnim institucionalnim merama.

³⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa tri vidova ovlašćenja: vlastita ovlašćenja, za čije sprovođenje se pruža potpuna nadležnost opštinama, dodeljena ovlašćenja, za čije sprovođenje nadležnost leži na centralnim institucijama ali je lokalnim vladama dodeljeno pružanje ovih usluga, i proširena ovlašćenja, koja su proširena samo na određene opštine sa srpskom većinom.

Javno obrazovanje (vlastito ovlašćenje)	Platni spiskovi za nastavnike preneti na lokalne vlade, kao i imenovanje direktora škola. Donet Zakon o lokalnom obrazovanju.	- Snažan uticaj u pogledu izrade budžeta, planiranja kapitalnih investicija i upotrebe finansijskih sredstava od strane MONT-a.
Socijalna zaštita	Preneto, ali i dalje preostaju poteškoće u upravljanju socijalnim službama. Postoji potreba za obukom. Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu (MRSZ) bilo je sporo u prenosu ovog ovlašćenja na lokalnu vladu ali je ovo bio veliki posao pošto su morali da rade sa 30 lokalnih centara za socijalne usluge.	-
Javna zdravstvena zaštita	Preneto. Platni spiskovi zdravstvenih radnika nalaze se u rukama lokalne vlade. Međutim, lista osnovnih lekova, koja potpada pod ovo ovlašćenje, nije prenet.	- Značajan uticaj nad budžetom, planiranjem kapitalnih investicija i upotrebom finansijskih sredstava od strane Ministarstva zdravlja.
Sekundarna zdravstvena zaštita (prošireno ovlašćenje)	Zakon o lokalnoj zdravstvenoj zaštiti treba da odrazi proširena ovlašćenja u polju sekundarne zdravstvene zaštite (ICO)	- Nije preneto, ovaj dijalog i dalje je tema dijaloga među višim akterima. (Nebojša Milavanović, Gračanica, DoA). - Administrativni i fiskalni uslovi proširenih funkcija u srpskim zajednicama moraju biti zagarantovani. Isti bi zahtevali konkretne propise resornih ministarstava i dodatna finansijska sredstva iz kosovskog budžeta (Forum).
Preraspodela isplata socijalne pomoći (dodeljeno ovlašćenje)	Nije preneto.	
Zaštita šuma (dodeljeno ovlašćenje)	Nije preneto. Agencija za zaštitu šuma (AZŠ), nezavisno telo stvoreno od strane Skupštine, i dalje nadgleda zaštitu šuma.	- MoR potpisan između opština, MLU i Ministarstva poljoprivrede za prenos ovlašćenja nad "zaštitom šuma i pružanja dozvola za seču šuma".

Finansijska sredstva za pružanje usluga

Iako su u mnogim slučajevima opštine ograničene u vršenju ovlašćenja koja su im dodeljena ZLS-om, glavno ograničenje, prema rečima svakog gradonačelnika, jesu finansijska sredstva potrebna za efektivno i efikasno obavljanje svih novostečenih odgovornosti. Uz skroman rast nacionalnog budžeta Kosova, povećana su finansijska sredstva izdvojena za opštine nakon suočavanja sa izazovima novih ovlašćenja. Ali porast je srazmerno mali. Prošle godine, u 2010, vlada na centralnom nivou povećala je budžet za svih 36 opština za manje od 30 miliona evra. Međutim, tokom 2011. godine, iako cifre ukazuju na porast u budžetu izdvojenom za opštine za 60 miliona evra, opštinski udeo u nacionalnom budžetu neznatno se smanjio, za 0.4%. Čak su se i opšte dotacije lokalnim vladama neznatno umanjile u procentualnom smislu u srazmeri sa nacionalnim budžetom. U vreme kada su decentralizacija i poboljšavanje pružanja lokalnih usluga prioritet vlade, porast budžeta za opštine trebalo bi biti jednak ili veći od udela nacionalnog budžeta.

Ali da li je ovaj porast u finansijskim sredstvima dovoljan za poboljšavanje pružanja usluga u onolikoj meri u kojoj je isto neophodno za poboljšavanje percepcija građana povodom pružanja usluga na lokalnom nivou? Gračanica uglavnom računa na vlastita finansijska sredstva kako bi poboljšala usluge i nije zadovoljna finansijskim sredstvima izdvojenim za ove usluge u 2010. i 2011., kaže Nesko Perić, savetnik gradonačelnika³⁸. Direktor za javne službe u Orahovcu ističe da opština nema dovoljne resurse kako bi pružila dobre usluge svim građanima; glavni razlog jeste mali budžet opštine—pošto tokom poslednje dve godine nije bilo nikakvog porasta u opštinskom budžetu, dok sa druge strane zahtevi građana i stanovništva rastu³⁹. Iako su joj preko potrebna dodatna finansijska sredstva, ova opština poslala je 21 predlog Ministarstvu za ekonomiju i Ministarstvu za životnu sredinu i prostorno planiranje za projekte javnih usluga koji se nalaze u rasponu od zaštite vode do upravljanja otpadom; ali nisu dobili nikakve odgovore.

Ovlašćenje (vrsta)	Dotacija iz budžeta za 2009.	Dotacija iz budžeta za 2010.	Dotacija iz budžeta za 2011.
Ukupan iznos vladinih dotacija (€) (% nacionalnog budžeta)	€212,808,585 18.3%	€242,441,701 21.6%	€300,490,782 21.2%
Opšta dotacija	€87,765,219 7.56%	€99,800,176 8.91%	€114,209,624 8.07%
Novoformirane srpske opštine (Gračanica, Klokot, Ranilug, Parteš)	-	€2,378,471	€2,774,781
Novoformirane nesrpske opštine (Junik, Mamuša, Đeneral Janković)	€1,401,844	€1,553,160	€1,767,656
Osnovno obrazovanje	€99,312,666	€109,030,835	€143,475,722
Primarna javna zdravstvena zaštita	€25,730,701	€30,169,869	€38,249,813

Sadašnji sistem međuvladinih finansija na Kosovu pruža ograničene podsticaje za povećavanje efikasnosti i ne poseduje odgovarajuće mehanizme izjednačavanja. Razlike u troškovima usluga između

³⁸ Intervju sa Nebojša Perićem, savetnikom gradonačelnika Gračanice.

³⁹ Intervju sa Perparimom Krasniqijem, direktorom Odeljenja javnih službi, Opština Orahovac.

opština različitih tipova i veličine, do određenog obima utvrđene su i kapacitetima ubiranja vlastitih prihoda.

Troškovi opština po kategorijama

Ovlašćenje (vrsta)	Budžet iz 2009.	Budžet iz 2010.	Budžet iz 2011.
Javne službe i komunalije (vlastito ovlašćenje)	34,468,037 33 opština	47,083,715 35 opština	46,628,808 37 opština

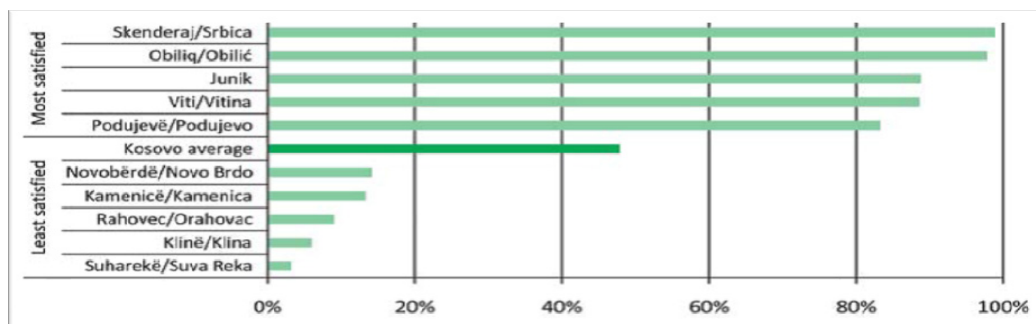
Priština, kao glavni grad, predstavlja osoben, zaseban izazov, koji je postao talac sporazuma između političkih stranaka. Sa jedne strane, vlada na centralnom nivou sabotirala je prestonicu nedonošenjem Zakona o Prištini. Sa druge strane, ne postoji nikakav ozbiljan i dosledan pritisak lokalne vlade Prištine za donošenje ovog zakona. Posledično, stanovnici Prištine i dalje se suočavaju sa suštinskim svakodnevnim problemima koji utiču direktno na efikasnost u pružanju lokalnih usluga. U odsustvu ovog zakona, Priština je izgubila €4 miliona godišnje, ukupno – ukoliko se računa od 2009. godine kada je pokrenuta izrada ovog zakona – više od €12 miliona moglo je otići u kasu Prištine da je pre toga donet ovaj zakon. Ova finansijska sredstva poboljšala bi drastično usluge u gradu koji raste ubrzano, u koji dolaze građani sa celog Kosova za usluge. Ovaj gubitak finansijskih sredstava doprineo je negativno oslabljivanjem decentralizovanih usluga u prištinskim naseljima.

Učinak ostvaren u pružanju usluga

Uprkos niskom nivou finansiranja i odsustva potrebne samostalnosti u pružanju usluga koje bi opštine želele, opštine su, uopšteno, pokazale poboljšanje u pružanju usluga svojim građanima tokom procesa decentralizacije koji je sproveden prošle godine. Građani u sve većoj meri traže od svojih lokalnih vlada

da im pruže usluge i zadovolje njihove potrebe a ne od vlade na centralnom nivou (Puls javnosti). Takođe, kapaciteti opština su uznapredovali u tom smislu. Svaka opština je prošle godine imala najmanje jednu kapitalnu investiciju u svoj kanalizacioni sistem ili sistem vodosnabdevanja. Đakovica je imala tri (3) projekta radova na kanalizacionoj i vodovodnoj mreži, Kamenica 7, Priština 8 i Mamuša je imala dva (2) ovakva projekta.⁴⁰

Ali potrebe građana za javnim uslugama i dalje su velike. Ukoliko pogledamo javne komunalne službe, vidimo da 16% domaćinstava i dalje nema pristup vodi za piće, čak su i sela u blizini Prištine odsečena sa mreže vodosnabdevanja⁴¹. Skoro 30% celog Kosova nema sistem kanalizacije ili sanitarnu mrežu. Sa druge strane, zadovoljstvo javnim komunalnim uslugama veoma je malo pošto je manje od polovine ljudi u 2009. godini bilo zadovoljno svojim kvalitetom vode. Oni koji su bili najviše zadovoljni kvalitetom vode prvenstveno dolaze iz seoskih opština, a najmanje zadovoljni dolaze iz malih gradova kao što su Orahovac (gde je samo 9% ispitanika reklo da je kvalitet vode dobar) i Novo Brdo (14%).



Grafikon 1. Zadovoljstvo kvalitetom vode

Imenovanje članova odbora od strane lokalnih vlada u javnim korporacijama koje služe njihovim opštinama ostaje i dalje problematično, kao što je istaknuto prošle godine. Dragaš i Mamuša nemaju predstavnike u regionalnoj vodovodnoj kompaniji "Hidrogjeni Jugor" iz Prizrena. Gračanica nije predstavljena u regionalnim kompanijama zbog nezadovoljavajućeg nivoa usluga koje pružaju⁴². Kačanik, kao što je ranije istaknuto, nije zadovoljan regionalnom korporacijom za vodosnabdevanje i pristupio je formiranju vlastite.

Opštine još uvek nisu postale stvarni vlasnici JP kao što su vodovodne ili kompanije čistoće. Udeo svake opštine pojedinačno utvrđen je od strane vlade ali većina njih ne uživa svoja imovinska prava. Sastanci akcionara se ne organizuju a uticaj opštine u imenovanju uprave kompanija i dalje je veoma ograničen. Shodno tome potencijalne pogodnosti efikasnih oblika upravljanja službama i učešća privatnog sektora ne mogu se ostvariti.

⁴⁰ Ministarstvo za ekonomiju i finansije (MEF). Konsolidovani budžet Kosova - 2010."

⁴¹ UNDP-Kosovo. Mozaik: Javne službe i lokalne vlasti u fokusu. Oktobar 2009.

⁴² MLU. Izveštaju o učinku ostvarenom od strane opština - 2010. 02. jun 2011.

UČINAK		
Ovlašćenje (vrsta)	Nivo učinka ⁴³	Učinak
Korišćenje i razvoj zemljišta	Neke poteškoće	- Još uvek nisu osmišljeni pravi podsticaji za razvoj zemljišta i ekonomski razvoj putem stranih investicija - Ograničenja na upotrebu zemljišta....
Javne službe i komunalije (vlastito ovlašćenje ⁴⁴)	Neke poteškoće	- Poteškoće u upravljanju javnim komunalijama i službama. Problemi sa imenovanjima predstavnika lokalne vlade u Odbore određenih korporacija– vode do oslabljene uloge lokalnih vlada u odlukama uprava ovih korporacija - Nedovoljni finansijski resursi za investicije u infrastrukturu iako je došlo do određenih poboljšanja - Nejasnoće povodom ovlašćenja za vršenje ove nadležnosti
Javno obrazovanje (vlastito ovlašćenje)	Neznatne poteškoće	Uspostavljena pravna infrastruktura Primećeni problemi u odabiru direktora škola Mora se povećati fiskalna decentralizacija škola
Socijalna zaštita	Neke poteškoće	Poteškoće sa ljudskim resursima Infrastruktura treba biti modernizovana i proširena i do seoskih oblasti u opštinama
Isplata socijalne pomoći (dodeljeno ovlašćenje)		
Zaštita šuma (dodeljeno ovlašćenje)	Nezadovoljavajuće	Zabranjena sadašnjom pravnom infrastrukturom Nema dovoljno finansijskih resursa
Stvaranje spiskova civilnih registara i prenos katastarskih službi (dodeljeno)	Neznatne poteškoće	U toku – Intervju sa Nageli

⁴³ Ocena se vrši u sklopu ove kategorije, od najboljeg do najgoreg: zadovoljavajuće, neznatne poteškoće, neke poteškoće, nekoliko poteškoća i nezadovoljavajuće.

⁴⁴ Vlastita ovlašćenja, uz potpunu nadležnost koja će biti dodeljena opštinama, dodeljena ovlašćenja, gde nadležnost leži na centralnim institucijama ali su dodeljena lokalnim vladama u cilju pružanja datih usluga i proširena ovlašćenja, koja predstavljaju nadležnost samo u određenim opštinama sa srpskom većinom.

Potencijal za ostvarivanje međuopštinske saradnje

Međuopštinska saradnja i dalje po svemu sudeći ostaje više teorija nego praktičan instrument u mnogim delovima Kosova. Ova vrsta saradnje uspešna je samo u slučajevima u kojima postoji uzajamna privremena korist i zainteresovanost među lokalitetima koji učestvuju u istoj. Obično se ostvaruje samo u vezi sa projektima putne infrastrukture na Kosovu. Retko je ova saradnja bila proširena na druge oblasti od interesa – kao što su zajedničke javne službe ili administracija—iako po svemu sudeći postoji potreba za ovakvim vidom saradnje, posebno u uslugama kao što su upravljanje otpadom i vatrogasne brigade. Često, kao što je primećeno od strane KLGI-a tokom njegovog istraživanja i poseta nekim opštinama, mala međuopštinska saradnja koja je ocenjena neformalnom u svojoj prirodi, obično se zasniva na ličnim uslugama ili vezama između izvršnih službenika opština. Ovakav vid neformalne saradnje ima tendenciju da funkcioniše pošto ne postoji nikakva sumnja u pogledu uzajamne koristi i interesa. Po istom principu, međutim, retko postoji formalna pismena dokumentacija (odnosno Memorandum o razumevanju) između strana u ovim slučajevima, otežavajući da se pruže dokazi, nadgledaju ili urede pojedinosti ovih sporazuma. U ovom smislu, KLGI daje preporuku da MLU, u saradnji sa UNDP-om i drugim akterima, pripremi program obuke za odabrane javne službenike, u cilju boljeg lokalnog shvatanja međuopštinske saradnje i partnerstava, posebno kada govorimo o prednostima ovog instrumenta kao i o značaju poštovanja određenih zakonskih postupaka. KLGI takođe veruje da bi MLAP trebalo da organizuje konferenciju sa opštinama o ovom procesu kako bi se na bolji način identifikovale tačke mogućeg programa obuke.

Neke lokalne vlade, međutim, počele su da tragaju za međuopštinskom saradnjom kao načinom za značajno poboljšavanje vrsta usluga koje pružaju – iako postoji puno mogućnosti u ovom smeru i sav potencijal se ne iskorišćava. U sferi ekonomske saradnje, na primer, uz pomoć Evropske komisije, obrazovano je pet regionalnih privrednih zona. Ovo je pokrenulo sve opštine u svakom regionu da potpišu zajednički sporazum o projektima ekonomskog razvoja za region kao celinu. Ovo iskustvo može poslužiti kao dobra osnova za ojačavanje međuopštinske saradnje u drugim sferama kao što su javne usluge, zdravstvena zaštita i šumarstvo.

Sve u svemu, ostvaren je određeni značajan napredak u obrazovanju MOS. Opština Kamenica potpisala je tri (3) sporazuma o međuopštinskoj saradnji u polju javnih usluga i pružanju profesionalnih usluga⁴⁵. A Opština Novo Brdo potpisala je sporazume o međuopštinskoj saradnji u sferi obrazovanja, zdravlja i inspekcije. Zaista, iskustvo iz Novog Brda pokazuje kako MOS mogu biti posebno korisni za male opštine, sa ograničenim kapacitetima i relativno velikom teritorijom. Obavljanje novih dužnosti u pružanju socijalnih usluga i socijalne pomoći ostaje izazov za mnoge opštine, pošto i dalje nisu opremljene potrebnim ljudskim kapacitetima i infrastrukturom. Lokalne vlade Suve Reke, Dragaša i Mamuše, na primer, i dalje se suočavaju sa poteškoćama u sprovođenju svojih ovlašćenja u oblastima socijalnih usluga i socijalne pomoći.

⁴⁵ MLU. Izveštaj o učinku opština - 2010. 02. jun 2011.

Jedno veoma značajno pitanje jeste odsustvo bilo kakvog vida MOS kada govorimo o procesima zajedničkog strateškog planiranja među opštinama na Kosovu. Bilo je slučajeva sestrinjenja,⁴⁶ na primer između Opštine Đakovica, na Kosovu i Opštine Pardubice u Republici Češkoj, koje je predviđalo mogućnost strateškog ekonomskog i kulturnog razvoja i razmene, uz mogućnost prijavljivanja za finansijska sredstva EU. Međutim, ovo je slučaj međunarodne saradnje; ništa slično nije pokušano međutim među kosovskim opštinama. KLGI u tom smislu podstiče potrebu da se razmotre mogućnosti strateškog planiranja kada govorimo o MOS u svim sferama života, posebno u sferi ekonomskog razvoja i pružanja javnih usluga.

⁴⁶ Vidi tačku 3.2. ovog izveštaja

Zaključak

Decentralizovani sistem lokalne uprave stavljen je od strane Vlade Kosova i međunarodne zajednice u samu srž programa reforme neposredno nakon proglašenja Republike Kosovo. Primena decentralizacije na terenu pokazuje da su postignuti neki pozitivni koraci, ali posao još uvek nije završen i ono za šta je izneta posvećenost na papiru zahteva dopunsku podršku ne samo od strane jednog ministarstva (MLU) već i snažnu i ozbiljnu posvećenost resornih ministarstava koji su najdirektnije uključeni u prenos njihovih ranijih ovlašćenja.

Potpuna i efektivna primena ovlašćenja od strane opština nailazi na poteškoće. Pre svega, opštine imaju ograničene kapacitete za usvajanje i sprovođenje odgovornosti dodeljenih zakonom. Na drugom mestu, postojao je nedostatak dovoljnih resursa i podrške od strane vlade na centralnom nivou, uključujući resorna ministarstva. Posledično, uzvratno i efektivno pružanje usluga na lokalnom nivou suočeno je sa velikim izazovima.

Međuopštinska saradnja (MOS), kao koncept i sredstvo koje bi moglo ojačati pružanje usluga, ojačati animiranje resursa i poboljšati proces planiranja – ne koriste se uvek na odgovarajući način od strane dovoljnog broja vlada na lokalnom nivou – iako je prošle godine uspostavljeno nekoliko značajnih inicijativa. Krajem maja, Zakon o međuopštinskoj saradnji finaliziran je od strane parlamentarnog odbora za lokalnu upravu, i trenutno je u procesu usvajanja od strane Parlamenta. Ovaj Zakon može potencijalno pojasniti i stvoriti veći broj inicijativa za MOS i zaista pokrenuti donatorsku zajednicu da podrži projekte MOS-a.

Proces uspostavljanja i konsolidacije novih opština po svemu sudeći kreće se u pravom smeru. Četiri opštine već su uspostavljene i sada imaju funkcionalno političko rukovodstvo (gradonačelnici i skupštine opština) – zahvaljujući uspešnim lokalnim izbornim procesima – aktivno uključenih u konsolidaciju i unapređivanje opštinske uprave. Prethodni strah da srpska zajednica ne bi prihvatila nove opštine, u stvarnosti se nije pokazao osnovanim pošto su njihovo uspostavljanje i njihova funkcionalnost stvorili direktne rezultate kada govorimo o zapošljavanju, sa jedne strane, i kapitalnim investicijama u infrastrukturne projekte sa druge. Konkretni rezultati sa direktnim investicijama sporo su stvorili poverenje u nove lidere. Duž ovoga, paralelne strukture stvorene prvobitno u istim opštinama počele su da slabe, iako su i dalje prisutne, posebno u oblastima obrazovanja i primarne zdravstvene zaštite.

Nasuprot dobrom primeru četiri opština koje su već uspostavljene u 2009. i 2010. godini, opština severna Mitrovica još uvek nije uspostavljena. Nažalost, tri godine nakon Ustava, i dalje još uvek nije uspostavljen ni datum za održavanje opštinskih izbora. Ekstremni stepen fleksibilnosti dozvoljene u ovoj jurisdikciji, doveo je do širenja paralelnih i ilegalnih institucija, što se može videti u njihovim investicijama u infrastrukturu i u tamošnjem upravljanju uslugama.

Iako su opštinski pripremni timovi uspostavljeni u severnoj Mitrovici krajem 2009. godine i Kancelarija za javne usluge otvorena 2010, usled odsustva političke volje, proces nije napredovao i zaista, je stao tamo. Shodno ovim okolnostima, gde ne postoji skup rokova za stvaranje opštine, nedavni “razgovori” između Kosova i Srbije omeli su ovaj proces. Zaista, može se istaći da su ovi razgovori doprineli stagnaciji u uspostavljanju nove opštine, imajući u vidu da se Vlada Kosova i međunarodna zajednica ustručavaju da deluju, dok sa druge strane opstrukcije srpskih zvaničnika i dalje nastavljaju da bivaju prisutne, podstaknute stavom zvaničnog Beograda koji ističe da će sever biti deo “pregovora.”

Veća autonomija za sever predložena od strane nekih grupa stručnjaka – koja je veoma različita od autonomije predložene Ahtisaarijevim paketom i Ustavom Republike Kosovo – samo će povećati ozbiljne probleme loše odgovornosti i uzvratnosti velikog broja paralelnih struktura pod njegovom jurisdikcijom.

Preporuke

Uspostaviti severnu Mitrovicu na način predviđen Ustavom i predložen Ahtisaarijem

1. Mora se raspisati datum održavanja izbora u novembru ove godine za uspostavljanje Opštine severna Mitrovica. Vlada mora odmah da se pokrene kako bi pripremila tamošnju zajednicu sa porukom da će nova opština predstavljati priliku za boljim uslugama i za odgovorniju i uzvratniju lokalnu vladu– odabranu sa njihove strane bez ikakvog nametanja od strane kosovske ili srpske vlade.
2. Pitanje severne Mitrovice ne sme se ostaviti na diskreciju razgovorima sa Srbijom koji mogu izmeniti decentralizovani sistem koji je uspostavljen Ahtisaarijevim paketom.

Reforma lokalnog zakonodavstva

3. Zakon o lokalnoj samoupravi mora se izmeniti kako bi se izbegle sadašnje oprečnosti u tumačenju istog kada govorimo o lokalnim i centralnim vlasima u opštinama.
4. U konkretnom smislu, Radna grupa za decentralizaciju, mora uskladiti zakonodavstvo kako ne bi ostavila nikakav prostor za pogrešno tumačenje u konkretnim oblastima javnih usluga, vlasništva nad javnim zemljištem i ekonomskog razvoja.
5. Vlada Kosova mora ponovo izraditi i podneti Parlamentu Republike Kosovo Zakon o Prištini. Ovaj Zakon predviđen je i proizilazi iz Ustava.

Poboljšavanje pružanja i efektivnosti pružanja usluga

6. Poboljšavanje pružanja usluga na opštinskom nivou mora postati novi prioritet a resorna ministarstva moraju pružiti potpunu nezavisnost opštinama za obavljanje dodeljenih zadataka.
7. Resorna ministarstva moraju preusmeriti svoju posvećenost i pokrenuti se za rad sa MLU kako bi pomogla opštinama da efektivno obavljaju svoja novostečena ovlašćenja u sektorima obrazovanja, zdravlja, socijalnih usluga i ekonomskog razvoja.
8. Nastojanja Ministarstva za obrazovanje i Ministarstva zdravlja moraju se uvećati kako bi se nove opštine ojačale da stanu na čelo svojih odnosnih obrazovnih i zdravstvenih službi, imajući u vidu da sve manji poslednji ostaci aktuelnog sistema paralelnih struktura a ove strukture pružaju šansu da se pruži doprinos u stvaranju novog, efektivnijeg integrisanog sistema.
9. Finansijska pomoć opštinama, ne samo putem blok dotacija, mora se povećati postepeno, priznajući porast u njihovim ovlašćenjima tokom nedavnih godina. Ukupan budžet izdvojen za opštine, mora dostići nivo od 35% ukupnog konsolidovanog budžeta u roku od naredne 3 godine a blok dotacije moraju dostići 12% zacrtanog cilja. Ovo će omogućiti opštinama da samostalno sprovode svoje nove odgovornosti. Efektivno pružanje usluga ne sme biti kompromitovano suviše niskim budžetima.

Bibliografija

- Hajnal, Gyorgy & Peteri, Gabor. Lokalna reforma na Kosovu. Forum 2015. Februar 2010.
- Izveštaj MKG 2009. "Integracija Srba na Kosovu: Korak napred, Izveštaj za Evropu br. 200," 12. maj 2009.
- Izveštaj MKG 2011. "Sever Kosova: Dvojni suverenitet u praksi" Izveštaj za Evropu br. 211 – 14. mart 2011.
- Veb stranica ICO-a. Primena Sveobuhvatnog predloga o statusu – Stanje primene.
- Intervju sa Avnijem Sahitijem, direktorom Odeljenja za istraživanja i reformu lokalne uprave. 29. mart 2011.
- Intervju sa Hysenom Jerliu, direktorom javnih službi, Opština Kamenica. (putem e-mejla).
- Intervju sa Nebojšom Milovanovićem, direktorom Administracije, Opština Gračanica. 14. april 2011.
- Intervju sa Nebojša Perićem, savetnikom gradonačelnika Gračanice.
- Intervju sa Perparimom Krasniqijem, direktorom javnih službi, Opština Orahovac. (putem e-mejla).
- KiM Radio. Protivrečnosti u pogledu decentralizovanih opština. 2. februar 2011.
- Dnevne novine Koha Ditore– 10. januar, str. 14
- Dnevne novine Koha Ditore. "Žele da postanu opštine." 14. april 2011. str. 13.
- Dnevne novine Koha Ditore. 27. novembar 2010. Kisha Ortodokse Serbe në Ranillug. str. 14.
- Koha Net. 05. januar 2011. Komuna e Ranillugut shënoi një vjetorin e themelimit.
<http://www.koha.net/index.php?cid=1,8,45587>
- Kosova Sot – nedelja, 27. mart, str. 3
- Kosova Sot, 1. avgust 2010, strana 2
- Kosova Sot, 15. januar 2011, str. 29
- Kosova.info. <http://kosova.info/2010/11/kryetari-i-komunes-se-kllokotit-shkarkon-zevendesin-e-tij/>, kome je pristupljeno poslednji put 24. aprila 2011.
- Zakon o lokalnoj samoupravi (Zakon br. 03/L-040), http://www.assemblykosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf, kome je pristupljeno 15. marta 2011.
- Gradonačelnik Opštine Klokot razrešio sa dužnosti svog zamenika. Kosova.info.
- Ministarstvo ekonomije i finansija (MEF). "Konsolidovani budžet Kosova - 2010."
- Ministarstvo lokalne uprave. 2011. Izveštaj o napretku ostvarenom u uspostavljanju i razvoju novih opština. str. 12
- MLU. Izveštaj o učinku opština - 2010. 02. jun 2011.
- Veb stranica Opštine Gračanica. <http://kk.rks-gov.net/gracanice/News/Kosovski-srbi-treba-da-budu-treca-strana-u-pregovo.aspx>
- Veb stranica Opštine Klokot. <http://kk.rks-gov.net/kllokoti/News/3-milion-investime-ne-vitin-2010-ne-komunen-e-re-t.aspx>
- Veb stranica Opštine Klokot. <http://kk.rks-gov.net/kllokoti/News/Zbutja-e-papunesise-sfide-per-komunen-e-re-te-Kllo.aspx>, pogledana poslednji put 21. aprila 2011
- Opština Klokot. Opština Klokot dobija razvojnu strategiju. <http://kk.rks-gov.net/kllokoti/News/Komuna-e-Kllokotit-behet-me-strategji-zhvillimore.aspx>

- Opština Ranilug. 9. Sastanak Skupštine opštine Ranilug. <http://kk.rks-gov.net/ranilug/News/Eshte-mbajtur-seanca-e-nente-e-rregullte-e-Kuvendi.aspx>
- Izveštaj o napretku ostvarenom u uspostavljanju i razvoju novih opština, februar 2011, str. 17.
<http://mapl.rks-gov.net/repository/docs/anglisht_raport_optimized.pdf.pdf>
- Izveštaj Puls javnosti. Program Ujedinjenih nacija za razvoj– Priština, str. 51.
- Sabedini, Musa. 30. decembar 2010. Lajm. Përfitues edhe fshtatrat shqiptare. P.29
- UNDP-Kosovo. Mozaik: Javne usluge i lokalne vlasti u fokusu. Oktobar 2009.