



KOSOVO LOCAL
GOVERNMENT
INSTITUTE



HELVETAS

PLANIRANJE, RAZVOJ PROJEKATA I UPRAVLJANJE UGOVOROM U OPŠTINAMA



Co-funded by
the European Union



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sweden
Sverige



KOSOVO LOCAL
GOVERNMENT
INSTITUTE



HELVETAS

PLANIRANJE, RAZVOJ PROJEKATA I UPRAVLJANJE UGOVOROM U OPŠTINAMA

Ovu publikaciju sufinansiraju Evropska unija, Švajcarska i Švedska kroz projekat DEMOS, koji sprovodi Helvetas Swiss Intercooperation. Sadržaj je isključiva odgovornost Kosovskog instituta za lokalnu samoupravu i ne odražava nužno stavove Helvetas Swiss Intercooperation, Evropske unije, Švajcarske i Švedske.

© DEMOS objavljeno: Aprila 2025, Priština, Kosovo



Sadržaj

- 1. Uvod5
 - 1.1. Osnovne informacije i kontekst6
- 2. Rezime.....11
- 3. Metodologija.....17
 - 3.1. Prikupljanje podataka.....17
 - 3.2. Ograničenja17
 - 3.3. Pristup ciljnoj selekciji.....18
- 4. Analiza zakonskog okvira.....19
 - 4.1. Pregled relevantnih zakona i politika19
 - 4.2. 4.2. Nedostaci i preklapanja21
 - 4.3. Identifikacija nedoslednosti ili praznina u pravnom okviru.....21
 - 4.4. Ograničenja kapaciteta30
- 5. Dokazi i podaci.....35
 - 5.1. Učinak u lokalnom ekonomskom razvoju.....36
 - 5.2. Investicije na centralnom nivou u opštinama37
 - 5.3. Slučajevi/Primeri - Problemi u realizaciji projekata od strane ministarstava, preduzeća i mrežnih operatera u opštinama40
 - 5.4. Određivanje prioriteta investicija i idejni projekat42
 - 5.5. Proces izrade budžeta.....47
 - 5.6. Nabavka.....50
 - 5.7. Upravljanje ugovorima.....53
- 6. Izazovi u strateškom planiranju, razvoju projekata i upravljanju ugovorima61
- 7. Zaključci63
- 8. Preporuke65

Skraćenice:

KAP – Kosovska agencija za privatizaciju
AUVS – Agencija za upravljanje u vanrednim situacijama
WSRA – Regulatorni organ za usluge vode
FVA – Agencija za hranu i veterinu
SBO – Srednjoročni budžetski okvir
SOR - Srednjoročni okvir rashoda
KEDS – Kosovska kompanija za distribuciju električne energije
RKO – Regionalna kompanija za otpad
RKJN – Regulatorna komisija za javne nabavke
RPVS – Regionalno preduzeće za vodosnabdevanje
ZFLS – Zakon o finansijama lokalne samouprave
ZOJFUO - Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti
ZJN – Zakon o javnoj nabavci
ZLS – Zakon o lokalnoj samoupravi
MPŠRR – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MFRT - Ministarstvo finansija, rada i transfera
MIPT – Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine
MŽSPPI – Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture
BO – Budžetske organizacije
EO – Ekonomski operatori
TRN – Telo za razmatranje nabavki
KOSTT – Operator prenosnog sistema i tržišta električne energije
PII- Program javnih investicija
NPLER 2030 – Nacionalni program za lokalni ekonomski razvoj 2030
PUR – Plan urbanog razvoja
ORP – Opštinski razvojni plan
NSR 2030 – Nacionalna strategija razvoja 2030
SLSO 2016-2026 – Strategija o lokalnoj samoupravi 2016-2026
SLER – Strategija lokalnog ekonomskog razvoja
NKR – Nacionalna kancelarija za reviziju
GAS – Glavni administrativni službenik



1. Uvod

Ovaj dokument prikazuje sveobuhvatnu analizu strateškog planiranja, razvoja projekata i procesa upravljanja ugovorima u kosovskim opštinama, kao i interakciju sa institucijama i akterima u ovim oblastima. Analiza ima za cilj da se pozabavi širokim spektrom izazova, u rasponu od ograničenja u administrativnim kapacitetima do strukturalnih i proceduralnih pitanja koja ometaju efikasno funkcionisanje opština.

Dokument takođe ima za cilj da identifikuje mogućnosti za poboljšanje, sa ciljem stvaranja efikasnijeg upravljanja orijentisanog prema građanima. Njegova struktura sadrži osam delova koji grade potpuni pregled trenutnog stanja i pristup za poboljšanje:

- **Odeljak jedan** uspostavlja okvir za diskusiju, naglašavajući važnost strateškog planiranja, razvoja projekata i upravljanja ugovorima kao temeljnih stubova lokalne uprave;
- **Odeljak dva** definiše glavnu svrhu analize, daje opšti sažetak i predstavlja ključne preporuke za poboljšanje;
- **Odeljak tri** opisuje metodologiju korišćenu za analizu. Istovremeno, objašnjava pristup odabiru cilja i ograničenja predstavljena u procesu;
- **Odeljak četiri** bavi se detaljnom analizom pravnog okvira koji reguliše obrađene procese, kao i isticanjem praznina i preklapanja u pravnim, strukturnim i finansijskim aspektima;
- **Odeljak pet** predstavlja glavne nalaze analize i prikupljene empirijske podatke. Nalazi su klasifikovani u tri glavne dimenzije: nivoi na kojima se pojavljuju problemi; glavne prepreke koje utiču na procese; i način na koji se ovi izazovi odražavaju u praksi;
- **Odeljak šest** fokusira se na identifikaciju specifičnih veza u kojima se javljaju izazovi tokom planiranja, razvoja projekta i upravljanja ugovorima;
- **Odeljak sedam** daje sažetak zaključaka o slabostima i nedostacima identifikovanim tokom analize;
- **Odeljak osam**, završni deo dokumenta, sadrži strukturirane preporuke direktno vezane za nalaze i zaključke.

Ovaj dokument sadrži dubinsku i strukturiranu analizu za aktere uključene u strateško planiranje, razvoj projekata i procese upravljanja ugovorima. Istovremeno, sadrži strukturu i mogućnosti za angažovanje institucija, zainteresovanih strana, partnera i donatora, omogućavajući strukturalne intervencije i akcije za podršku održivom razvoju i unapređenje procesa lokalne uprave.

Za širu javnost, analiza pruža sveobuhvatan pristup za upoznavanje sa izazovima i mogućnostima za unapređenje lokalne uprave, sa fokusom na povećanje vlasništva građana nad lokalnim politikama. Ovo omogućava građanima i različitim interesnim grupama da bolje razumeju mehanizme upravljanja i kako mogu doprineti poboljšanju života u svojim zajednicama.

1.1. Osnovne informacije i kontekst

Sažetak značaja strateškog planiranja, razvoja projekata i upravljanja ugovorima u opštinskoj upravi.

U jednostepenom sistemu upravljanja (*vlada-opština*), opštine su prva adresa na kojoj građani dobijaju usluge. Ovaj nivo upravljanja odgovoran je za izradu i implementaciju politika i pružanje osnovnih usluga na nivou najbližem građanima, igrajući ključnu ulogu u pružanju javnih usluga, osiguravanju socijalne zaštite i lokalnog ekonomskog razvoja. Međutim, efikasno funkcionisanje lokalne uprave na Kosovu suočava se sa brojnim izazovima, uključujući ograničenja nadležnosti, institucionalne međuzavisnosti i nedostatak harmonizacije između nivoa upravljanja. Procesi, kao što su strateško planiranje, razvoj projekata i upravljanje ugovorima, predstavljaju neke od važnih stubova lokalne uprave, ali su ograničeni institucionalnim, pravnim i finansijskim slabostima.

Iako Zakon o lokalnoj samoupravi¹ je definisao autonomiju i sopstvene nadležnosti opština, te nadležnosti se kontinuirano podrivaju na više načina i na više nivoa, uključujući pravni, strukturni, operativni i administrativni. U pravnom aspektu, iako je Zakon o lokalnoj samoupravi predvideo lokalni ekonomski razvoj, urbano i ruralno planiranje, korišćenje zemljišta za razvoj, pružanje i održavanje javnih i komunalnih usluga, uključujući vodosnabdevanje, kanalizaciju, odvod, tretman otpadnih voda i upravljanje otpadom, sektorski zakoni često ograničavaju vršenje nadležnosti opština.

U slučajevima kada opština izrađuje planove razvoja i ima za cilj da reguliše korita reka kako bi smanjila rizik, suočava se sa raznim ograničenjima od strane nadležnih organa. Slično tome, prilikom planiranja proširenja vodovodne mreže ili izgradnje vodovodnog sistema, moraju se uzeti u obzir ograničenja Regulatornog tela za vodosnabdevanje (RTVS)² i Zakon o javnim preduzećima. Kada opština planira izgradnju kolektorskih postrojenja, mora uzeti u obzir i posebne agencije za zaštitu životne sredine. Iako je vodosnabdevanje prema Zakonu o lokalnoj samoupravi definisano kao sopstvena nadležnost, za većinu ova nadležnost je prećutno prenet na regionalna preduzeća sa statusom centralnih preduzeća, prema Zakonu o javnim preduzećima³. Dok je za licenciranje snabdevača odgovoran Regulatorni organ za vodne usluge (ROVU) u skladu sa Zakonom o regulisanju vodnih usluga⁴. Cela ova složena linija stvara neizvesnost u pogledu ulaganja i upravljanja opštinama i preduzećima u ovoj službi. Ista situacija se dešava i sa drugim regionalnim preduzećima, kao što su kompanije za upravljanje otpadom.

Kada su opštine uključene u planiranje ili poboljšanje upravljanja otpadom, suočavaju se sa ograničenjima koja nameće Zakon o javnim preduzećima i operativni kontekst. Da bi osnovala lokalno javno preduzeće, opština mora dobiti odobrenje vlade; proces koji se često odlaže zbog birokratskih procedura, a mora uzeti u obzir i efekte na preduzeće u kojem je akcionar. Slična ograničenja se takođe susreću u upravljanju imovinom (sredstvima) koja je određena

1 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

2 https://www.arru-rks.org/assets/cms/uploads/files/Legislacioni/Korniza%20Ligjore/AR-RU_2016_05-L-042%20sh.pdf

3 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>

4 https://www.arru-rks.org/assets/cms/uploads/files/Legislacioni/Korniza%20Ligjore/AR-RU_2016_05-L-042%20sh.pdf

kao razvojni prioritet, gde u nekim slučajevima njima upravljaju institucije kao što su Kosovska agencija za privatizaciju ili Agencija za šumarstvo.

Ova ograničenja negativno utiču i na implementaciju i evaluaciju opštinskih strateških planova. Kao rezultat međuzavisnosti, opštine ne postižu zadovoljavajući nivo implementacije plana, a samim tim utiču i na evaluaciju opštinskog učinka. Što se tiče operativnih i administrativnih kapaciteta, opštine se često suočavaju sa velikim izazovima prilikom planiranja kapitalnih investicionih projekata, kao što su: izgradnja vodovoda, postrojenja, kolektora ili turističko-privrednih zona. Postoje slučajevi kada su projekti osmišljeni, ali njihova operacionalizacija se odlaže godinama, zbog kašnjenja u prenosu upravljanja na regionalna preduzeća ili upravljanja od strane nezavisnih i izvršnih agencija.

Drugi izazov se odnosi na administrativne kapacitete za izradu, implementaciju i evaluaciju razvojnih planova. Opštine često ugovaraju kompanije za izradu strateških dokumenata, ali te kompanije ne uzimaju dovoljno u obzir lokalni kontekst, razvijajući dokumente koji su dobri na papiru, ali se ne mogu implementirati u praksi. Opštine takođe nemaju jasan set strateških prioriteta i akcija, a nedostaje i okvir za praćenje njihove implementacije. Do sada je postojala Smernica⁵, koja je zasnovana na Priručniku za planiranje, izradu i praćenje strateških dokumenata⁶, ali, kao takva, njena upotreba je ostala nejasna nakon ukidanja Administrativnog uputstva o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova⁷.

Opštine se prilikom izrade strateških dokumenata i akcionih planova suočavaju sa dva izbora: da prilagode strateške ciljeve već planiranom finansiranju, tako da strategija zaostane za finansijskim projekcijama, ili da kreiraju nove vizije razvoja. Međutim, one su često ograničene zahtevom evaluacije, utvrđivanjem vrednosti planiranih projekata, a zapravo za mnoge projekte, kao što su kolektori, postrojenja, ekonomske zone, vrednosti nisu poznate i zahtevaju studije izvodljivosti. Stoga se razvoj infrastrukture i razvojnih projekata suočava sa raznim preprekama, poput zakonskih i strogih budžetskih okvira. Prema podacima, 84,60% opštinskog budžeta potiče iz državnih grantova, dok samo 15,40% iz sopstvenih prihoda⁸. Ova činjenica pokazuje izraženu zavisnost opština od centralne vlasti i ograničava mogućnosti lokalnog razvoja. To je posebno izazovno za opštine sa velikim teritorijama i malim brojem stanovništva, kao što je Kamenica, koja se suočava sa još izraženijim poteškoćama, kao rezultat potrebe za proširenjem infrastrukture, a formula finansiranja postavljena na 89% po broju stanovnika. Slične poteškoće javljaju se u proračunima za kadrove, kapitalna ulaganja i održavanje u obrazovanju i organizaciji zdravstvenih usluga.

Nedostaci u ostvarivanju strateških ciljeva kroz projekte često proizilaze iz nejasne podele nadležnosti između samih ministarstava i sa opštinama, gde različita ministarstva ulažu u iste oblasti, kao što su socijalno stanovanje, asfaltiranje lokalnih puteva ili administrativne zgrade. Poseban izazov se odnosi na razvojne projekte, gde nedostatak specijalizovanih kancelarija u opštinama za osmišljavanje i upravljanje projektima otežava pristup razvojnim fondovima.

U upravljanju ugovorima, veliki izazov je nedostatak službenika za izradu/projektovanje i, posledično, često nedostatak ugovornih kompanija, koje samo određuju predmer. Međutim, čak i u slučajevima kada je izrada projekata ugovorena, značajni nedostaci su identifikovani tokom implementacije. Kao rezultat, dolazi i do promena u projektnim pozicijama, dodatnog posla,

5 klgi-ks.com/wp-content/uploads/2022/12/Guide-for-Drafting-Strategy-for-Local-Economic-Development-1-1.pdf

6 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/MANUAL-PER-PLANIFIKIM-IN-HARTIMIN-DHE-MONITORIMIN-E-DOKUMENTEVE-STRATEGJIKE-DE-THEIR-PLANE-VE-TE-TYRE-TE-PRIMIT.pdf>

7 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18813>

8 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85052>

koji se često obavlja bez odobrenja, stvara kašnjenja i dodatno trošenje budžeta. Dok nedostaci koji se susreću u upravljanju ugovorima, počevši od izmena preko 10% bez procedura nabavke i kašnjenja u plaćanju, štete realizaciji projekata i njihovom kvalitetu, ovo postaje još izazovnije u upravljanju ugovorima kroz modul na platformi e-nabavke, gde opštinski službenici često imaju poteškoća u upravljanju ovim procesima zbog nedostatka obuke, podrške s punim tehničkim i stručnim pristupom modulu za upravljanje ugovorima.

Dok ekonomski operateri, kao rezultat niskog nivoa pripremljenosti administracije, nisu voljni da prate opštine u ovim 'birokratskim' procedurama, gde značajan deo komunikacija izlazi van relevantnog modula.

Ne tako dobra situacija se ogleda u plaćanju i registraciji imovine, gde je više od polovine neplaćenih faktura starije od 30 dana. Kao rezultat toga, isplate se često dobijaju putem sudskih odluka i postupaka izvršenja. U međuvremenu, registracija imovine kao rezultat nedostataka u propisima i kao rezultat prihvatanja kao ukupni rashod⁹ često se suočava sa precećenjem ili podcećenjem imovine i sredstava. Konačni izazov je vezan za uticaj kolektivnih ugovora, koji blokiraju opštinske budžete, a samim tim i predstavljaju izazov opštinama u smanjenju investicija i pružanju opštinskih usluga.

Značaj za opštinsku autonomiju i pružanje usluga na Kosovu

Autonomija opština je suštinski element za izgradnju održivog sistema lokalne samouprave, osiguravanje upravljanja bliže građanima i pružanje usluga u skladu sa lokalnim potrebama. U svojoj osnovi, opštinska autonomija se zasniva na ideji da opštine, kao osnovna jedinica lokalne samouprave, treba da imaju slobodu odlučivanja o pitanjima koja se direktno tiču njihove zajednice. Ovaj princip je usko povezan sa demokratskim razvojem i povećanom odgovornošću vlasti prema građanima. Na Kosovu, **Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS)** je uspostavio jasan okvir za vršenje opštinskih nadležnosti i odgovornosti, sa ciljem da ojača njihovu autonomiju u ključnim oblastima kao što su: lokalni ekonomski razvoj, urbano i ruralno planiranje, zdravstvo, obrazovanje i pružanje javnih usluga.

Međutim, uprkos ovakvom zakonskom okviru, praksa pokazuje da postoje brojne prepreke koje ograničavaju stvarnu autonomiju opština. Jedan od najvećih izazova je neuključenost opština u procese izrade zakona i politika koje direktno utiču na njihovo funkcionisanje. Uprkos principima postavljenim u **Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi**¹⁰, koja zahteva potpune i inkluzivne konsultacije sa lokalnim organima, opštine su često izostavljene iz procesa donošenja odluka na centralnom nivou. Sektorske strategije i zakoni se često izrađuju bez dovoljnog uključivanja opština, što dovodi do proizvoljnog pristupa odozgo prema dole, bez opštinskog vlasništva, i posledično sa slabom implementacijom na terenu.

Ovaj nedostatak uključenosti stvorio je praznine u razvoju politika koje odražavaju lokalne potrebe i prioritete. Nadalje, **Strategija lokalne samouprave (2016–2026)**¹¹ ističe značajne nedostatke u koordinaciji i dijalogu između centralnog i lokalnog nivoa, naglašavajući da je to dovelo do delimične i nejasne implementacije politika na lokalnom nivou. Kao rezultat toga,

9 Prema ukupno plaćenju vrednosti a ne u posebnoj proceni (npr. školska zgrada se prihvata kao ukupna a ne zasebno, i nameštaj);

10 <https://rm.coe.int/168071afe8>

11 https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Strategija_liber_tri-gjuhe_finale-2016-1.pdf

opštine se često suočavaju s poteškoćama u rešavanju zahteva građana, budući da centralni procesi donošenja odluka ne odražavaju dovoljno lokalni kontekst.

Još jedan veliki izazov za opštinsku autonomiju je neusaglašenost između Zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS) i sektorskih zakona. Dok ZLS postavlja širok okvir nadležnosti za opštine, mnogi sektorski zakoni nameću značajna ograničenja koja umanjuju ovu autonomiju.

Opštine su odgovorne za širok spektar nadležnosti, uključujući važne lokalne usluge, kao što su vodosnabdevanje i upravljanje otpadom. Međutim, ove usluge u većini slučajeva pružaju regionalna vodovodna preduzeća i regionalna preduzeća za upravljanje otpadom. Opštine, iako su odgovorne za planiranje i organizovanje usluga za svoje građane, ne upravljaju direktno ovim uslugama, jer njima upravljaju ove regionalne kompanije¹². Regionalne vodovodne kompanije su odgovorne za snabdevanje pijaćom vodom nekih opština, slično kompanijama koje upravljaju otpadom¹³. Ova centralizacija je dovela do situacije da, iako opštine ulažu u infrastrukturu za ove usluge, njihovo upravljanje nije u potpunosti kontrolisano od strane opština.

Pored sopstvenih nadležnosti, opštine su često ovlašćene i delegiranim nadležnostima koje zahtevaju dovoljnu podršku i resurse, ali one se ne daju uvek zajedno sa zadacima. Na primer, opštine su često preopterećene zadacima, kao što su registracija poslovanja, katastarska registracija i upravljanje aplikacijama za subvencije u relevantnim ministarstvima, kao što je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPŠRR)¹⁴. Iako su to odgovornosti delegirane opštinama, one nisu uvek podržane sa dovoljnim finansijskim, administrativnim i tehničkim resursima, što otežava efikasno obavljanje ovih zadataka.

Što se tiče centralizovanih nadležnosti, nekim važnim službama, kao što su vatrogasci, sanitarni inspektori, tržišni inspektori i fitosanitarni inspektori, upravljaju agencije na centralnom nivou, kao što su Agencija za upravljanje vanrednim situacijama (AUVS), Agencija za hranu i veterinu (AHV) i Tržišna inspekcija u okviru Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT)¹⁵. Ove agencije su odgovorne za rad i upravljanje ovim uslugama, dok je plaćanje osoblja ostalo u nadležnosti opština, pošto Zakon o finansiranju lokalne samouprave (ZFLS) još nije regulisao povlačenje sredstava za ove nadležnosti, koje su centralizovane. Ovo je dovelo do situacije da opštine moraju da pokriju troškove ovih usluga, iako je njihovo upravljanje centralizovano i nemaju punu kontrolu nad njima.

U ovom kontekstu, iako ZLS i Strategija o lokalnoj samoupravi imaju za cilj da promovišu širu autonomiju opština, realnost pokazuje da ova autonomija ostaje ograničena nizom institucionalnih, pravnih, finansijskih i operativnih faktora.

12 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>

13 Ibid. (lista centralnih, regionalnih i lokalnih preduzeća)

14 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

15 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Koncept-Dokumenti-per-Financat-e-Pushtetit-Lokal.pdf>



2. Rezime

■ Cilj studije

Cilj studije je da identifikuje i analizira glavne izazove koji ograničavaju efikasno funkcionisanje opština na Kosovu, sa fokusom na procese strateškog planiranja, razvoj projekata i upravljanje ugovorima. Analiza ima za cilj da pruži jasan pregled postojećih nedostataka, izdvoji relevantne podatke i dokaze, te pruži sažete nalaze koji mogu pomoći u osmišljavanju mera za poboljšanje situacije.

Strateško planiranje je neophodan proces za usmeravanje održivog razvoja i osiguranje da se javni resursi koriste efikasno. Pravni okvir za ovaj proces je predviđen **Zakonom o lokalnoj samoupravi** i **Zakonom o prostornom planiranju**¹⁶, koji obavezuju opštine da izrade opštinske razvojne planove (OPR) i urbanističke razvojne planove (URP). Ovi dokumenti definišu glavne pravce ekonomskog, društvenog i prostornog razvoja i predstavljaju važnu osnovu za koordinaciju između nivoa upravljanja. Podaci iz **Nacionalnog programa za lokalni ekonomski razvoj 2030 (NPLER 2030)**¹⁷ pokazuju da je u vreme analize samo 12 opština imalo odobrene i na snazi ORP. Ovaj nedostatak osnovnih strateških planskih dokumenata predstavlja veliku prepreku lokalnoj upravi i održivom razvoju na opštinskom nivou.

Međutim, od devet (9) opština¹⁸ odabranih kao uzorak za analizu, čini se da 3 opštine trenutno imaju nacрте OPR, 4 opštine ih nisu izradile, a 1 opština je prijavila da je Ministarstvo zdravlja odobrilo OPR, ali je potrebna dodatna rasprava, dok je 1 opština prijavila da čeka odobrenje Ministarstva zdravlja više od godinu dana. Što se tiče SDG-a: 3 opštine su ih odobrile, 5 opština ih nije odobrilo. Slično, 1 opština je usvojila strategiju u skupštini opštine, ali čeka potvrdu njene zakonitosti od MALS-a. Ovo daje pregled kapaciteta opština za izradu strateških dokumenata, kako to zahtevaju zakoni na snazi, bez stvaranja regulatornog vakuuma u ovim oblastima.

Izveštaji o učinku opština pokazuju da je plan lokalnog ekonomskog razvoja u 2022¹⁹ ispunjen od strane opština na nivou od 21,67%, dok je u 2023. godini²⁰, došlo do povećanja na 56,75 ili za 35,08% više, međutim, i dalje je potrebno sagledati izazove u ovoj oblasti. Štaviše,

16 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8865>

17 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/10/PROGRAMI-NACIONAL-PER-DEZVIL-LIM-EKONOMIK-LOKAL-2030-1.pdf>

18 Glogovac, Kosovo Polje, Lipljan, Obilić, Vučitrn, Orahovac, Junik, Ranillug, Mamuša

19 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/12/ALB-Raporti-i-Performances-Komunale-2022.pdf>

20 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/07/Raporti-performances-Komunale-2023-final-18.07.2024.pdf>

NPLER 2030²¹ naglašava da se lokalni ekonomski razvoj ne smatra među glavnim prioritetima opština. Samo manje od polovine opština ima strategije lokalnog ekonomskog razvoja, a od njih 86,7% navodi da redovno prati strategije. Međutim, ne postoji jedinstven okvir za merenje realizacije aktivnosti i uticaja na ciljeve.

Odsustvo OPR-a ili njihova ograničena implementacija odražava institucionalne slabosti opština, uključujući nedostatak tehničkih kapaciteta i finansijskih resursa. Čak i u slučajevima kada su ovi planovi izrađeni, oni često ostaju samo štampani dokumenti zbog izazova u operacionalizaciji projekata, finansiranja i nedostatka mehanizama za evaluaciju i praćenje implementacije. Na ovu situaciju negativno utiče i sposobnost opština da obezbede finansiranje razvojnih projekata ili da svoje prioritete usklade sa nacionalnim strategijama, kao što je **Nacionalna strategija razvoja 2030 (NSR-2030)**²². NDS-2030 zahteva od opština da integrišu nacionalne prioritete i ciljeve održivog razvoja u svoje strateške planove. Stoga, usklađivanje ovih planova sa nacionalnim prioritetima i stvaranje jedinstvenog okvira ostaje ključni izazov.

Za poboljšanje postojećeg stanja potrebno je preduzeti neke konkretne mere koje uključuju pojašnjenje zakonskih i administrativnih procedura i definisanje jasnih obaveza za sve strane uključene u proces. Suštinski element za poboljšanje situacije je uspostavljanje nacionalnog koordinacionog tela. Glavna funkcija ovog tela će biti podrška opštinama u procesu planiranja i izradi strateških dokumenata i planova. Time će se uspostaviti standardizacija i jedinstven pristup na svim nivoima lokalne uprave, čime će se poboljšati efikasnost i kvalitet ovih dokumenata.

Pored izrade nacрта, ovo koordinaciono telo će igrati ključnu ulogu u operacionalizaciji strateških planova, povećavajući međuinstitucionalnu koordinaciju i osiguravajući da implementacija bude sinhronizovana i u skladu sa nacionalnim i lokalnim ciljevima. Istovremeno, pomoći će opštinama u proceni i praćenju ispunjenja planova i njihovom prilagođavanju promenama koje proizilaze iz specifičnih potreba ili novih okolnosti.

U međuvremenu, **razvoj projekta** je važna karika koja povezuje strateško planiranje sa praktičnom implementacijom. Ovaj proces uključuje identifikaciju potreba zajednice, izradu detaljnih projekata i obezbeđivanje finansijskih sredstava za njihovu implementaciju. **Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti**,²³ kroz Administrativno uputstvo o kriterijumima odabira i određivanju prioriteta kapitalnih projekata²⁴ zahteva da svaki kapitalni projekat bude zasnovan na jasnim projekcijama i sigurnim finansijskim obavezama. Međutim, mnoge opštine se suočavaju sa velikim izazovima u tom pogledu. **Godišnji revizorski izveštaj (2022)**²⁵ naglašava da su infrastrukturni projekti, poput izgradnje puteva i stadiona, bili praćeni brojnim nedostacima od planiranja do sprovođenja projekta.

Štaviše, uticaj regionalnih preduzeća i nacionalnih operatera često stvara kašnjenja i sukobe u implementaciji opštinskih projekata. Na primer, infrastrukturne intervencije, kao što su one u energetske ili vodovodne sisteme, zahtevaju odobrenja i radove od ovih operatera, koji često ne usklađuju prioritete ili rokove sa prioritetima ili rokovima opština. Ova međuzavisnost negativno utiče na kvalitet i trajanje realizacije kapitalnih projekata.

21 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/10/PROGRAMI-NACIONAL-PER-DEZVIL-LIM-EKONOMIK-LOKAL-2030-1.pdf>

22 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/03/06032023-Strategjia-dhe-Plani-Kombetare-per-Zhvillim-2030.pdf>

23 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>

24 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=21946>

25 <https://zka-rks.org/cms/uploads/2023/08/Raporti-Vjetor-i-Auditimit-2022-shqip.pdf>

Veliki izazov ostaje distribucija kapitalnih investicija sa centralnog nivoa, zbog nedostatka jasnih kriterijuma za pravednu i uravnoteženu raspodelu investicija. Ovo, zajedno sa nedostatkom međuinstitucionalne koordinacije i međuopštinskih inicijativa, ostavilo je nerešenim nekoliko ključnih izazova, kao što su: kolektori otpadnih voda, upravljanje deponijama i postrojenjima, kao i regionalni razvoj (turizam, ekonomske zone) i međuopštinske javne usluge. Ovi izazovi, pored dugih procedura nabavke, imovinskih pitanja i loših kapaciteta ekonomskih operatera, otežavaju završetak projekata i efikasno trošenje finansijskih sredstava.

Druga prepreka je nedostatak tehničkih i stručnih kapaciteta za izradu opštinskih razvojnih projekata. **NPLER 2030** naglašava da su administrativni i tehnički kapaciteti opština nedovoljni za pripremu konkurentnih projekata i koristi od međunarodnih fondova kao što je IPA III.²⁶ Ovaj nedostatak je posebno izražen u malim opštinama, koje često imaju ograničeno osoblje i nedovoljne resurse da se izbore sa finansijskim zahtevima donatora ili razvojnih fondova.

Što se tiče stručnih kapaciteta, **NPLER 2030**²⁷ podaci pokazuju da su oni nedovoljni u opštinskim institucijama, gde samo 21,6% direktora, civilnih službenika i članova skupština opština smatra da imaju potrebne kapacitete za izradu strategija lokalnog ekonomskog razvoja. Situacija se pogoršava kada je u pitanju izrada projekata za privlačenje sredstava od stranih donatora, gde mnoge opštine pate od nedostatka kvalifikovanog osoblja u pojedinim odeljenjima. Istovremeno, neke opštine imaju višak osoblja kojima se ne upravlja kako treba. S druge strane, 67,7% opština kapacitet za izradu projekata smatra zadovoljavajućim, dok ga 19,4% smatra prosečnim, a 12,9% lošim, iako ovi podaci mogu biti subjektivni.

Odnos sa strateškim akcijama i planovima je naglašen u okviru **NPLER-a 2030**²⁸, gde je cilj 4 – Efikasno i kooperativno ekonomsko upravljanje, usko povezan sa specifičnim ciljevima 4.1, 4.2, 4.3 i 4.4 ovog programa, kao i sa ciljem (X) **Nacionalne razvojne strategije (NDS)** i **Nacionalnog plana razvoja (NDP)**, za stvaranje efektivnih i odgovornih vlada.

Da bi se unapredio proces razvoja projekta, potrebno je jasno definisati obim budžetskih ciklusa, uključujući planiranje, izradu i izveštavanje sa budžetskih rasprava, kao i rigorozno sprovođenje relevantnih administrativnih uputstava²⁹. Druga važna mera je osnivanje ortačkog tela³⁰ između opština, regionalnih preduzeća i centralnog nivoa. Ovo telo bi pomoglo u stvaranju integrisanog pristupa za rešavanje potreba razvoja infrastrukture, ulaganja u turistički potencijal i ekonomskog razvoja regiona. Za podsticanje ove saradnje i unapređenje planiranja u ovim oblastima, preporučuje se stvaranje razvojnog fonda za zajedničke projekte, uključujući razvojne partnere i donatore u ovaj proces.

Pored toga, davanje prioriteta kapitalnim investicijama i razvojnim projektima zahteva izgradnju adekvatnih struktura i jačanje kapaciteta u planiranju opština. Ovo uključuje dve glavne komponente: razvoj infrastrukture i promociju održivog razvoja. U tom smislu, od suštinskog je značaja uspostavljanje specijalizovanih opštinskih kancelarija ili timova za identifikaciju, dizajn, implementaciju, evaluaciju i praćenje projekata. Ovi timovi/kancelarije takođe treba da blisko sarađuju sa centralnim nivoom u programiranju i aplikaciji projekata.

26 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/10/PROGRAMI-NACIONAL-PER-DEZVIL-LIM-EKONOMIK-LOKAL-2030-1.pdf>

27 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/10/PROGRAMI-NACIONAL-PER-DEZVIL-LIM-EKONOMIK-LOKAL-2030-1.pdf>

28 Ibid.

29 za definisanje kapitalnih projekata i klasifikaciju izdataka za kapitalne projekte; za kriterijume odabira i prioritizaciju kapitalnih projekata; za raspodelu sredstava i upravljanje novčanim tokovima i propis za upravljanje nefinansijskom imovinom u budžetskim organizacijama;

30 Gde se nude konsultacije, tehnička, stručna i operativna podrška

Upravljanje ugovorima, kojem prethodi nabavka i koje se zaključuje kao ciklus sa isplatama i registracijom imovine je kritična komponenta lokalne uprave, koja direktno utiče na poboljšanje kvaliteta infrastrukture i usluga. **Zakon o javnim nabavkama**³¹ postavlja standarde za proces nabavke, uključujući izradu, dodelu i praćenje ugovora. Međutim, revizorski izveštaji pokazuju slabosti u ovom procesu, kao što su neovlašćene izmene ugovora, bez potpisanih planova upravljanja, promene iznad 10% vrednosti bez procedura nabavke, pri čemu plaćanja za nedovršene radove i loš nadzor takođe ostaju problematični na lokalnom nivou.

Što se tiče modula za upravljanje ugovorima³² u okviru **Sistema elektronskih nabavki (e-nabavke)**, dokazi pokazuju da je upotreba ovog modula na lokalnom nivou i dalje ograničena, gde u prethodne tri godine nije dostigla vrednosti od 50% (2021. – 45.5%; 2022. – 40.6% i 2023. – 40.2%)³³. U mnogim slučajevima, opštine ne koriste ovaj modul u potpunosti, tako što ne beleže promene u ugovorima ili napredak projekata. Prema podacima iz modula Analiza – Upravljanje ugovorima³⁴, čini se da je u 2023. godini modul imao: 2,7% procenjenih ugovora, 4% tekućih ugovora i 93,2% neevaluiranih ugovora. Nedostatak obuke osoblja, ograničenja sa kojima se suočavaju ekonomski operateri u pristupu platformi i u nekim slučajevima tehnički problemi sa platformom su neki od glavnih razloga za ovu situaciju.

Kao rezultat lošeg upravljanja finansijama i ugovorima, pozivajući se na **Godišnji izveštaj revizije (2023)**³⁵, proizilazi da je: u 15 revizorskih izveštaja izdato nemodifikovano mišljenje, dok je u 23 izveštaja izdato modifikovano mišljenje. Za revidirane opštine, izraženo u procentima, 60% revizorskih mišljenja je modifikovano, u odnosu na 2022. godinu (modifikovanih mišljenja je bilo 47%), sa negativnim trendom u revizorskim mišljenjima od 13%. To znači da još uvek značajan broj budžetskih organizacija ima problema sa prezentacijom, izveštavanjem i obelodanjivanjem informacija koje se zahtevaju u njihovim godišnjim finansijskim planovima.

U Aneksu (1) Godišnjeg finansijskog izveštaja Trezora za 2022³⁶ o napretku u implementaciji preporuka datih u **Godišnjem izveštaju o reviziji za 2021.** godinu, čini se da preporuka Ministarstvu finansija, rada i transfera da obezbedi da planiranje kapitalnih projekata bude predmet analize kapaciteta organizacije za upravljanje projektima u skladu sa početnim planovima ostaje nerealizovana. Ističe se da treba pojačati revizije u planiranju projekata i izvršenju budžeta, kako bi se projekti realizovali na vreme i postigli ciljevi, kao i da je neophodno usklađivanje novčanog toka sa planiranjem projekta, kako bi se rešio nizak nivo finansijske realizacije kapitalnih projekata.

Pozivajući se takođe na Godišnji izveštaj o učinku opštine (2022), čini se da više od polovine opština nije ispunilo četvrti uslov (IV) Izveštaja o učinku opštine, koji se odnosi na trošenje preko 75% budžeta u kategoriji kapitalnih rashoda. U međuvremenu, u vezi sa trećim uslovom (III), gde revizorsko mišljenje mora biti barem nemodifikovano sa naglaskom na materiju, čini se da 47,3% opština nije ispunilo ovaj uslov.

Za rešavanje izazova na širi i integrisan način, preporučuje se da se izvrši potpuna procena svih veza koje utiču na kašnjenja i prepreke u procesu nabavke, kao i da se definišu nacionalni standardi za izgradnju, rad i pružanje usluga. Takođe je neophodno izraditi šemu koja detaljno opisuje kako se upravljanje ugovorima odvija u opštinskom okruženju, uzimajući u obzir pos-

31 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

32 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=449>

33 https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Raportet/Analiza_Finale_Moduli_i_Manax-himit_te_Kontrates_Final.pdf

34 https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Raportet/Analiza_Finale_Moduli_i_Manax-himit_te_Kontrates_Final.pdf

35 https://zka-rks.org/cms/ReportFiles/2024_24e084aa-f75c-4c23-9828-fd8dea53fe6b.pdf

36 Godišnji finansijski izveštaj 2022.pdf

tojeća ograničenja, kao što su ona u komunikaciji između ekonomskih operatera i opštinskih jedinica ili službenika. Kako bi se osigurala potpuna slika procesa, važno je da upravljanje ugovorima bude usko povezano sa alokacijom sredstava i novčanim tokovima, integrišući ovaj proces u modul upravljanja ugovorima i evaluacije učinka.



3. Metodologija

3.1. Prikupljanje podataka

Korišćena metodologija je zasnovana na kombinaciji kvalitativnih i kvantitativnih metoda kako bi se pružila sveobuhvatna analiza učinka i kapaciteta opština. Kvalitativne metode uključuju intervjue i diskusije fokus grupa sa opštinskim zvaničnicima, stručnjacima i predstavnicima centralnog nivoa, regionalnih agencija i preduzeća, pružajući detaljan uvid u planiranje, razvoj i implementaciju projekata, kao i izazove međuinstitucionalne interakcije. Kvantitativne metode su zasnovane na analizi statističkih i finansijskih podataka iz institucionalnih izveštaja, uključujući indikatore o realizaciji kapitalnih projekata i budžetskih rashoda.

Pregledom zakonskih i strateških dokumenata obuhvaćeni su Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o prostornom planiranju, Zakon o ravnomernom regionalnom razvoju, kao i drugi zakoni koji se tiču opštinskih službi ili funkcija, a izveštaji Nacionalne kancelarije za reviziju korišćeni su za identifikaciju ključnih izazova i izgradnju osnova za analizu. Nacionalne strategije i opštinski izveštaji o učinku su pregledani da bi se procenila interakcija između lokalnog i centralnog nivoa.

3.2. Ograničenja

Analiza je imala širok obim, usled čega su i ograničenja stratifikovana, kao npr.:

- Glavni izazov je bio identifikovanje pravnih sukoba i međuzavisnosti u vršenju nadležnosti. Da bi se došlo do ove tačke, u analizi je korišćen ne samo veliki broj zakona, već su identifikovani problemi i predlozi u konceptualnim dokumentima za njihovu izmenu i dopunu. Veliki broj pitanja, kao što je centralizacija vatrogasnih nadležnosti, nastao je kroz memorandume opština sa ministarstvima/agencijama, gde specifičnosti ovih procesa nisu jasne.
- Podaci o OPR i URP, kao i njihovo ažuriranje, prikupljeni su samo za 9 ciljanih opština, zbog nepostojanja registra na ministarskom nivou (Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture i Ministarstvo lokalne samouprave). Čak i u ovim opštinama bilo je potrebno prvo potražiti dokumente na veb stranici i potvrditi sa zvaničnicima da li su ti dokumenti ažurirani, tekući ili preliminarni.
- Ista situacija važi i za podatke o strategijama lokalnog ekonomskog razvoja, kao i da li su postojali izveštaji o evaluaciji. S tim u vezi, nije bilo konkretnih procena opština o tome kako prate planiranje budžeta u postizanju strateških ciljeva i razvojnih planova.

- Što se tiče opštinskih kapaciteta, prikupljanje podataka o broju službenika po oblastima bilo je izazovno. Ne postoje dokazi ili ažurirani podaci o broju kapaciteta u određenim oblastima kao što su arhitektura ili inženjering. U budžetskim finansijskim tabelama prikazani su samo opšti podaci o broju zaposlenih u sektorima kao što su urbanizam, životna sredina, razvoj projekata i ekonomski razvoj. Ovo je onemogućilo tačnu procenu specifičnih kapaciteta isključivanjem administrativnog osoblja.
- Takođe, većina opština nema posebne nabavke, već funkcioniše u okviru kancelarije gradonačelnika ili administracije. Kao rezultat toga, pojavile su se poteškoće u izračunavanju broja ugovora u poređenju sa brojem službenika za nabavke. Isto važi i za prikupljanje podataka o stručnim i tehničkim kapacitetima, jer ne postoji zbirni izveštaj (procena potreba) opština ili resornih ministarstava.
- Neki od podataka o nabavkama (upravljanje ugovorima) u modulu nabavke su segmentovani samo u celini, što je stvorilo poteškoće u razvrstavanju po opštinama. Ovakva situacija je ostala do objavljivanja analize za Modul upravljanja ugovorima od strane Regulatorne komisije za javne nabavke. Takođe, ugovori nisu raščlanjeni prema kategorijama upravljanja za opštine, kao što su radovi, roba ili usluge.

Generalno, bilo je potrebno prikupiti i integrisati značajnu količinu podataka, izveštaja i dokaza da bi se došlo do refleksije procesa. U tu svrhu korišćeni su dokazi iz analize statusa strategija i programa, kao i periodični izveštaji finansijske revizije, izveštaji o učinku i drugi relevantni izveštaji, uključujući preliminarne analize KLGI-a.

3.3. Pristup ciljnoj selekciji

Odabir ciljnih opština imao je za cilj stvaranje reprezentativnog uzorka koji bi odražavao raznolikost u veličini, učinku, geografskoj i etničkoj distribuciji. Nivo učinka u nekoliko oblasti povezanih sa analizom bio je glavni element odabira:

- Opštine sa visokim učinkom i korisnici granta za učinak, kao što su Orahovac, Obilić i Ranilug (opština sa srpskom većinom).
- Opštine sa visokim učinkom, ali koje nisu prošle kvalifikacione kriterijume, kao što su Lipljan i Glogovac, koje su realizovale preko 75% kapitalnih rashoda, ali koje nisu dobile nemodifikovana mišljenja revizora sa naglaskom na materiju;
- Opštine sa ispodprosečnim učinkom, kao što su Vučitrn i Kosovo Polje;
- Male opštine (do 22 hiljade stanovnika)³⁷ kao Junik, uključujući i manjinske, kao što su Mamuša i Ranilug.

Izbor opština različite veličine — velikih, srednjih i malih — pruža širok i sveobuhvatan pregled kapaciteta i izazova koji se javljaju na različitim nivoima. U međuvremenu, oni s manjinskim stanovništvom pomažu u proceni uticaja etničke raznolikosti na njihovo funkcionisanje. Ova kombinacija je pružila snažnu osnovu za analizu, osiguravajući da su preporuke zasnovane na podacima i kontekstu opština.

³⁷ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2525>



4. Analiza zakonskog okvira

4.1. Pregled relevantnih zakona i politika

ZLS je deo zakonodavstva od vitalnog interesa, dok je lokalna uprava definisana Poglavljem X Ustava Republike Kosovo. Zakon uzima u obzir principe Povelje o lokalnoj samoupravi i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Procesom decentralizacije, uz uspostavljanje novih opština, za smeštaj manjina, definisane su i funkcionalne i finansijske nadležnosti i autonomija. ZLS je definisao opštinske nadležnosti, opštinske organe, odnose između lokalne i centralne vlasti, a istovremeno je definisao mehanizme za učešće građana u donošenju odluka.

Zakonom su definisane tri vrste nadležnosti: sopstvene, delegirane i proširene nadležnosti. U međuvremenu, u njihovoj praksi, pristup je simetričan, isključujući proširene nadležnosti, u oblasti obrazovanja, zdravstva, kulture i učešća u izboru komandira policijskih stanica. Od 2008. godine, procesom decentralizacije, niz usluga koje su sa centralnog nivoa pružane opštinama, kao što su one u oblasti obrazovanja, zdravstva, pružanja socijalnih usluga, korišćenja zemljišta i razvoja i pružanja javnih usluga, imale su izazove u transferu.

Međutim, kao rezultat problema od početka decentralizacije³⁸, sa delimičnim prenosom nadležnosti, kao što je u slučaju vodosnabdevanja, u oblasti inspekcije, vatrogastva, socijalnih usluga i upravljanja imovinom, neke od njih su ili su ostale na centralnom nivou, ili su centralizovane. Ovo je nastavilo da postaje još problematičnije, sa izmenama podzakonskih akata ili neprilagođavanjem kontekstu.

Iako je planirano da se izvrši procena implementacije decentralizacije i funkcionisanja lokalne samouprave, to je urađeno tek 2021³⁹. Kao rezultat neusklađenosti osnovnog zakona sa potrebama i kontekstom, kao i delimičnih izmena i dopuna sektorskih zakona, značajan broj nadležnosti i dužnosti ostao je nesproveden ili nejasan. Iako je izrađen nacrt zakona kako bi se delimično rešili neki izazovi uglavnom vezani za definicije, pojašnjenja interne revizije, mandata nekih struktura, kao što su zamenici predsedavajućeg skupština opština, izmene prevremenih izbora u prošloj godini u slučajevima ostavki ili razrešenja gradonačelnika⁴⁰. To se još nije dogodilo, takođe zbog činjenice da je za izmene potrebna dvostruka većina.

Usvajanje Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju 2023. godine unapredilo je okvir za regionalni društveni i ekonomski razvoj. Međutim, potrebna je posvećenost u ispunjavanju aktivnosti koje proizilaze iz zakona, kao korak ka principima regionalne i kohezione politike EU.

38 <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kosovo/09760.pdf>

39 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/01/STUDIMI-GJITHEPERFSHIRES-I-SISTEMIT-TE-VETQEVERISJES-LOKALE-NE-KOSOVE.pdf>

40 https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/PLperndrysheligjitpervetvervetsvetretninglokale_YDGBrXvBhJ.pdf

Takođe što se tiče finansiranja opština, od 2008. godine, došlo je samo do jedne promene u 2016. godini zbog potrebe da se obezbedi minimalni nivo opštinskih usluga. Kao prelazna mera do 2019. godine, korišćena je korektivna kvota (2,7% ukupnog granta, podeljena polovina kao fiksni iznos, a polovina sa brojem stanovnika) formule finansiranja za opštine sa manje od 22 hiljade stanovnika. Od 2017. godine započeo je proces dovršetka izmene, gde su izrađeni koncept dokument⁴¹ i nacrt zakona. Glavne predložene izmene odnosile su se na definiciju finansiranja centralizovanih nadležnosti, definiciju prihoda iz vlastitih izvora, sa novom definicijom i za prihode koji se nameću, prikupljaju i utvrđuju zakonskim odredbama, efikasno predstavljanje opština u Komisiji za grantove, ulaganja na centralnom nivou na opštinskom nivou, Specifični grant za socijalne usluge, održivost malih opština i specifični grant za obrazovanje i specifični grant za zdravstvo sa fokusom na razvoj i unapređenje standarda i kriterijuma od strane resornih ministarstava za ove dve vrste grantova. Iako je nacrt zakona prošao fazu javnih konsultacija 2019⁴², kao rezultat nekih dodatnih izmena u vezi sa grantom za kapitalne investicije, došlo je do nove radne grupe i revizije. Međutim, iako je već tri godine stavljen u zakonodavni program (2020⁴³, 2021⁴⁴ i 2022⁴⁵), ove dopune/izmene još nisu odobrene.

Čak je i zakonska regulativa koja reguliše oblast javnih finansija izrađena 2008. godine, sa velikim brojem izmena. U 2022. godini izrađen je koncept dokument za oblast upravljanja javnim finansijama⁴⁶, i to je predviđeno zakonodavnim programom u oktobru 2024. godine⁴⁷, ali to se još nije dogodilo. Predložena opcija je izrada nacrt zakona o upravljanju javnim finansijama.

Glavna pitanja koja su identifikovana za promenu su: Konsolidovane norme upravljanja javnim finansijama, zasnovane na trenutnim potrebama u oblasti upravljanja javnim finansijama; utvrđivanje osnovnih principa za upravljanje javnim finansijama; izbegavanje kontradiktornih normi unutar ZUJFO, uključujući pojašnjenje postojećih normi u cilju njihove pravедne primene; izbegavanje nepotrebnih i zastarelih odredbi u ZUJFO; jedinstveno uređenje fiskalnih pravila; dalje pojašnjenje budžetskog ciklusa, uključujući pripremu Srednjoročnog okvira rashoda (SOR) i godišnjeg budžeta; regulisanje budžetskih izdvajanja u nedostatku godišnjeg zakona o budžetskim izdvajanjima; razmatranje odredbi koje se odnose na budžetske transfere; stvaranje pravne osnove za programsko i budžetiranje zasnovano na učinku, kao dugoročnog cilja planiranja; stvaranje pravne osnove koja unapređuje povezivanje strateških politika sa planiranjem budžeta.

Zakon o javnim preduzećima, usvojen 2008. godine, takođe je pretrpeo nekoliko izmena (2012. i 2015. godine). 2017. godine, koncept dokument o javnim preduzećima⁴⁸ i javnim konsultacijama je izrađen, dok je 2018. godine na konsultacije stavljen nacrt zakona⁴⁹. Glavni predlozi koji se tiču lokalnog nivoa odnose se na formu osnivanja lokalnih javnih preduzeća (LJP), uključujući prodaju akcija, osnivanje Agencije za javna preduzeća, redefinisane dužno-

41 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Koncept-Dokumenti-per-Financat-e-Pushtetit-Lokal.pdf>

42 <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40711>

43 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Programi-Legjislativ-per-vitin-2020-i-perditesuar-me-date-02-nentor-2020.pdf>

44 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Programi-Legjislativ-per-Vitin-2021-25.11.2021.pdf>

45 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/09/Programi-Legjislativ-per-vitin-2022-02.09.2022.pdf>

46 <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41410>

47 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/02/Programi-Legjislativ-per-vitin-2024-.pdf>

48 <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40133>

49 <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40415>

sti i odgovornosti odbora direktora, uključujući izveštavanje, promene u imenovanju i odgovornosti opštinske komisije, biranje iz redova opštinskih strateških politika, nacrt izvršne vlasti, npr. prebacuje se na gradonačelnika.

Dok u vezi sa Zakonom o prostornom planiranju nije bilo promena. Međutim, vidi se da oblast inspekcijskog nadzora u pogledu prostornog planiranja, izgradnje, stanovanja, životne sredine i voda, ima nejasnu i parcijalnu regulativu. Iz tog razloga, koncept dokument je stavljen na konsultacije 2022⁵⁰, preporučuje izradu novog zakona o inspekciji u ovim oblastima, kao rezultat nedostataka, koordinacije, nejasnoća, stručnih mehanizama (laboratorija) i digitalizacije inspekcija.

U međuvremenu, što se tiče oblasti javnih nabavki, nedavno je došlo do izmena Uredbe o javnim nabavkama (002/2024), koja dodatno pojašnjava oblasti koje se odnose na planiranje nabavki, upravljanje ugovorima, kao i pojašnjenja o nekoliko pitanja kao što su: kazne, kotiranje po lotovima, pojašnjenje naknada za žalbe i korišćenje tehnologije.

4.2. Nedostaci i preklapanja

Identifikacija nedoslednosti ili praznina u pravnom okviru.

Kako bi se osigurao integrisani pristup, pravni izazovi, sukobi ili čak sudari su procenjeni u tri glavne dimenzije: Prvo, poređenje zakona je urađeno na osnovu podataka iz izveštaja, nalaza intervju i podataka sa terena. Drugo, neki od dokaza o prazninama u implementaciji i projekcijama razvoja po oblastima izvučeni su iz predloženih izmena u koncept dokumentima i nacrtima zakona. Na kraju, analizirane su strateške projekcije u oblastima kao što su lokalna samouprava, lokalne finansije, upravljanje javnim finansijama i odgovornost, ravnomeran regionalni razvoj i lokalni ekonomski razvoj.

U kontekstu **strateškog planiranja**, analizirane su nadležnosti opština kao što su: lokalni ekonomski razvoj, urbano i ruralno planiranje, korišćenje zemljišta za razvoj, primena građevinskih propisa i standarda kontrole građenja, zaštita lokalne sredine, pružanje i održavanje javnih i komunalnih usluga, uključujući vodosnabdevanje, kanalizaciju i odvod, tretman otpadnih voda, upravljanje otpadom, lokalni putevi, lokalni transport i šeme lokalnog grejanja.

NPLED 2030 naglašava da postojeće strategije koje se značajno razlikuju od nacionalnog strateškog okvira treba revidirati kako bi bile u skladu sa strateškim dokumentima na centralnom nivou. **ZLS 2016-2026** takođe navodi u svojim koracima implementacije da lokalni ekonomski razvoj treba da ima sistemski pristup. Politike lokalnog ekonomskog razvoja treba da se razvijaju kada su strategije ekonomskog razvoja opština i planovi regionalnog razvoja u potpunosti u skladu sa glavnom strategijom, koja postavlja jasne ciljeve i ima jedinstven pristup razvoju za sve opštine.

Kao rezultat toga, opštinski razvoj i urbano planiranje je ograničeno nedostatkom upravljanja imovinom. U nekim slučajevima, procedura za odobravanje ORP i URP je trajala godinama, što je rezultiralo promenama kao rezultat prepreka u upravljanju imovinom, pri čemu je veliki broj njih pod upravljanjem Kosovske agencije za privatizaciju, Agencije za šumarstvo i drugih

50 <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41463>

subjekata, kao što su Kosovska energetska korporacija (KEK) ili druga centralna preduzeća. Čini se da izazov, u smislu razvoja i urbanističkog planiranja, predstavljaju i nekretnine u komasaciji⁵¹, gde mnoge opštine nisu uspele da usklade ORP i URP sa potrebama izgradnje ili javne infrastrukture. Čak i u pogledu vršenja nadležnosti nad zaštitom životne sredine i nadzorom izgradnje, opštine su često ograničene zakonima o posebnim zaštićenim područjima, vodnim slivovima, kao i onim zaštićenim kao baština (kulturna, istorijska ili čak prirodna)⁵². U nedostatku nadležnosti, za ova područja, sama njihova eksploatacija utiče na ekonomski potencijal, slično kao i u pogledu kontrole građenja ili zaštite životne sredine, gde nemaju upravljačku nadležnost. Što se tiče lokalne zaštite životne sredine, upravljanje regionalnim deponijama, ali i rečnim slivovima, preuzele su opštine svojim mandatom.

Što se tiče razvoja i urbanizma, izgradnje, stanovanja, životne sredine i voda, inspekcije u ovoj oblasti ostale su nedovoljno regulisane i sa ozbiljnim problemima. Iz tog razloga, koncept dokument kojim se predlaže izrada posebnog zakona ima za cilj da ukloni nedostatke u postojećem inspeksijskom sistemu, koji ometa efikasno upravljanje ovim oblastima. Procenjuje se da postojeći zakonski okvir ima nedostatke u usklađenosti između centralne i lokalne inspekcije, stvarajući nesigurnost u nadležnostima i odgovornostima. U međuvremenu, inspektori nemaju nadležnosti za nadzor stanovanja i upravljanja zajedničkim zgradama, kao što je održavanje liftova i sprečavanje požara, što je kritično pitanje za urbana područja. Procenjuje se da je broj inspektora nedovoljan, a u mnogim opštinama, inspektori poput onih za životnu sredinu ili vode su potpuno odsutni, dok u nekim slučajevima jedan inspektor pokriva više oblasti, što značajno smanjuje efikasnost i kvalitet rada.

U skladu sa Zakonom o vodama Kosova, osnovana je Regionalna uprava za rečne slivove, dok se intervencije u cilju poboljšanja, sanacije i održavanja dobrog stanja voda sprovode u skladu sa planovima upravljanja rečnim slivovima, gde je Uprava odgovorna za pripremu ovog plana⁵³. U međuvremenu, na osnovu Zakona o otpadu, Vlada, podzakonskim aktom, utvrđuje uslove za upravljanje deponijama i licenciranje operatera deponije, procedure prihvatanja otpada, način kontrole aktivnosti, praćenje faza rada, procedure zatvaranja i brigu nakon zatvaranja deponije⁵⁴. Prilikom prikupljanja i transporta otpada, opština izrađuje planove za ovu oblast i u nadležna je za istu⁵⁵. Međutim, oni trenutno funkcionišu kao regionalna preduzeća za otpad, gde su opštine akcionari. Međutim, osnivanje lokalnih preduzeća ograničeno je Zakonom o javnim preduzećima⁵⁶, za šta je potrebno odobrenje odlukom vlade.

Takođe je utvrđeno da vodosnabdevanje obavljaju opštine; međutim, Zakon o regulisanju vodnih usluga⁵⁷ propisuje da je WSRA nadležan za regulisanje aktivnosti pružalaca usluga. U međuvremenu, upravljanje vodosnabdevanjem u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima data je Centralnim javnim preduzećima (regionalna vodovodna preduzeća), gde je 6 od 7 centralnih i samo je RPVS Bifurkacioni u lokalnom vlasništvu (opština Uroševac i opština Kačanik)⁵⁸, budući da u odborima direktora svakog regionalnog vodovodnog preduzeća, Vlada mora imenovati najmanje polovinu direktora od kandidata koje su predložile opštine⁵⁹. Slično se

51 https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Strategjia_per_Konsolidimin_e_Tokes_2010-2020.pdf

52 https://mmphi.rks-gov.net/MMPHIFolder/DivisionDocs/2022_938df61e-ed52-43fd-bb-bc-fe5b80645d1d.pdf

53 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8659>

54 https://kmdk-ks.org/wp-content/uploads/2023/10/Ligji_per_Mbeturina_Stojca_shqip_.pdf

55 Ibid.

56 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>

57 https://www.arru-rks.org/assets/cms/uploads/files/Legislacioni/Korniza%20Ligjore/AR-RU_2016_05-L-042%20sh.pdf

58 94817_Gap Analysis 5 competencies.pdf

59 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>

primenjuje i na regionalne kompanije za navodnjavanje. Uprkos tome, opštine su godišnje planirale i trošile iz svojih prihoda ulaganja u imovinu ovih preduzeća, kao što su vodovodne i kanalizacione mreže. U nekim slučajevima, opštine su ulagale i u kapacitete vodovodnih preduzeća, ali komunikacija sa regionalnim vodovodima u vezi preuzimanja upravljanja je odložila njihovo raspoređivanje.

U pogledu pružanja usluga, posebno u mreži i snabdevanju električnom energijom, opštine se suočavaju sa velikim izazovima koji otežavaju planiranje razvoja, ali i realizaciju projekata. Iz podataka Izveštaja revizije učinka - Kapitalni projekti Operatora sistema prenosa električne energije Kosova i Operatora tržišta (2015-2021), ističe se da je KOSTT izvršio analizu troškova i koristi (KBA)⁶⁰ i merenja energetske opterećenja u trafostanicama (TS) u kojima je izradio godišnje poslovne planove, gde su identifikovane potrebe za ulaganjem. Tamo su, između ostalih, predstavljena i četiri TS, koji se smatraju neophodnim projektima sa visokim prioritetom, s obzirom na činjenicu da se ove opštine brzo razvijaju u infrastrukturi, sa potencijalom za povećanje potrošnje energije i opterećenja. Ove SS su: Dragaš, Obilić, Mališevo i Kosovo Polje. TS Glogovac je završen pre ova četiri SS-a, koji su bili bolji u bodovanju. Međutim, prošlo je sedam godina od kada je identifikovana potreba za ulaganjem u Kosovo Polje, a ova TS još uvek nije izgrađena. Čini se da je isti slučaj i sa prioritetima i investicijama operatera distribucije (KEDS), gde iz fokus grupa i intervju sa opštinama⁶¹ se čini da nema usaglašavanja prioriteta, pa čak ni koordinacije u realizaciji kapitalnih investicija. Opštine navode da su mnogi kapitalni projekti odloženi kao rezultat nedostatka koordinacije i efikasnosti KEDS-a.

Što se tiče implementacije ORP-a, koordinacija i raspodela kapitalnih investicija sa centralnog nivoa ostaje izazov, zbog nedostatka jasnih kriterijuma za pravednu i uravnoteženu raspodelu investicija. Čak i u koncept dokumentu za Zakon o finansijama lokalne samouprave, naglašeno je da se značajan broj investicija sprovodi od centralnog do opštinskog nivoa; ovo je takođe zbog činjenice da veličina nekih kapitalnih investicija znači da opštine nisu u mogućnosti da ih pokriju. Međutim, pojedinačne odluke koje donose određena ministarstva stvaraju rizik od nesrazmernih ulaganja. Stoga je potrebno uspostaviti principe da se pri realizaciji projekata od centralnog do opštinskog nivoa to radi kroz jasne, poštene i transparentne kriterijume⁶². U međuvremenu, Nacrtom zakona o finansijama lokalne samouprave predviđeno je kreiranje granta za kapitalne investicije, prenošenje ovih sredstava opštinama i njihovo raspoređivanje prema definisanoj formuli, pri čemu je predloženo povećanje procenta izdvajanja po teritoriji, kako bi se odgovorilo na potrebe proširenja infrastrukture.

U međuvremenu, što se tiče **razvoja projekata**, radi dobijanja potpunije slike, analizirana su dva odvojena segmenta: razvoj kapitalnih projekata i razvojni projekti. Čak i u ovoj oblasti, koja je direktno povezana sa opštinskim nadležnostima, kao što su ekonomski razvoj, pružanje javnih usluga ili druge specifične opštinske oblasti, čini se da postoji nejasnoća i pravni vakuum kao i nedostatak konsolidovanih struktura.

Iako je u ZLS-u, u delokrugu naglašeno da ovaj zakon definiše pravni status opština, nadležnosti i opšta načela opštinskih finansija, organizaciju i funkcionisanje opštinskih organa, unutaropštinske odnose i međuopštinsku, prekograničnu saradnju i odnose između opšti-

60 Kancelarija za razvoj - bavi se potrebama izgradnje trafostanica napona 400KV, 220KV i 110KV, revitalizacijom postojećih trafostanica, zamenom transformatora i izgradnjom novih dalekovoda, prikazane su potrebe svake trafostanice. Parametri koji su uzeti kao osnova za procenu, osim što uključuju promenu gubitaka, troškova, blagostanja i socijalno-ekonomskih uticaja, uključuju i parametre sigurnosti snabdevanja i prenosnog kapaciteta mreže. U ovom slučaju, KOSTT analizira stanje nivoa opterećenja transformatora u svom vlasništvu i odlučuje o ulaganju.

61 Metodologija analize;

62 <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Koncept-Dokumenti-per-Financat-e-Pushtetit-Lokal.pdf>

na i centralne vlasti. Ograničenja se uglavnom odnose na činjenicu da su sektorski zakoni postavili ograničenja, kako u broju zaposlenih, tako i u vrednostima plaćanja, a često su i opštinske strukture određene posebnim zakonima ili propisima, kao što su službenici za socijalno stanovanje, službenici za registraciju preduzeća i mnoštvo specifičnih službenika. Kao rezultat, Zakon o platama u javnom sektoru⁶³, Zakon o uređenju i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija⁶⁴ i Zakon o javnim službenicima⁶⁵, sprečavaju opštine da izgrade strukture i nivoe plata u skladu sa svojim potrebama.

Kao rezultat ograničenja u broju i niskih plata određenih profila službenika kao što su (inženjeri u različitim oblastima, ili specijalisti za projektovanje razvojnih projekata), opštine su prinuđene da razvijaju dizajn kapitalnih i razvojnih projekata sa tim kadrovskim ograničenjima ili da ih ugovaraju preko specijalizovanih kompanija. U razvoju kapitalnih projekata, opštine su ometene nizom intervencija operatera (kao što su mreža, distribucija), regionalnih preduzeća ili agencija. To je zato što za svaki projekat kapitalne investicije moraju dobiti više dozvola ili odobrenja. Nadalje, ograničeni su i nedostatkom nacionalnih standarda za izgradnju i pružanje javnih usluga. U određenim oblastima izrada projekata postaje nemoguća zbog nedostatka administracije sa tim delovima, ili zbog zakonskih i proceduralnih ograničenja. Kao rezultat ograničenja u kapacitetu za planiranje i razvoj projekata, u nekim slučajevima iz fokus grupa sa opštinama i socijalnim revizijama, čini se da se investicije kao što su škole, ambulante ili druga infrastruktura često projektuju izvan procene potreba. Dakle, školski projekat velikog kapaciteta se projektuje u naselju ili selu sa malim brojem stanovnika. Kao rezultat, povećavaju se troškovi održavanja, ili se u nekim slučajevima objekat zatvara i postaje neupotrebljiv.

U procesu razvoja projekata, posebno velikih kapitalnih projekata, kao što su kolektori, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, deponije, kao rezultat prepreka koje nastaju od strane agencija i preduzeća koja upravljaju ovim područjima, opštine ne preduzimaju ni inicijative u ovim oblastima. U nedostatku posebne razvojne agencije i nepostojanju kriterijuma za raspodelu kapitalnih investicija od strane vlade, opštine ne uspevaju da projektuju u ovim oblastima, kao rezultat finansijskih ograničenja. U izradi projekata za apliciranje kod donatora ili razvojnih fondova, niska uključenost opština u nacionalno programiranje, nedostatak struktura na opštinskom nivou, značajno koče ovaj proces, a istovremeno se gube mogućnosti da se iskoriste IPA komponente, regionalni fondovi i donatori. Još jedna prepreka u vezi sa korišćenjem ovih sredstava nastaje jer kosovski budžetski sistem ne dozvoljava opštinama da dobiju dodatne neodređene grantove od donatora.

Plan za realizaciju godišnjih⁶⁶ Revizijskih preporuka zahteva od Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT) da obezbedi analizu kapaciteta za upravljanje kapitalnim projektima. Istovremeno, naglašena je potreba za jačanjem kontrole u planiranju i izvršenju budžeta kako bi se osigurao završetak projekata na vreme, kao i potreba da se tok novca uskladi sa planiranjem projekta kako bi se rešio nizak nivo finansijskog izvršenja. U međuvremenu, MFRT je, prema preporuci i akcionom planu, u budžetskim cirkularima postavio zahtev za budžetske organizacije (BO) da predloži kapitalnih projekata budu u skladu sa kriterijumima odabira.

Preporuke revizora takođe naglašavaju važnost analize kapaciteta za upravljanje projektima i jačanje kontrole. U međuvremenu, MFRT je tražio od BO da sa prioritetom planiraju otplatu ugovornih obaveza i da poštuju kriterijume za kapitalne projekte. Odeljenje za budžet je preko sistema PJI tražilo da projekti ispunjavaju relevantne kriterijume, a oni koji ih ne ispunjavaju da budu poslani u rezervu.

63 gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=68695

64 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684>

65 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=81430>

66 Godišnji finansijski izveštaj (2021)

U koncept dokumentu o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti,⁶⁷ u evidenciji problema se ističe: Ministarstvo zahteva da za svaki projekat postoji ugovor između pobjedničke opštine i donatora u svrhu korišćenja sredstava. Postoje grantovi koji su zasnovani na zaslugama i kao takvi, oni bi trebali biti dodatni grantovi koji nisu precizirani u smislu svrhe i tretirani slično kao budžetska podrška, gde fond ide u budžet opštine da bi se koristio za potrebe koje se smatraju važnim. Ovo je trenutno delimično i godišnje regulisano Zakonom o godišnjem budžetu.⁶⁸

Drugi problem u pogledu izrade projekata i memoranduma sa ministarstvima je povlačenje budžeta u narednim fiskalnim godinama. Kao rezultat toga, opštine potpisuju ugovore sa ekonomskim operaterima i u nedostatku sredstava planiranih od strane centralnog nivoa; sredstva se povlače iz opštinskih budžeta. Ovo često sprečava opštine da razvijaju projekte koji se odnose na centralno finansiranje. Kao rezultat toga, u koncept dokumentu za Zakon o upravljanju javnim finansijama⁶⁹, problemi uključuju nedostatak registracije višegodišnjih obaveza u sistemima planiranja budžeta i FIMSK za višegodišnje projekte (posebno za kapitalne projekte). Kada se kao dodatak/amandman preporučuje da Nacrt zakona sadrži obaveznu odredbu kojom se utvrđuje registracija budžetskih izdvajanja, obaveza i omogućava višegodišnje obaveze u budžetskim sistemima, ovo će stvoriti dodatnu sigurnost budžetskim organizacijama da pravovremeno i na adekvatan način planiraju višegodišnje ugovorne obaveze, izbegavajući povećanje obaveza.

Plan za implementaciju godišnjih preporuka takođe⁷⁰ naglašava potrebu za jačanjem analize kapaciteta i harmonizacije novčanih tokova. U međuvremenu, MFRT je kroz Budžetski cirkular podstakao BO da poštuju kriterijume za kapitalne projekte. Takođe, osmišljen je Program javnih investicija za evidentiranje višegodišnjih obaveza, sa ciljem poboljšanja upravljanja kapitalnim projektima.

Nadalje, sam razvoj projekata ostaje nejasan između ministarstava, kao rezultat preklapanja odgovornosti i delokruga. Iako je MŽSPPI nadležan za socijalno stanovanje i pristupačno stanovanje, često opštine ili druga resorna ministarstva, poput Ministarstva lokalne samouprave, regionalnog razvoja ili Ministarstva za povratak i zajednice, programiraju i razvijaju projekte u oblasti socijalnog stanovanja. Ovo često sprečava ministarstva i opštine da osmisle i razviju integrisane programe i projekte.

Kao rezultat problema u strateškom planiranju i razvoju projekata, **upravljanje ugovorima** takođe nosi srodne probleme. U ovoj kategoriji treba istaći da su dokazi o problemima u koncept dokumentu za Zakon o upravljanju javnim finansijama⁷¹ i odgovornosti, polazi od definisanja funkcija i zakonskih garancija u obavljanju poslova, kao i u slučaju glavnog finansijskog službenika (CFO), gde se ističe da postoje različite definicije funkcija finansijskih službenika u LMFP u odnosu na druge važeće zakone koji regulišu državnu upravu i javnu internu kontrolu finansija. U međuvremenu, što se tiče zakonskih garancija u vršenju funkcija, ističe se da postoji nedostatak adekvatne zaštite službenika za overu i finansijskih direktora te su u nacrtu zakona preporučene zakonske odredbe koje daju dodatne garancije službenicima za overu u vezi sa obavljanjem njihovih radnih obaveza.

Problem koji se godišnje identifikuje izveštajima revizora i jedan od naglasaka koji stvara osnovu za kvalifikovano mišljenje je pokretanje aktivnosti nabavke bez angažovanja sredstava. Iz tog razloga, u analizi problema u koncept dokumentu za ZUJFO, ističe se da ovi problemi nisu direktno pravna pitanja, već odgovornost službenika ugovornih organa u vezi sa im-

67 <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41410>

68 gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85052

69 Ibid.

70 Godišnji finansijski izveštaj (2022)

71 Ibid.

plementacijom zahteva ZUJFO, uključujući i pitanje pokretanja postupaka bez finansijskog pokrića. Iako Zakon o javnim nabavkama i ZUJFO zahtevaju da sredstva budu na raspolaganju nadležnim organima u trenutku pokretanja postupka nabavke, u praksi postoji mnogo problema. Često se dešavalo da se zahtevi upućuju formalno, a bez finansijskog pokrića. Ovo je posebno izraženo na opštinskom nivou. Među glavnim identifikovanim izazovima su: pokretanje postupaka nabavke bez obaveza ili sa delimičnim obavezama; poništenje postupaka nabavke jer je u toku procesa ugovorni organ premestio sredstva na drugi projekat, pa u nedostatku sredstava ugovorni organi opravdavaju poništenje postupka⁷².

Drugi izazov je stvaranje preduslova za digitalne usluge, uključujući modul za upravljanje ugovorima. Ono što je potrebno jeste da nacrt zakona sadrži odredbe koje omogućavaju ministarstvu i budžetskim organizacijama da pređu na procese pune digitalizacije, uključujući elektronske potpise i njihovu primenu u praksi. Kao što je predviđeno novom uredbom o javnim nabavkama (002/2024), koncept dokument takođe zahteva prevazilaženje integrisanog pitanja izgradnje kapaciteta u partnerstvu sa Kosovskim institutom za javnu upravu (KIJU).

Problem je takođe naglašen različitim propisima u ZUJFO, Zakonu o budžetu i podzakonskim aktima o klasifikaciji prema ekonomskim i funkcionalnim kategorijama. ZUJFO nema potpunu definiciju ekonomskih kategorija i tretman je delimičan (tekući troškovi i kapitalni troškovi). S druge strane, podzakonski akti za njegovu implementaciju su dali različite definicije u pogledu ekonomskih kategorija. Dok Administrativno uputstvo MF - br. 04/2019 o definiciji kapitalnih projekata i klasifikaciji troškova kapitalnih projekata, kapitalni projekat definiše kao „dugoročnu investiciju koja se koristi za izgradnju, povećanje ili poboljšanje imovine, prema kriterijumima navedenim u ovom administrativnom uputstvu. Štaviše, ovo administrativno uputstvo postavlja dodatna pravila za kapitalne i tekuće projektne rashode, kao i za imovinu i kapitalizaciju iste. Sa druge strane, Administrativno uputstvo br. 05/2008 o ekonomskoj klasifikaciji troškova bavi se kapitalnim izdacima gde su ove isplate definisane kao isplate za nabavku osnovnih sredstava, zaliha, zemljišta ili nematerijalne imovine. Takođe, prema ovom podzakonskom aktu, definicija kapitalnih rashoda uključuje i unilateralna plaćanja za potrebe primaoca u smislu sticanja te imovine.

Čak i u pogledu budžetskih rasprava, postoji dualitet između ZUJFO i Administrativnog uputstva o otvorenoj upravi u opštinama. Prema članu 61.2., ističe se da gradonačelnik opštine pre 1. septembra podnosi predlog budžeta, a Skupština opštine organizuje budžetske rasprave. Dok, administrativno uputstvo, u članu 31.3, naglašava da u procesu planiranja budžeta, gradonačelnik osniva radnu grupu za pripremu i sprovođenje budžetskih rasprava. Radnu grupu vodi resorna uprava za privredu i finansije. Čak i u koncept dokumentu za ZUJFO je naglašeno da ne postoji obaveza u okviru ZUJFO u vezi sa budžetskim raspravama u procesu pripreme predloga budžeta. A, potrebna je adekvatna regulativa na nivou odredaba Nacrta zakona, koja je neophodna da bi se stvorila trajna obaveza, i da bi se procesu budžetske rasprave dao pravni značaj.

Ne postoji jasan pravni osnov u ZUJFO u vezi sa delegiranjem troškova budžetskim organizacijama. Ministarstvo je delegiralo troškove ovim organizacijama podzakonskim aktima⁷³.

ZUJFO u članu 30 je uključio odredbe u vezi prilagođavanja budžetskih izdvajanja budžetskih organizacija, odnosno prenosa (preraspodele) budžetskih izdvajanja unutar iste budžetske organizacije i iste fiskalne godine. Međutim, postoje pravila/ograničenja koja osiguravaju da se preraspodele ne vrše bez opravdanja. Čak i unutar iste kategorije primenjena su ograničenja. Glavni razlozi za preraspodelu uključuju: promene prioriteta nakon usvajanja godišnjeg

⁷² gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85052

⁷³ Administrativno uputstvo br. 02/2009 o delegiranju rashoda budžetskih organizacija, dostupno na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7697>

budžeta; nedostatak odgovarajućih konsultacija unutar budžetskih organizacija; nedostatak pravilnog planiranja kapitalnih projekata; odobravanje projekata koji nisu jasni, uključujući situacije odobravanja novih projekata odlukom skupštinskih komisija, koji se u većini slučajeva osporavaju u procesu implementacije ili ostaju nerealizovani. Predlaže se da se ove odredbe preciziraju, naznačujući da se transferi primenjuju do nivoa potprograma, kao i da nema preklapanja u procentu dozvoljenih transfera⁷⁴.

Što se tiče **javnih nabavki**, identifikovani izazovi su upoređeni sa predloženim izmenama **Uredbe (002/2024) o javnim nabavkama** kao što su: pojašnjenje obaveza za dodelu sredstava i pokretanje postupaka; precizno određivanje roka za izradu plana upravljanja ugovorom; utvrđivanje vrednosti ugovora i po lotovima; utvrđivanje kazni tokom sprovođenja ugovora; izmene ugovora - pojašnjenje obaveza za odobrenje od strane NKR; pojašnjenje žalbenih taksi; pojašnjenje procedure za plan upravljanja ugovorom preko platforme e-nabavke između ugovornog organa i ekonomskog operatera.

Podela nadležnosti i međuzavisnost između opština i centralne vlade.

Opštinske nadležnosti, kako je definisano u ZLS, obuhvataju širok spektar odgovornosti. Međutim, vršenje ovih nadležnosti je često ograničeno intervencijama ministarstava, centralnih agencija i javnih preduzeća kroz sektorske zakone, menadžment, strukture ili službe.

U kontekstu **strateškog planiranja**, opštine se suočavaju sa značajnim ograničenjima zbog njihove zavisnosti od centralnih institucija. Važni planovi kao što su ORP i PUR se često odobravaju sa značajnim kašnjenjima zbog nedostatka koordinacije između ministarstava, agencija i opština. Uprkos napretku u oblasti planiranja lokalnog ekonomskog razvoja, od osnivanja Odeljenja za lokalni ekonomski razvoj u MALS-u, izrade strategije lokalnog ekonomskog razvoja (2019-2023) i nacionalnog programa lokalnog ekonomskog razvoja 2030, mnoge sektorske politike i dalje se sprovode bez međuvladine koordinacije i sa opštinama. Štaviše, kao rezultat potrebe za multisektorskim (međuresornim) pravnim pregledom, često se nude različita mišljenja o datom pitanju. Već neko vreme postoji međuresorna grupa za reviziju odluka, akata, uredbi, planova i opštinskih strateških dokumenata.

Trenutno, MALS prosleđuje odluke, uredbe, planove i opštinske strateške dokumente koji ne spadaju u njen delokrug delovanja resornim ministarstvima na razmatranje. Kao rezultat toga, često nastaju kontradiktornosti u tretmanu između ministarstava za isto pitanje, ili sam slučaj, u zavisnosti od tumačenja službenika. Istovremeno, recenzije premašuju zakonom utvrđene rokove kao rezultat dugog niza pregleda i posledično izazivaju besmislena kašnjenja. Ovo je zbog činjenice da ne postoji okvir (dokument) za pravnu reviziju po predmetima, čime bi se izbegli različiti tretmani za iste slučajeve, a u isto vreme bi se pomoglo opštinama u postupanju sa aktom. Da bi se ovo izbeglo, ovo odeljenje, u slučajevima izrade opštinskih strategija za ekonomski razvoj, izradilo je smernice koje istovremeno pomažu opštinama kao strukturi u njihovoj izradi, a sa druge strane omogućava ovom odeljenju da proceni primenjujući objektivniji pristup.

Kao rezultat toga, ostaje veliki broj akata, propisa i strateških dokumenata koji nisu u skladu sa zakonima na snazi. Izveštaj o proceni zakonitosti opštinskih akata (2022) pokazuje da od 1106 akata pregledanih od strane MALS-a, njih 68 je vraćeno na razmatranje ili 6,14% njih. U međuvremenu, od 1194 akta koje su revidirala resorna ministarstva, 119 se smatra nezakoni-

⁷⁴ gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85052

tim, ili njih 9,21%. Priroda prekršaja uključuje i izradu opštinskih planova razvoja, donošenje propisa o porezima, kaznama i tarifama, odluke o odobravanju zonskih bonusa i planova upravljanja otpadom⁷⁵.

U mnogim slučajevima, same opštine nisu jasne u pogledu procesa javnih konsultacija za akte, posebno u razumevanju podele uloga između izvršne vlasti i skupštine opštine. Iako zakon predviđa da Skupština opštine ne može delegirati usvajanje akata, uredbi i statuta, odluke o njihovom stavljanju na javnu raspravu često donosi opštinska izvršna vlast.

Slični problemi su se pojavili u javnim konsultacijama u vezi sa drugim dokumentima koji su u nadležnosti skupština opština. Iz fokus grupa sa opštinama, pokazalo se da mandat koji vodi proces konsultacija akata usvojenih od strane skupština opština takođe ostaje problematičan, gde je u nekim slučajevima postojala neizvesnost u vezi sa procedurom javnog razmatranja ORP. U nekim opštinama, ove odluke su doneli dotični gradonačelnici ili direktori, a u drugima odlukom skupština opština. Iako u Administrativnom uputstvu o procedurama organa za prostorno planiranje i principima i postupcima učešća javnosti u prostornom planiranju⁷⁶, u članu 7. Javni pregled, tačka 2., ističe se da odluke o javnom razmatranju nacrtu prostorno-planskih dokumenata na lokalnom nivou donose skupštine opština.

Nadalje, sektorski zakoni nameću ograničenja na zaštićena područja životne sredine i kulture, direktno utičući na sposobnost opština da planiraju urbani i ekonomski razvoj. Na primer, imovina kojom upravlja KAP, Agencija za šume ili čak imovina pod konsolidacijom zemljišta često postaju prepreke za planiranje i sprovođenje opštinskih planova i strategija. Negativno su pogođeni i operateri električne mreže i distribucije, regionalna vodovodna preduzeća i druge vladine agencije, posebno u određivanju prioriteta i implementaciji opštinskih projekata.

Nedostatak koordinacije sa resornim ministarstvima, neselektivna raspodela investicija i nejasnoća funkcija između ministarstava, čine da opštine oklevaju u planiranju važnih investicionih projekata. Kao rezultat toga, opštine izjavljuju da se nalaze između dva izbora kada je u pitanju definisanje strateških ciljeva i akcija: učiniti ih ambicioznim, ali međuzavisnim i uslovljenim, ili ih prilagoditi već projektovanim projekcijama, kao što su projekti planirani u Srednjoročnom budžetskom okviru (MTBF). Ovo je takođe zbog činjenice da je ispunjenje opštinskih strategija deo procene opštinskog učinka⁷⁷.

U procesu analize konstatovano je da uprkos komunikacijama sa resornim ministarstvima⁷⁸, za pružanje informacija o fazi u kojoj su ORP (*izrađeni, u obradi ili implementaciji izvan vremenskog perioda*), ovi podaci nisu dobijeni. Ovo ukazuje da postoji nedostatak sistema i jedinice odgovorne za sistematsko praćenje izrade, implementacije i evaluacije opštinskih strateških dokumenata.

U vršenju svojih **ovlašćenja za razvoj projekata**, opštine se suočavaju sa snažnom međuzavisnošću sa centralnim institucijama, agencijama, preduzećima i operaterima. Ova međuzavisnost često postaje prepreka, odlažući ili blokirajući realizaciju kapitalnih i razvojnih projekata. Na primer, projekti koji se odnose na energetske mreže često kasne zbog ograničenja koja proizilaze iz neusklađenosti planova operatera kao što su KOSTT i KEDS. Ulaganja u vodovodne i kanalizacione sisteme takođe nailaze na slične prepreke, jer regionalna preduzeća za vodosnabdevanje imaju kontrolu nad glavnim mrežama, dok opštine ostaju odgovorne za lokalne investicije bez pune nadležnosti da njima upravljaju.

75 [Legality-assessment-report-2022-020-424-2023.pdf](#)

76 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10226>

77 Pitanje koje su pokrenule opštine u fokus grupi;

78 Ministarstvo lokalne uprave i Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture;

Konkretni primer je kašnjenje u priključenju završenih projekata na elektro ili vodovodnu mrežu, gde regionalni operateri često ne daju prioritet zahtevima opština. Ova situacija negativno utiče na implementaciju projekata važnih za zajednicu, kao što su škole, bolnice ili javna infrastruktura, i ozbiljno podriva sposobnost opština da pružaju održive usluge. Štaviše, centralne intervencije u određivanju prioriteta ulaganja često stvaraju neravnoteže u raspodeli sredstava, dajući prednost nekim opštinama u odnosu na druge bez jasne objektivne osnove. Ovo posebno ostaje problematično kada je u pitanju planiranje velikih kapitalnih projekata ili razvojnih projekata, kao što je to u slučaju projekata koji se odnose na postrojenja, kolektore otpadnih voda, vodosnabdevanje i energetske mreže. I, takođe, za turistička područja, sportska područja i industrijske/ekonomske zone, gde opštine generalno nisu dovoljno uključene u procese planiranja ili programiranja za aplikacije za razvojna sredstva.

U oblasti **upravljanja ugovorima**, na autonomiju opština značajno utiče njihova zavisnost od centralnog finansiranja i zakonska ograničenja. ZLS, o pravnom statusu opštine, utvrdio je da: Kao pravno lice, svaka opština ima ovlašćenja, između ostalog, da: a) tuži i bude tužena pred sudom; b) poseduje i upravlja imovinom; c) može biti vlasnik ili suvlasnik bilo koje kompanije koja je u interesu opštine u odnosu na građane; d) zaključuje ugovore; e) zapošljava osoblje; i f) bavi se drugim aktivnostima koje su neophodne za realizaciju odgovornosti.

Međutim, ministarstva kroz sektorske zakone često nameću ograničenja u vršenju ovih ovlašćenja. Kao i u slučajevima kada se radi o ograničenjima upravljanja imovinom, vlasništvom ili suvlasništvom u preduzećima od opštinskog interesa, zaključivanju ugovora i zapošljavanju osoblja. ZUJFO postavlja stroga pravila za korišćenje sredstava i ispunjavanje finansijskih obaveza. Slično, Zakon o javnim nabavkama uzrokuje poteškoće opštinama u pogledu procedura, rokova, žalbi i pregleda. Kao rezultat kašnjenja u izboru odbora TRN-a, veliki broj žalbi je ostao nepregledan, što je uzrokovalo kašnjenja u ugovaranju, implementaciji projekata i, posledično, neefikasnoj upotrebi finansijskih sredstava.

Veliki izazov koji se pojavio poslednjih godina kao rezultat obaveza preuzetih od strane centralnog nivoa za opštinske nadležnosti odnosi se na sektorske kolektivne ugovore (obrazovanje i zdravstvo), gde se kao rezultat neispunjavanja obaveza, kroz sudske sporove dobijaju predmeti i naplaćuju sredstva iz opštinskih budžeta. Kao rezultat toga, mnoge opštine su ostale bez finansiranja za ugovore o kapitalnim projektima ili u nekim slučajevima čak i sa blokiranim računima. Ovo će proizvesti lančane efekte, uključujući kazne za zakasnela plaćanja za kapitalne projekte, iz izvršnih radnji ili sudskih odluka. Drugi važan aspekt je nedostatak tehničkih i administrativnih kapaciteta u opštinama, što često dovodi do zavisnosti od eksternih ekonomskih operatera u dizajniranju i implementaciji projekata. Kao rezultat ograničenja koja optimizuju nadzor u dizajniranju projekata, u mnogim slučajevima se uočavaju nedostaci na određenim pozicijama u realizaciji projekata. Ovo značajno komplikuje upravljanje prisiljavanjem izmena ugovora.

Nadalje, procesi nabavke su često komplikovani i ograničeni nedostatkom standardizacije i digitalizacije, što otežava efikasnu implementaciju projekata. Ovo se čak odnosi i na sam sistem upravljanja ugovorima u platformi e-nabavke, gde su u nekim slučajevima menadžeri ugovora imali ograničen pristup i poteškoće u upravljanju ugovorima ili nadgledanju završetka ugovora. Ovo postaje još veći izazov kada je u pitanju komunikacija sa ekonomskim operaterima, koji u većini slučajeva nemaju konsolidovane administrativne i finansijske usluge, posebno digitalne.

Značajna poteškoća takođe ima veze sa strukturnim i pravnim kontekstom. Za razliku od ministarstava i agencija u kojima stalni sekretari, odnosno glavni izvršni službenici, služe kao glavni administrativni službenici (GAS), u slučaju opštine, ovu funkciju obavlja gradonačelnik. Povrh ovih ograničenja, gradonačelnik/glavni administrativni službenik, iako imenuje ru-

kovodioca ugovora i supervizora na zahtev jedinice/direkcije, on/ona nema uvid u probleme/izazove u implementaciji ugovora u realnom vremenu. Iz tog razloga ispada da je broj izmena ugovora, bez odobrenja GAS, u opštinama veći nego u ministarstvima ili agencijama.

Kao rezultat **upravljanja ugovorima**, kašnjenja plaćanja stvaraju velike probleme. Analiza zakonodavstva je istakla pravni vakuum u vezi sa delegiranjem troškova od strane budžetskih organizacija (BO). Često, kao rezultat preopterećenja trezora ili vraćanja predmeta na završetak, opštine propuštaju rokove za plaćanje. U međuvremenu, kada je u pitanju registracija nefinansijske imovine, kapitalnih i nekapitalnih investicija (ispod 1000 evra), oni često izazivaju zabunu i neizvesnost. Kao rezultat toga, često se vidi precenjenost ili potcenjivanje. Ovo je takođe zbog činjenice da je većina kapitalnih projekata evidentirana kao ukupna (isporučena po principu ključ u ruke), dok je značajan broj imovine ispod 1000 evra.

4.3. Ograničenja kapaciteta

Za procenu opštinskih kapaciteta, fokusirali smo se na tri nivoa: i. unutarinstitucionalna koordinacija; ii. kapacitet u brojevima prema oblastima analize i iii. kombinacija brojeva - potpisani ugovori. Pozivajući se na ZLS, opština ima dva organa (Skupštinu opštine i gradonačelnika). Opštinska uprava je organizovana u direkcije, kako je regulisano opštinskim statutima. U međuvremenu, funkcionisanje Opštinske uprave zasniva se na zakonima koji regulišu ovu oblast.

Skupština opštine, po zakonu je najviši organ u opštini. Međutim, kao rezultat nekoliko faktora počevši od institucionalne izgradnje, nadležnosti koje su zakonom pripisane, pa čak i njihova delegiranja gradonačelniku, u kombinaciji sa nedostatkom kapaciteta, postoje poteškoće u vršenju funkcije kreiranja politike, odlučivanja i nadzora nad izvršnom vlašću. Štaviše, na to utiče i veliki broj odbornika u skupštinama opština izabranih za prvi mandat, na izborima 2021. godine, gde prema Analizi: Pregled sastava skupština opština⁷⁹, čini se da preko 60% članova skupština opština ima ovaj mandat kao prvi u reprezentaciji. Ovo postaje još problematičnije, jer je ovaj mandat imao zadatak da izradi i odobri ORP kao rezultat perioda kada je većina prethodnih istekla. To se ogleda u najmanje tri dimenzije: prvo, u izradi propisa, planova i strateških dokumenata; drugo u efikasnom nadzoru opštinske izvršne vlasti i treće, u uključivanju građana u procese donošenja odluka.

Na osnovu izrade strateških akata i dokumenata, čini se da čak i same opštine imaju nejasnoće u vezi sa procesom javnih konsultacija, posebno u razumevanju podele uloga između izvršne vlasti i skupštine opštine. Iako je ZLS utvrdio da Skupština opštine ne može delegirati usvajanje akata, uredbi i statuta, često odluke o njihovom stavljanju na javnu raspravu donosi opštinska izvršna vlast. Iz fokus grupa sa opštinama, otkriveno je da mandat ko vodi proces konsultacija akata usvojenih od strane skupština opština takođe ostaje problematičan, gde je u nekim slučajevima postojala neizvesnost u vezi sa procedurom javnog razmatranja ORP. U nekim opštinama ove odluke su doneli dotični gradonačelnici ili direktori, a u drugim odlukom skupština opština. Iako u Administrativnom uputstvu o odgovornostima organa za prostorno planiranje, kao i principima i procedurama za učešće javnosti u prostornom planiranju⁸⁰, u članu 7. Javni uvid, tačka 2., navodi se da odluke za javni uvid u nacрте prostorno-planskih dokumenata na lokalnom nivou donose skupštine opština.

79 <https://www.klgi-ks.com/wp-content/uploads/2022/12/Hulumtimi-Pascyrimi-i-perberjes-se-Ku-vendeve-Komunale.pdf>

80 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10226>

Pozivajući se na to, u oblasti planiranja, Administrativno uputstvo o odeljcima i osnovnim i zahtevima za izradu, sprovođenje i praćenje plana razvoja opštine, u pogledu praćenja sprovođenja, poziva se na Zakon o prostornom planiranju, član 10. Nadležnosti Skupštine opštine u prostornom planiranju, tačka 3. Skupština opštine godišnje razmatra Izveštaj o praćenju realizacije ciljeva i zadataka navedenih u ORP i Zonskoj mapi opštine, kao i detaljne regulaci-one planove koje pripremaju sektorski direktori opštine. Ovo važi i u slučajevima kada se traži otkazivanje ili odlaganje bilo koje aktivnosti iz Akcionog plana ORP, što se može uraditi samo uz saglasnost Skupštine opštine. Međutim, ne postoji praksa da je Skupština opštine prihvatila zahteve za poništenje, odlaganje rokova ili pregledala izveštaje o praćenju implementacije ciljeva i zadataka navedenih u ORP-u.

Čak i u pogledu odobravanja godišnjih budžeta iz člana 61.2. ZUJFO, Skupštine opština, nakon prihvatanja opštinskog budžeta 1. septembra, održavaju budžetske rasprave. Međutim, iz Analize budžetskog procesa (2023) proizilazi da je od 20 opština koje su objavile izveštaje, samo 5 procesa vodio predsedavajući Skupštine, odnosno Kancelarija Skupštine opštine, u 5 slučajeva sastanak su vodili direktori finansija, u 6 slučajeva radna grupa, u 1 slučaju i nema detalja u za 3 konsultacije. Međutim, treba napomenuti da u većini slučajeva gde je postojala radna grupa nije bilo uključenja članova skupština opština⁸¹.

Što se tiče projekata predloženih za odobrenje od strane izvršne vlasti opštine, pozivajući se na Administrativno uputstvo o kriterijumima odabira i prioritizaciji kapitalnih projekata, u članu 4, Proces razmatranja i ocenjivanja predloga kapitalnih projekata od strane budžetske organizacije, u tački 8, naglašava se da: svaki projekat predložen od strane Opštine mora imati priložen kriterijum za procenu prema kriterijumu ovog Administrativnog uputstva. Međutim, od 10 opština u kojima je pronađen radni materijal za sednicu skupština opština, za usvajanje godišnjeg budžeta, samo 1 opština je priložila dodata⁸². Takođe u Izveštaju o učinku opštine, u oblasti 10, Opštinska odgovornost, čini se da rasprava o izveštaju eksternog revizora i akcionom planu ima nizak procenat od 60,29%, dok tromesečni budžetski izveštaji Skupštine opštine imaju veći procenat od 72,79%⁸³.

Kao rezultat toga, ostaje veliki broj akata, propisa i strateških dokumenata koji nisu u skladu sa zakonima na snazi. Izveštaj o proceni zakonitosti opštinskih akata (2022) pokazuje da od 1106 akata pregledanih od strane MALS-a, njih 68 je vraćeno na razmatranje ili 6,14% njih. U međuvremenu, od 1194 akta koje su revidirala resorna ministarstva, 119 se smatra nezakonitim, ili njih 9,21%. Priroda prekršaja uključuje i izradu ORP-a, donošenje propisa o porezima, kaznama i tarifama, odluke o odobravanju zonskih bonusa i planova upravljanja otpadom⁸⁴.

Gradonačelnik, kao izvršni rukovodilac, ima koncentrisana ovlašćenja, uključujući imenovanje direktora opštinskih odeljenja i upravljanje administracijom. Uloga gradonačelnika, u nedostatku izvršne strukture, a istovremeno je i GAS, meša političke i administrativne funkcije, što negativno utiče na jasno funkcionalno razdvajanje i kontrolu nad administracijom. Za razliku od ministarstava ili agencija, gde ovu funkciju obavljaju stalni sekretari ili izvršni direktori, kratka linija i nejasna podela funkcija stvara se i imenovanjem direktora odeljenja, koji direktno vode opštinske sektore. Zakon ne predviđa posebne kriterijume ili kvalifikacije za imenovanje. Direktori, koji su imenovani (kao deo gradonačelnikovog tima), dolaze i odlaze sa svojim (gradonačelnikovim) mandatom ili tokom mandata. Kao rezultat toga, institucionalno pamćenje je oslabljeno i reflektuje se ograničeni nivo moći donošenja odluka.

81 <https://www.klgi-ks.com/wp-content/uploads/2023/04/Analiza-e-Procese-e-Buxhetore-Komunale-2023.pdf>

82 <https://www.klgi-ks.com/wp-content/uploads/2023/04/Analiza-e-Procese-e-Buxhetore-Komunale-2023.pdf>

83 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/07/Raporti-performances-Komunale-2023-final-18.07.2024.pdf>

84 [Legality-assessment-report-2022-020-424-2023.pdf](#)

Dok se procenjuje da skupštine opština imaju niske kapacitete za izradu i nadzor strateških dokumenata, kapaciteti izvršne vlasti za implementaciju, praćenje i izveštavanje u nekoliko oblasti kao što su: prostorno planiranje, ekonomski razvoj, odgovornost opština, javni prevoz, javne službe izgleda da imaju nezadovoljavajuće rezultate. U Izveštaju o učinku opštine za 2023. godinu, čini se da je samo 50,72% teritorije opštine pokriveno detaljnim regulacionim planovima, što je, za razliku od prethodne godine, povećanje od 24,3%. Čak i u pogledu pregleda zgrada za koje su izdate građevinske dozvole, čini se da je stopa pokrivenosti 77,49%.

U međuvremenu, u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, čini se da su planovi lokalnog ekonomskog razvoja ispunjeni u obimu od 56,75%. U ovoj oblasti, indikator sa najvećim ostvarenjem je objavljivanje spiska opštinske imovine u upotrebi sa 82,35%, ažuriranje registra poreza na imovinu sa 71,97%, praćeno naplatom faktura poreza na imovinu sa 47,23%. U međuvremenu, najniži nivo je realizacija plana lokalnog ekonomskog razvoja sa 25,47%.

Čak i u oblasti 3 – Opštinska odgovornost, čini se da su postignuća niska. Konkretno, nivo primene preporuka Nacionalne kancelarije za reviziju ima najniže ostvarenje od 46,05%, nivo izvršenih isplata u zakonskom roku od 30 dana sa 73,94% i nivo realizacije plana nabavki sa 89,50%. Dok, u pogledu obezbeđivanja odgovornosti i poštovanja zakonskih rokova u procesima Skupštine opštine, čini se da su sednice Skupštine opštine uz učešće predsednika opštine zabeležile uspehe sa 69,20%, diskusija izveštaja spoljnog revizora i akcionog plana sa 60,29%; rasprava o tromesečnim budžetskim izveštajima od strane Skupštine opštine sa 72,79% i blagovremeno usvajanje predloga godišnjeg budžeta opštine sa 75,29%.

U oblasti 10 – Javni prevoz, realizacija opštinskog plana lokalnog javnog prevoza ostvarena je za samo 12,54%, što pokazuje najniže ostvarenje među oblastima opštinskog učinka, dok se čini da je samo 65% naselja uključeno u lokalni javni prevoz. Dok u oblasti 11 – Javne usluge, realizacija plana izgradnje i održavanja vodovoda ima najmanji rezultat od 35,29%, dok je nešto već realizacija plana izgradnje i održavanja kanalizacije sa 41,92%, a realizacija opštinskog plana upravljanja otpadom dostigla je 49,12%. Ovo su samo neke od oblasti i pokazatelja koji otkrivaju probleme, ozbiljna ograničenja, ali i nezadovoljavajuća postignuća u radu opština.

Opštinske uprave odražavaju kontekst političkih, ekonomskih i institucionalnih promena. Ozbiljan problem ostaje nejasna definicija zadataka i odgovornosti, u kombinaciji sa direktnim vođstvom političkih direktora, što njihov rad čini problematičnim. Drugi problem se odnosi i na definisanje zadataka, odnosno zahteva za određene službenike koji proizilaze iz zakonskih zahteva, odnosno resornih ministarstava, kao što su službenici za socijalno stanovanje, opštinski službenici za rad, službenici za evropske integracije i mnoge druge funkcije i zadaci.

Visina plata, za razliku od centralnog nivoa za ista ili slična radna mesta, prema Zakonu o platama⁸⁵, je uticalo na smanjenje motivacije među službenicima na lokalnom nivou. To se uglavnom ogleda u specijalizovanim uslugama, kao što su one iz oblasti informacionih tehnologija (IT), inženjeringa ili specijalista u određenim oblastima. Izmene i dopune Zakona o javnim službenicima⁸⁶, gde rukovodeća mesta nižeg i srednjeg nivoa izabrana nakon odobrenja mogu doći izvan sistema, kao i izvan civilne službe, dodatno povećavaju visoku kontrolu i slabe profesionalni nivo u opštinama. Stoga, nivo plata, u kombinaciji sa brojem osoblja i često ograničenim mogućnostima za obuku, gura administraciju da nije dovoljno motivisana da efikasno obavlja svoje zadatke. Konkretno, problem ostaje na srednjem i višem nivou, odnosno onima čiji su zadaci planiranje, razvoj i praćenje opštinskih politika, projekata ili finansiranja.

85 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=68695>

86 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=68695>

U okviru mera za izgradnju kadrovskih kapaciteta, u (29) opština izrađen je program obuke za 2023. godinu⁸⁷, dok u 10 opština još nije izrađen. Prema Godišnjem izveštaju Regulatorne komisije za javne nabavke za 2023⁸⁸, što se tiče obuke za upravljanje ugovorima i evaluaciju učinka, ukupno je uključeno 426 službenika iz 23 ugovorna tela. Međutim, sa lokalnog nivoa uključena je samo opština Uroševac, dok je na nivou lokalnih i regionalnih javnih preduzeća Centralna kuhinja, Urban Saobraćaj dd, RPVS Pastrimi, NH Ibër-Lepenc, RKO „Hidroregjioni Jugor“.

Da bi se omogućio bliži pristup oblastima analize, podaci su izdvojeni u četiri sektora: finansije i budžet; nabavke; urbanističko planiranje i životna sredina; i ekonomski razvoj. Dok, iz procene broja zaposlenih prema tabeli budžeta za 2024. godinu⁸⁹, proizilazi da je najveći broj službenika iz ovih oblasti oni iz budžeta i finansija, sa ukupno 752 službenika. Svaka opština je imenovala posebne službenike u ovoj oblasti, što je takođe rezultat strogih zahteva koji proizilaze iz ZUJFO.

U javnim nabavkama samo 14 od 38 opština ih ima izdvojene kao posebne kancelarije, ostale su u okviru kabineta gradonačelnika ili uprave. U ovih 14 opština, broj potpisanih ugovora je proporcionalan broju službenika i ukupan prosek je 28,80 po službeniku. Najveći broj je u: Peći, 44,25 po službeniku, zatim Istoku sa 37,75 i Uroševcu 34,20. U međuvremenu, najmanji broj je u: Južnoj Mitrovici sa 2,5, Klokotu 9 i Gnjilanu 11,25.

Dok, u oblasti urbanizma i životne sredine, 37 od 38 opština ima planirane službenike, sa ukupno 350. Što se tiče lokalne infrastrukture, 35 od 38 opština ima planirano osoblje, sa ukupno 490 službenika. U odnosu broja službenika putne/javne infrastrukture i urbanističkog planiranja i životne sredine, sa brojem potpisanih ugovora, ispada da je prosek službenika, za upravljanje ugovorima, najveći u opštini Klina sa 21,57, a zatim Dragaš sa 15,2 i Štimlje 53.9. U međuvremenu, ispostavilo se da je najniži procenat upravljanja ugovorima izračunat na osnovu broja službenika 0,6% u Zubinom Potoku, 0,83% u Zvečanu i 0,62% u Severnoj Mitrovici. Da to stavimo u kontekst, velike opštine kao što je Priština imaju ovaj prosek od 3,07%, Prizren 8,33%, Peć 6,80%, Uroševac 6,84%, Gnjilane 4,09%, Južna Mitrovica 6,45% i Đakovica 6,35%.

U međuvremenu, u ekonomskom razvoju, 28 od 38 opština ima planirane službenike, odnosno ukupno 212 službenika. Iz podataka dobijenih od Informativnih kancelarija u 28 opština, proizilazi da nijedna nije osnovala tim ili posebnu kancelariju za izradu razvojnih projekata. Dok su 2 opštine u procesu. U većini slučajeva, službenici su angažovani u direkcijama za urbanizam, ekonomski razvoj i kabinetu gradonačelnika. U 2 opštine jedna je ranije imala strukturu, ali trenutno nije funkcionalna, a jedna ima tim, ali koji funkcioniše u okviru ekonomskog razvoja, poznat kao Kancelarija za investicije i podršku biznisu (KIPB).

87 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/08/Raporti-per-permbushjen-e-obligimeve-te-komunave-nga-Agjenda-Evropiane-Janar-Qershore-2024.pdf>

88 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Raportet%20Vjetore/shq/Raportet%20Vjetore%202023.pdf>

89 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85052>



5. Dokazi i podaci

Povezivanje projekata sa opštinskim strateškim dokumentima

Pozivajući se na podatke iz (9) opština⁹⁰ odabranih kao uzorak za analizu, ispada da su: 3 opštine (Obilić, Orahovac, Glogovac) izradile ORP, 4 opštine (Vučitrn, Kosovo Polje, Mamuša, Ranilug) ih nisu izradili, 1 opština (Junik) izveštava da ima ORP odobren od strane MŽSPPI-a, ali je potrebna dodatna rasprava, zakazana za 10.12.2024. Dok je opština Lipljan izvestila da čekaju odobrenje od MŽSPPI-a više od godinu dana, iako je skupština opštine odobrila ORP. Što se tiče PUR-a, 8 od 9 opština ga je integrisalo u ORP, dok jedna opština (Ranilug) uopšte nema PUR. Što se tiče procena implementacije, izveštaj nije dostavljen.

Što se tiče strategija lokalnog ekonomskog razvoja (SLED): 3 opštine (Obilić, Orahovac, Glogovac) su ih odobrile, 5 opština (Ranilug, Vučitrn, Junik, Kosovo Polje, Mamuša) su ih usvojile. Slično, opština Lipljan je usvojila strategiju u skupštini opštine, ali čeka potvrdu o zakonitosti od MALS-a.

Tabela opštinskih planova i strategija

Opština	Opštinski razvojni plan (ORP)	Strategije lokalnog ekonomskog razvoja (SLED)	Urbanistički plan razvoja (PUR)
Obilić	Izrađen	Usvojena	Integrisan u ORP
Orahovac	Izrađen	Usvojena	Integrisan u ORP
Glogovac	Izrađen	Usvojena	Integrisan u ORP
Vučitrn	Nije izrađen	Nije usvojena	Integrisan u ORP
Kosovo Polje	Nije izrađen	Nije usvojena	Integrisan u ORP
Mamuša	Nije izrađen	Nije usvojena	Integrisan u ORP
Ranilug	Nije izrađen	Nije usvojena	PUR uopšte ne postoji.
Junik	Odobreno (delimično) od strane MŽSPPI-a	Nije usvojena	Integrisan u ORP
Lipljan	Odobreno od strane Skupštine, čeka se odobrenje od MŽSPPI-a	Čeka na usvajanje	Integrisan u ORP

90 Glogovac, Kosovo Polje, Lipljan, Obilić, Vučitrn, Orahovac, Junik, Ranilug, Mamuša

5.1. Učinak u lokalnom ekonomskom razvoju

Na osnovu ocene izveštaja, poput izveštaja o učinku za 2023. godinu, pokazuje se da je oblast planiranja ekonomskog razvoja i dalje na niskom nivou, 56,75%. Najveće dostignuće u ovoj oblasti obeležava priprema i objavljivanje liste opštinske imovine planirane za korišćenje od 82,35%, zatim sledi nivo ažuriranja registra poreza na imovinu od 71,79%, dok je nivo naplate poreza na imovinu 47,23%, a ORP ostaje na najnižem nivou⁹¹.

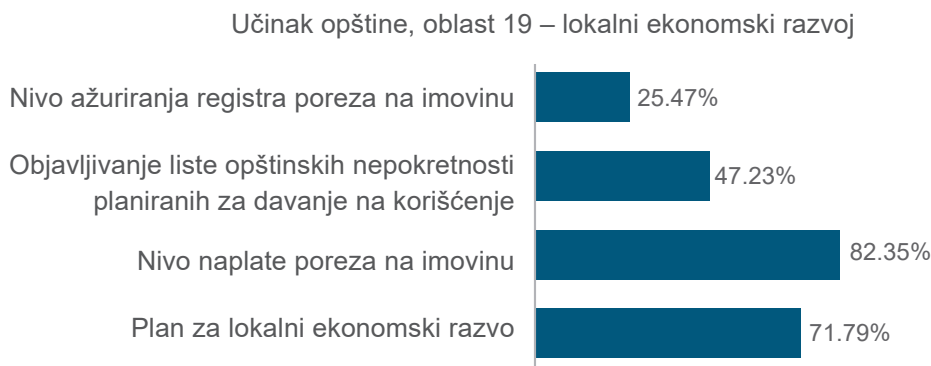
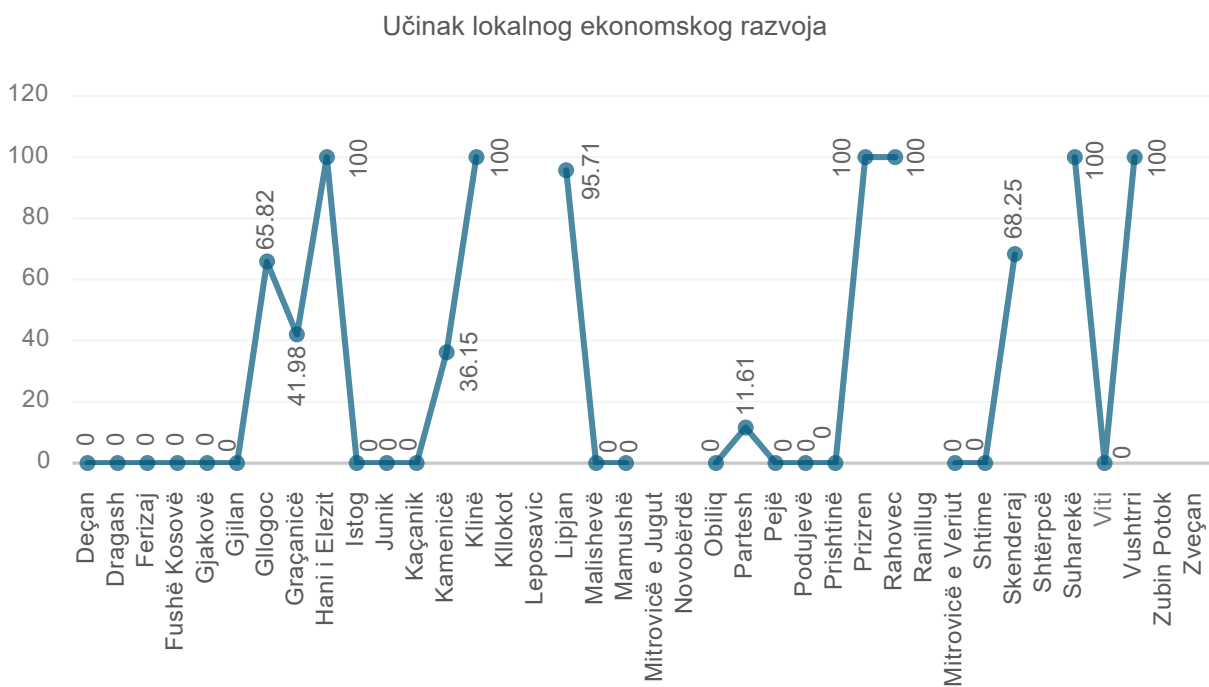


Tabela učinka po opštinama u implementaciji ORP



91 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/01/Raporti-i-Performances-se-Komune-janar-Dhjetor-2022.pdf>

5.2. Investicije na centralnom nivou u opštinama

Pozivajući se na analizu GAP instituta, Kapitalni projekti ministarstava: Da li kapitalne investicije treba centralizovati pod jednim ministarstvom? U planiranju kapitalnih investicija⁹², ispada da je od približno 3,2 milijarde evra budžeta za 2023. planirano da centralne i nezavisne institucije upravljaju sa 2,5 milijardi evra, odnosno 79% budžeta; dok je planirano da opštine upravljaju sa oko 660,3 miliona evra, ili 21% budžeta¹. U odnosu na 2022. godinu, u 2023. godini ukupan budžet je povećan za 18%, odnosno 477,3 miliona evra². U poslednje četiri godine (2020-2023), ministarstva su planirala u proseku oko pola milijarde evra svog godišnjeg budžeta za finansiranje kapitalnih projekata. U 2023. godini planirano je da budžet za kapitalne projekte ministarstava bude 569,4 miliona evra, što čini oko 26% ukupnog budžeta ministarstava, odnosno 18% ukupnog budžeta. U odnosu na 2022. godinu, budžet za kapitalne projekte ministarstava povećan je za oko 55 miliona evra ili 11%.

Analiza raspodele kapitalnih investicija za 2022⁹³ po regionima i ministarstvima pokazuje da raspodela kapitalnih investicija za 2022. godinu pokazuje velike varijacije između regiona i ministarstava. Neki regioni, kao što su centar i zapad, imali su proporcionalnu korist, dok su regioni poput severa imali nesrazmeran pristup. Ovo pokazuje potrebu za uravnoteženijom i pravednijom raspodelom u budućnosti, sa ciljem poboljšanja infrastrukture i usluga za sve građane Kosova.

Ukupna vrednost uložena za 2022. u 5 razvojnih regiona sa centralnog nivoa iznosi 47.867.750,72 evra, podeljena na sledeći način: Centralni razvojni region je imao koristi od 11.831.157,58 evra, Istočni razvojni region 10.282.412,89 evra, Severni razvojni region, 4,583,448.70 evra. Zapadni razvojni region 12.918.027,11 evra i Južni razvojni region 8.252.704,44 evra. Ispod je detaljna analiza za svaki region i odgovarajući doprinosi ministarstava:

Ukupne investicije po razvojnim regionima za 2022

Br.	Razvojni region	Opštine po regionima	Ukupne investicije (EUR)
1	Centralni	Priština, Podujevo, Lipljan, Obilić, Glogovac, Štimlje, Kosovo Polje, Gračanica	11,831,157.58
2	Istočni	Uroševac, Gnjilane, Elez Han, Kačanik, Novo Brdo, Štrpce, Vitina, Klokot, Ranilug, Kamenica, Parteš	10,282,412.89
3	Severni	Južna Mitrovica, Severna Mitrovica, Leposavić, Zvečan, Zubin Potok, Vučitrn, Srbica	4,583,448.70
4	Zapadni	Peć, Klina, Istok, Junik, Dečane, Đakovica	12,918,027.11
5	Južni	Prizren, Orahovac, Mališevo, Suva Reka, Dragaš, Mamuša	8,252,704.44

92 [https://www.institutigap.org/documents/36101_centralizimi_projekteve\(SHQ\).pdf](https://www.institutigap.org/documents/36101_centralizimi_projekteve(SHQ).pdf)

93 [https://www.institutigap.org/documents/36101_centralizimi_projekteve\(SHQ\).pdf](https://www.institutigap.org/documents/36101_centralizimi_projekteve(SHQ).pdf)

Favoriziranje i diskriminacija opština u kapitalnim investicijama⁹⁴ uočava se i u novim projektima planiranim budžetom za 2022. godinu, iako je 86,8 miliona evra ili 89% projekata ministarstava u opštinama nastavak prethodnih godina, dok je oko 10,3 miliona evra novi projekti. Tokom 2022. godine, opštine koje su imale najveću korist od novih investicija su: Prizren (oko 1,9 miliona evra), Priština (oko 1,5 miliona evra), Podujevo (oko 1,2 miliona evra) i Đakovica (1 milion evra).

Evaluacija novih projekata (najveći iznosi) u opštinama za 2022

Br.	Opština	Nove investicije (EUR)
1	Prizren	1,900,000
2	Priština	1,500,000
3	Podujevo	1,200,000
4	Đakovica	1,000,000

U međuvremenu, za budžetska izdvajanja za 2023. godinu, u publikaciji GAP-a: Nacrt budžeta za 2024. – Analiza budžetskih prihoda i rashoda se ističe da je: u 2022⁹⁵. godini kapitalna realizacija iznosila 60%, dok je tokom 2023. godine, do septembra, stopa realizacije iznosila 35%. U 2023. godini vrednost novih kapitalnih investicija na centralnom nivou namenjenih specifičnim projektima u opštinama iznosi 21,8 miliona evra. Slično kao i prošle godine, i ove godine Vlada je više sredstava izdvojila opštinama koje vodi ista stranka, pri čemu je više od polovine ovog iznosa (59,5% ili 13 miliona evra) orijentisano na četiri opštine (Gnjilane, Kamenica, Podujevo i Štimlje). Ove opštine čine samo 14,5% površine na Kosovu i 11,6% stanovništva.

To dokazuje da je trend distribucije bez kriterijuma nastavljen i ovih godina. Ovo se zasniva na prethodnim analizama, koje pokazuju distribuciju po političkoj osnovi i bez kriterijuma⁹⁶. Da bi se odrazile nesigurnosti u delokrugu ministarstava i nedostatak koordinacije između njih, tabela prikazuje oblasti u koje su investirala. Pozivajući se na tabelu u nastavku, izgleda da su 3 ministarstva (MALS, MŽSPPI i MDR) planirala trotoare, 4 ministarstva (MALS, MŽSPPI, MDR i MKOS) su planirala lokalne puteve, 3 ministarstva (MALS, MZP, MŽSPPI) su planirala kanalizaciju, 4 ministarstva (MŽSPPI, MKOS, MZP, MFRT) su planirala stambene zgrade, 4 ministarstva, (MALS, MONT, MKOS, MUPJU) su planirala obrazovne objekte, 4 ministarstva (MALS, MONT, MKOS, MZP) su planirala sportske objekte, 3 ministarstva (MALS, MUPJU, MZP) su planirala administrativne objekte.

94 https://www.institutigap.org/documents/62170_Ligji%20per%20buxhet%202022.pdf

95 https://www.institutigap.org/documents/21330_Projektbuxheti_2024f.pdf

96 <https://mzhr.rks-gov.net/desk/inc/media/286DB1FB-27DF-4306-BA65-7DF87A3E39E9.pdf>

Tabela budžetskih izdvajanja ministarstava⁹⁷ po oblastima

Kategorije investicija	Ministarstva (kapitalne investicije - 2022)										
	MALS	MŽSPPI	MRR	MONTI	MONT	MKOS	MUPJU	MZ	MZP	MIPT	MFRT
Trotoari	1,174,448.26	324,828.45		509,237.01							
Lokalni putevi	1,067,355.27	13,541,092.89		173,321.38		44,284.30					
Vodovod		429,404.55									
Kanalizacija	84,072.93	169,902.18							417,236.00		
Priлагоđavanje reke		1,913,489.52									
Stambene zgrade		93,911.14				256,469.66			4,175.20		18,234.87
Obrazovni objekti				40,000.00	3,695,121.14	28,118.12	2,296,940.69				
Sportski sadržaji	172,264.10				236,668.05	602,953.90			155,318.32		
Administrativni objekti	15,079.06						5,407,907.31		48,691.70		
Ograde	91,546.95										
Turizam	91,411.99										
Infrastruktura/ sistem za navodn- javanje			1,641,930.64								
Mesta kulturne baštine				251,484.15							
Tehnološki parkovi/ Poslovne zone/In- dustrijski parkovi				448,618.53						230,481.79	
Poslovni objekti										15,391.69	
Upravne zgrade/ Multifunkcionalni centri						318,211.54					
Kulturni objekti				3,534,788.63							
Zdravstvene usta- nove								161,794.79			
Ostali kapital	39,370.00										

97 Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS); Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI); Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR); Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR); Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI); Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS); Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (MUPJU); Ministarstvo zdravlja (MZ); Ministarstvo za povratak i zajednice (MPZ); Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT); Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT).

5.3. Slučajevi/Primeri - Problemi u realizaciji projekata od strane ministarstava, preduzeća i mrežnih operatera u opštinama

Čak i u smislu planiranja kapitalnih investicija, slabosti potvrđuju resorna ministarstva, regionalna preduzeća i mrežni operateri koje dovode do kašnjenja ili neuspeha projekta. Kao rezultat toga, opštine često ostaju bez važnih usluga, koje ometaju održivi razvoj.

Uticaj projekata ministarstava, operatera i preduzeća na opštinskom nivou često se dovodi u vezu sa značajnim izazovima koji ometaju razvoj opština i pružanje efikasnih usluga građanima. Prema **Izveštaju o reviziji učinka (2023)**⁹⁸ Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR), kapitalne investicije regionalnih preduzeća za vodosnabdevanje (RPVS) karakteriše loše planiranje i nedostatak dugoročne strategije. U istom izveštaju se ističe da je podrška malim i srednjim preduzećima (MSP) bila nedovoljna i neorijentisana na potrebe tržišta. Javni pozivi za finansijsku podršku nisu zasnovani na odgovarajućoj analizi strateških sektora. Konkretni primer je sektor informacionih tehnologija, koji je, uprkos svom potencijalu za otvaranje radnih mesta i razvoj lokalne ekonomije, ostao neuključen u objavljene pozive. Ulaganja u privredne zone karakteriše i nedostatak osnovne infrastrukture, uključujući vodosnabdevanje i struju. Ovaj problem je ograničio poslovanje preduzeća i povećao njihove operativne troškove.

U sektoru sportske infrastrukture, prema podacima iz ovog izveštaja, renoviranje i rekonstrukcija stadiona u Mitrovici, Gnjilanu i Đakovici pokazalo je ozbiljne slabosti u upravljanju i koordinaciji između opština i ministarstva. Proces koji je započet pre nekoliko godina još nije završen zbog nepostojanja ključnih preduslova, kao što su eksproprijacija parcela i izdavanje građevinskih dozvola. U slučaju Mitrovice, stadion ostaje nedovršen i van funkcije, rizikujući da se međunarodne utakmice održavaju u drugim zemljama.

Čak i u pogledu granta učinka podeljenog na dva pristupa finansiranju, pojavili su se nedostaci koji zahtevaju pažnju. Glavni problemi su potreba za dodatnim odobrenjem sredstava od strane MALS-a, dvostruka registracija projekata kao tekućih investicija, vraćanje sredstava kao viška i nedostatak kriterijuma za određivanje korisnika. Aktivnosti nabavke za projekte finansirane od strane donatora su pokazale slabosti kao što su neuključivanje projekata u planove nabavki, podela tendera na LOT-ove koji povećavaju troškove, neuspešno oduzimanje garancije tendera i potpisivanje ugovora bez dodeljivanja radnog mesta. Iako su planirani rezultati postignuti, opštine nisu pokazale integraciju marginalizovanih grupa mimo politika fasilitacije i opštih strategija.

U međuvremenu, Izveštaj o učinku Nacionalne kancelarije za reviziju (2023) – Uticaj kapitalnih investicija na smanjenje gubitaka vode i proširenje vodnih usluga građanima od strane RPVS-a⁹⁹ naglašava da: RPVS Priština nije izradila plan upravljanja imovinom i dugoročni plan ulaganja, što je rezultiralo neodgovarajućim prioritetima projekata i odstupanjima od početnih ciljeva. Jasan primer uključuje projekat za smanjenje gubitaka vode u urbanoj mreži, koji je ostao suspendovan zbog nedostatka koordinacije između RPVS-a i drugih institucija. Nadalje, nedovoljna usklađenost između poslovnih planova i regulatornog poslovnog plana negativno je uticala na efektivno korišćenje finansijskih sredstava i postizanje planiranih ciljeva.

98 https://zka-rks.org/cms/DocumentFiles/2024_7c153874-6fc1-4048-91a4-bcf0d75d2b5a.pdf

99 https://zka-rks.org/cms/uploads/2023/08/RaportiAuditimit_Investimet-Kapitale_KRU_shqip.pdf

Prema podacima iz **Nacionalne kancelarije za reviziju (2023)** iz revizije učinka kapitalnih projekata Kosovskog operatera za prenos, sistem i tržište električne energije (2015-2021)¹⁰⁰, kapitalni projekti u energetsom sektoru su odloženi zbog prepreka u procesima nabavke i lošeg upravljanja. Jedan primer uključuje izgradnju nove prenosne stanice u Kosovu Polju, koja je identifikovana kao potreba 2014. godine, ali još uvek nije počela. U međuvremenu, projekti u gradovima kao što su Dragaš i Mališevo su blokirani zbog žalbi TRN, što je rezultiralo preopterećenjem prenosne mreže i nesigurnošću u snabdevanju. Ovi slučajevi pokazuju da su loše planiranje, neefikasno upravljanje i nedostatak međuinstitucionalne koordinacije ključni faktori koji ometaju razvoj opština i pružanje visokokvalitetnih usluga građanima.

Tabela sa slučajevima i primerima

Oblast/ Projekat	Odgovorna institucija	Glavni nedostaci
Kapitalne investicije u vodo-sna- bdevanje	RPVS i WSRA	Nedostatak planova upravljanja imovinom i dugoročnih planova ulaganja; Nedostatak prioritizacije projekata zasnovanih na stvarnim po- trebama; Neusklađivanje poslovnih planova sa Regulatornim poslovnim planom; Kašnjenja u realizaciji projekata smanjenja gubitaka vode i proširenja servisne mreže u urbanim i ruralnim područjima.
Podrška za MMSP	MIPT/KIESA	Javni pozivi bez detaljne analize za najugroženije sektore; Sistem poziva i evaluacija sa netransparentnim procedurama; Nedostaci u praćenju upotrebe sredstava od strane MMSP-a; Nepotpuna infrastruktura u privrednim zonama, ometa funkcion- isanje preduzeća.
Renoviranje stadiona u Mitrovici, Gnjilanu i Đakovici	Ministarstvo kulture i nadležne opštine	Neuspeh eksproprijacije potrebnih parcela na vreme; Nedostatak građevinskih dozvola i završenih tehničkih projekata; Kašnjenja u stvaranju preduslova za početak i završetak radova; Loše planiranje i koordinacija između opština i Ministarstva kul- ture.
Grant za opštinski učinak	MALS i opštine korisnici	Dvostruka registracija projekata kao tekuće investicije i povrat sredstava kao viška; Nedostatak jasnih kriterijuma za raspodelu sredstava među opštinama; Slabost u uključivanju marginalizovanih grupa u fi- nansirane projekte; Neuspesi u praćenju procedura nabavke, uk- ljučujući podelu tendera na LOT-ove i propust da se konfiskuju garancije tendera.
Kapitalne investicije u energetiku	KOSTT	Kašnjenja u procesima nabavke za stanice u Kosovu Polju, Dragašu i Mališevu; Problemi sa žalbama i produženim pregledima u Telu za razma- tranje nabavki; Preopterećenje u prenosnoj mreži zbog neizgrad- nje i nerevitalizacije kritičnih stanica.

100 zka-rks.org/cms/uploads/2022/07/Raporti-Auditimit-KOSTT.pdf

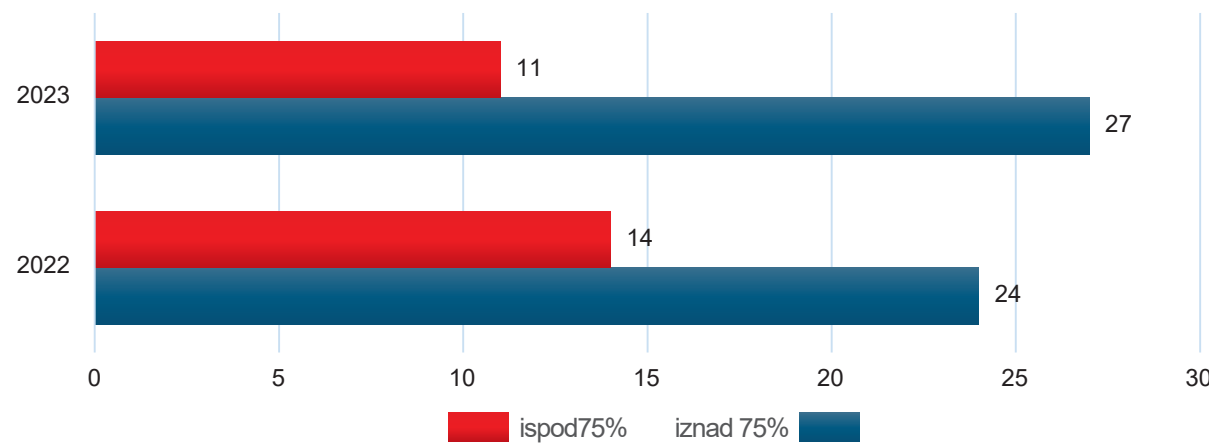
5.4. Određivanje prioriteta investicija i idejni projekat

Godišnji finansijski izveštaj glavnog revizora za 2021. naglašava da ‘planiranje projekta u Programu javnih investicija (PJI) mora biti urađeno detaljno i odobreno od strane rukovodilaca organizacija, na osnovu njihove analize i opravdanosti’.^{101.}

Rezultati revizije su istakli da revidirane opštine još uvek nisu imale standardne procese za prijem zahteva od građana, njihovo razmatranje i određivanje prioriteta za potrebe investicija^{102.} Kao rezultat neplaniranosti, u velikom broju slučajeva tokom realizacije projekata nastaju problemi, kao što su nedostatak planiranja finansiranja, imovinski problemi ili čak nedostatak posebnih dozvola za te investicije kao što su vodne i ekološke dozvole, a to istovremeno otežava postizanje strateških i razvojnih ciljeva. Kao rezultat toga, značajan deo kapitalnih investicija ostaje neiskorišćen. Pozivajući se na godišnji finansijski izveštaj Trezora za 2022. godinu^{103.}, proizlazi da je 14 od 38 opština potrošilo manje od 75% budžeta za kapitalne investicije, dok se u 2023. godini¹⁰⁴ čini da je 11 od 38 opština potrošilo manje od 75% budžeta za kapitalne investicije, odnosno 3 više nego prethodne godine. To se odražava i na ukupni procenat budžetske potrošnje, sa 85% u 2022. na 89% u 2023.

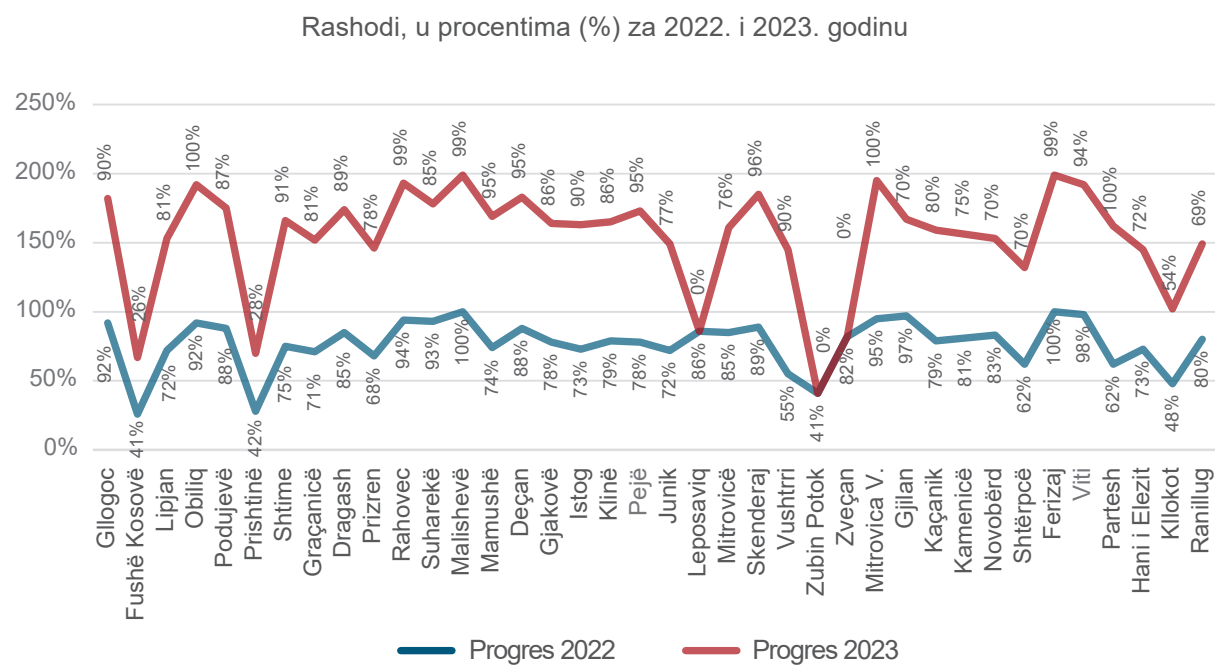
Administrativno uputstvo o kriterijumima odabira i određivanju prioriteta kapitalnih projekata zahteva da budžet bude praćen dodatkom za evaluaciju do 300 poena. Međutim, samo 1 od 10 opština u kojima je pronađen radni materijal priložila je dodatak evaluacije projekata predloženih za usvajanje u skupštinama opština, kao što je navedeno u članu 4. tačka 8. ovog Administrativnog uputstva^{105.}

Broj opština, prema rashodima za kapitalne investicije (iznad i ispod 75%)



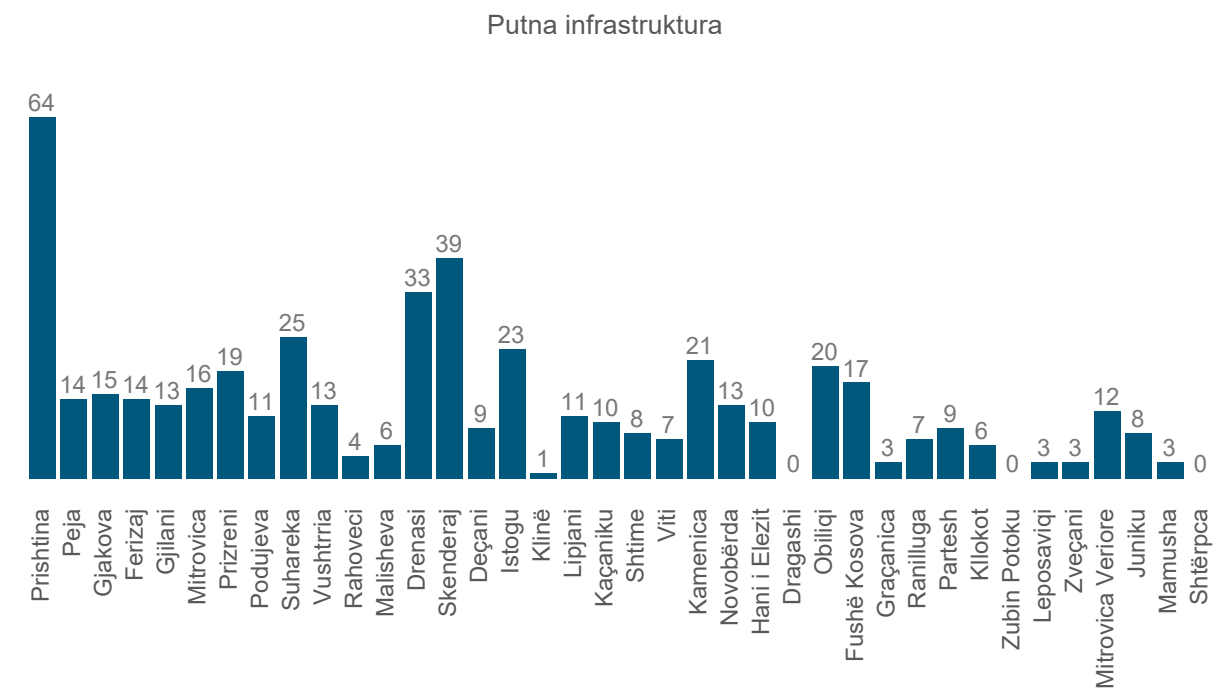
101 https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2022/08/RaportiVjetoriAuditimit_2021_Shqip-2.pdf
102 https://zka-rks.org/cms/DocumentFiles/2023_f46e90ad-3592-401a-b867-0f0efb9a5573.pdf
103 <https://mfpt.rks-gov.net/Thesari/Page/33>
104 <https://kk.rks-gov.net/podujeve/wp-content/uploads/sites/25/2024/03/Raporti-Financiar-per-vitin-2023.pdf>
105 ADMINISTRATIVE INSTRUCTION MF- NO. 06/2019 ON SELECTION CRITERIA AND PRIORITIZATION OF CAPITAL PROJECTS (rks-gov.net)

Tabela kapitalnih rashoda po opštinama (2022. i 2023.)



Da bi se sagledali kapaciteti opština u izradi kapitalnih i razvojnih projekata, sačinjene su ta-
bele sa brojem i podelom po opštinama;

Tabela broja službenika putne infrastrukture po opštinama



Što se tiče opštinskih kapaciteta, u upravljanju putnom infrastrukturom u okviru javnih usluga, zaštite i spašavanja, čini se da od 38 opština, samo 2 opštine¹⁰⁶ nemaju određeno osoblje u ovoj kategoriji, dok se čini da je ukupno 490 službenika.

Tabela broja službenika za urbanizam i zaštitu životne sredine po opštinama

Što se tiče urbanističkog planiranja i životne sredine, od 38 opština, samo 1 opština¹⁰⁷ nema određeno osoblje. Ukupan broj zaposlenih u ovim oblastima iznosi 350 službenika.

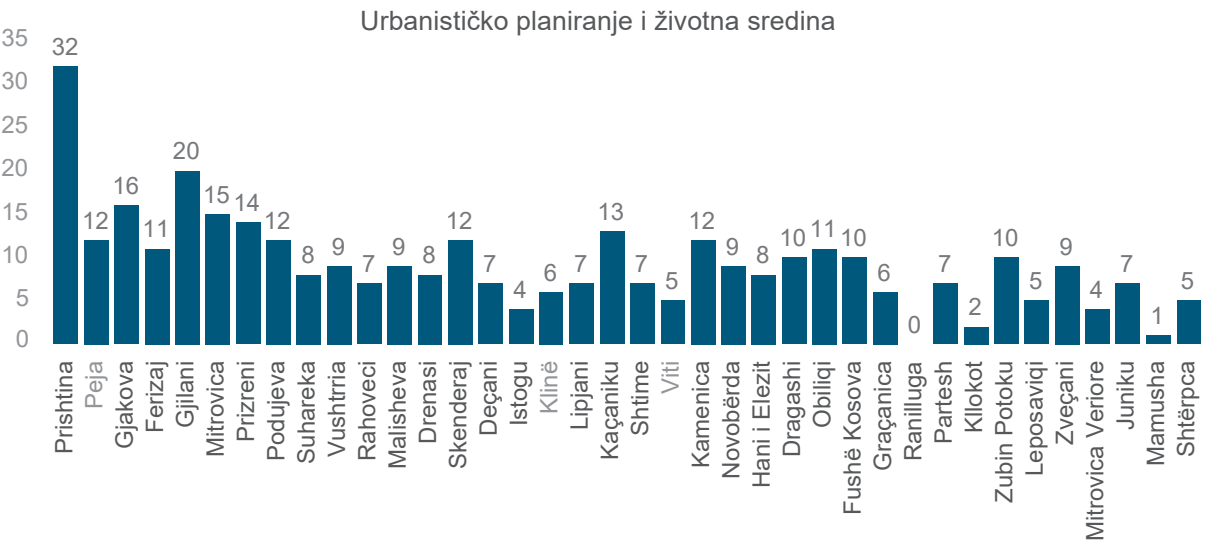


Tabela sa brojem službenika za lokalni ekonomski razvoj po opštinama

U ekonomskom razvoju ili planiranju ekonomskog razvoja, 28 od 38 opština ima posebno osoblje, dok 10¹⁰⁸ nema određeno osoblje. Ukupno ima 212 lokalnih službenika za ovu oblast.



106 Severna Mitrovica i Zubin Potok

107 Ranilug

108 Suva Reka, Vuçitrm, Mališevo, Klina, Vitina, Dragaš, Obilić, Ranilug, Parteš i Klokot.

Iz podataka dobijenih od Informativnih kancelarija u 28 opština, proizilazi da nijedna nije osnovala poseban tim ili kancelariju za izradu razvojnih projekata. Čak i NPLED-2030 ističe da su kapaciteti ograničeni čak i kada je u pitanju izrada projekata za privlačenje sredstava stranih donatora. Mnogim opštinama nedostaje kvalifikovano osoblje u mnogim resorima i to negativno utiče na poslovno okruženje. S druge strane, neke opštine imaju višak zaposlenih, ali se njima ne upravlja kako treba¹⁰⁹. Pozivajući se na donju tabelu, ili čak na razvojne programe, čini se da su opštine uglavnom izveštavale o sufinansiranju. Ono što se ističe jeste da je samo mali broj projekata, osim onih međunarodne prekogranične saradnje, iz ostalih komponenti Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Značajan broj u ovoj oblasti je takođe prijavljen kao učešće uglavnom u oblasti subvencija u poljoprivredi.

Tabela projekata i investicija (od internih i eksternih donatora)

Br.	Opština	Broj projekata	Ukupno 2022 (€)	Oblast investicija	Donator
1	Dečane	2	93,334	Turizam (neodređeno)	Eksterno sufinansiranje i učešće
2	Dragaš	2	50,356.55	Projekti razvoja turizma	Sufinansiranje projekata sa donatorima
3	Uroševac	3	463,607.78	Prekogranična saradnja, vodosnabdevanje, drugo	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
4	Kosovo Polje	1	129,387.60	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
5	Đakovica	1	1,043,820.44	Razno (neodređeno)	Sufinansiranje projekata
6	Gnjilane	1	1,100,000	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
7	Glogovac	2	56,328	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
8	Gračanica	1	46,571.70	Neodređeno	Sufinansiranje projekata
9	Elez Han	1	55,259.44	Zaštita životne sredine	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
10	Istok	5	214,066.52	Infrastruktura, efikasnost, NVO, zajednice, drugo	Projekti sa sufinansiranjem/ domaći i eksterni donatori
11	Klina	1	56,168.36	Neodređeno	Sufinansiranje projekata
12	Kačanik	1	97,005.76	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)

109 <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/10/PROGRAMI-NACIONAL-PER-ZHVIL-LIM-EKONOMIK-LOKAL-2030-1.pdf>

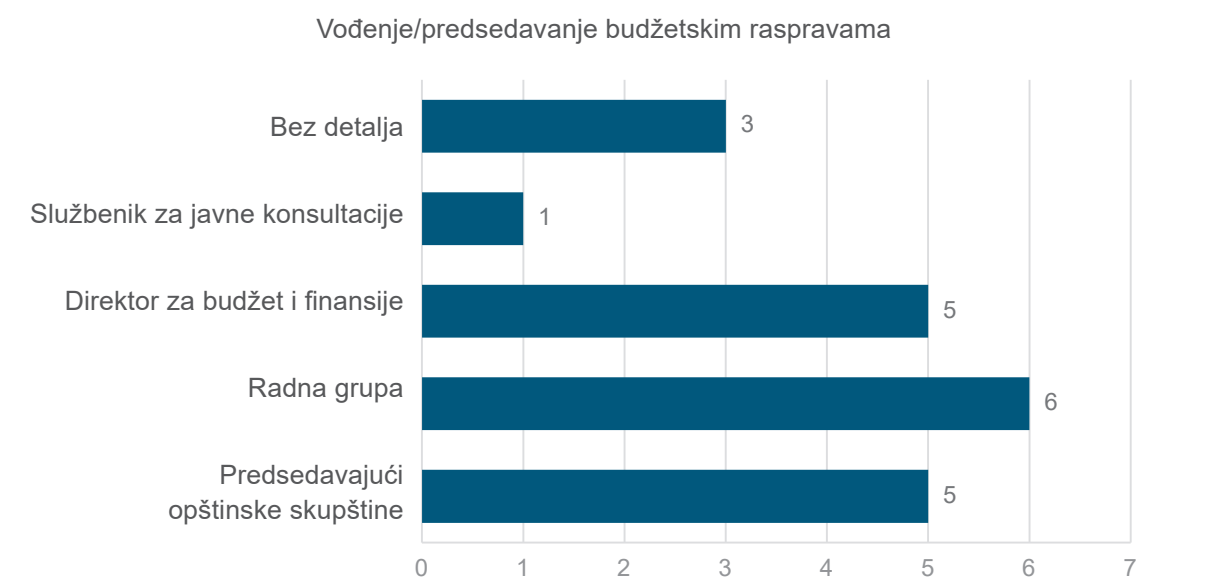
13	Kamenica	2	626,792.82	Vodosnabdevanje, neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
14	Klina	1	288,091.07	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa donatorima
15	Klokot	1	8,873.12	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
16	Lipljan	1	97,603.19	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
17	Mamuša	1	10,000.00	Neodređeno	Sufinansirani/donatorski projekti
18	Južna Mitrovica	3	1,471,130.02	Javni prostor	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
19	Novo Brdo	1	87,585.91	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
20	Obilić	1	311,051.12	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
21	Parteš	3	92,082.38	Obrazovanje, zdravstvo, drugo neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
22	Peć	5	1,276,493.18	Kulturna baština, energetika, zajednice	Projekti sa internim i eksternim donatorima
23	Podujevo	2	345,755.95	Kanalizaciona infrastruktura, zdravstvo	Sufinansiranje projekata
24	Prizren	4	440,687.84	Vodosnabdevanje, turizam	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
25	Orahovac	6	620,704.57	Poljoprivreda, kultura, omladina, infrastruktura, drugo	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
26	Ranilug	1	15,100.14	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
27	Štimlje	3	430,293.76	Kanalizaciona infrastruktura, ekonomski razvoj	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
28	Srbica	2	280,237.39	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)

29	Štrpce	1	12,575.50	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
30	Suva Reka	3	419,496.64	Obrazovni objekti/ Neodređeno	Sufinansirani/donatorski projekti
31	Vitina	1	438,926.15	Neodređeno	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)
32	Vučitrn	4	128,433.66	Vodosnabdevanje, kultura	Sufinansiranje projekata sa raznim donatorima (internim i eksternim)

5.5. Proces izrade budžeta

Tabela održanih budžetskih rasprava

U nastavku će biti prikazani podaci o sprovođenju budžetskih rasprava izvučeni iz 20 izveštaja koje su objavile opštine: 5 slučajeva je vodio predsedavajući Skupštine, odnosno Kancelarija Skupštine opštine; 5 slučajeva vodili su direktori finansija, 6 slučajeva radna grupa, 1 slučaj službenik za konsultacije, a u 3 slučaja nema detalja. Međutim, treba napomenuti da u većini slučajeva gde je postojala radna grupa nije bilo uključenja članova skupština opština.



U međuvremenu, što se tiče grupa/vrsta budžetskih rasprava, čini se da se u vezi sa 20 izveštaja koje su objavile opštine: 5 opština je održalo opšte budžetske rasprave, 6 je održalo budžetske rasprave sa 3 cilja/vrste saslušanja (područja/sela, institucije/sektori i fokus grupe); 1 od njih je održalo sastanak sa političkim subjektima, 8 opština je održalo budžetske rasprave sa 2 cilja/vrste (centri/sela).

U međuvremenu, iz Monitoringa javnih konsultacija (2022)¹¹⁰, po pitanju da li je postojao slučaj gde su dokumenti odbijeni za odobrenje od strane glavnog administrativnog službenika (GAS) ili su dokumenti koji nisu ispunili standarde konsultacija predviđeni relevantnim administrativnim uputstvom odbijeni od strane Skupštine opštine. Od 16 opština koje su odgovorile, izgleda da je za oba slučaja prijavljeno da je postojao samo 1 slučaj odbijanja ili vraćanja dokumenta.

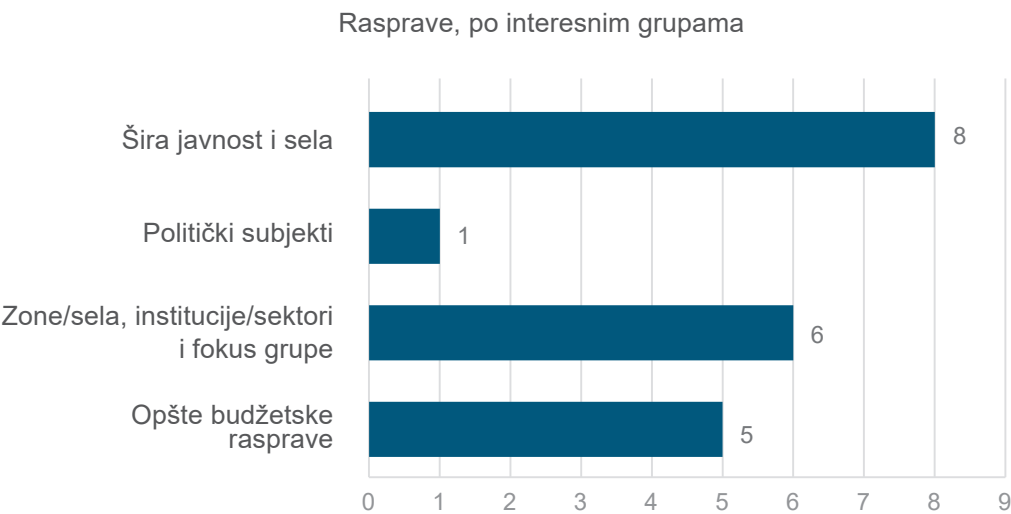
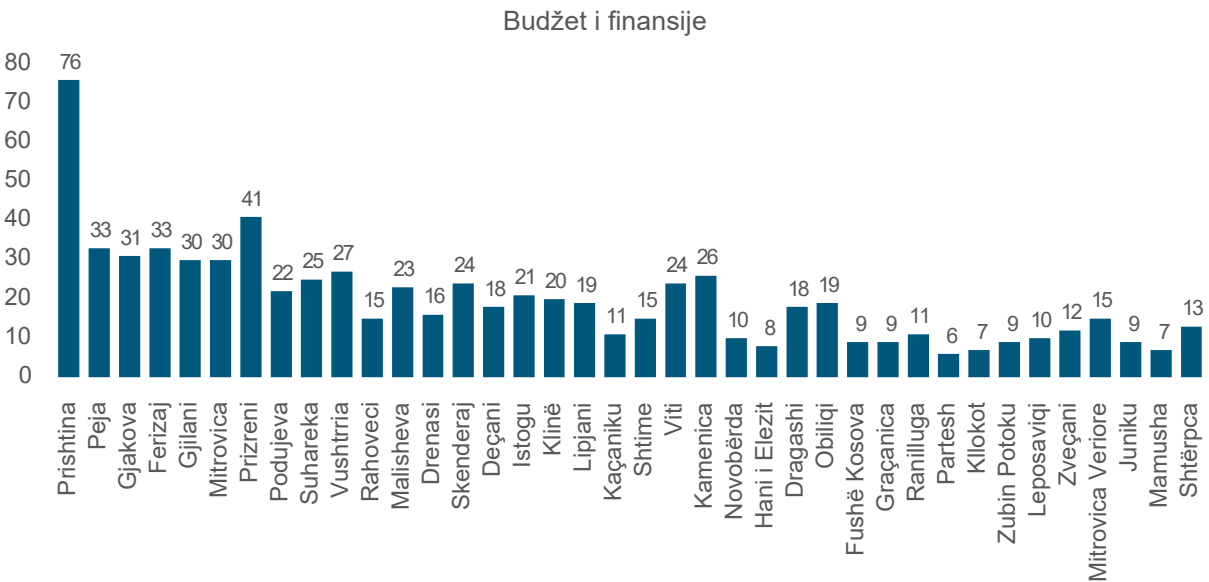


Tabela broja budžetskih i finansijskih službenika, po opštinama

Što se tiče kapaciteta u planiranju, upravljanju budžetom, u kategoriji službenika za budžet i finansije, čini se da sve opštine imaju određeno osoblje, sa ukupno 752 službenika.



110 <https://www.klgi-ks.com/wp-content/uploads/2024/04/RAPORT-I-MONITORIMIT-TE-KONSULTIMIT-PUBLIK-NE-NIVEL-LOKAL-2023-CEA.pdf>

Tabela koja odražava međuzavisnost zahteva po opštinama

Tokom budžetskih rasprava, iz izveštaja objavljenih u 20 opština, proizilazi da se značajan broj zahteva i pokrenutih pitanja odnosi na investicije, usluge ili pitanja pod upravljanjem centralnog nivoa, agencija, regionalnih kompanija i mrežnih i distributivnih operatera. Međutim, ovdašnje opštine ne daju odgovore na ova pitanja i kao takve se uglavnom tretiraju kao da nisu u nadležnosti ili rukovodstvu opštine, bez daljeg pojašnjenja.

Tabela međuzavisnih pitanja

Br.	Opština	Prioriteti ¹¹¹	Upućivanje međuzavisnih problema
1	Obilić	Javne investicije/infrastruktura: Ulaganja u elektroenergetsku mrežu; Proširenje vodosnabdevanja	Zahtev treba uputiti opštini ili Iber Lepencu; Ove godine imamo sporazum sa Ibar Lepencem, da plaćamo svaki ar zemlje koja se navodnjava, ovo za naredne tri godine; Što se tiče regulacije trafostanica i električne energije, opština Obilić stalno pokušava da radi u ovom pravcu.
2	Podujevo	Dovod vode za piće u selo	Saradnja sa vodovodom na zameni cevi .
3	Priština	Javne investicije/infrastruktura: Kanalizacija; Vodovod	Zahtevi koji se odnose na vodosnabdevanje i kanalizaciju ići će svim nadležnim odeljenjima.
4	Klina	Zahtev za instalaciju vodovoda	Za izgradnju vodovodne mreže, opština Klina će sarađivati sa "Hidrodrini" kroz sufinansiranje različitih projekata.
5	Peć	Poboljšanje elektrificirane mreže;	Neadresirano/Izvan nadležnosti opštine.
6	Kamenica	Intervencija na električnim stubovima	Izvan nadležnosti opštine.
7	Kačanik	Prilagođavanje električne mreže, zbog zastarelih stubova; Povećanje kapaciteta vodovodnog sistema	Rehabilitacija električne mreže je odgovornost KEDS/KESCO. Povećanje vodnih kapaciteta će se razmatrati u koordinaciji sa RPVS „Bifurkacioni“.
8	Glogovac	Javne investicije/infrastruktura: asfaltiranje puteva, snabdevanje vodom za piće; kanalizacija; Javna rasveta; Groblja; Trotoari.	O legalizaciji brine Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Što se tiče parkinga, on je vlasništvo ministarstva, ali verujem da ćemo ga zajedno sa ministarstvom popraviti. Što se tiče betonskih stubova za struju, morate podneti zahtev KEDS-u.

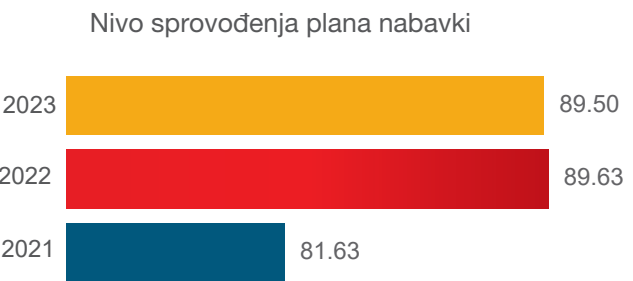
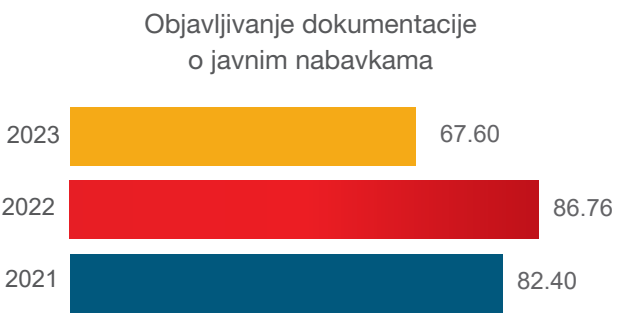
¹¹¹ <https://www.klgi-ks.com/wp-content/uploads/2023/04/Analiza-e-Procese-e-Buxhetore-Komunale-2023.pdf>

9	Suva Reka	Javne investicije/infrastruktura: Izgradnja trotoara; Imenovanje ulica; Zahtev za vodosnabdevanje; Izgradnja igrališta	Zahtev za vodosnabdevanje treba uputiti "Hidro-Regjioni", jer je to njihova nadležnost. Podnećemo zahtev KEDS-u za izgradnju transformatora. Održavanje kanalizacije je u nadležnosti "Hidro-Regjioni".
10	Đakovica	Javne investicije/infrastruktura: Izgradnja kanalizacije; Izgradnja puteva; Regulacija deponije inertnog otpada; Javna rasveta	Što se tiče nadgrobnog spomenika mučenika, zahtev treba uputiti Kosovskoj agenciji za upravljanje spomenkompleksima, jer su ovi objekti u nadležnosti ove agencije.
11	Elez Han	Javne investicije/infrastruktura: Izgradnja stepenica do groblja zbog strmine lokacije; Renoviranje igrališta ispred opštine	Nadvožnjak je odgovornost „Infrakosa“ i „Trainkosa“ i biće implementiran od strane njih; Elektrifikovana mreža na autobuskoj stanici nije u nadležnosti opštine; Ovaj zahtev je odgovornost KEDS-a; Ovo je zahtev kompanije NPL "Pastrimi".

5.6. Nabavka

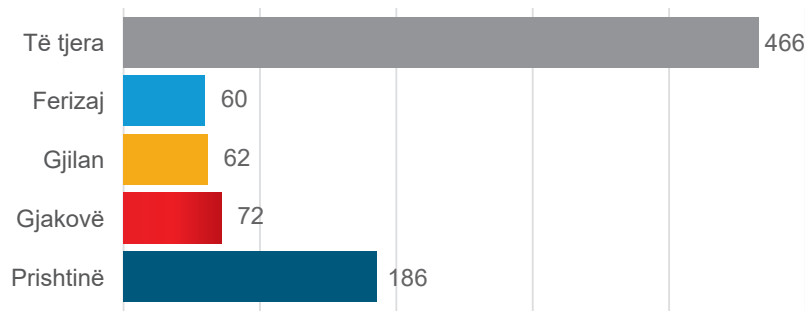
Izveštaj o učinku opštine navodi nekoliko indikatora u ovoj oblasti, kao što su: nivo sprovođenja godišnjeg plana nabavki i objavljivanje dokumentacije nabavke. Prema izveštaju iz (2023)¹¹², u pogledu objavljivanja dokumenata javnih nabavki, prosečna usklađenost je 67,60%, odnosno pad od 19,16 bodova u odnosu na 2022. i 14,80 u odnosu na 2021.

Nivo realizacije plana nabavki meri učinak u odnosu na realizaciju planiranog budžeta za aktivnosti nabavke. Indikator procenjuje razliku između planiranog i izvršenog budžeta, osiguravajući efektivnost i efikasnost opštinskih vlasti. Prema izveštaju, prosečno ispunjenje ovog pokazatelja je 89,63%, što je povećanje od 8% u odnosu na 2021. godinu kada je iznosilo 81,63%. U međuvremenu, pad od 0,13 poena u odnosu na 2022.



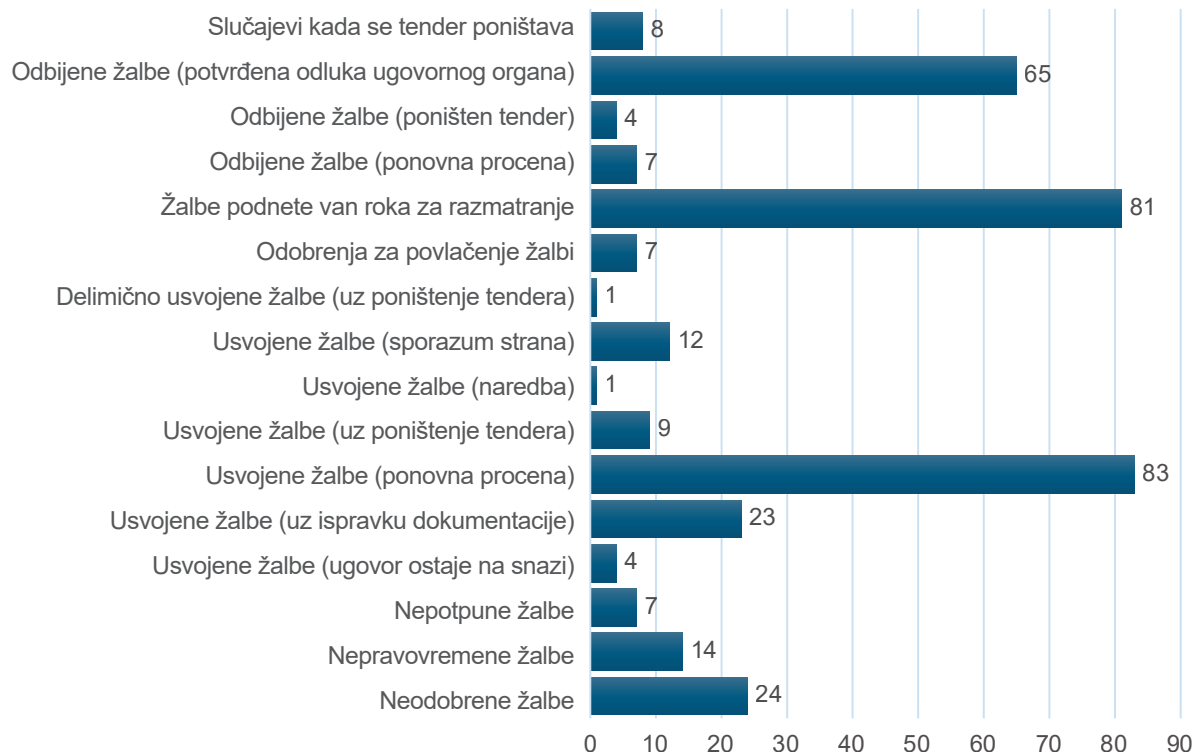
112 <https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2024/07/Raporti-performances-Komunale-2023-final-18.07.2024.pdf>

Broj korekcija ugovora



Pozivajući se na godišnji izveštaj Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN)¹¹³, za 2023. godinu, proizilazi da je 36 opština potpisalo 3972 ugovora, u vrednosti od 414.212.489.550 evra, od čega je 48.432.201.170 evra ili 11,2 miliona evra više od 69% ugovora. U međuvremenu, 10 opština je potpisalo 14 ugovora u vrednosti preko 2 miliona evra, od kojih je najveći deo Opština Uroševac sa 3 ugovora, zatim Prizren i Suva Reka sa 2 ugovora i Dečane, Gnjilane, Đakovica, Glogovac, Mališevo, Orahovac i Vučitrn sa po 1 ugovorom. Od procesa nabavke, izvršeno je 846 korekcija u 17 opština. Priština prednjači sa 186 korekcija, a slede Đakovica sa 72, Gnjilane sa 62 i Uroševac sa 60. Tokom ovog perioda, 326 ugovora o javnim nabavkama je poništeno tokom procesa nabavki u 9 opština. Prizren vodi sa 56 otkaza, zatim Uroševac sa 40 i Klina i Lipljan sa po 38 otkazanih ugovora.

Pitanja razmotrena od strane TRN-a



113 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Raportet%20Vjetore/shq/Raporteti%20Vjetor%202023.pdf>

Pozivajući se na godišnji izveštaj Tela za razmatranje nabavki 2022, tabelu sa detaljnim podacima o vrsti odluka, u ovom periodu proizilazi da je razmotreno: 24 neprihvatljive žalbe, 14 neblagovremenih žalbi, 7 nepotpunih žalbi, dok je u 4 slučaja žalba usvojena, ali je ugovor ostao na snazi, u 23 slučaja žalba je usvojena, sa zahtevom za poboljšanje dokumentacije, u 83 slučaja žalba je odobrena i zatražena ponovna procena, nije bilo žalbi odobrenih ponovnom procenom/nalogom, 9 prigovora odobrenih/tender poništen, 1 žalba odobrena/nalog, 12 žalbi odobrenih uz saglasnost stranaka, 1 žalba delimično odobrena/tender poništen, 7 odobrenja za povlačenje žalbi, 81 van roka za razmatranje, 7 žalbi odbijenih/ponovno razmatranje, 4 žalbe odbijene/tender poništen, 65 prigovora odbijenih/potvrđena odluka ugovornog organa, u 8 slučajeva tender je poništen.

Što se tiče mera protiv ekonomskih operatera, one su odobrene u 12 slučajeva, u vezi sa merama protiv ugovornih organa zbog nepoštovanja odluka TRN-a, u roku od 5 dana su izrečene u 2 slučaja (Opštine Priština i Podujevo). U 1 slučaju, opština Klokot je odbila da dobije licencu, ali je izdala upozorenje službeniku za nabavke zbog ozbiljnih kršenja zakona i pravila nabavke.

U međuvremenu, u vezi sa pokretanjem sudskog postupka, javljaju se sledeći podaci: 1 tužba odbijena; nijedna tužba Osnovnog suda u Prištini nije odobrena; Apelacionom sudu nije prijavljena pritužba protiv prvostepenog suda; u 2 predmeta smo odobrili zahteve za produženje roka izvršenja u Privrednom sudu, a u 2 predmeta zahtevi su odbijeni.

Dok su, u pogledu e-nabavke, analizirani raskinuti ugovori, vrednosti i iznosi plaćeni u tri godine (2021, 2022 i 2023).¹¹⁴ U 2021. godini raskinuto je 58 ugovora u vrednosti od 12.621.117,09 evra, dok je izvršeno plaćanje za radove u vrednosti od 858.964,80 evra ili 6,73%. U 2022. godini raskinuto je 29 ugovora u vrednosti od 2.635.412,48 evra, dok je izvršeno plaćanje za radove u vrednosti od 132.380,40 evra ili 5,02%. U 2023. godini, iz podataka unesenih u e-nabavke, proizilazi da je raskinuto 9 ugovora u vrednosti od 295.507,44 evra, dok je izvršeno plaćanje za radove u vrednosti od 131.005,42 evra ili 44,33%.

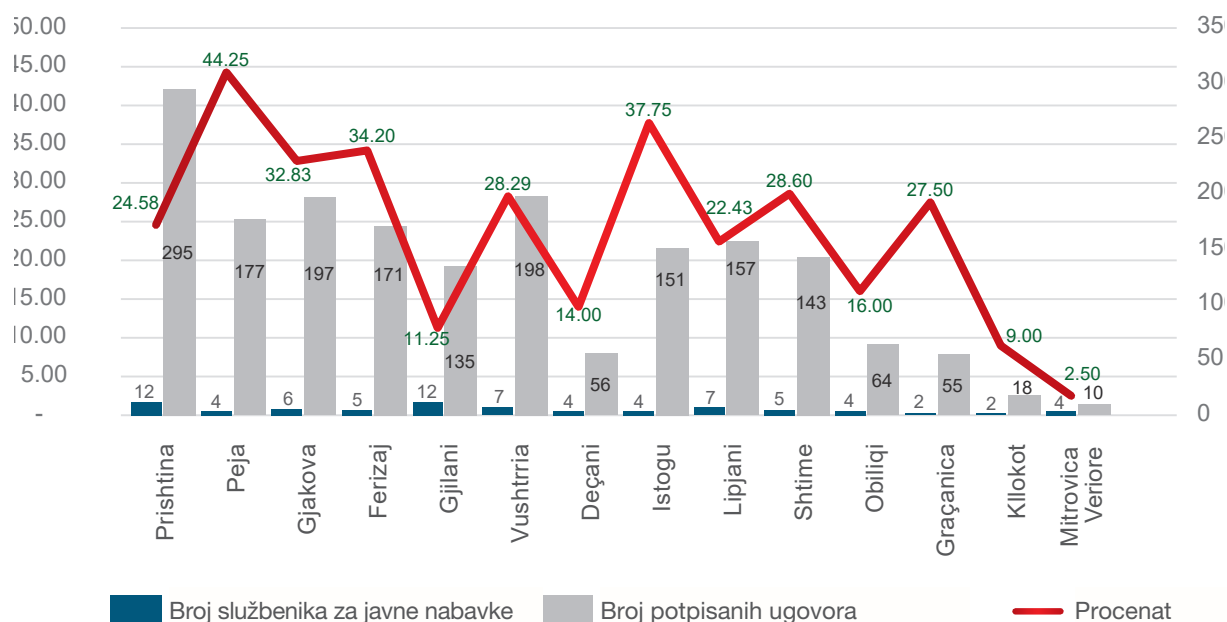
Godina	Broj ugovora	Vrednost ugovora (€)	Plaćanje radova (€)	% plaćanja
2021	58	12,621,117.09	858,964.80	6.73%
2022	29	2,635,412.48	132,380.40	5.02%
2023	9	295,507.44	131,005.42	44.33%

Pozivajući se na tabelu 4.1 za Plan raspodele budžeta ukupnih opštinskih rashoda za 2024. godinu, u Zakonu o budžetu¹¹⁵, čini se da od 38 opština samo 14 ima posebne kancelarije za nabavke, dok se ostale nalaze u okviru kabineta gradonačelnika ili opštinske uprave. Računajući za ovih 14 opština, broj zaposlenih sa brojem ugovora, proizilazi da: od ukupnog broja ugovora koji iznosi 1827, proporcionalno broju službenika za nabavke 78, prosečan broj ugovora po službeniku je 23,80. Od ovih opština, najveći prosek zauzima Peć sa 44,25, zatim Istok sa 37,75, a najniži prosek imaju Klokot sa 9 i Severna Mitrovica sa 2,5.

114 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx>

115 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85052>

Prosečno upravljanje ugovorima za broj službenika nabavke



5.7. Upravljanje ugovorima

Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), jedinica za nabavku, u skladu sa zvaničnom informacijom/obaveštenjem od RKJN-a od 01.02.2021. godine, u vezi sa izmenom/dopunom A01 - Pravila i operativne smernice za javne nabavke (ROGPP) br. 001-2022, počela je da koristi dva nova modula za upravljanje nabavkom: Modul za elektronsko upravljanje nabavkom i "Modul za procenu učinka izvođača". Za to su izrađeni priručnik¹¹⁶ i priručnici¹¹⁷ koji su objavljeni u pisanoj formi i kao video zapisi¹¹⁸.

Analiza upravljanja ugovorom o korišćenju modula ističe: potpisano je 22.993 ugovora, od kojih 14.409 ima status plana upravljanja ugovorima, ovaj plan su odobrile obe strane, ugovorni organ i ekonomski operater. Prema sistemskim podacima javlja se 13.011 ugovora, od kojih 1.398 ima status realizacije, odnosno odbijenih od strane ugovornog organa i ekonomskog operatera. Izraženo kao procenat od 22.993 dodeljena ugovora, 13.011 ima plan upravljanja ugovorima, ili 56,60%.

Ovaj procenat ukazuje na značajno usvajanje modula; međutim, takođe sugerise da još uvek ima prostora za poboljšanje u njegovoj upotrebi. Faktori koji mogu uticati na ovu stopu usvajanja uključuju nivo obuke osoblja, dostupnu tehnološku infrastrukturu i svest o važnosti korišćenja modula kroz platformu.

116 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Manualet%20Menaxhimi%20i%20Kontrat%C3%ABs/alb/Manualet%20Text/DORACAKU%20P%C3%8BR%20MENAXHIMIN%20E%20KONTRATAVE.pdf>

117 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=451>

118 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=450>

Godišnji trend upotrebe planova upravljanja ugovorima

Što se tiče modula za upravljanje ugovorima¹¹⁹ u okviru elektronskog sistema nabavke (e-nabavke), dokazi pokazuju da je upotreba ovog modula na lokalnom nivou i dalje ograničena, gde u prethodne 3 godine nije dostigla 50% (2021. – 45.5%; 2022. – 40.6% i 2023. – 40.2%)¹²⁰.

Godina	Centralni nivo (%)	Lokalni nivo (%)
2021	54.5%	45.5%
2022	59.4%	40.6%
2023	59.8%	40.2%

Upotreba modula za upravljanje ugovorima po nivou vlasti (2021-2023)

U mnogim slučajevima, opštine ne koriste ovaj modul u potpunosti tako što ne beleže promene u ugovorima ili napredak projekta. Prema podacima iz Modula Analiza - Upravljanje ugovorima¹²¹, u 2023. godini, modul je imao: 2,7% evaluiranih ugovora, 4% ugovora u procesu i 93,2% neevaluiranih ugovora.

Status evaluacije ugovora (2021-2023)

Godina	Evaluirani ugovori (%)	Neevaluirani ugovori (%)	Ugovori u toku (%)
2021	7%	87.4%	5.6%
2022	5.3%	88.8%	5.9%
2023	2.7%	93.2%	4%

U cilju poboljšanja nekih od procesa javnih nabavki i upravljanja ugovorima, uredba je izmenjena i dopunjena, gde nova **uredba o javnim nabavkama 002/2024**¹²² uključuje pitanja kao što su: preciziranje obaveza za dodelu sredstava i pokretanje postupaka; utvrđivanje roka za izradu plana upravljanja ugovorom; utvrđivanje vrednosti ugovora i po partijama; utvrđivanje kazni tokom realizacije ugovora; izmene ugovora - pojašnjavanje obaveze odobrenja od strane NKR-a; potpisivanje izjave pod zakletvom podnosioca zahteva; navođenje taksi za žalbu; pojašnjavanje procedure za plan upravljanja ugovorom preko platforme e-nabavke između ugovornog organa i ekonomskog operatera.

119 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=449>

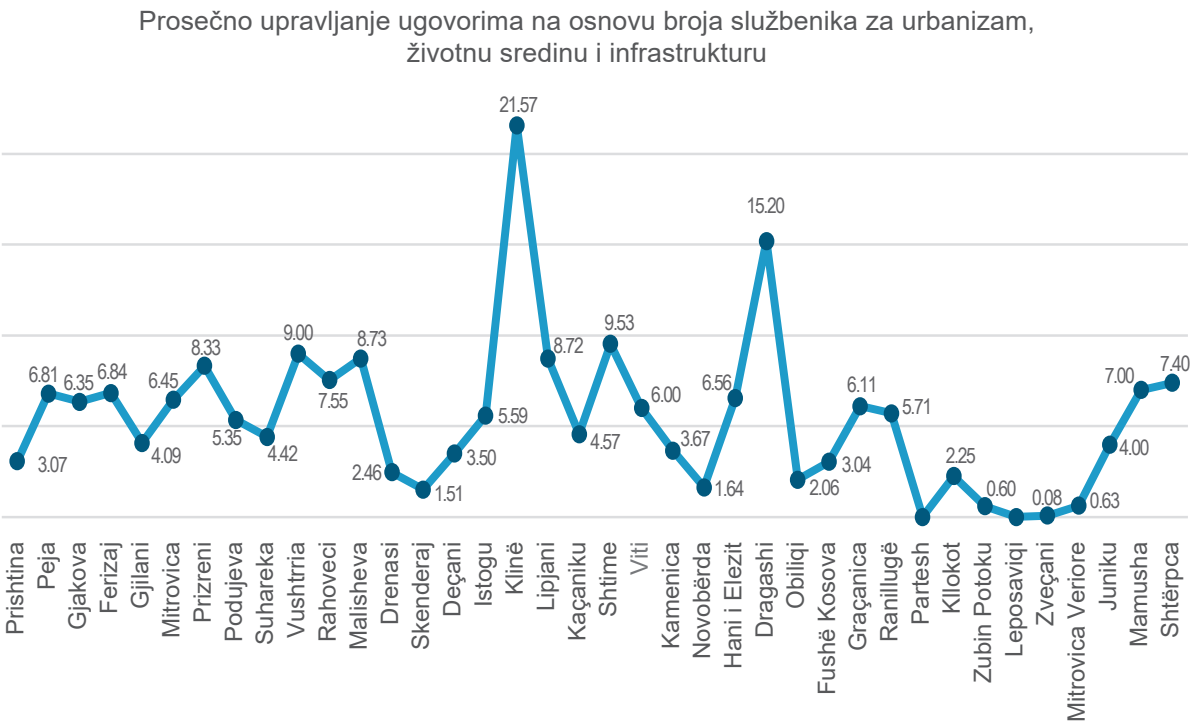
120 https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Raportet/Analiza_Finale_Moduli_i_Manax-himit_te_Kontrates_Final.pdf

121 https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Raportet/Analiza_Finale_Moduli_i_Manax-himit_te_Kontrates_Final.pdf

122 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/FINAL%20DRAFT%20RRPP%2006.11.2024.pdf>

Tabela službenika za putnu infrastrukturu, urbanizam i životnu sredinu izračunata prema broju ugovora

U odnosu na broj službenika za putnu/javnu infrastrukturu i urbanističko planiranje i životnu sredinu prema broju potpisanih ugovora, čini se da je prosek službenika za upravljanje ugovorima najveći u opštini Klina sa 21,57%, zatim Dragaš sa 15,2% i Štimlje sa 9,53%. U međuvremenu, najniži procenat upravljanja ugovorima izračunat sa brojem službenika nalazi se u Zubinom Potoku sa 0,6%, Zvečanu sa 0,83% i Severnoj Mitrovici sa 0,62%. Da to stavimo u kontekst, velike opštine kao što je Priština imaju ovaj prosek od 3,07%, Prizren sa 8,33%, Peć sa 6,80%, Uroševac sa 6,84%, Gnjilane sa 4,09%, Južna Mitrovica sa 6,45% i Đakovica sa 6,35%.



Uplate i prijave

U godišnjem revizorskom izveštaju (2022)¹²³, ističe se da: među razlozima za izmenu mišljenja razmatraju se i isplate za nedovršene radove, slučajevi kada različite pozicije u okviru platnih situacija nisu završene, dok su isplate izvršene u potpunosti, ili slučajevi kada su izvršene isplate, a isporuka robe nije primljena; Precenjivanje potraživanja zbog nepravednog fakturisanja obveznicima; Netačne informacije o kapitalnoj i nekapitalnoj imovini, što se ogleda u njihovom potcenjivanju zbog neregistracije u računovodstvenim registrima imovine; Nepravilna klasifikacija i prijavljivanje troškova pod uticajem isplata putem sudskih/odluka izvršitelja, uglavnom za naknade jubilarnih zarada i naknada, ali i nepravilnog planiranja budžeta za pojedine ekonomske kategorije¹²⁴. U godišnjem finansijskom izveštaju (trezoru) za 2022. godinu¹²⁵, navodi se da su rashodi prema članu 39.2 ZUJFO¹²⁶ (zahtevi ekonomskih operatera

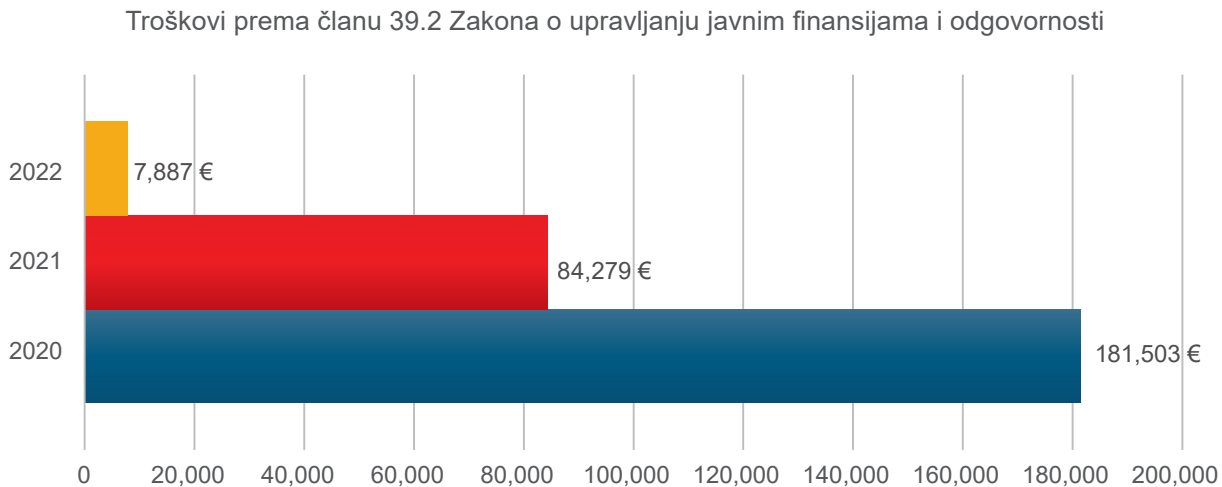
123 <https://zka-rks.org/cms/uploads/2023/08/Raporti-Vjetor-i-Auditimit-2022-shqip.pdf>

124 Ibid.

125 <https://mfpt.rks-gov.net/Thesari/Page/33>

126 Na osnovu ovlašćenja datih od ZUJFO, član 39, stav 2, Trezor Kosova je tokom godine tretirao zahteve ekonomskih operatera za isplatu zaostalih faktura (preko 60 dana) na osnovu ovog zakona, od kojih je rashod odobren i prenet iz budžeta relevantne budžetske organizacije za izmirenje

za plaćanje faktura sa zakašnjenjem više od 60 dana) u 2020. godini iznosili 181.503 evra, u 2021. godini - 84,279 evra i 2022 - 7,887 evra.



Pozivajući se na aneks (12.),¹²⁷ izveštaj o neplaćenim fakturama od strane budžetskih organizacija, za lokalni nivo (ispod 30 dana i preko 30 dana) za 2023. godinu rezultira: 34.125.141 evra ukupno neplaćenih faktura (preko 30 dana) gde je 13.477.341 evra (lokalni nivo) ili 52,79%. U međuvremenu, za neplaćene fakture (ispod 30 dana) od ukupno 34.125.141 evra, 13.194.079 evra je (lokalni nivo) ili 38,66%.

Neplaćene fakture od strane budžetskih organizacija (2023)

Vrsta faktura	Ukupno (€)	Lokalni nivo (€)	Udeo (%)
Fakture preko 30 dana	25,528,549	13,477,341	52.79%
Fakture ispod 30 dana	34,125,141	13,194,079	38.66%

Pozivajući se na aneks (20) u izveštaju o isplatama po sudskim i izvršnim odlukama, proizilazi da je u 2021. godini (ukupno 51.936.246 evra), dok (lokalni nivo 40.201.304 evra) ili 77,40%; 2022. (ukupno 46.344.383 evra), dok (lokalni nivo 36.462.057 evra) ili 78,67% i 2023. (ukupno 51.917.628 evra), dok (lokalni nivo 31.907.352 evra) ili 61.45%.

nastalih obaveza.
127 <https://zka-rks.org/cms/uploads/2023/08/Raporti-Vjetor-i-Auditimit-2022-shqip.pdf>

Isplate po sudskim i izvršnim odlukama

Godina	Ukupno (€)	Lokalni nivo (€)	Udeo (%)
2021	51,936,246	40,201,304	77.40%
2022	46,344,383	36,462,057	78.67%
2023	51,917,628	31,907,352	61.45%

Godišnji revizorski izveštaj (2023) ističe da su u rashodima izvršenim tokom 2022. godine identifikovane neadekvatne klasifikacije u iznosu od 25.139.272 evra u 35 budžetskih organizacija, od čega je 14.010.172 evra ili 56% na lokalnom nivou. Ovo se desilo kao rezultat isplata izvršenih sudskim odlukama u iznosu od 11.017.837 evra, neadekvatnog budžetiranja od 8.848.371 evra i pod uticajem samih budžetskih organizacija od 5.273.064 evra¹²⁸.

Neadekvatne klasifikacije troškova (2022)

Nivo	Troškovi (€)	Udeo (%)
Lokalni nivo	14,010,172	56%
Centralni nivo	11,129,100	44%
Ukupno	25,139,272	100%

Prema Godišnjem izveštaju revizije za 2023. godinu¹²⁹, proizilazi da je u neplaćenim i potencijalnim obavezama - ukupna vrednost prikazana u godišnjem finansijskom izveštaju iznosila 158.650.800 evra (od čega 131.979.380 evra na centralnom nivou i 26.671.420 evra na lokalnom nivou). U odnosu na prethodnu godinu neplaćene obaveze su povećane za 8.954.176 evra ili oko 6%. U 2023. revizija je utvrdila da su neplaćene obaveze precenjene za 327.650 evra.

U međuvremenu, neizmirene i potencijalne obaveze za 2022. godinu, u odnosu na prethodnu godinu, neplaćene obaveze su smanjene za 41.098.513 evra ili oko 22%. Ovo je bio pozitivan pokazatelj za upravljanje državnim budžetom. Prema godišnjem finansijskom izveštaju, oni su 149.734.697 evra.

Tabela o neizmirenim i potencijalnim obavezama

Go-dina	Ukupna vrednost neizmirenih obaveza (€)	Centralni nivo (€)	Lokalni nivo (€)	Razlika u odnosu na prethodnu godinu (€)	Procenat promene
2023	158,650,800	131,979,380	26,671,420	+8,954,176	+6%
2022	149,734,697	-	-	-41,098,513	-22%

128 https://zka-rks.org/cms/ReportFiles/2024_24e084aa-f75c-4c23-9828-fd8dea53fe6b.pdf

129 2024_f5b880fe-6445-4b8b-8eeb-3d19f6554b99.pdf

I pored navedenog, u odnosu na prethodnu godinu (2022.), ove godine imamo povećanje potencijalnih obaveza u iznosu od 137.939.413 evra, dok su u 2023. godini iznosile 142.868.038 evra ili povećanje od 2%¹³⁰. Uglavnom, ovo povećanje se dogodilo na lokalnom nivou. Ovo predstavlja izazov za državni budžet zbog preopterećenosti budžeta u budućnosti, a posebno zbog dodatnih troškova koje ova kategorija uključuje.

Tabela potencijalnih obaveza

Godina	Rast potencijalnih obaveza (€)	Procenat rasta	Glavni nivo rasta
2022	109,606,877	2%	Lokalni nivo
2023	142,868,038		

Isplate po rešenjima sudova i izvršitelja za 2022. godinu iznosile su 46.349.349 evra. U odnosu na 2021. godinu, vrednost ovih isplata je neznatno smanjena za 5.568.280 evra ili 11%, ali je i dalje na visokom nivou. Rashodi ove prirode i dalje predstavljaju izazov za državni budžet, posebno dodatni troškovi koji proizilaze iz ovih procedura¹³¹.

Nefinansijska imovina – Rezultati revizije pokazuju da obelodanjivanja nefinansijske imovine u 2022. godini nisu pružila dovoljnu sigurnost da javne institucije imaju punu kontrolu i praćenje njihove imovine i upravljanja. Podaci o nefinansijskoj imovini u sistemima upravljanja imovinom u ISUFK i e-imovini u 2022. godini su nepotpuni i njihov status je netačno prijavljen u iznosu od 55.865.029 evra, dok je u 2021. godini ova netačnost iznosila 83.507.406 evra. Shodno tome, rezultira da su javne institucije preduzele mere za poboljšanje, međutim, upravljanje imovinom i dalje ostaje izazov¹³².

Nefinansijska imovina

Godina	Nefinansijska imovina (procenjena/potcenjena) (€)
2021	83,507,406
2022	55,865,029
2023	20,801,578

Ostale slabosti u kontrolama i upravljanju koje su se najčešće susrele tokom revizije opštinske imovine su: U 12 opština su postojali nedostaci u amortizaciji imovine i nedostaci u registraciji imovine kao tekućih investicija; U 8 opština su postojali nedostaci u popisu imovine (bez popisa imovine, delimični popis i kasni popis); a u 6 opština došlo je do neusklađenosti između registra imovine i izveštaja o inventarizaciji i nije korišćen sistem e-imovine¹³³.

130 https://zka-rks.org/cms/ReportFiles/2024_24e084aa-f75c-4c23-9828-fd8dea53fe6b.pdf

131 <https://zka-rks.org/cms/uploads/2023/08/Raporti-Vjetor-i-Auditimit-2022-shqip.pdf>

132 Ibid.

133 <https://zka-rks.org/cms/uploads/2023/08/Raporti-Vjetor-i-Auditimit-2022-shqip.pdf>

Nedostaci u upravljanju imovinom (2022)

Vrsta nedostatka	Broj opština
Nedostaci u amortizaciji imovine	12
Nedostaci u inventaru imovine	8
Neusklađivanje zapisa sa izveštajem	6



6. Izazovi u strateškom planiranju, razvoju projekata i upravljanju ugovorima

■ Isticanje glavnih izazova;

Fragmentacija pravnog okvira: Sektorski zakoni često su u sukobu sa SLSG-om, stvarajući nejasnoću u podeli nadležnosti između različitih nivoa upravljanja. Ovo je rezultiralo kašnjenjem u implementaciji politika i projekata, ometajući postizanje strateških ciljeva opština i lokalni ekonomski razvoj.

Nedostatak međuinstitucionalne koordinacije: Jedan od najvećih izazova za opštine je nedostatak jasnog i doslednog mehanizma za koordinaciju sa centralnim institucijama i regionalnim preduzećima. Loša komunikacija i duge birokratske procedure često dovode do značajnih kašnjenja u odobravanju i implementaciji strateških projekata. Ova međuzavisnost i institucionalna fragmentacija negativno utiču na pružanje osnovnih usluga i postizanje ciljeva održivog razvoja.

Zavisnost od finansiranja sa centralnog nivoa: Finansiranje sa centralnog nivoa često nije određeno na osnovu jasnih kriterijuma, ostavljajući mnoge opštine bez dovoljnih resursa za sprovođenje svojih projekata. Ova nejednakost u raspodeli sredstava stvara prepreke održivom razvoju i poboljšanju usluga za građane.

Visok politički uticaj na administraciju: Opštine, kao rezultat duha izgradnje izraženog u zakonskom okviru, povećale su moć izabраниh i imenovanih političara nad administracijom. Iako neposredni izbor gradonačelnika predstavlja visoke demokratske akreditivne, nedostatak linije razdvajanja između političkog nivoa i administracije negativno utiče u dva smera, prvo, na sektorsko upravljanje od strane imenovanih direktora, utičući na planiranje i implementaciju pozicija uglavnom na srednjem nivou.

Kapaciteti skupština opština za nadzor izvršne vlasti: Nedostatak stručnih kapaciteta i tehničke, stručne i operativne podrške skupštinama opština, u kombinaciji sa nedostatkom iskustva članova, doveo je do povećanja broja akata koji nisu u skladu sa zakonskom regulativom. Istovremeno, nadzor skupština opština u sprovođenju akata, propisa i strateških planova doveo je do delimičnog i ograničenog ispunjavanja.

Tehnički kapaciteti i ljudski resursi: Opštine pate od nedostatka kvalifikovanog osoblja za dizajniranje i implementaciju važnih projekata. Konkretno, male opštine se suočavaju sa značajnim nedostatkom ljudskih i tehničkih resursa, što im onemogućava osmišljavanje investicionih i razvojnih projekata. Uprkos određenim naporima da se obuča osoblje, mnoge opštine navode da im nedostaje stručnost potrebna za razvoj složenih projekata i efikasno

upravljanje resursima.

Loše strateško planiranje: Opštine na Kosovu se suočavaju sa nedostatkom osnovnih strateških dokumenata, kao što su ORP i URP, koji su neophodni za usmeravanje ekonomskog, društvenog i prostornog razvoja. Samo ograničen broj opština je usvojio ove planove, što negativno utiče na sposobnost privlačenja spoljnih sredstava i usklađivanja lokalnih prioriteta sa nacionalnim, kako je definisano u NDS 2030. U slučajevima kada postoje dokumenti, nedostatak mehanizama za praćenje i evaluaciju njihove implementacije pogoršava situaciju. Ovo ukazuje na nedostatak tehničkih, finansijskih i ljudskih kapaciteta, ometajući rešavanje potreba zajednice i osiguravanje održivog razvoja.

Nedostaci u razvoju kapitalnih projekata: Kapitalni projekti često započinju bez detaljnih projekata, bez odobrenih izvršnih planova i sa nedovoljnim finansiranjem, što uzrokuje duga kašnjenja, a često i neuspehe u njihovoj implementaciji. Međuzavisnost sa regionalnim preduzećima, RPVS i RKO, kao i operaterima mreže i distribucije kao što su KEDS i KOSTT, i potreba za odobrenjima od centralnih institucija stvaraju kašnjenja u implementaciji infrastrukturnih projekata, kao rezultat energetske mreže, vodosnabdevanja ili posebnih dozvola za vodu i životnu sredinu. Birokratski sukobi između različitih nivoa vlasti i nedostatak međuinstitucionalne koordinacije glavne su prepreke koje utiču na kvalitet i održivost projekata.

Finansijsko upravljanje i ograničenja resursa: Neravnomerna raspodela sredstava sa centralnog nivoa za kapitalne projekte, kao rezultat nedostatka jasnih i transparentnih kriterijuma za njihovu raspodelu, stvorila je značajne nejednakosti između opština. Mnogi projekti ne započinju ili ostaju nedovršeni zbog povlačenja centralnog nivoa iz obaveza prema opštinama. U nedostatku razvojnog fonda, opštine ne uspevaju projektovati pitanja od posebnog interesa kao što su ekološka (postrojenja, kolektori otpadnih voda, inertne deponije) ili razvojna kao što su turizam ili ekonomske i industrijske zone.

Loše upravljanje ugovorom: Izveštaji pokazuju da značajan deo opština ne troši više od 75% svog budžeta na kapitalne investicije, što odražava ozbiljne slabosti u upravljanju i sprovođenju budžeta. Procesi javnih nabavki i upravljanje ugovorima su među najkritičnijim izazovima na lokalnom nivou. Neovlašćene izmene ugovora, izvršenje plaćanja za nedovršeni posao i nedostatak efikasnog nadzora su česti problemi. Ograničena upotreba elektronskog modula za upravljanje ugovorima je ometala praćenje implementacije i učinka. Štaviše, mnoge opštine nisu uspostavile odgovarajuće mehanizme za procenu učinka izvođača, zbog nedostatka kapaciteta, ili ugovaranja u određenim oblastima kao što su infrastruktura ili roba i usluge.

Problemi u plaćanju i registraciji imovine: Često kao rezultat lošeg planiranja, ali i podstaknute drugim faktorima kao što je povlačenje sredstava od strane sudskih izvršitelja, kao u slučaju kolektivnih ugovora, opštine su prinuđene da stvaraju kašnjenja u plaćanju faktura. Samim tim, ovo produžava i završetak radova. Još jedan izazov se javlja u registraciji imovine, gde kao rezultat nesigurnosti u registraciji finansijske i nefinansijske imovine, često dolazi do potcenjene ili precenjene imovine.



7. Zaključci

■ Strateško planiranje

- **Problemi u strateškom planiranju i dizajnu** – Period analize se poklopio sa periodom kada je trebalo da se ažuriraju ORP, međutim, čini se da značajan deo nastavlja da koristi prethodne, veliki deo je u dugotrajnim procedurama pregleda i odobravanja na centralnom nivou, a mali deo je završio ovaj proces. U međuvremenu, do usklađivanja Strategije lokalnog ekonomskog razvoja sa Nacionalnim programom lokalnog ekonomskog razvoja (2030) još nije došlo;
- **Problemi u implementaciji i praćenju** – Implementacija strateških projekcija osporava se u tri dimenzije i nivoa: i. Nedovoljni kapaciteti za implementaciju i operacionalizaciju finansiranja i projekata u opštinama, uključujući nedostatak jasne podele unutar opštinskih oblasti i sektora; ii. Prepreke od strane agencija, regionalnih preduzeća u koordinaciji i određivanju prioriteta potreba i iii. Strukturne i zakonske prepreke na centralnom nivou kao i nekvalifikovano finansiranje investicija u opštinama. Opštine nemaju standardni okvir za praćenje napretka svojih planova i strategija, kao rezultat toga, potrebne promene ili prilagođavanja ne mogu se desiti na vreme;

■ Razvoj projekata

- **Nedostaci u prikupljanju zahteva i potreba** – opštine nisu izgradile metodologiju ili okvir za postupanje/pregled primljenih zahteva. Istovremeno, javne konsultacije o projektima i budžetske rasprave uglavnom su ostale u formalnim okvirima, bez razmatranja predloga i vraćanja odgovora. Generalno, mapa zahtev - razvoj - odgovor ostaje nejasna, kao rezultat toga umanjuje se aktivno učešće građana u ovim procesima, a samim tim i njihovo vlasništvo.
- **Prioritizacija projekata** – i dalje nedostaje implementacija zakonskih zahteva u pogledu prioritizacije kapitalnih investicija. Kao i pregled donosilaca odluka. Ovo rezultira nedostatkom usklađenosti između planiranja u strateškim dokumentima i investicija na terenu. Kao rezultat toga, veliki deo opštinskog finansiranja ostaje fragmentisan, ne služi održivom razvoju.
- **Dizajn razvojnog projekta** – Nedostatak kapaciteta i nacionalnog mehanizma koordinacije za razvojne projekte, u kombinaciji sa proceduralnim, imovinskim, finansijskim i upravljačkim preprekama, gura opštine da ne projektuju oblasti od posebnog značaja kao što su: kolektori otpadnih voda i postrojenja za prečišćavanje; ekonomske zone; turistička područja i akumulacije vode. To se ogleda i u projektima vezanim za apliciranje za regionalne i međunarodne razvojne fondove.

■ Upravljanje ugovorom

- **Procedure nabavke** – predstavljaju ozbiljnu prepreku u procesu implementacije projekta i finansijskih troškova. Nedostaci u planiranju, objavljivanju procedura, veliki broj ispravki i otkazivanja su jedna strana problema. Druga strana se odnosi na broj žalbi i kašnjenja u razmatranju. Kao rezultat složenog procesa, značajan broj projekata ostaje u procedurama nabavki dugo vremena, zbog čega kasni njihova realizacija i efikasno trošenje opštinskih budžeta.
- **Upravljanje ugovorom** – kao proces koji direktno zavisi od planiranja/projektovanja i uslova nabavke gde se otkrivaju nedostaci u lancu procesa. Shodno tome, u mnogim slučajevima tokom upravljanja ugovorom, potrebna je promena pozicija kao rezultat slabog projekta, slično kao rezultat nejasnih uslova i izbora operatera, što dovodi do kašnjenja, ili čak prekida radova. U ovoj fazi pojavljuju se najmanje tri nejasna nivoa komunikacije i izveštavanja: menadžer ugovora – ekonomski operater; menadžer ugovora – supervizor; i supervizor – glavni administrativni službenik. Nadalje, ovo postaje još složenije u modulu upravljanja ugovorima na platformi e-nabavka.
- **Isplate i izvršenja** – kao rezultat upravljanja ugovorima i finansijskog upravljanja, neizmirene obaveze i dalje predstavljaju ozbiljan problem, a samim tim i sredstva dobijena putem izvršenja i sudskih odluka. Poslednjih godina najviše je pogođeno primanje sredstava kao rezultat odluka o prenošenju obaveza opštinama iz sektorskih kolektivnih ugovora. Istovremeno, sa nedostatkom finansijskih sredstava koji je takođe uzrokovao kašnjenje u plaćanju ostalih faktura od strane opština, to predstavlja sliku neefikasnog upravljanja finansijskim sredstvima.
- **Registracija imovine** – kao završetak projektnog ciklusa, prirodno odražava prethodne nedostatke, ali i one same registracije. Kao rezultat evidentiranja kapitalnih ulaganja kao ukupne vrednosti i posebnog evidentiranja ili neregistrovanja nefinansijske imovine, javljaju se tri problema: Prvo, odvojeno evidentiranje stvara precenu koja je preterana; drugo, neregistrovanjem se izbegava primena uredbe i delimično potcenjivanje; i treće, kodovi za registraciju imovine se ne mogu kreirati.



8. Preporuke

■ Strateško planiranje

- **Pojašnjenje procesa i procedura u planiranju i izradi** – Na nivou strateškog planiranja, poboljšanja bi se trebala proširiti na tri nivoa: prvo, pojašnjenje pravnih i administrativnih procedura; drugo, jasno definisanje obaveza svih strana u procesu; treće, stvaranje nacionalnog koordinacionog tela kao dela podrške planiranju i izradi strateških dokumenata za opštine.
- **Koordinacija i kapaciteti u implementaciji i praćenju** – stvaranje međuinstitucionalnog mehanizma koordinacije tokom procesa implementacije strateških dokumenata kako bi se pružila stalna podrška opštinama u implementaciji i istovremeno da bi centralni nivo pružio jasne i realne projekcije o potrebama i prioritetima opština, usklađujući ih.

■ Razvoj projekata

- **Poboljšanje ciklusa dizajna i finansiranja projekta** – preporučuje se sistematski poboljšati tri dimenzije u dizajnu i finansiranju: Prvo, da se napravi mapiranje procesa unutar opština, počevši od procene zahteva/potreba, tretmana/pregleda do odobrenja i povratnih informacija; Drugo, opštine u partnerstvu sa centralnim nivoom bi trebalo da kreiraju integrisani pristup i infrastrukturnim i razvojnim projektima pravilnim povezivanjem opštinskih potencijala i projekcija sa interakcijom preduzeća, agencija i operatera u ispunjavanju strateških razvojnih ciljeva; Treće, istražiti mogućnost stvaranja razvojnog fonda koji uzima u obzir opštinske projekcije, nacionalne prioritete i zrelost projekta. Uključujući koordinaciju sa razvojnim partnerima i donatorima.
- **Unapređenje procene potreba i određivanje prioriteta projekta** – kombinovani pristup poboljšanju budžetskih ciklusa (od zahteva do rešavanja) konsolidacijom mehanizama u dve funkcije: infrastrukturno i razvojno planiranje u sistematskom pristupu poboljšanju od prikupljanja podataka, analize, postavljanja projekcija do praćenja i evaluacije rezultata.
- **Izgradnja kapaciteta, koordinacija i mehanizmi za razvojne projekte** – Preporučuje se stvaranje harmonizovanog sistema programiranja, pristupa i implementacije razvojnih programa, gde opštine na početku konsoliduju mehanizme/timove za razvojne projekte u uključivanju u programiranje nacionalnih razvojnih projekata, ali i onih razvojnih fondova i pretpriступnih instrumenata IPA, povezane sa međuopštinskim i regionalnim partnerstvima i usko koordinisane sa centralnim nivoom. S ciljem ravnomernog i održivog ekonomskog razvoja.

■ Upravljanje ugovorom

- **Poboljšanje procesa nabavke** – preporučuje se puna procena veza koje doprinose kašnjenjima i preprekama u procesu nabavke, uključujući pripremu procesa (nedostaci u planiranju, dizajnu i uslovima ugovora). Definisanje nacionalnih standarda za izgradnju, rad i pružanje usluga, kao mehanizma koji izbegava neprikladno postavljanje i evaluaciju uslova primene. Istovremeno, precizno definisati uslove i rokove za podnošenje i postupanje po žalbama i kazne za nepoštovanje stranaka.
- **Efikasno upravljanje ugovorom** – preporučuje se da se napravi šematizacija konteksta kako se odvija upravljanje ugovorom poboljšanjem najmanje tri faktora: Prvo, kada je menadžer ugovora ovlašćen da prati samo kada se dokaže da su sredstva i standardi za ovaj proces planirani; drugo, u vezi sa prvim, supervizor menadžera može zaključiti ugovor samo pod uslovima kada menadžer ugovora dobije sve ocene od službenika ili izvođača da je posao napredovao prema planu i ugovorenom kvalitetu; treće, glavni administrativni službenik ima potpun i jasan pogled na ceo proces. Istovremeno, ova poboljšanja treba da se odraze i u modulu upravljanja ugovorima.
- **Efikasnost u izvršenju troškova/plaćanja i tačna registracija imovine** – kako bi osigurali da raspodela sredstava i novčani tok budu u harmoniji, jedinice koje šalju zahtev i ključni administrativni službenici treba da redovno prate ispunjenje ugovora. Konkretno, za okvirne ugovore sa posebnim uslovima, kao rezultat nepodnošenja zahteva na vreme i praćenja troškova, ugovorni organ troši bez primanja robe ili usluga. U međuvremenu, što se tiče registracije finansijske i nefinansijske imovine, preporučuje se da se vrednost registracije nefinansijske imovine svede na nivo priručne kase kako bi se izbegle duple registracije. Istovremeno, uspostavljanje podkodova za specifičnu imovinu treba da bude definisano kako bi se održavali precizniji registri imovine.

