



Radionica koju je organizovao DEMOS u saradnji sa Nacionalnom revizijom o predstavljanju kolektivnih isplata u opštinskim godišnjim finansijskim izveštajima, januara 2026.
FOTO: © Helvetas / Dorunina Golaj

IZVEŠTAJ

IMPLIKACIJE KOLEKTIVNIH UGOVORA ZA OPŠTINE NA KOSOVU

Analiza uticaja obaveza povezanih sa kolektivnim ugovorima na opštinske finansije, rezultate revizije i finansiranje zasnovano na pravilima

Izjava o odricanju odgovornosti:

Ovu publikaciju su finansirali Evropska unija, Švajcarska i Švedska kroz projekat DEMOS, koji je sprovela Helvetas.

Sadrži samo autore i ne odražava nužno stavove Helvete, Evropske unije, Švajcarske ili Švedske. Navedeno ne preuzima odgovornost za greške, propuste ili tumačenje koje se nalaze u ovom izdanju.

Autori:

Majlinda Jupolli, zamenica menadžera projekta, Projekat DEMOS

Shpend Emini, zamenik menadžera projekta, Projekat DEMOS

Doprinos:

Ertan Munoglu, menadžer projekta, Projekat DEMOS

Aulonë Memeti, projektna službenica, Projekat DEMOS

Saranda Husaj Baraliu, konsultantkinja, Projekat DEMOS

Dizajn:

Doruntina Golaj, rukovoditeljka komunikacija, Projekat DEMOS

© Helvetas, septembar 2026, Priština, Kosovo

SADRŽAJ

1	PREDGOVOR	4
2	IZVRŠNI REZIME	5
3	UVOD	7
3.1	Polazne osnove i kontekst	7
3.2	Ciljevi studije	8
3.3	Metodologija	9
4	Analiza uticaja	10
4.1	Pregled sudskih i izvršnih rashoda	10
4.2	Prinudna izvršenja preko Trezora i budžetske implikacije	10
4.3	Doprinos obaveza po kolektivnim ugovorima	11
4.4	Rashodi po kolektivnim ugovorima u 2024. i 2025. godini	12
4.5	Uticaj na kapitalne investicije	13
5	Uticaj na revizorska mišljenja i ispunjavanje uslova za Grant za učinak opština	16
5.1	Rashodi po kolektivnim ugovorima i nalazi revizije	16
5.2	Uticaj na revizorska mišljenja u 2024. godini	18
5.3	Rezultati revizije i nepravilna klasifikacija rashoda za 2025. godinu	19
5.4	Uticaj na Minimalni uslov 4 - Izvršenje kapitalnih investicija u 2025. godini	19
5.5	Podsticaji za učinak i podsticajno okruženje	20
6	Institucionalna perspektiva, upravljanje i politička ekonomija	22
6.1	Stavovi zainteresovanih strana i implikacije za javne politike	22
6.2	Izvršni postupci i podsticaji za individualizaciju	23
6.3	Podeljena odgovornost i podsticaji za postizanje poravnanja	24
7	Preporuke	26
7.1	Uspostaviti koordinisan institucionalni odgovor	26
7.2	Poboljšati identifikaciju i izveštavanje o rashodima	26
7.3	Obezbediti početnu podršku Vlade za pokriće nepredviđenih obaveza opština	26
7.4	Razviti mehanizam za smanjenje troškova parničnih i izvršnih postupaka	27
7.5	Razviti održiv pristup preostalim obavezama	27
7.6	Unaprediti pravila za buduće kolektivno pregovaranje	27
7.7	Sprovesti odgovor po fazama	28
8	Aneksi	29
	Aneks 1: Pravna mišljenja Vrhovnog suda Kosova u vezi sa kolektivnim ugovorima	29
	Aneks 2: Rashodi po kolektivnim ugovorima prema opštinama (2024-2025)	30
	Aneks 3: Isplate prema sudskim odlukama i rešenjima o izvršenju (2022-2025)	36
	Aneks 4: Stavovi zainteresovanih strana i nalazi konsultacija	37

1 PREDGOVOR

Poslednjih godina obaveze po kolektivnim ugovorima postale su jedan od najznačajnijih pritisaka na opštinske finansije na Kosovu. Pitanje koje se u početku odnosilo na prava iz radnog odnosa i socijalni dijalog sve više utiče na opštinske budžete, planiranje kapitalnih investicija, revizorska mišljenja i pristup Grantu za učinak opština. Za projekat kao što je DEMOS, koji radi na jačanju opštinskog finansiranja zasnovanog na pravilima i utvrđivanju sistemskih prepreka decentralizaciji, ovo pitanje predstavlja važan činilac koji utiče na delotvornost i održivost opštinskih finansija i šire funkcionisanje sistema lokalne uprave.

Izveštaj je pripremljen u okviru Projekta za decentralizaciju i podršku opštinama (DEMOS), koji sprovodi Helvetas, a finansiraju Evropska unija, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) i Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida). U njemu se analiziraju posledice obaveza po kolektivnim ugovorima za opštine na Kosovu, sa naglaskom na njihove fiskalne, institucionalne i upravljačke efekte, kao i efekte povezane sa učinkom.

Tokom godina Helvetas i DEMOS uložili su značajne napore u uvođenju, jačanju i operacionalizaciju Granta za učinak opština kao instrumenta finansiranja, zasnovanog na pravilima, koji nagrađuje učinak opština, podstiče odgovornost i podržava kvalitetnije pružanje usluga. Međutim, čak ni dobro osmišljeni sistemi finansiranja i merenja učinka ne mogu delotvorno funkcionisati ako institucionalno i fiskalno okruženje ne omogućava opštinama da javne resurse planiraju, upravljaju njima i koriste ih na predvidiv i odgovoran način. Od opština se ne može razumno tražiti odgovornost za učinak ako nemaju predvidive budžete i dovoljnu kontrolu nad resursima potrebnim za pružanje usluga.

Zaključci ovog izveštaja pokazuju da obaveze po kolektivnim ugovorima imaju posledice koje prevazilaze Grant za učinak opština. One utiču na opštinske budžete, planiranje kapitalnih investicija, finansijsko izveštavanje, revizorska mišljenja, poverenje građana i kredibilitet lokalne uprave. Takođe otvaraju važna pitanja o usklađenosti ovlašćenja za odlučivanje, odgovornosti za finansiranje i odgovornosti za rezultate u decentralizovanom sistemu upravljanja na Kosovu, kao i o tome u kojoj meri postojeći institucionalni aranžmani podržavaju delotvorno fiskalno planiranje i pružanje usluga.

Zbog toga je pitanje kolektivnih ugovora usko povezano sa radom DEMOS-a u oblasti opštinskih finansija, fiskalne održivosti i mehanizama finansiranja zasnovanih na pravilima. Pravnosnažne sudske odluke moraju se poštovati i izvršavati. Istovremeno, način njihovog finansiranja i izvršenja treba da bude predvidiv, transparentan i usklađen sa načelima dobrog upravljanja javnim finansijama.

Nadamo se da će ovaj izveštaj doprineti zajedničkom razumevanju ovog pitanja i podržati konstruktivan dijalog i koordinisano delovanje centralnih i lokalnih institucija. Kratkoročno su potrebne praktične mere za smanjenje fiskalnog pritiska, izbegavanje nepotrebnih dodatnih troškova, uredno izvršavanje sudskih odluka i unapređenje budžetskog planiranja i izveštavanja. Dugoročno su potrebna snažnija pravila i institucionalni aranžmani kako bi se buduće obaveze pravilno procenjivale, finansirale i sprovodile na predvidiv i održiv način, uz očuvanje odgovarajuće ravnoteže između pravnih obaveza, fiskalne održivosti i delotvornog pružanja javnih usluga.

Ertan Munoglu
Menadžer projekta, DEMOS
Helvetas Kosovo

2 IZVRŠNI REZIME

Obaveze po kolektivnim ugovorima postale su veliki fiskalni i upravljački izazov za opštine na Kosovu. Iako proizlaze iz prava iz radnog odnosa, njihovo izvršenje putem sudskih odluka ima značajne posledice po opštinske finansije, planiranje investicija, finansijsko izveštavanje i pristup finansiranju zasnovanom na učinku.

Ključno ograničenje ove analize jeste to što se rashodi povezani sa kolektivnim ugovorom ne evidentiraju sistematski pod posebnim računovodstvenim kodovima, zbog čega je teško precizno utvrditi njihove finansijske posledice. Analiza se zato usredsređuje na identifikovane rashode, a ne na procenu konsolidovane obaveze na nacionalnom nivou ili ukupnog fiskalnog troška ovih obaveza.

Sudski i izvršni rashodi opština porasli su sa približno 36,5 miliona evra u 2022. godini na 126,6 miliona evra u 2025. Između 2022. i 2025. godine opštine su kroz sudske odluke i izvršne postupke potrošile približno 289,7 miliona evra. Prema konzervativnoj proceni, oko 60%, odnosno 174 miliona evra, odnosi se na obaveze po kolektivnim ugovorima.

Na osnovu dostupnih objavljenih podataka i podataka koje su dostavile opštine, u 2024. godini u 32 opštine identifikovano je približno 56,2 miliona evra rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorom. Ovaj iznos treba smatrati konzervativnom procenom, jer su za pojedine opštine mogli biti utvrđeni samo rashodi koje je Nacionalna kancelarija za reviziju označila kao pogrešno klasifikovane, a ne ukupni rashodi povezani sa kolektivnim ugovorom.

U 26 opština za koje postoje podaci o ukupnim rashodima povezanim sa kolektivnim ugovorom, identifikovani rashodi činili su približno 7% njihovih ukupnih opštinskih budžeta, 20% budžeta za kapitalne investicije i 68% rashoda izvršenih kroz sudske i izvršne postupke.

Uticaj se znatno razlikovao među opštinama i smanjio je fiskalni prostor za lokalne razvojne prioritete i javne investicije.

Isplate povezane sa kolektivnim ugovorom često se terete na bilo koju raspoloživu budžetsku kategoriju, uključujući kapitalne rashode, robu i usluge, komunalne usluge ili subvencije, umesto na odgovarajuće računovodstvene kodove. To dovodi do pogrešne klasifikacije rashoda.

Ova pitanja uticala su na pristup Grantu za učinak opština. Od 38 opština revidiranih za 2024. godinu, 31 je dobila modifikovano revizorsko mišljenje. Pogrešna klasifikacija rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorom bila je odlučujući činilac za revizorski ishod 14 opština. Jedanaest od tih opština ispunilo je sve ostale minimalne uslove Granta za učinak opština i inače bi imalo pravo na finansiranje iz granta.

Rezultati revizije za 2025. godinu potvrđuju da se problem nastavio i produbio. Samo četiri opštine dobile su nemodifikovano revizorsko mišljenje, dok su 34 opštine dobile mišljenje sa rezervom. Pogrešna klasifikacija rashoda utvrđena je u 31 od 34 opštine sa mišljenjem sa rezervom. Ukupna vrednost pogrešno klasifikovanih opštinskih rashoda utvrđenih u revizorskim izveštajima iznosila je 55,8 miliona evra, od čega se 46,3 miliona evra, odnosno približno 83%, odnosilo na isplate po kolektivnim ugovorima.

Opštine su ukazale i na mogući posredni efekat: sredstva upotrebljena za izmirenje obaveza po kolektivnim ugovorima koje se izvršavaju sudskim putem mogu smanjiti likvidnost za druga ugovorna plaćanja, doprineti kašnjenju plaćanja, nastanku novih potraživanja i dodatnim troškovima izvršenja. Iako ovaj efekat nije bilo moguće kvantifikovati, on može delimično objasniti širi trend rasta sudskih i izvršnih rashoda opština.

Troškovi prevazilaze izvorna prava zaposlenih. Sudski i izvršni postupci stvaraju dodatne sudske takse, troškove pravnog zastupanja i veštačenja, kamatu i naknade za izvršenje. U slučaju analiziranom u ovom izveštaju, prvobitno pravo u iznosu od 1.446 evra dovelo je do ukupne opštinske isplate od 2.297,89 evra, što predstavlja povećanje od približno 59%. Iako se opštine suočavaju sa stvarnim ograničenjima, one su takođe odgovorne da planiraju predvidive obaveze i, kada je to pravno i finansijski moguće, izbegnu nepotrebne troškove izvršenja.

Studija ukazuje i na važne posledice po upravljanje. Opštine moraju da finansiraju obaveze koje proizlaze iz kolektivnih ugovora o kojima je centralna vlast pregovarala bez njihovog neposrednog učešća, dok se nastale obaveze izvršavaju kroz sudske postupke koje je teško predvideti i kojima je teško upravljati u redovnom budžetskom procesu. Zbog toga su obaveze po kolektivnim ugovorima prerasle okvir radnih odnosa i sada utiču na autonomiju opština, predvidivost budžeta, planiranje investicija, mehanizme odgovornosti i šire funkcionisanje decentralizovanog sistema upravljanja na Kosovu.

Zaposleni koji pokrenu pravni postupak mogu naplatiti potraživanja putem sudskih i izvršnih postupaka, dok zaposleni koji svoja prava ne ostvaruju sudskim putem možda neće dobiti nikakvu naknadu. To dovodi do nejednakog postupanja, podstiče dodatne sporove i preusmerava značajna javna sredstva na sudske postupke i troškove izvršenja, umesto na javne usluge i lokalni razvoj.

Nalazi pokazuju da obaveze po kolektivnim ugovorima nisu samo fiskalni izazov, već i pitanje međuvladinih finansija i upravljanja koje zahteva koordinisan institucionalni odgovor. Potrebne su neposredne mere za unapređenje budžetskog planiranja, izveštavanja, transparentnosti i praćenja, uz smanjenje troškova sporova i izvršenja koji se mogu izbeći. Potrebno je dugoročno rešenje za izmirenje preostalih obaveza, ponovno uspostavljanje fiskalne predvidivosti, zaštitu lokalnih investicija i sprečavanje sličnih izazova u budućnosti.

Obaveze po kolektivnom ugovoru: Ključni nalazi (2022–2025)

OBIM PROBLEMA



€289.7 M

Potrošeno od strane opština kroz sudske i izvršne postupke



€126.6 M

Isplaćeno od strane opština kroz sudske i izvršne postupke u 2025. godini

▲NAJVIŠI
IZNOS
ZABELEŽEN
DO SADA



≈ €174 M

Procenjeno opterećenje povezano sa kolektivnim ugovorom na osnovu konzervativne procene (60%)

UTICAJ NA OPŠTINE (ZA UČINAK U 2025. GODINI)



0 of 38

Opština bi ispunilo uslove za Grant za učinak opština

34 opštine dobile su mišljenje sa rezervom, dok preostale 4 nisu ispunile minimalni uslov za izvršenje kapitalnih investicija.



31 of 34

Opštine imale su pogrešnu klasifikaciju rashoda

Pogrešna klasifikacija rashoda bila je najrasprostranjenije pitanje koje je uticalo na mišljenja sa rezervom u 2025. godini.

UTICAJ NA INVESTICIJE



20%

budžeta za kapitalne investicije potrošenog na isplate po kolektivnom ugovoru

U 2024. godini, identifikovane isplate povezane sa kolektivnim ugovorom bile su ekvivalentne 20% budžeta za kapitalne investicije 26 opština za koje su analizirani ukupni rashodi.



Napomena: Iznosi povezani sa kolektivnim ugovorom su procenjeni jer ne postoji poseban kod u Trezoru/KFMIS-u.



Izvor: Izveštaji Ministarstva finansija/Trezora (2022–2025), izveštaji Nacionalne kancelarije za reviziju, opštinski finansijski izveštaji, analiza DEMOS-a

3 UVOD

3.1 Polazne osnove i kontekst

Kolektivni ugovori igraju važnu ulogu u regulisanju odnosa sa zapošljavanjem u javnom sektoru. Njihova svrha je da utvrde zajedničke standarde u pogledu plata, dodataka, prava na odsustvo, jubilarnih nagrada i drugih prava iz radnog odnosa. Kao što je Međunarodna organizacija rada (MOR) prepoznala u Preporuci o kolektivnim ugovorima iz 1951. godine (br. 91), kolektivni ugovori predstavljaju važan mehanizam za uređivanje uslova rada i zaposlenja, unapređenje socijalnog dijaloga između poslodavaca i zaposlenih i jačanje zaštite radnika.¹

Na Kosovu se kolektivno pregovaranje u javnom sektoru razvijalo kroz kombinaciju opštih i sektorskih kolektivnih ugovora. Dok je Opšti kolektivni ugovor uspostavio sveobuhvatan okvir za uređivanje radnih odnosa u javnom sektoru, sektorskim kolektivnim ugovorima u oblastima obrazovanja i zdravstva utvrđena su posebna prava i pogodnosti za zaposlene u tim sektorima.

Iako su kolektivni ugovori primarno namenjeni za zaštitu prava zaposlenih i poboljšanje radnih uslova, njihova implementacija takođe može da izazove velike fiskalne posledice za javne institucije odgovorne za finansiranje takvih obaveza. U okviru svojih nadležnosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja i primarne zdravstvene zaštite, opštine zapošljavaju znatan deo zaposlenih u javnom sektoru na Kosovu. U 2025. godini opštine su zapošljavale gotovo 29.841 nastavnika, dok je u ustanovama primarne zdravstvene zaštite bilo zaposleno još više od 5.400 zdravstvenih radnika i članova pomoćnog osoblja. Stoga sve promene uslova rada dogovorene kolektivnim ugovorima imaju neposredne posledice po opštinske finansije.²³

Fiskalne implikacije obaveza kolektivnog ugovora takođe su relevantne iz perspektive lokalne samouprave. Principi Evropske povelje lokalne samouprave, koji se ogledaju u ustavnom i pravnom okviru Kosova, utvrđuju princip da lokalne samouprave treba da imaju adekvatne finansijske resurse svoje i da bi njihove obaveze trebalo da budu praćene odgovarajućim finansijskim sredstvima. Stoga, dužnosti opština da finansiraju obaveze koji proizlaze iz sporazuma, zaključenih bez njihovog neposrednog učešća, otvara šira pitanja u pogledu Ustavom Republike Kosovo garantovane lokalne samouprave, fiskalne održivosti i usklađivanja preuzetih obaveza sa raspoloživim finansijskim sredstvima.⁴

Međunarodno iskustvo pokazuje da su kolektivni ugovori u javnom sektoru najodrživiji kada je odgovornost za pregovaranje o obavezama zapošljavanja usaglašena sa odgovornošću za njihovo finansiranje. U Severnoj Makedoniji, gde je obrazovanje i nekoliko drugih funkcija decentralizovano, opštine dobijaju blok donacije i druge transfere od centralne vlade za finansiranje delegativnih sposobnosti, uključujući i veliki udeo u troškovima obrazovanja. U Hrvatskoj se kolektivni ugovori koji obuhvataju javne usluge pre svega pregovaraju na nacionalnom nivou, uz obaveze vezane za zapošljavanje koje se uglavnom finansiraju preko mehanizma državnog budžeta. Danska primenjuje drugačiji model, u kojem opštine, preko Danskog udruženja opština (KL), neposredno učestvuju u kolektivnom pregovaranju, čime se obezbeđuje usklađenost plata i uslova rada sa njihovim finansijskim mogućnostima.⁵⁶⁷⁸

¹https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R091

²Podaci Ministarstva obrazovanja i obrazovanja na Kosovu za 2025. godinu

³Podaci kosovske Agencije za statistiku zadnjih godina 2016-2023. Nema podataka osim 2023.

⁴Evropska povelja lokalne samouprave; Član 9; paragraf 2; <https://edoc.coe.int/en/local-demokraty/6856- charte- Europeanne-de-l-autonomie-locale.html>

⁵Svetska opservatorija o finansijama i investicijama i finansijama i ulaganjima (SNG-WOFI). Republika Severna Makedonija profil zemlje; https://www.sng-wofi.org/country_profiles/republic_of_sever_macedonia.html?

⁶<https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/115076/HRV-115076.pdf>

⁷Sektor centralne javne uprave u Hrvatskoj: Izazovi organizovanog i kolektivnog barganinge https://www.isp.org.pl/uploads/pogon/CECAW/CPA_Croatia_-_wersja_3. Alfredo?utm_source

⁸https://ida.dk/en/career-and-legal-advice/collective-bargaining/ok26/new-collective-agreement-in-the-municipalities?utm_source

Na Kosovu postojeći izazovi proističu pre svega iz obaveza koje proističu iz sektorskih kolektivnih ugovora, posebno unutar obrazovanja. Opštine tvrde da iako su postale odgovorne za sprovođenje mnogih od rezultirajućih obaveza, nisu bile stranke pregovora i potpisivanja sporazuma i nisu imale odgovarajuće finansijske resurse da ih finansiraju. Kao rezultat toga, usled neizmirivanja obaveza, sve veći broj zaposlenih ostvarivao je svoja prava sudskim putem.

Nakon što je usvojeno 20 godina izvršenja sporazuma o obrazovanju Kosova, a posle toga je usvojeno 20 uslova za sprovođenje zakona o saradnji sa opštinama. Kako je to zamenjeno novim sporazumom u EU, u EU, tako je i sporazumom o radu iz 2014. godine, koji je zamenjen sporazumom o ukupnom obrazovanju i obrazovanju (MESTI) i Ujedinjenim obrazovanjem, Unija nauke i kulture Kosova (UESCU/ SBAŠK). Međutim, u januaru 2021. godine potpisan je novi Sektorski kolektivni ugovor za obrazovanje, kojim je utvrđeno nekoliko prava zaposlenih koja su kasnije postala osnov za veliki broj sudskih zahteva. U novembru 2022. godine ugovor je jednostrano raskinut zbog navodnih nedostataka u pogledu njegovog pravnog osnova, sadržaja pojedinih odredaba i ovlašćenja za njegovo zaključivanje.

Izvršavanje obaveza kolektivnog ugovora dodatno je oblikovano pravnim mišljenjima Vrhovnog suda Kosova u oktobru 2023. godine u vezi sa kolektivnim sporazumima o obrazovanju i zdravstvenom sektoru. Ova mišljenja su dala detalje o tumačenju i primeni određenih odredbi vezanih za prava zaposlenih, uključujući prilagođavanje plata povezanih sa inflacijom i 13. platu u zdravstvenom sektoru. Iako tim mišljenjima nisu ustanovljena nova prava, ona su doprinela većoj pravnoj sigurnosti u pogledu primene kolektivnih ugovora i uticala na odbijanje povezanih zahteva.



Sledeća poglavlja detaljno analiziraju te udare i istražuju potencijalne opcije politike za rešavanje i trenutnih posledica i osnovnih uzroka problema.

3.2 Ciljevi studije

Svrha ove studije je analiza fiskalnih, institucionalnih, upravljačkih, pravnih i političko-ekonomskih implikacija obaveza koje za opštine na Kosovu proizlaze iz kolektivnih ugovora.

Ova studija nema za cilj ponovno razmatranje pravne valjanosti samih kolektivnih ugovora. Ona je usmerena na praktične posledice njihove primene i izvršenja u okviru institucionalnog sistema Kosova.

Cilj analize je da doprinese raspravi o javnim politikama zasnovanoj na dokazima i utvrđivanju uravnoteženih i realno ostvarivih pristupa za rešavanje preostalih obaveza, ponovno uspostavljanje

predvidljivosti opštinskih finansija i unapređenje funkcionisanja decentralizovanog sistema upravljanja na Kosovu.

3.3 Metodologija

Studija se zasniva na najboljim dostupnim dokazima i objedinjuje kvantitativnu finansijsku analizu, revizorske i pravne dokumente, kao i konsultacije sa zainteresovanim stranama. Analiza je sprovedena u okviru projekta DEMOS u bliskoj koordinaciji sa razvojnim partnerima, a uključivala je i stalno angažovanje sa opštinama, nadzornim institucijama, centralnim organima i drugim zainteresovanim stranama.

Kvantitativna analiza zasniva se na objavljenim izveštajima NKR-a o reviziji opština za fiskalne 2024. i 2025. godinu, godišnjim finansijskim izveštajima opština, podacima Ministarstva finansija o isplatama izvršenim na osnovu sudskih odluka i u izvršnom postupku, podacima iz KFMIS-a, gde su bili dostupni, kao i podacima prikupljenim neposredno od opština.⁹

Analiza je dopunjena konsultacijama i tehničkim diskusijama sa opštinama, Asocijacijom kosovskih opština, NKR, Ministarstvom finansija, MALS, razvojnim partnerima i GAP Institutom. Te diskusije su pomogle u razjašnjenju opštinskih budžetskih praksi, procedurama izvršenja finansija, revizijskim tretmanima, institucijama, operativnim izazovima i mogućim političkim odgovorima. Detaljnije informacije o perspektivama zainteresovanih strana prikazane su u Aneksu 4.

Analiza ima nekoliko ograničenja. Prvo, u KFMIS-u ne postoje posebni finansijski kodovi niti mehanizmi za označavanje plaćanja po osnovu kolektivnih ugovora. Zbog toga se ti rashodi ne mogu sistematski izdvojiti iz finansijskih evidencija ili finansijskih izveštaja.

Drugo, utvrđene iznose treba tumačiti kao konzervativne procene, a ne kao potpunu meru troškova povezanih sa kolektivnim ugovorom. Tokom 2024. godine raspoloživi podaci razlikovali su se među opštinama: u pojedinim slučajevima izveštaji NKR-a o reviziji sadržali su ukupne rashode povezane sa kolektivnim ugovorima, dok su u drugim slučajevima obuhvatali samo deo rashoda evidentiranih u okviru neodgovarajuće budžetske kategorije.

Međutim, za 2025. godinu analiza se pre svega oslanja na troškove koji se odnose na kolektivne ugovore a koji se smatraju pogrešnim rashodima. To bi se delimično moglo objasniti smernicama za izvršenje budžeta za 2025. godinu, prema kojima je isplate po osnovu kolektivnih ugovora trebalo vršiti iz raspoloživih budžetskih kategorija, izuzev kategorije „Plate i dnevnice“. Zbog toga su u revizorskim izveštajima najdoslednije identifikovani upravo iznosi evidentirani u okviru neodgovarajućih budžetskih kategorija. Shodno tome, podatke za 2025. godinu ne treba tumačiti kao ukupan iznos isplata koje su opštine izvršile po osnovu kolektivnih ugovora.

U celini posmatrano, analizom nije moguće obuhvatiti sva plaćanja povezana sa kolektivnim ugovorima. To uključuje plaćanja pravilno evidentirana u odgovarajućoj budžetskoj kategoriji, plaćanja koja nisu bila dovoljno materijalno značajna da bi bila navedena u revizorskim nalazima, kao i plaćanja koja se nisu mogla zasebno utvrditi na osnovu raspoloživih finansijskih evidencija. Pored toga, moguće je da su opštine pojedine obaveze iz kolektivnih ugovora izmirile neposredno, bez pokretanja sudskog ili izvršnog postupka, zbog čega takva plaćanja nisu obuhvaćena utvrđenim iznosima.

Prema tome, izveštaj ne pruža potpunu procenu svih nezavršenih obaveza, već se fokusira na identifikovane troškove i njihove implikacije na opštinske finansije, ishode revizije i GUO prihvatljivost.

Daljnja ograničenja odnose se na institucionalno pokrivanje. Analizom se uglavnom radi o angažovanju DEMOS-a sa opštinama, Ministarstvom finansija, Nacionalnom kancelarijom revizije i zainteresovanim stranama koji učestvuju u opštinskim finansijama, reviziji i finansiranju. Slične konsultacije nisu sprovedene sa Ministarstvom obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacijama, Ministarstvom pravde, sudovima, agentima za sprovođenje ili pravosudnim sektorom, stoga se pogledi na obrazovanje i sektor

⁹Pet opština: Prizren, Junik, Kačanik, Štimlje i Srbica, izabrano je na pravi način da bi se zabeležilo različito iskustvo i perspektiva u pogledu obaveza vezanih za kolektivni ugovor.

pravosuđa uglavnom ne odražavaju kroz dostupne dokumente, opštinske konsultacije, revizijske izveštaje i finansijske podatke.

4 ANALIZA UTICAJA

4.1 Pregled sudskih i izvršnih rashoda

Finansijski uticaj obaveza povezanih sa kolektivnim ugovorom ogleda se u rastućem obimu rashoda opština po sudskim odlukama i kroz izvršne postupke. Iako su opštine i ranije imale rashode povezane sa sudskim postupcima, poslednjih godina zabeležen je nagli porast i broja i vrednosti isplata izvršenih na osnovu sudskih odluka i kroz izvršne postupke.

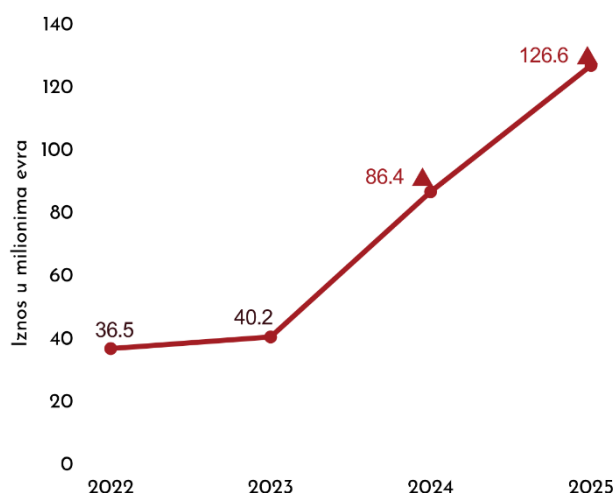
Podaci iz godišnjih finansijskih izveštaja koje objavljuje Ministarstvo finansija (MF) pokazuju da su rashodi opština povezani sa sudskim odlukama i izvršnim postupcima značajno porasli između 2022. i 2025. godine. Ukupni rashodi porasli su sa približno 36,5 miliona evra u 2022. godini na 40,2 miliona evra u 2023. godini, pre nego što su naglo porasli na 86,4 miliona evra u 2024. godini i 126,6 miliona evra u 2025. godini.

U periodu od 2022. do 2025. godine, opštine su potrošile približno 289,7 miliona evra kroz sudske odluke i izvršne postupke. Ovaj trend ukazuje na to da se obaveze akumulirane tokom prethodnih godina sve više realizuju kroz mehanizme izvršenja, stvarajući sve veći pritisak na opštinske finansije.

Nagli porast nakon 2023. godine ukazuje da se problem ne stabilizuje, već nastavlja da se širi, što izaziva zabrinutost u pogledu dugoročne održivosti postojećih aranžmana i rastućeg fiskalnog opterećenja opština.

Ova zabrinutost dodatno je pojačana odsustvom sveobuhvatne institucionalne inicijative usmerene na rešavanje osnovnih uzroka problema. Iako je MF uvelo mere kroz godišnje budžetske cirkulare kojima se od opština zahteva da planiraju nepredviđene obaveze koje proizlaze iz sudskih i izvršnih odluka, one su prvenstveno usmerene na unapređenje upravljanja budžetom i usklađenost sa zahtevima finansijskog izveštavanja.

Ove mere ne rešavaju problem akumulacije neizmirenih obaveza, kontinuiranog rasta troškova parničnih i izvršnih postupaka, niti faktora koji dovode do nastanka novih potraživanja. Stoga, postojeće mere mogu pomoći u upravljanju posledicama problema, ali same po sebi verovatno neće obezbediti održivo dugoročno rešenje.



Grafikon 4.1. Isplate opština po sudskim odlukama i kroz izvršne postupke, 2022–2025

4.2 Prinudna izvršenja preko Trezora i budžetske implikacije

Prema kosovskom sistemu javnih finansija, opštine su poslodavac i ugovorni organ opštinskih službenika. Tako, kada konačna sudska odluka dodeli nadoknadu zaposlenom, opština je odgovorna za plaćanje iz svog budžeta. Ako opština dobrovoljno ne izmiri obavezu nakon što sudska odluka postane pravnosnažna, poverilac može pokrenuti izvršni postupak. Po okončanju izvršnog postupka, isplata se vrši preko sistema Trezora, na teret budžeta opštine.

Prema informacijama dobijenim od opština, praksa Trezora u izvršenju sudskih odluka menjala se tokom vremena. U okviru kosovskog sistema upravljanja javnim finansijama, nakon dostavljanja izvršnog naloga za plaćanje, Trezor je nadležan da izvrši isplatu na teret budžeta odgovarajuće opštine. Prema navodima opština, do 2024. godine one su uglavnom bile konsultovane o izboru budžetske kategorije iz koje je trebalo izvršiti isplatu po osnovu sudske odluke. Međutim, od 2025. godine takve isplate se, prema njihovim navodima, izvršavaju neposredno iz raspoloživih budžetskih kategorija, u skladu sa postupcima izvršenja, bez prethodnih konsultacija sa opštinom o izboru budžetske kategorije. Opštine su navele da to predstavlja promenu administrativne prakse, a ne promenu njihove zakonske obaveze da izmire obaveze utvrđene sudskom odlukom.

4.3 Doprimos obaveza po kolektivnim ugovorima

Opštine su takođe navele da su tokom 2026. godine prinudne isplate vršene i iz već opredeljenih i iz neopredeljenih budžetskih sredstava. To predstavlja dodatnu promenu prakse, budući da su opštine navele da u prethodnim godinama već preuzete budžetske obaveze nisu bile ugrožene čak ni kada su isplate izvršavane bez prethodnih konsultacija. Stoga opštine smatraju da bi praksa uvedena 2026. godine mogla imati veći uticaj na njihovu sposobnost realizacije već planiranih rashoda i izmirenja ugovorom preuzetih obaveza. Čini se da ova dešavanja odražavaju promene administrativne prakse u postupku izvršenja, a ne promenu zakonske obaveze opština da izmire obaveze utvrđene izvršnim sudskim odlukama.

Iako potpuni podaci nisu dostupni, raspoloživi dokazi ukazuju na to da obaveze iz kolektivnih ugovora predstavljaju dominantnu komponentu opštinskih rashoda po osnovu sudskih i izvršnih postupaka. Prema izveštajima o reviziji opština za 2024. godinu, rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima činili su približno 60–70% evidentiranih isplata po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka u mnogim opštinama, a bili su i glavni uzrok nepravilne

klasifikacije rashoda koju su utvrdili revizori. Međutim, primena donje procenjene granice od 60% ukazuje na to da bi od ukupno 289,7 miliona evra isplaćenih po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka približno 174 miliona evra moglo biti neposredno ili posredno povezano sa kolektivnim ugovorima. Ovaj iznos treba posmatrati kao okvirnu procenu.

U godišnjim finansijskim izveštajima i podacima o izvršenju budžeta isplate po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka mogu se evidentirati u okviru odgovarajućih budžetskih kategorija, u skladu sa važećim propisima i opštinskim pravilima. Međutim, ove kategorije rashoda obuhvataju širok spektar obaveza, uključujući obaveze iz kolektivnih ugovora, ugovorne sporove sa privrednim subjektima, imovinskopravne zahteve i druge obaveze čije se izmirenje nalaže sudskim putem.

Budući da KFMIS ne sadrži poseban finansijski kod za plaćanja po osnovu kolektivnih ugovora, ti rashodi se ne mogu sistematski identifikovati niti neposredno izdvojiti iz evidencija Ministarstva finansija i drugih raspoloživih finansijskih podataka. Procena udela rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima stoga zahteva dodatnu analizu opštinskih evidencija, revizorskih izveštaja i informacija prikupljenih tokom konsultacija sa opštinama.

Dodatni izazov predstavlja činjenica da se sve obaveze iz kolektivnih ugovora ne izmiruju u okviru sudskog ili izvršnog postupka. Tokom konsultacija opštine su navele da su u pojedinim slučajevima neposredno pregovarale sa zaposlenima i obaveze izmirmivale direktno iz svojih budžeta.

Takve isplate se uglavnom ne mogu identifikovati kroz evidencije izvršenja Trezora i stoga mogu ostati izvan zbirnih procena zasnovanih na rashodima po sudskim i izvršnim postupcima.

Kao rezultat toga, ni podaci Trezora ni finansijski izveštaji ne omogućavaju precizno utvrđivanje ukupne vrednosti rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima. Stoga, iznose predstavljene u ovom izveštaju treba shvatiti kao najbolje dostupne procene zasnovane na trenutno raspoloživim izvorima podataka. Iako su dovoljne da pokažu obim i implikacije ovog pitanja, stvarni fiskalni uticaj obaveza povezanih sa kolektivnim ugovorima može biti veći od iznosa identifikovanih samo kroz podatke o rashodima po sudskim i izvršnim postupcima.

4.4 Rashodi po kolektivnim ugovorima u 2024. i 2025. godini

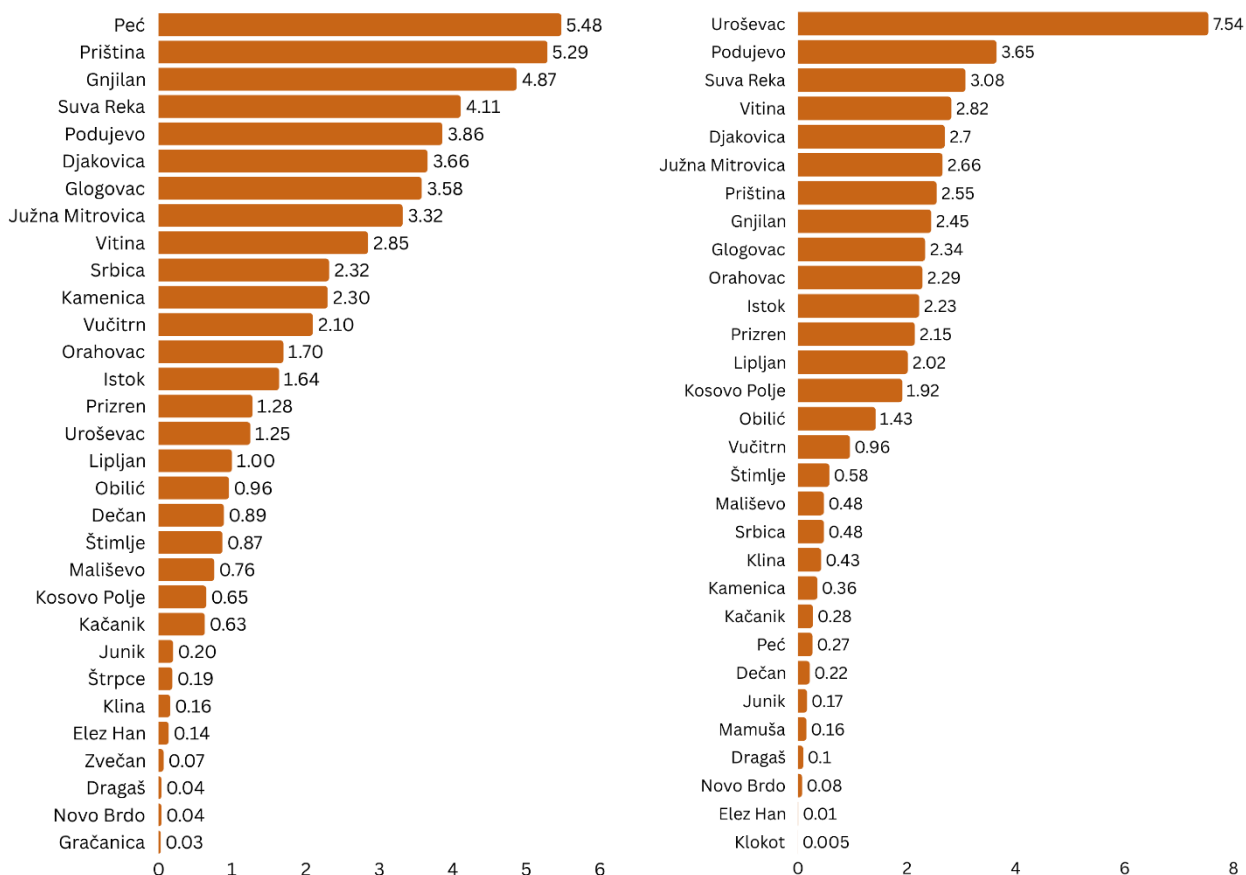
Analiza troškova vezanih za kolektivni ugovor odnosi se na 2024 i 2025 jer opštinski revizorski izveštaji za ove godine pružaju potpuniju i dosledniju osnovu za identifikovanje i poređenje rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima među opštinama.

Međutim, važno je naglasiti da troškovi koji su prijavljeni 2024. i 2025. godine ne odražavaju obaveze nastale samo tokom ovih godina. Umesto toga, oni uglavnom predstavljaju isplate za obaveze koje su se nagomilale tokom nekoliko godina nakon potpisivanja kolektivnih ugovora (počevši 2014. godine). Pošto su mnogi zahtevi zaposlenih rešeni samo nakon dugogodišnjeg administrativnog i sudskog postupka, te obaveze su plaćene vremenom, a ne kada su se prvi put pojavile. Kao rezultat, brojke o troškovima 2024 i 2025 trebalo bi da budu shvaćene kao poravnanje akumulirane obaveze, nego godišnja cena sprovođenja kolektivnih ugovora.

Uvođenje ove prakse izveštavanja od strane NKR značajno je poboljšalo transparentnost u pogledu razmere, izvora finansija i fiskalnih implikacija obaveza vezanih za kolektivne sporazume u opštinama. Takođe je omogućilo sistematsku analizu njihovog uticaja na revizijsko mišljenje i GUO prihvatljivost.

Povećana pažnja posvećena troškovima vezanim za kolektivni ugovor takođe bi mogla da odražava sve veću važnost revizijskih nalaza vezanih za minimum MSP. Pošto su opštine postale sve više pogođene revizijskim kvalifikacijama i minimalnim uslovima GUO, veća je pažnja stavljena na identifikaciju i izveštavanje o osnovnim uzrocima revizijskih nalaza.

U 2024. godini, troškovi povezani sa kolektivnim ugovorom potvrđeni su u 32 opštine, sa ukupnom dostupnom vrednošću od skoro 56,2 miliona evra. Grafikon na slici 4.4a predstavlja 31 opštinu,



isključujući Zubin Potok jer je utvrđen iznos

Grafikon 4.4. Identifikovani rashodi povezani sa kolektivnim ugovorom u milionima evra: a) 2024. i b) 2025.

iznosio samo 731 evra. Sedam opština dobilo je nepromenjena revizijska mišljenja, dok četiri opštine nisu imale dostupne podatke.¹⁰¹¹¹²

Grafikon 2025 (slika 4.4b) uključuje 30 opština (uključujući jednu opštinu sa nemodifikovanim revizorskim mišljenjem). Četiri opštine dobile su nepromenjena revizijska mišljenja, dok pet opština nije imalo identifikovane kolektivne vrednosti i podatke vezane za ugovor u revizijskim nalazima.¹³¹⁴

Uticaj obaveza iz kolektivnih ugovora znatno se razlikuje u zavisnosti od veličine opštine i njenog budžetskog kapaciteta. Peć je 2024. godine zabeležila najveći apsolutni iznos rashoda – 5,48 miliona evra, a slede Priština sa 5,29 miliona, Gnjilan sa 4,87 miliona, Suva Reka sa 4,11 miliona, Podujevo sa 3,86 miliona, Đakovica sa 3,66 miliona, Glogovac sa 3,58 miliona i Južna Mitrovica sa 3,32 miliona evra. Iako Priština, Peć i Đakovica spadaju među veće opštine, iznosi zabeleženi u Suvoj Reci, Podujevu i Glogovac predstavljaju naročito veliko opterećenje u odnosu na njihove opštinske budžete. Vitina (2,85 miliona evra), Srbica (2,32 miliona) i Kamenica (2.30 miliona) takođe su značajno izložene u odnosu na svoju veličinu.

U 2025. godini Uroševac se izdvojio sa 7,54 miliona evra identifikovanih rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima. Podujevo, sa 3,65 miliona evra, i Suva Reka, sa 3,08 miliona evra, ponovo su se našli među opštinama sa najvećim rashodima, dok su rashodi u Vitinu i Glogovcu i dalje bili visoki i iznosili 2,82 i 2,34 miliona evra, redom. Visoki iznosi zabeleženi su i u većim opštinama – 2,23 miliona evra u Prištini i 2,15 miliona evra u Prizrenu.

Posmatrano zbirno za obe godine, Suva Reka, Podujevo i Glogovac izdvajaju se kao opštine izložene kontinuirano visokom opterećenju, a ne samo pojedinačnim godišnjim povećanjima. Suva Reka je zabeležila rashode od 4,11 miliona evra u 2024. i 3,08 miliona evra u 2025. godini; Podujevo 3,86 miliona, odnosno 3,65 miliona evra; a Glogovac 3,58 miliona, odnosno 2,34 miliona evra. Ovi podaci ukazuju na trajan pritisak na fiskalni prostor navedenih opština. Nasuprot tome, neki od najvećih pojedinačnih iznosa deluju kao izrazito povećanje karakteristično za određenu godinu, posebno u Peći 2024. i Uroševcu 2025. godine.

4.5 Uticaj na kapitalne investicije

S obzirom na njihovu važnost, sposobnost opština da planiraju i sprovedu kapitalne investicije usko je povezana sa njihovim kapacitetom da odgovore na lokalne prioritete i da isporuče vidljive rezultate razvoja. Svi faktori koji umanje dostupne resurse za kapitalne investicije mogu stoga imati veće implikacije za lokalni razvoj, isporuku usluga i zadovoljstvo građana.

Dati podaci ilustruju razmeru kolektivnih ugovora i troškova vezanih za sudske postupke u odnosu na opštinske finansije. U 2024. godini 26 opština analiziralo je podatke o kolektivnim ugovorima, uključujući pogrešno klasifikovane iznose i iznos koji se plaća iz kategorije plata i budžeta za budžetske isplate (Kod 11900), a od kojih je 26,6 miliona evra izdvojeno za kapitalne investicije. Tokom iste godine tih 26 opština potrošilo je skoro 55,2 miliona evra (7% od ukupnog budžeta i 20% od budžeta za kapitalna ulaganja) na kolektivne ugovorne obaveze i 8,4 miliona evra (10,4 odsto od ukupnog budžeta) kroz sudske i izvršne procedure.

¹⁰Mamuša, Klina, Kamenica, Elez Han, Dragaš, Orahovac, Parteš

¹¹Treba naglasiti da nepromenjeno revizijsko mišljenje ne znači nužno da se nije desila nikakva greška u troškovima. U nekim od sedam opština sa nepromenjenim revizijskim mišljenjima, identifikovani su pogrešni troškovi, ali verovatno nisu bili dovoljno materijalni da bi doveli do promene revizijskog mišljenja.

¹²Ranilug, Severna Mitrovica, Klokot, Leposavić

¹³Junik, Ranilug, Severna Mitrovica, Štrpce. Za poslednje tri opštine nisu identifikovani rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima.

¹⁴Gračanica, Leposavić, Parteš, Zubin Potok, Zvečan

Obim obaveza po osnovu kolektivnog ugovora i sudskih isplata u odnosu na opštinski budžet za kapitalne investicije (2024) - za 26 opština



Deo 4.5.1 Udeo rashoda po osnovu kolektivnih ugovora i sudskih odluka u ukupnom opštinskom budžetu i budžetu za kapitalne investicije (2024) – za 26 opštine

Obim isplata po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka otvara i pitanje da li je deo tih rashoda mogao biti izbegnut blagovremenim planiranjem i rešavanjem potraživanja. Kada već postoji ustaljena sudska praksa u sličnim predmetima i kada su obaveze u razumnoj meri predvidljive, opštine su odgovorne da procene potencijalne obaveze, obelodane fiskalne rizike i planiraju isplate tako da se izbegnu nepotrebni troškovi izvršnog postupka.

To znači da je znatan deo sredstava koja su mogla biti namenjena finansiranju puteva, škola, zdravstvenih ustanova, sistema vodosnabdevanja, infrastrukture za zaštitu životne sredine i drugih razvojnih projekata iskorišćen za izmirenje obaveza utvrđenih sudskim odlukama.

Opštine su dosledno isticale da su posledice najizraženije u oblasti kapitalnih investicija, što ujedno predstavlja značajan izazov sa stanovišta transparentnosti.

“Jednog dana imamo novac na računu, a sledećeg ne. U takvim okolnostima, vrlo je teško pravilno isplanirati ili održati značajne budžetske rasprave sa građanima.”

— Glavni finansijski direktor, Opština Prizren

Iako finansijski izveštaji mogu ukazivati na visoku stopu izvršenja budžeta za kapitalne investicije, građani često ne vide odgovarajuća ulaganja na terenu. Time može nastati znatan raskorak između iskazanih rezultata izvršenja budžeta i očekivanja javnosti. U mnogim slučajevima rashodi evidentirani u okviru budžeta za kapitalne investicije odnose se na obaveze izmirene po osnovu sudskih odluka, a ne na izgradnju nove infrastrukture ili stvaranje drugih javnih dobara. Kao rezultat toga, stopa izvršenja kapitalnog budžeta može da izgleda jaka, iako su planirane investicije odložene ili raseljene, potencijalno slabljenje javnog poverenja u opštinske budžete, finansijske izveštaje i rezultate lokalne vlade. Da bi se unapredila transparentnost, opštine bi mogle da objasne u svojim godišnjim izveštajima

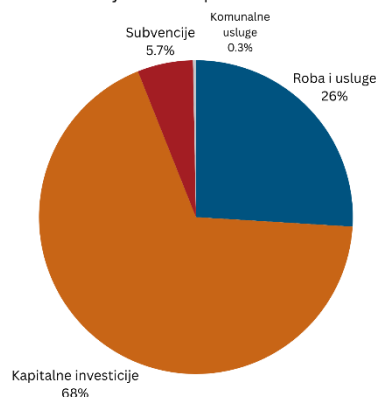
o tome na koje mere izvršivanje planiranih investicija uloženog kapitala respekti su posebno značajne za opštine sa manjim kapitalnim investicijama.

Rezultati analize pokazuju da opštine obaveze iz kolektivnih ugovora pretežno izmiruju iz budžetskih kategorija prvobitno namenjenih finansiranju kapitalnih investicija i pružanju javnih usluga.

Podaci 2024. pokazuju da su rashodi vezani za kolektivni ugovor finansirani uglavnom iz kategorije kapitalnih investicija, što je 76,2% svih identifikovanih troškova u 32 opštine. Dodatnih 19,1 odsto finansirano je kroz kategoriju roba i usluga, dok je 4,4 odsto finansirano putem subvencija i transfera. Manje od jednog odsto finansirano je kroz druge kategorije troškova.

Zaključci iz ovog poglavlja pokazuju da su obaveze po kolektivnim ugovorima postale veliki fiskalni izazov za opštine. Njihov uticaj se prostire iznad direktnih finansijskih rashoda zahteva zaposlenih i sve više utiče na planiranje investicija, fleksibilnost budžeta i lokalne razvojne prioritete. U narednom poglavlju razmatra se uticaj tih obaveza na finansijske izveštaje opština, revizorska mišljenja i ispunjavanje uslova za učešće u programima finansiranja opštinskih projekata.

Pogrešna klasifikacija rashoda po osnovu kolektivnog ugovora



Deo 4.5.2 Raspodela zajedničkih sporazuma po budžetskoj kategoriji

5 UTICAJ NA REVIZORSKA MIŠLJENJA I ISPUNJAVANJE USLOVA ZA GRANT ZA UČINAK OPŠTINA

5.1 Rashodi po kolektivnim ugovorima i nalazi revizije

Uticaj obaveza po kolektivnim ugovorima se prostire i na opštinske finansije i planiranje investicija. Poslednjih godina ti troškovi sve više utiču na opštinske finansijske izveštaje i ishode revizije, postajući jedno od najvažnijih pitanja koje je utvrdio NKR. Ovaj razvoj je posebno primetan jer su opštine postigle znatan napredak u rešavanju mnogih revizijskih zaključaka koji su istorijski uticali na njihova revizijska mišljenja. Tokom godina opštine su ulagale značajne napore u unapređenje evidentiranja imovine i upravljanja njome, jačanje finansijskih kontrola, smanjenje nepravilno klasifikovanih rashoda i rešavanje drugih ponavljajućih revizorskih nalaza na koje su mogle neposredno da utiču. Kao rezultat toga, mnogi dugogodišnje slabosti koje su utvrđene od strane NKR-a postepeno su smanjene ili su rešene.

Nasuprot tome, troškovi vezani za kolektivni ugovor pojavili su se kao sve veći izvor revizijskih kvalifikacija. Prema tome, opštine se sve više suočavaju sa izmenom revizijskih mišljenja ne samo zbog slabosti u praksama finansijskog upravljanja pod njihovom kontrolom, već i zbog računovodstvenih i budžetskih implikacija obaveza vezanih za kolektivni ugovor.

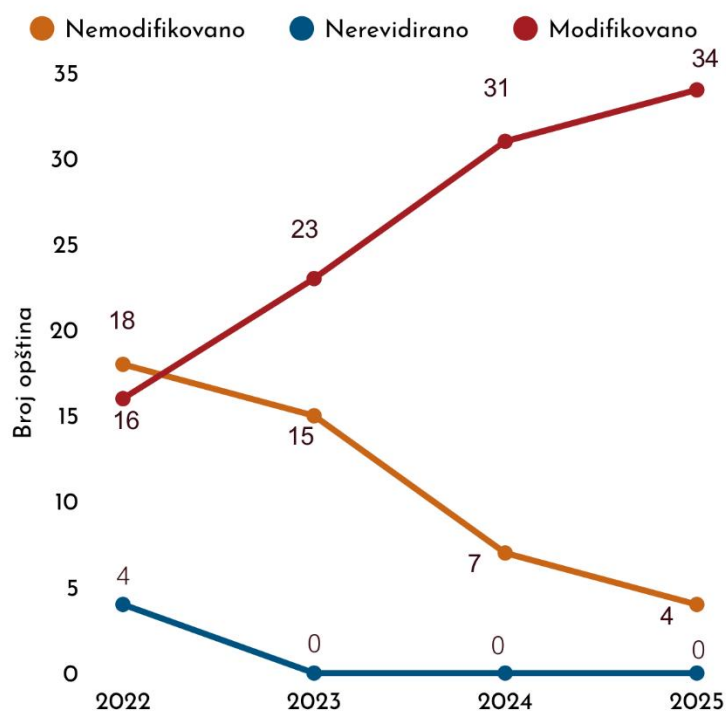


Figura 5.1.1 Trend revizije opštinske revizije, 2022-2025

Izvor: Nacionalna revizija opštinske revizije; DEMOS analiza.

Broj opština sa nepromenjenim revizijskim mišljenjima smanjen je sa 18 u 2022 na samo 4 u 2025, dok su izmenjena mišljenja povećana sa 16 na 34 u istom periodu. Ovaj trend ne znači da su troškovi vezani za kolektivni ugovor bili jedini faktor koji utiče na revizijska mišljenja, ali pokazuje širok kontekst u kojem su te obaveze postale sve važnije za opštinske finansijske izveštaje i GUO prihvatljivost.

Ključna pitanja koja su uticala na revizorska mišljenja, 2025.

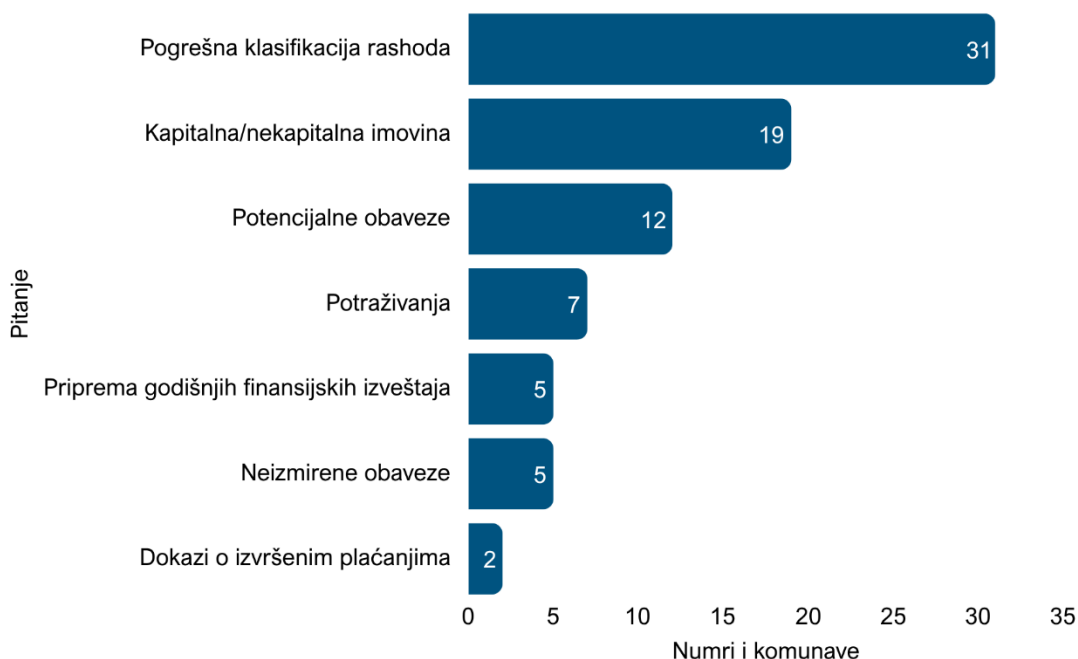


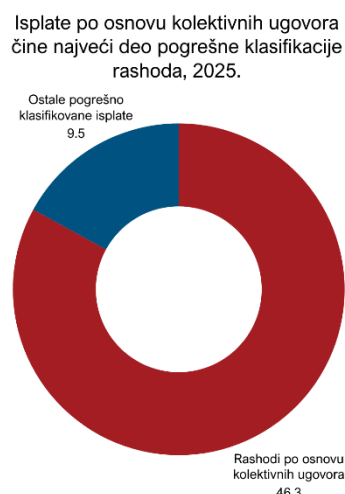
Figura 5.1.2. Ključna pitanja koja su uticala na revizorska mišljenja opština, 2025.

Izvor: Nacionalna revizija opštinske revizije; DEMOS analiza.

U 2025. godini, pogrešno rashodovanje je bilo najčešće pitanje koje utiče na revizijska mišljenja, koje se otkriva u 31 opštinu. Među drugim čestim pitanjima bila su kapitalna i ne-kapitalna imovina, kontingentne obaveze i računski zahtevi. Pošto su kolektivna plaćanja, vezana za sporazum, predstavljala dominantni udeo pogrešnog rashoda u 2025. godini, ona su odigrala važnu ulogu u objašnjavanju ishoda revizije za tu godinu.

[illegible]

Primarni izazov dolazi iz klasifikacije troškova koji se izvršavaju sudskim odlukama i procedurama. Pošto kolektivni ugovori potiču iz prava zaposlenih, normalno bi se očekivalo da budu evidentirani u okviru kategorija



*Slika 5.1.3. Doprinos kolektivnog ugovora
rashodi za totalne neslaganja (2025)*

¹⁵Intervju sa NKR

troškova vezanih za plate. Međutim, kada se isplate izvode kroz sudske i izvršne procedure, opštine ih beleže u ekonomskim kategorijama iz kojih su povučena sredstva, kao što su roba i usluge, komunalna preduzeća, subvencije ili troškovi kapitala.

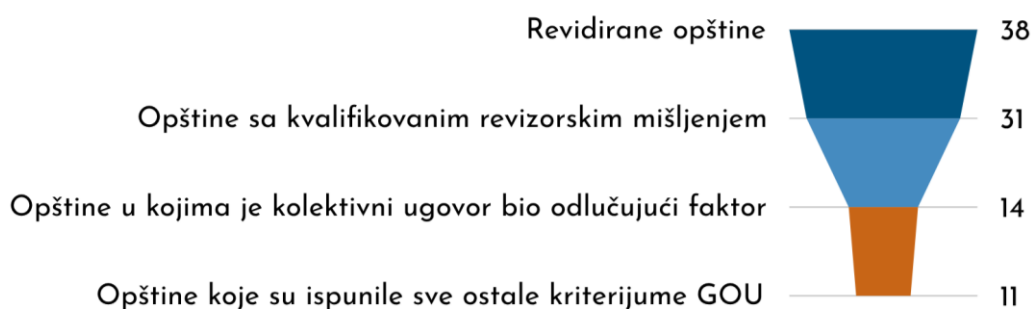
Ovi podaci pokazuju da su rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima činili najveći deo nepravilno klasifikovanih rashoda koje su revizori utvrdili tokom 2025. godine. Približno 83% ukupne vrednosti nepravilno klasifikovanih rashoda koje je utvrdila NKR odnosilo se na obaveze iz kolektivnih ugovora. To ukazuje na to da je ovo pitanje postalo dominantan faktor koji utiče na tačnost i pouzdanost finansijskih izveštaja opština.

5.2 Uticaj na revizorska mišljenja u 2024. godini

Značaj rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima postaje još izraženiji kada se razmotri njihov uticaj na revizorska mišljenja o finansijskim izveštajima opština.

Ovo je posebno važno jer revizorsko mišljenje o finansijskim izveštajima opštine predstavlja jedan od ključnih kriterijuma prihvatljivosti u okviru kosovskog Granta za opštinski učinak (GUO). Reč je o programu finansiranja kojim se obezbeđuju dodatna razvojna sredstva opštinama koje ispunjavaju utvrđene minimalne uslove u oblasti upravljanja, finansijskog upravljanja i učinka. Prema okviru GUO-a, opština mora dobiti nemodifikovano revizorsko mišljenje kako bi ispunila minimalni uslov 3 (MU3). Opštine koje dobiju mišljenje sa rezervom, negativno mišljenje ili mišljenje kojim se revizor uzdržava od izražavanja mišljenja ne ispunjavaju taj uslov i stoga nisu prihvatljive za dodelu bespovratnih sredstava.

Prema izveštajima o reviziji za fiskalnu 2024. godinu, nepravilnosti u evidentiranju rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima imale su odlučujući uticaj na revizorska mišljenja za veliki broj opština.



Slika 5.2. Uticaj rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima na ispunjavanje uslova za Grant za opštinski učinak (2024)

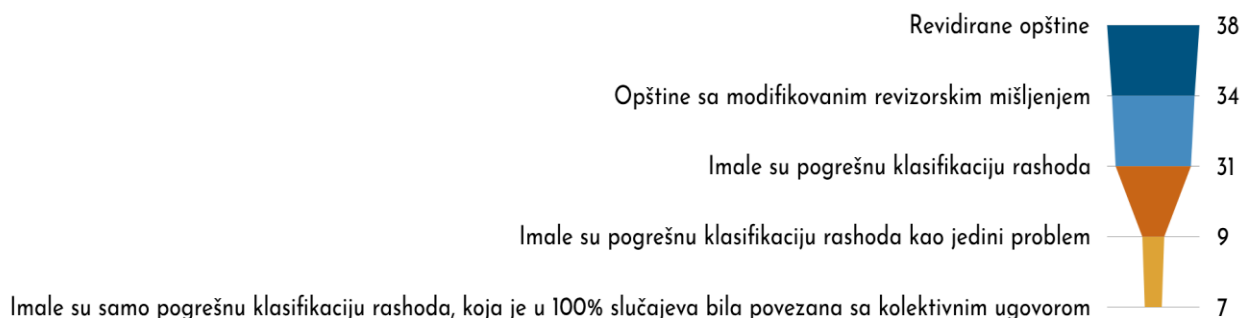
Slika 5.2 ilustruje do koje mere rashodi povezani sa kolektivnim ugovorom utiču na ishode revizije opština 2024. godine i, prema tome, prihvatljivost za finansiranje GUO. Od 38 opština koje je revizija N.O., 31 je dobilo izmenjeno revizijsko mišljenje. U okviru ove grupe, procenjene su greške u troškovima vezane za kolektivni ugovor u 14 opština.

Brojka dalje pokazuje da je 11 od 14 opština ispunilo sve druge minimume GUO. Drugim rečima, ove opštine bi inače bile podobne za finansiranje GUO da nisu dobile izmenjeno revizijsko mišljenje vezano za knjigovodstvena pitanja vezana za kolektivni ugovor. Sa druge strane, troškovi za kapitalna ulaganja mogli su da budu manji ako ne budu pogođeni kolektivnim ugovorom i da imaju suprotan efekat za GUO.

Zaključci pokazuju da su rashodi kolektivnog ugovora imali posledice koje prevazilaze opštinske finansije i finansijska izveštavanja. Oni su takođe uticali na prihvatljivost za finansiranje zasnovano na učinku, čime se ograničava sposobnost nekih opština da steknu koristi od dodatnih razvojnih resursa uprkos ispunjavanju drugih uslova za obavljanje radova.

5.3 Rezultati revizije i nepravilna klasifikacija rashoda za 2025. godinu

To pitanje se, kako se čini, nastavilo tokom fiskalne godine 2025.



Slika 5.3. Uticaj rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima na pogrešnu klasifikaciju rashoda (2025)

Analiza tih izveštaja ukazuje da su rashodi povezani sa kolektivnim ugovorom i dalje veliki doprinos trošenju pogrešnih klasifikacija koje su identifikovali revizori.

Brojka pokazuje da su troškovi vezani za kolektivni ugovor i dalje dominantni izvor pogrešnog rashoda u većini opština revizije 2025. 9 opština je pogrešno klasifikovalo troškove kao jedino pitanje koje utiče na revizijsko mišljenje. Od tih 9 opština, u 7 opština kolektivni ugovor je iznosio 100% ukupne vrednosti utvrđenih nepravilno klasifikovanih rashoda.

Ti nalazi ukazuju da uticaj kolektivnog ugovora koji se troši na ishode revizije ostaje važan i da bi mogao da nastavi da utiče na prihvatljivost opštinskog doprinosa Grantu u narednim godinama.

5.4 Uticaj na Minimalni uslov 4 - Izvršenje kapitalnih investicija u 2025. godini

Potrošnja za kolektivni ugovor takođe može uticati na poštovanje minimuma 4 (MC4) GUO-a, koji zahteva od opština da izvrši najmanje 75 odsto njihovog budžeta za investicije u kapital.

Da bi se procenio potencijalni efekat tih troškova, ilustrativna analiza sprovedena je tako što je samo vrednost kolektivnih troškova vezanih za sporazume iz stopa izvršenja budžeta u kapitalu.

Capital execution before and after correction, 2025

10 municipalities fall below the 75% MC4 threshold after excluding collective agreement-related payments recorded as capital expenditure.

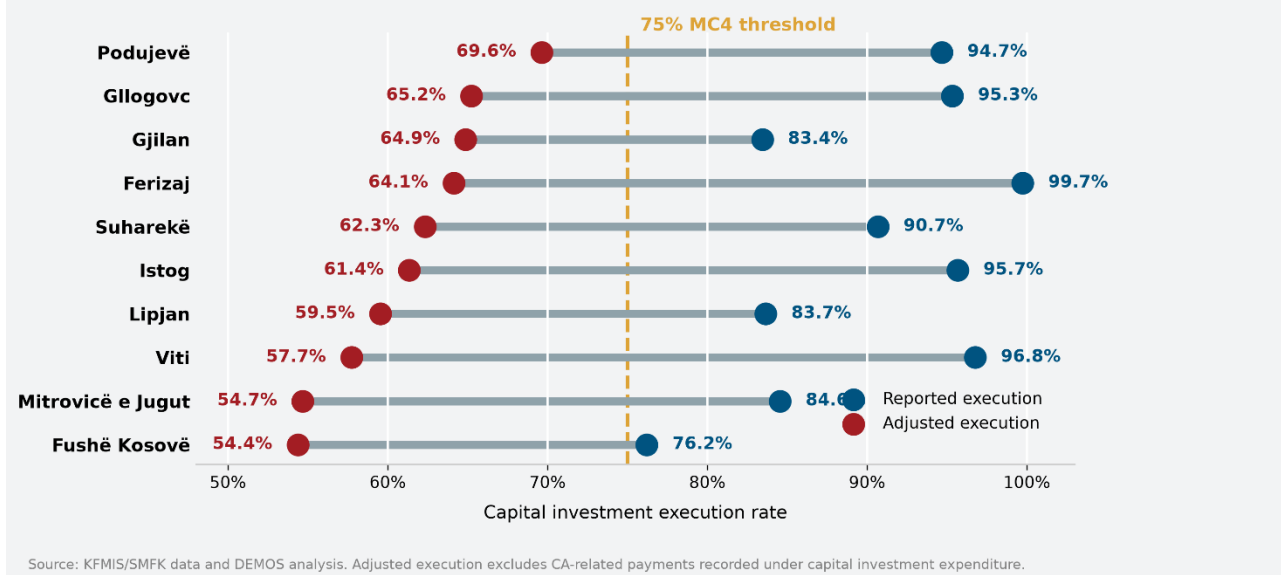


Figura 5.4. Uticaj rashoda po osnovu kolektivnog ugovora na stope izvršenja budžeta za kapitalne investicije (2025.)

Slika 5.4 pokazuje efekat isključenja kolektivnih plaćanja vezana za sporazum koji su zabeleženi prema troškovima kapitalnih investicija u 2025. godine. Pre korekcije, svih deset opština pokazalo je da izvršenje kapitalnih investicija iznad praga 75% MC4. Posle uklanjanja kolektivnih plaćanja od kapitalnih troškova, svaka od tih opština pada ispod praga. Ovo ukazuje na to da deo prijavljenog izvršenja kapitala nije odražavao stvarnu implementaciju projekata za investiranje u kapital, već pre plaćanja kolektivnih obaveza vezanih za ulaganje zabeleženih u kategoriji kapitala. Ova cifra ponovo pokazuje kako tekući računovodstveni tretman može da utiče na merenje i stvaranje ishoda koji ne mogu u potpunosti da odražavaju realnu implementaciju investicija.

Dokazi predstavljeni u ovom poglavlju pokazuju da su rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima postali značajan faktor koji utiče na revizorska mišljenja o finansijskim izveštajima opština i na ispunjavanje dva minimalna uslova za prihvatljivost u okviru GUO-a. Tokom 2025. godine obaveze iz kolektivnih ugovora činile su najveći deo nepravilno klasifikovanih rashoda koje su utvrdili revizori i presudno su uticale na revizorska mišljenja za brojne opštine. Istovremeno su dovele do povećanja rashoda evidentiranih na teret budžeta za kapitalne investicije.

5.5 Podsticaji za učinak i podsticajno okruženje

Zaključci iz ovog poglavlja postavljaju široka pitanja u vezi odnosa između opštinskih rezultata i životne sredine u kojoj opštine posluju. Međunarodno iskustvo sa sistemima bespovratnih sredstava zasnovanim na performansama pokazuje da se opštine mogu smatrati odgovornim samo za rezultate koji su razumno u njihovoj kontroli.

Podsticaji za obavljanje poslova su najučinkovitiji kada opštine deluju u okviru omogućavajućeg okruženja koje pruža predvidljive resurse, jasne obaveze i razumni stepen menadžerske autonomije.

Međunarodna praksa pokazuje da su sistemi bespovratnih sredstava zasnovani na performansama u pravilu dizajnirani da podstaknu poboljšanja u oblastima na koje lokalne vlade mogu da razumno utiču kroz sopstvene odluke o radu i upravljanju. Kada su pokazatelji performansi značajno pogođeni spoljnim faktorima, postoji rizik da podsticajni sistem ne odražava u potpunosti stvarne opštinske rezultate ili menadžerske napore.

Ti nalazi ukazuju da bi se diskusija o politici trebalo proširiti samo na dizajn uslova za MSP. Takođe bi trebalo da razmotri da li širi međuvladini finansijski okvir omogućava opštinama dovoljnu predvidljivost, fiskalnu autonomiju i kontrolu nad resursima kako bi se omogućilo efikasno upravljanje. Obraćanje obvezama vezanim za kolektivni ugovor može da bude važno ne samo za opštinske finansije, nego i za očuvanje kredibiliteta i efikasnosti kosovskog sistema lokalne uprave.

U sledećem poglavlju razmatraju se šire institucionalne, upravljačke i političke ekonomije implikacije tog pitanja.

6 INSTITUCIONALNA PERSPEKTIVA, UPRAVLJANJE I POLITIČKA EKONOMIJA

6.1 Stavovi zainteresovanih strana i implikacije za javne politike

Kolektivna obaveza u vezi sa sporazumom utiče na različite institucije na različite načine. Za opštine se to pitanje pre svega doživljava kao izazov predvidljivosti budžeta, fiskalne autonomije i planiranje investicija. Za Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT) i nadležne finansijske organe, ovo pitanje povezano je sa izvršenjem pravnosnažnih sudskih odluka, poštovanjem pravnog okvira kojim se uređuju javne finansije i vršenjem isplata iz raspoloživih budžetskih sredstava opština.

Za NKR je ključno pitanje da li su predmetni rashodi pravilno planirani, klasifikovani, evidentirani i prikazani u finansijskim izveštajima opština. Za sudove i organe izvršnog postupka, problem se ogleda u velikom broju sličnih zahteva zaposlenih i dodatnim procesnim troškovima. Za zaposlene se odnosi na ostvarivanje pravno priznatih prava, dok se za građane njegove posledice odražavaju na realizaciju planiranih investicija i pružanje javnih usluga.

Dat različite perspektive pokazuju da se to pitanje ne može shvatiti samo kao tehnički računovodstveni problem ili samo kao pitanje odnosa sa radnom snagom. Ono se nalazi na preseku socijalnog dijaloga, vladavine zakona, opštinskih finansija, revizijskih računa, decentralizacije i isporuke usluga.

Razumevanje tih stavova takođe pomaže u objašnjenju zašto do sada nije postignuto sveobuhvatno rešenje. Svaka institucija vidi samo deo problema i radi unutar različitih zakonskih, finansijskih i političkih ograničenja.

Tabela ispod sažima perspektivu glavnih zainteresovanih strana koja se otkriva kroz analizu i konsultacije. Ona ne predstavlja ove stavove kao suprotstavljene stavove, već kao različite delove istog problema. Zajedno pokazuju zašto obaveze po kolektivnim ugovorima zahtevaju koordinirani odgovor institucija. Detaljnije predstavljanje stavova zainteresovanih strana, uključujući posebna pitanja koja se postavljaju tokom konsultacija, nalazi se u Aneksu 4: Perspektive zainteresovanih strana i konsultacioni nalazi.

Zainteresovane strane/perspektiva	Glavna briga	Implikacija za rešenje.
Opštine i AKO	Opštine su obavezne da finansiraju obaveze iz kolektivnih ugovora koje nisu direktno pregovarale ili potpisale. Izvršavanje suda i finansija je teško predvideti i uticati na planiranje budžeta, kapitalne investicije, kvalifikaciju GUO i očekivanja građana.	Svako rešenje trebalo bi da se pozabavi neslaganjem između odlučivanja, finansijske odgovornosti i odgovornosti. Opštinama je potrebna veća predvidljivost, jasan sporazum o finansiranju i mehanizam za ispunjavanje neizmernih obaveza.
Ministarstvo finansija, rada i transfera	Ministarstvo mora postupati u okviru postojećeg sistema upravljanja javnim finansijama i obezbediti izvršenje sudskih odluka. Budžetska rezerva predstavlja jedan od retkih praktičnih mehanizama koji su trenutno dostupni za smanjenje nepravilne klasifikacije rashoda.	Izdvajanje sredstava za nepredviđene obaveze može unaprediti budžetsku disciplinu i smanjiti nepravilnu klasifikaciju rashoda, ali ne rešava problem osnovnih obaveza. Stoga ga treba posmatrati kao kratkoročnu meru upravljanja, a ne kao sveobuhvatno rešenje.
Nacionalna revizija	Opštine ostaju odgovorne za korektne finansijske izveštaje i klasifikaciju rashoda. Čak i pravno valjane obaveze mogu rezultirati revizijskim nalazima ako su zabeležene u neprikladnim budžetskim kategorijama.	Potrebni su bolje planiranje, objavljivanje i klasifikacija. Međutim, revizija samo u skladu ne može rešiti širi fiskalni i vladajući problem.
Sudovi i pravosuđe	Sudovi moraju da zaštite pravno priznata prava zaposlenih i da sprovedu konačne odluke. Međutim, veliki broj sličnih zahteva povećava sudsko opterećenje.	Koordinisan mehanizam za nagodbu mogao bi da poštuje prava zaposlenih, istovremeno smanjujući ponavljajuće parnice i sudske terete.

Zaposlenici	Zaposleni koji pokrenu sudski postupak mogu ostvariti isplatu, dok drugi zaposleni u uporedivim okolnostima možda neće ostvariti ista prava.	Potreban je predvidljiviji i pravedniji pristup da bi se izbeglo nejednako postupanje i smanjilo podsticaj za dalje parnične postupke.
Građani i lokalne zajednice	Sredstva planirana za kapitalne projekte i usluge mogu da se preusmere na obaveze koje je izvršio sud. Izvršavanje smrtnog slučaja može da izgleda visoko čak i kada građani ne vide odgovarajuće investicije.	Opštine bi trebalo da otkriju kako sud i kolektivno plaćanje ugovora utiču na kapitalne budžete, isporuke investicija i prioritete usluga.

6.2 Izvršni postupci i podsticaji za individualizaciju

Rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima prevazilaze iznos prvobitnih potraživanja zaposlenih. Kada potraživanja postanu predmet sudskog i izvršnog postupka, opštinama mogu nastati dodatni rashodi, uključujući sudske troškove, troškove pravnog zastupanja i veštačenja, kamatu i troškove izvršnog postupka.

Konsultacije sprovedene u okviru ove studije ukazuju na to da postojeći sistem podstiče pojedinačno, umesto kolektivnog ostvarivanja potraživanja. Budući da troškovi parničnog i izvršnog postupka nastaju u svakom pojedinačnom predmetu, opštine mogu biti izložene znatno većim rashodima kada se veliki broj sličnih zahteva rešava odvojeno. Nekoliko zainteresovanih strana postavilo je pitanje zašto se hiljade suštinski sličnih predmeta moraju rešavati u pojedinačnim postupcima kada već postoji ustaljena sudska praksa kojom je potvrđeno osnovno pravno načelo. Iako zaštita individualnih zakonskih prava ostaje od suštinskog značaja, postojeći pristup može prouzrokovati znatne administrativne i transakcione troškove za opštine, sudove, izvršitelje i nadležne finansijske organe.

Pojedinačno podnošenje zahteva stvara i znatno administrativno opterećenje. Postupanje u velikom broju sličnih predmeta zahteva ponavljanje istih procesnih i administrativnih radnji sudova, opština, izvršitelja i nadležnih finansijskih organa, čime se institucionalni resursi preusmeravaju sa drugih prioritetnih poslova.

Tokom konsultacija AKO je navela da je postigla sporazum sa udruženjem izvršitelja radi izbegavanja nepotrebnog pojedinačnog vođenja predmeta u izvršnim postupcima. Iako bi takav sporazum mogao doprineti smanjenju pojedinih troškova izvršenja, opštine su ukazale na to da su znatni troškovi možda već nastali u ranijim fazama parničnog postupka.

Nalazi pokazuju da ukupan finansijski teret ne proizlazi samo iz prvobitnih potraživanja zaposlenih već i iz kumulativnih troškova koji nastaju tokom parničnog i izvršnog postupka.

Slika 6.2 ilustruje da znatan deo ukupnih rashoda proizlazi iz načina na koji se pojedinačni zahtevi rešavaju u sudskim i izvršnim postupcima.

Na primer, dok je prvobitno potraživanje zaposlenog iznosilo 1.446 evra, konačni iznos koji je opština morala da isplati dostigao je 2.297,89 evra, što predstavlja povećanje od približno 59% u odnosu na iznos glavnog potraživanja.

Ovaj primer pokazuje da znatan deo konačnog iznosa čine procesni i transakcioni troškovi koji nastaju povrh prvobitnog potraživanja. To ukazuje na to da mere javnih politika usmerene isključivo na obezbeđivanje sredstava za izmirenje neizmirenih obaveza možda neće biti dovoljne ukoliko ne budu dopunjene merama za smanjenje nepotrebnih troškova parničnih i izvršnih postupaka, kao i administrativnog opterećenja povezanog sa obradom velikog broja sličnih zahteva.

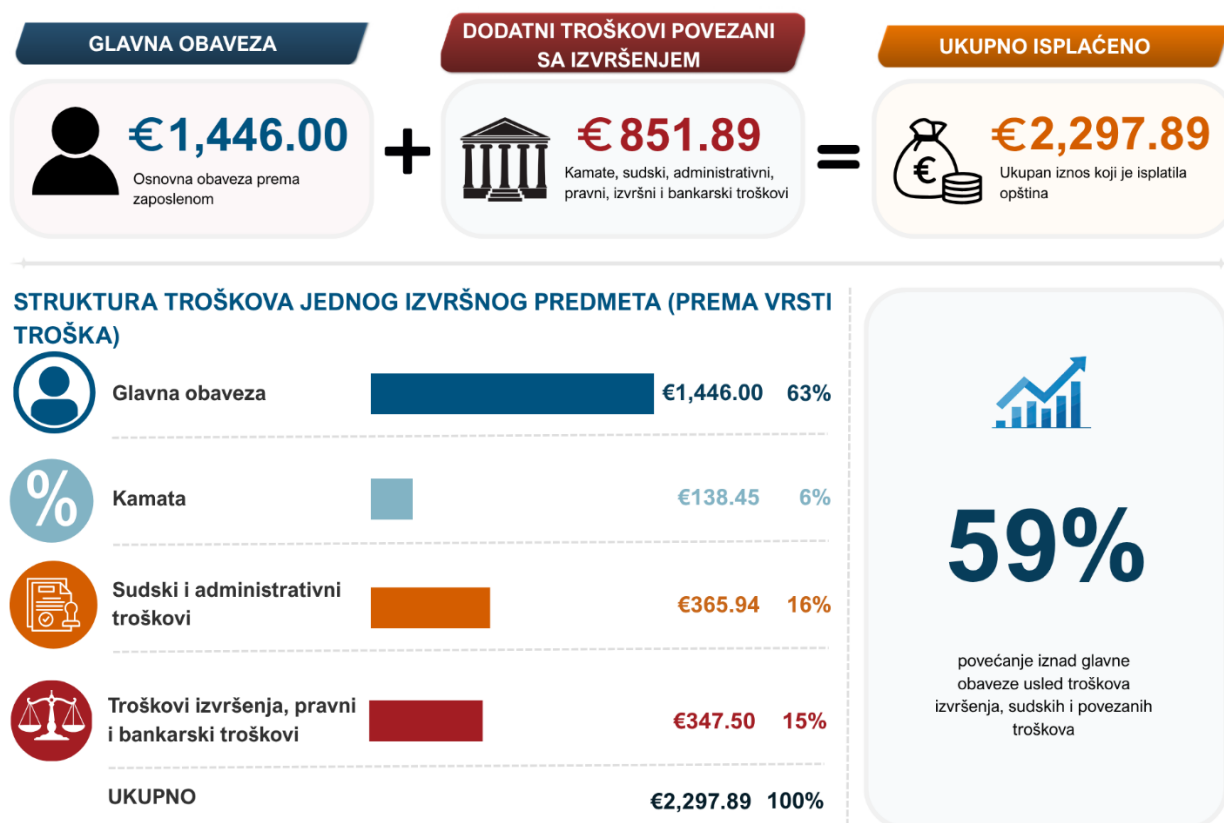


Figura 6.2. Primer kako troškovi rastu kroz parnični postupak

Primer predstavljen na slici 6.2 odnosi se samo na jednu vrstu naknade i pokazuje da su procesni troškovi povezani sa parničnim i izvršnim postupkom iznosili gotovo 852 evra, povrh prvobitnog potraživanja zaposlenog. Konsultacije sa opštinama i drugim zainteresovanim stranama ukazuju na to da zaposleni često podnose zasebne zahteve za različite naknade predviđene kolektivnim ugovorom, umesto da više potraživanja objedine u jedan zahtev.

Zbog toga se procesni troškovi mogu brzo uvećavati. Ako zaposleni podnesu četiri ili pet zasebnih zahteva za ostvarivanje različitih prava u parničnim i izvršnim postupcima, samo povezani procesni troškovi mogu iznositi od 2.000 do 3.000 evra po zaposlenom, ne računajući vrednost osnovnih potraživanja.

Ovaj nalaz pokazuje da znatan deo rashoda opština ne mora proizlaziti iz same vrednosti prava zaposlenih, već iz transakcionih troškova nastalih usled pojedinačnog vođenja parničnih i izvršnih postupaka. Stoga ukupan fiskalni uticaj kolektivnih ugovora ne zavisi samo od broja zaposlenih koji ostvaruju ta prava već i od načina na koji se njihovi zahtevi obrađuju i rešavaju.

6.3 Podeljena odgovornost i podsticaji za postizanje poravnanja

Analiza transakcionih troškova iz odeljka 6.2 pokazuje da odloženo rešavanje potraživanja može povećati ukupan iznos obaveza povezanih sa kolektivnim ugovorima. Međutim, dugotrajnost ovog problema ne može se objasniti isključivo postupanjem opština niti odlukama centralnih institucija. Ona ukazuje na problem podeljene odgovornosti u okviru sistema odnosa između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Ključno pitanje:

Ako su obaveze već utvrđene ili se mogu predvideti sa velikom verovatnoćom, zašto bi izvršni postupak predstavljao uobičajeni način njihove naplate?

Ovo nije pitanje utvrđivanja krivice, već odgovornog upravljanja javnim finansijama. Opštine nisu stvorile prvobitne obaveze niti su im za njihovo izmirenje bila obezbeđena namenska sredstva. Međutim, vođenje izvršnih postupaka prouzrokovalo je dodatne troškove javnih budžeta koji su se mogli izbeći. Kada su obaveze pravnosnažno utvrđene ili se mogu predvideti sa velikom verovatnoćom, opštine imaju odgovornost da procene fiskalne rizike, o njima obaveste skupštine opština, planiraju isplate kada je to moguće i izbegnu nepotrebne troškove izvršnih postupaka.

Centralne institucije treba da razmotre finansijske, pravne i međuinstitucionalne aspekte ovog pitanja, uključujući način na koji će se o budućim obavezama pregovarati, kao i način njihove procene i finansiranja.

Bez jasnih pravila, boljeg opštinskog planiranja fiskalnih rizika i koordiniranog pristupa obavezama za čije izmirenje nisu unapred obezbeđena sredstva, postojeći sistem može nastaviti da podstiče odlaganje plaćanja čak i kada ono povećava ukupne troškove javnih budžeta. Rešavanje ovog problema stoga zahteva delovanje centralnih institucija, ali i veći stepen odgovornosti opština.

7 PREPORUKE

Zaključci ove studije pokazuju da su obaveze koje proizlaze iz kolektivnih ugovora prevazišle okvire pravnog ili radnopravnog pitanja i da sada predstavljaju širi fiskalni i upravljački izazov, kao i izazov za finansijske odnose između centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Njihove posledice odražavaju se na opštinske budžete i kapitalne investicije, finansijsko izveštavanje, revizorska mišljenja, prihvatljivost za dodelu bespovratnih sredstava zasnovanih na učinku, poverenje javnosti u lokalnu samoupravu i funkcionisanje sistema lokalne vlasti. U širem smislu, ovo pitanje utiče i na vladavinu prava i ravnopravan tretman zaposlenih.

Analizom se takođe ukazuje na to da se ovaj problem verovatno ne može rešiti jednom merom. Iako opštine ostaju odgovorne za izvršenje pravnosnažnih sudskih odluka, obim obaveza, troškovi nastali tokom parničnih i izvršnih postupaka i institucionalni faktori koji su doprineli nastanku tih obaveza zahtevaju koordinisan odgovor centralnih i lokalnih institucija vlasti.

Preporuke predstavljene u nastavku usmerene su na uspostavljanje ravnoteže između nekoliko ciljeva: zaštite pravno utvrđenih prava zaposlenih, unapređenja fiskalne predvidljivosti i transparentnosti, smanjenja troškova parničnih i izvršnih postupaka koji se mogu izbeći, očuvanja sredstava namenjenih lokalnim razvojnim investicijama i sprečavanja nastanka sličnih obaveza u budućnosti. Mere koje se mogu primeniti u okviru postojećeg pravnog sistema i dugoročne reforme usmerene na jačanje održivosti sistema finansijskih odnosa između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, kao i sistema kolektivnog pregovaranja na Kosovu, treba posmatrati kao međusobno dopunjujuće elemente šireg odgovora, a ne kao zasebna i samostalna rešenja.

7.1 Uspostaviti koordinisan institucionalni odgovor

Vlada bi trebalo da uspostavi koordinirani proces koji uključuje Ministarstvo finansija, Ministarstvo lokalne samouprave, opštine, Asocijaciju kosovskih opština i druge relevantne institucije.

Svrha ovog procesa je da:

- pojasni obim i prirodu preostalih obaveza;
- poboljša doslednost finansijskog izveštavanja;
- smanji troškove parničnih i izvršnih postupaka koji se mogu izbeći;
- razvije realističan pristup rešavanju obaveza za koje nisu unapred obezbeđena sredstva; i
- spreči nastanak sličnih obaveza u budućnosti.

7.2 Poboljšati identifikaciju i izveštavanje o rashodima

Ministarstvo finansija trebalo bi da u okviru Informacionog sistema za upravljanje finansijama Kosova (KFMS) uspostavi jasan mehanizam za kodiranje ili označavanje rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima.

Time bi se nadležnim institucijama omogućilo da ove isplate razlikuju od drugih rashoda po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka, kao i da unaprede kvalitet finansijske analize, budžetskog planiranja i izveštavanja.

Do uspostavljanja posebnog mehanizma za kodiranje, opštinama bi trebalo obezbediti odgovarajuće smernice ili bi, po mogućnosti preko AKO-a, trebalo razviti jedinstven pristup evidentiranju i obelodanjanju rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima u godišnjim finansijskim izveštajima i pratećim napomenama.

7.3 Obezbediti početnu podršku Vlade za pokriće nepredviđenih obaveza opština

Kao hitnu meru, Vlada Kosova trebalo bi da razmotri dodelu sredstava za rezervni budžet opština sa potvrđenim obavezama vezanim za kolektivni ugovor.

Početna dodela mogla bi se eventualno finansirati iz identifikovanih štednja u budžetu 2026, koji bi bio predmet analize raspoloživog fiskalnog prostora i primenljivih budžetskih procedura.

Time bi se Vladi omogućilo da koordinira odgovor i pruži podršku opštinama u izmirenju sudski utvrđenih obaveza pre nego što nastanu dodatni troškovi izvršnog postupka, kamate i troškovi pravnog zastupanja.

Mehanizam raspodele bi trebalo da bude transparentan i zasnovan na jasno definisanim kriterijumima, uključujući:

- vrednost potvrđene obaveze;
- srazmer tereta u odnosu na opštinski budžet;
- fiskalni kapacitet opštine;
- rizik od dodatnih troškova za sprovođenje; i
- kvalitet potporne dokumentacije.

Tom merom neće biti zamenjena potreba za sveobuhvatnim rešenjem. Međutim, ona bi smanjila trenutni fiskalni pritisak, ograničila dalje povećanje troškova i stvorila praktičnu početnu tačku za koordinirani odgovor.

7.4 Razviti mehanizam za smanjenje troškova parničnih i izvršnih postupaka

Relevantne institucije bi trebalo da istraže koordinirani mehanizam za rešavanje znatno sličnih zahteva pre nego što nastave kroz odvojene procedure parničenja i sprovođenja.

Cilj bi trebalo da bude da se zaštite zakonska prava zaposlenih, istovremeno smanje nepotrebni troškovi transakcija opština, sudova i drugih institucija.

Mogući pristupi trebalo bi da se procenjuju kroz zakonsku reviziju i konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama. Mehanizam bi trebalo da podstakne pravovremeno rešavanje potvrđenih obaveza i izbegne nepotrebnu individualizaciju sličnih zahteva.

7.5 Razviti održiv pristup preostalim obavezama

Vlada i opštine trebalo bi da procenjuju opcije za rešavanje preostalih obaveza na sveobuhvatan i predvidljiv način.

Održiv pristup trebalo bi da obuhvati:

- definisanje kategorija prihvatljivih potraživanja;
- uspostavljanje transparentnih postupaka njihove provere;
- jasno utvrđivanje odgovornosti centralnih i lokalnih institucija;
- uzimanje u obzir fiskalnih kapaciteta opština;
- ograničavanje daljeg obračunavanja kamata i nastanka troškova izvršnog postupka; i
- obezbeđivanje veće predvidljivosti u planiranju opštinskih budžeta.

Pristup bi takođe trebalo da razmotri poreklo obaveza. Kada obaveze proizlaze iz sporazuma zaključenih bez neposrednog učešća opština, trebalo bi razmotriti uspostavljanje odgovarajućeg mehanizma finansijske nadoknade sa centralnog na lokalni nivo vlasti.

7.6 Unaprediti pravila za buduće kolektivno pregovaranje

Iskustvo sa obavezama koje dolaze iz kolektivnog ugovora ne bi trebalo da se tumači kao smanjenje značaja socijalnog dijaloga ili kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru. Konstruktivno angažovanje između vladinih institucija, poslodavaca i predstavnika zaposlenih ostaje važan mehanizam za zaštitu prava rada, promovisanje stabilnih odnosa sa zapošljavanjem i podržavanje efikasne javne administracije.

Međutim, budući procesi kolektivnog pregovaranja trebalo bi da osiguraju značajno učešće svih institucija koje mogu biti odgovorne za implementaciju ili finansiranje rezultirajućih obaveza, uključujući

opštine koje su relevantne. Procese socijalnog dijaloga trebalo bi da podrže jasne zakonske analize, analize fiskalnog uticaja i transparentne konsultacije u vezi sa sporazumima o implementaciji i finansijskim sredstvima. Kada kolektivni ugovori imaju posledice po opštinske finansije ili pružanje javnih usluga, opštine i njihova predstavnička tela trebalo bi uključiti u proces pregovaranja. Time bi se omogućilo da se potencijalni uticaji u potpunosti sagledaju i uspostave odgovarajući aranžmani finansiranja, uključujući, prema potrebi, dodelu dodatnih sredstava opštinama za pokriće nastalih troškova. Budući kolektivni ugovori koji utiču na opštinske finansije trebalo bi da budu zasnovani na:

- sveobuhvatnoj analizi fiskalnog uticaja;
- jasnom utvrđivanju institucija odgovornih za finansiranje obaveza;
- konsultacijama sa opštinama i drugim institucijama na koje se ugovor odnosi;
- usklađivanju sa redovnim procesom budžetskog planiranja;
- obezbeđivanju odgovarajućih finansijskih sredstava; i
- jasnim mehanizmima primene i praćenja ugovora.

Ove zaštitne mere neophodne su kako bi se sprečio nastanak obaveza za čije izmirenje nisu obezbeđena odgovarajuća finansijska sredstva.

7.7 Sprovesti odgovor po fazama

Preporuka bi trebalo da se sprovede u tri faze.

Trenutne mere:

- uspostavljanje koordiniranog institucionalnog procesa;
- mapirati i kvantifikovati preostale obaveze;
- proceniti raspoložive uštede u budžetu 2026 i razmotriti dodelu početne podrške nepredviđenim budžetima opština sa potvrđenim obavezama;
- izdavanje/razvoj ujednačenih naputaka o klasifikaciji troškova i otkrivanju; i
- početak stalnog praćenja troškova povezanih sa kolektivnim ugovorom.

Srednjoročne mere:

- predstaviti posvećeno kodiranje finansija i KFMIS;
- razviti mehanizam za rano rešavanje potvrđenih tvrdnji;
- obezbediti da se prinudne isplate prvenstveno vrše iz posebno opredeljenih rezervnih sredstava;
- unaprediti transparentnost finansijskih izveštaja opština.

Strukturne mere:

- razvijanje održivog pristupa za neizvršene obaveze;
- odštetu od centralne do lokalne vlade;
- revizija člana 40. Zakona o javnom finansijskom upravljanju i odgovornosti za izvršenje konačnih sudskih odluka opština; i
- uvesti analizu fiskalnog uticaja i uslove za konsultacije za buduće kolektivne sporazume.

Aneks 1: Pravna mišljenja Vrhovnog suda Kosova u vezi sa kolektivnim ugovorima

Pravno mišljenje o pitanjima u vezi sa Kolektivnim ugovorom za obrazovanje

Vrhovni sud Kosova je 9. oktobra 2023. godine usvojio zakonsko mišljenje o tome da li su odredbe utvrđene kolektivnim ugovorom o obrazovanju obavezujuće za stranke potpisnice kada je reč o:

1. Da li zaposleni imaju pravo da godišnje prilagođavaju plate na osnovu stope inflacije.
2. Za koji vremenski period se primenjuje Kolektivni ugovor za obrazovanje na Kosovu, br. 105 od 22. januara 2021. godine.

Vrhovni sud Republike Kosovo, na generalnoj sednici svih sudija, na osnovu člana 26, paragraf 1, stav 1,4 Zakona o sudovima (Zakon br. 06/ L- 54), 9. oktobra jednoglasno izdaje sledeće pravno mišljenje: U pogledu zahteva prosvetnih radnika za nadoknadu na osnovu kvalifikacija (licenciranje), nadoknada u skladu sa inflacijom, i vremenskog perioda tokom kojeg se primenjuje Sporazum o kolektivnom obrazovanju na Kosovu, br. 105, datum 22. januar 2021. godine,“.

I. Za zahtev prosvetnih radnika za nadoknadu na osnovu kvalifikacija (licenciranje), kompenzacija se vrši pod uslovima i kriterijumima definisanim odlukom Republike Kosovo br. 01/ 33, datum 29. avgust 2008.

II. Zaposleni, na osnovu Kolektivnog ugovora za obrazovanje na Kosovu od 18. aprila [godina] i Kolektivnog ugovora za obrazovanje na Kosovu od 22. januara 2021. godine, imaju pravo na usklađivanje plata sa godišnjom stopom inflacije koju utvrđuje Agencija za statistiku Kosova, u skladu sa članom 35. tačkom 10. navedenih ugovora.

III. Kolektivni ugovor za obrazovanje na Kosovu, zaključen 22. januara 2021. godine između Ujedinjenog sindikata obrazovanja, nauke i kulture Kosova, kao predstavnika zaposlenih, i Vlade Republike Kosovo – Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, primenjivao se u periodu od 22. januara 2021. do 21. novembra 2022. godine.

Pravno mišljenje o pitanjima vezana za kolektivni ugovor o zdravstvu

Slično tome, na Generalnoj sednici svih sudija, u skladu sa članom 26, stavom 1, stavom 1.4 Zakona o sudovima (Zakon br. 06/ L-554), 9. oktobra, sa većinskim glasanjem, izdaje se sledeće pravno mišljenje o implementaciji sektorskog kolektivnog ugovora o zahtevima za 13. platu zdravstvenih radnika

Zdravstveni radnici koji u radnom sporu zahtevaju isplatu trinaeste plate na osnovu Sektorskog kolektivnog ugovora od 12. juna 2008. godine imaju pravo na trinaestu platu za svaku kalendarsku godinu, u visini osnovne plate, pod uslovom da to dopuštaju budžetske mogućnosti poslodavca.

Vrhovni sud Kosova smatra da je, prema formulaciji navedene odredbe, pravo zdravstvenih radnika na trinaestu platu uslovljeno finansijskim mogućnostima poslodavca, odnosno postojanjem raspoloživih budžetskih sredstava. Stoga, kada zaposleni u radnom sporu podnese zahtev za isplatu trinaeste plate, poslodavac koji nije ispunio preuzetu obavezu mora dokazati da nije raspolagao potrebnim budžetskim sredstvima. Ukoliko poslodavac to ne dokaže, zaposleni ima pravo na isplatu trinaeste plate.

Aneks 2: Rashodi po kolektivnim ugovorima prema opštinama (2024-2025)

Opština	2024 (€)	2025 (€)	Ukupno 2024-2025	Napomena o izvoru podataka
Dečan	885,751	219,490	1,105,241	2024: Prema izveštaju NKR-a o reviziji, utvrđeni rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate koje je Ministarstvo finansija izvršilo u okviru izvršnog postupka. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Dragaš	45,110	105,000	150,110	2024: Prema izveštaju NKR-a o reviziji, utvrđeni rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate izvršene u okviru izvršnih postupaka. Opština je dobila nemodifikovano revizorsko mišljenje. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Uroševac	1,245,685	7,537,110	8,782,795	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, rashodi u sektorima obrazovanja i zdravstva evidentirani pod budžetskim kodom 11900 „Sudske odluke“, u okviru kategorije „Plate i naknade“, korišćeni su kao približan pokazatelj isplata po osnovu kolektivnih ugovora. Iznos obuhvata i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (195,55,685). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Kosovo Polje	649,587	1,921,761	2,571,348	2024: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos obuhvata isključivo nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Đakovica	3,662,771	2,700,991	6,363,762	2024: Prema izveštaju NKR-a o reviziji, navedeni iznos obuhvata utvrđene rashode povezane sa kolektivnim ugovorima, uključujući nepravilno klasifikovane rashode. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Gnjajlane	4,866,807	2,452,435	7,319,242	2024: Prema analitičkoj kartici rashoda opštine, objavljenoj na njenoj internet stranici, navedeni iznos obuhvata isplate za sektore obrazovanja i zdravstva evidentirane kao „Sudske odluke“ u okviru budžetske kategorije „Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR.

				2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Glogovac	3,580,855	2,341,210	5,922,065	2024: Prema izveštaju NKR-a o reviziji, navedeni iznos obuhvata utvrđene rashode povezane sa kolektivnim ugovorima, uključujući nepravilno klasifikovane rashode (2.488.200 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Gračanica	26,720	Podaci nisu dostupni	26,720	2024: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos obuhvata isključivo nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR.
Elez Han	142,676	13,791	156,467	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, rashodi u oblasti obrazovanja evidentirani pod budžetskim kodom 11900 „Sudske odluke“, u okviru kategorije „Plate i naknade“, korišćeni su kao približan pokazatelj isplata po osnovu kolektivnih ugovora. Iznos obuhvata i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (27.791 evro). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Istok	1,637,434	2,231,264	3,868,698	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, rashodi evidentirani pod budžetskim kodom 11900 „Sudske odluke“, u okviru kategorije „Plate i naknade“, korišćeni su kao približan pokazatelj isplata po osnovu kolektivnih ugovora. Iznos obuhvata i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (626.785 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Junik	202,326	171,033.53	373,360	2024: Prema izveštaju NKR-a o reviziji, utvrđeni rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima obuhvataju isplate izvršene u okviru izvršnih postupaka, uključujući nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od 161.589 evra. 2025: Prema podacima prikupljenim tokom intervju sa predstavnicima opštine, navedeni iznos odnosi se na isplate po osnovu kolektivnih ugovora. Opština je dobila nemodifikovano revizorsko mišljenje.
Kačanik	626,017	285,737	911,754	2024: Prema izveštaju NKR-a o reviziji, utvrđeni rashodi povezani sa kolektivnim ugovorima obuhvataju isplate izvršene u okviru izvršnih postupaka, uključujući nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od 458.448 evra.

Kamenica	2,302,150	363,721	2,665,871	2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima. 2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, rashodi evidentirani pod budžetskim kodom 11900 „Sudske odluke“, u okviru kategorije „Plate i naknade“, korišćeni su kao približan pokazatelj isplata po osnovu kolektivnih ugovora. Iznos obuhvata i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (37.029 evra). Opština je dobila nemodifikovano revizorsko mišljenje. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Klina	157,032	434,328	591,360	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, isplate po osnovu sudskih odluka izvršene su iz budžetskih kategorija „Plate i dodaci“ i „Nepredviđeni rashodi“. Opština je dobila nemodifikovano revizorsko mišljenje. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Klokot	Podaci nisu dostupni	5,508	5,508	2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Leposavić	Podaci nisu dostupni	Podaci nisu dostupni	Podaci nisu dostupni	Iznos nije pronađen u pregledanim izvorima.
Lipljan	1,001,295	2,024,565	3,025,860	2024: POTVRĐENI rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate izvršene na osnovu sudskih odluka, uključujući utvrđene nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od 403.589 evra. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Mališevo	764,580	481,311	1,245,891	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i dodaci“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (41.465 evra). Opština je dobila nemodifikovano revizorsko mišljenje. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Mamuša	Nemodifikovano revizorsko mišljenje / nema raspoloživih podataka	161,987	161987	2025: NKR; iznos predstavlja pogrešno klasifikovanje vezano za kolektivne ugovore.

Mitrovica	3,321,174	2,658,483	5,979,657	2024: Prema finansijskim izveštajima, iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i dodaci“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (593.680 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos odnosi se na nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Severna Mitrovica	Podaci nisu dostupni	Nemodifikovano revizorsko mišljenje / nema podataka u godišnjem izveštaju o reviziji	Podaci nisu dostupni	Iznos nije pronađen u pregledanim izvorima.
Novo Brdo	35,784	80,899	116,683	2024: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos obuhvata isključivo nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Obilić	959,273	1,429,172	2,388,445	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju, iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (796.648 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Parteš	Nemodifikovano revizorsko mišljenje / nema raspoloživih podataka	Podaci nisu dostupni	Podaci nisu dostupni	Iznos nije pronađen u pregledanim izvorima.
Peć	5,479,672	275,597	5,755,269	2024: Potvrđeni rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate izvršene na osnovu sudskih odluka, uključujući utvrđene nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od 2.109.921 evra. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Podujevo	3,861,535	3,653,581	7,515,116	2024: Potvrđeni rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate izvršene na osnovu sudskih odluka, uključujući utvrđene nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od [proveriti iznos] evra. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Priština	5,286,654	2,546,154	7,832,808	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju opštine, iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije

				„Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (1.508.162 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Prizren	1,276,235	2,148,191	3,424,426	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju, iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (28.324 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Orahovac	1,696,453.64	2,289,103	3,985,557	2024: Prema podacima koje je dostavila Opština Orahovac, navedeni iznos obuhvata isplate u sektorima obrazovanja i zdravstva. Opština je dobila nemodifikovano revizorsko mišljenje. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Ranilug	Podaci nisu dostupni	Nemodifikovano revizorsko mišljenje / nema podataka u godišnjem izveštaju o reviziji	Podaci nisu dostupni	Iznos nije pronađen u pregledanim izvorima.
Štimlje	868,505	582,606	1,451,111	2024: POTVRĐENI rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate izvršene na osnovu sudskih odluka, uključujući utvrđene nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od 461.764 evra. 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Srbica	2,317,772	478,807	2,796,579	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju, iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (862.157 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Štrpce	191,066	Nemodifikovano revizorsko mišljenje / nema podataka u godišnjem izveštaju o reviziji	191,066	2024: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos obuhvata isključivo nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR.
Suva Reka	4,107,583	3,082,897	7,190,480	2024: POTVRĐENI rashodi po osnovu kolektivnih ugovora obuhvataju isplate izvršene na osnovu sudskih odluka, uključujući utvrđene nepravilno klasifikovane rashode u iznosu od 2.457.441 evra.

				2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Vitina	2,847,712	2,817,932	5,665,644	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju, navedeni iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (175.754 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Vučitrn	2,097,888	964,242	3,062,130	2024: Prema godišnjem finansijskom izveštaju, navedeni iznos obuhvata isplate po osnovu sudskih odluka izvršene iz budžetske kategorije „Plate i naknade“, kao i nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR (658.353 evra). 2025: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos predstavlja nepravilno klasifikovane rashode povezane sa kolektivnim ugovorima.
Zubin Potok	731	Podaci nisu dostupni	731	2024: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos obuhvata isključivo nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR.
Zvečan	74,246	Podaci nisu dostupni	74,246	2024: Prema podacima NKR-a, navedeni iznos obuhvata isključivo nepravilno klasifikovane rashode koje je utvrdila NKR.
Ukupno (dostupni podaci)	56,219,080	46,458,907	102,677,986	

Označavanje bojama: Boje prikazuju nivo isplata po osnovu kolektivnih ugovora u opštinama. Crvena boja označava veoma visok nivo isplata, žuta visok nivo, dok svetlije boje označavaju niže nivoe. Kategorizacija se zasniva na iznosima prijavljenim za svaku opštinu i ne uzima u obzir razlike u veličini opština ili broju njihovih stanovnika.

Aneks 3: Isplate prema sudskim odlukama i rešenjima o izvršenju (2022-2025)

Opština	2022	2023	2024	2025	Ukupno 2022 - 2025
Glogovac	2,418,201	1,077,771	3,580,866	3,082,963	10,159,801
Kosovo Polje	147,843	1,028,531	3,342,321	1,958,541	6,477,236
Lipljan	354,842	368,834	1,775,177	2,387,613	4,886,466
Obilić	405,103	199,209	1,330,128	1,815,148	3,749,588
Podujevo	1,895,158	1,123,115	3,861,535	3,786,581	10,666,389
Priština	6,218,087	4,757,254	10,582,839	45,691,077	67,249,257
Štimlje	128,097	511,946	869,882	742,880	2,252,805
Gračanica	260	274,323	752,986	679,992	1,707,561
Dragaš	174,075	483,498	938,113	419,442	2,015,128
Prizren	1,688,164	4,023,424	5,573,248	12,695,072	23,979,908
Orahovac	295,253	920,102	1,779,043	2,634,091	5,628,489
Suva Reka	972,282	615,959	4,133,857	3,082,898	8,804,996
Mališevo	812,800	763,977	1,254,073	1,229,547	4,060,397
Mamuša	91,074	1,449	51,323	179,221	323,067
Dečane	1,404,868	2,149,951	4,388,918	3,862,934	11,806,671
Đakovica	624,185	2,065,307	3,280,432	3,672,160	9,642,084
Istok	1,150,495	732,475	2,349,111	2,231,264	6,463,345
Klina	54,749	64,632	312,908	609,560	1,041,849
Peć	1,132,612	5,466,897	7,081,044	2,394,830	16,075,383
Junik	63,132	107,915	215,400	171,034	557,481
Leposavić	0	0	168,723	707,372	876,095
Mitrovica	3,615,609	1,168,509	5,042,057	3,581,153	13,407,328
Srbica	183,203	54,834	2,455,186	1,588,555	4,281,778
Vučitrn	199,229	2,610,378	3,566,054	3,699,807	10,075,468
Zubin Potok	21,893	0	69,066	46,288	137,247
Zvečan	678	31,059	72,966	63,376	168,079
Severna Mitrovica	0	17,663	4,671	N/D	22,334

Gnjilane	5,733,917	1,987,677	7,006,316	9,064,340	23,792,250
Kaçanik	56,645	17,656	736,775	1,322,644	2,133,720
Kamenica	364,754	561,289	2,504,310	1,400,521	4,830,874
Novo Brdo	103,266	83,959	121,499	196,456	505,180
Štrpce	132,670	343,817	419,416	202,301	1,098,204
Uroševac	4,990,519	5,190,665	3,260,412	8,236,793	21,678,389
Vitina	872,800	971,428	3,308,823	2,818,263	7,971,314
Parteš	25,474	204,962	5,325	4,015	239,776
Elez Han	69,000	124,389	204,161	311,843	709,393
Klokot	30,937	89,043	29,069	58,484	207,533
Ranilu	30,184	7,408	0	N/D	37,592
Ukupno	36,462,058	40,201,305	86,428,033	126,629,058	289,720,455

Izvor: Godišnji finansijski izveštaji za period 2022–2025, Ministarstvo finansija.

Aneks 4: Stavovi zainteresovanih strana i nalazi konsultacija

Perspektiva opština i AKO-a

Predstavnici opština konstantno su priznavali da se sudske odluke moraju poštovati i sprovesti. Istovremeno, predstavnici opština izrazili su zabrinutost u pogledu razmere, nepredvidivosti i distribucije obaveza vezanih za kolektivni ugovor.

Tokom konsultacija više puta je izražena zabrinutost zbog toga što su opštine postale odgovorne za finansiranje obaveza proisteklih iz sporazuma u čijem pregovaranju niti zaključivanju nisu neposredno učestvovali. Opštine su navele da se od njih očekuje da izvršavaju obaveze koje proizlaze iz tih sporazuma, iako prateće finansijske posledice nisu u potpunosti uzete u obzir prilikom utvrđivanja aranžmana za finansiranje opština.

Istaknuti su i sve izraženiji problemi u planiranju budžeta. Za razliku od mnogih drugih kategorija rashoda, vreme nastanka i iznos obaveza po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka često je teško predvideti. Opštine su navele da obaveze koje se akumuliraju tokom više godina mogu dospeti na naplatu u relativno kratkom periodu, čime se smanjuje budžetska fleksibilnost i otežava utvrđivanje prioriteta u oblasti investicija i unapređenja javnih usluga.

Nekoliko opština, kao i predstavnici Asocijacije kosovskih opština (AKO), ukazali su na ono što smatraju nedoslednošću postojećeg sistema. S jedne strane, Ministarstvo finansija zahteva od opština da evidentiraju potencijalne obaveze koje proizlaze iz sudskih odluka i izvršnih postupaka. S druge strane, opštinama uglavnom nije omogućeno da unapred planiraju budžetska sredstva za prava iz kolektivnih ugovora dok predmetna potraživanja ne budu potvrđena u sudskom postupku.

Prema navodima predstavnika opština, time nastaje situacija u kojoj se osnovna obaveza ne priznaje u redovnom procesu budžetskog planiranja, ali se, nakon što bude utvrđena sudskim putem, ipak mora izmiriti iz opštinskog budžeta. Tokom konsultacija nekoliko finansijskih službenika postavilo je pitanje zašto se isplate po osnovu kolektivnih ugovora i dalje vrše tek nakon sudskog ili izvršnog postupka, ako pravni osnov za neposredno budžetsko planiranje tih obaveza ostaje nejasan.

Predstavници opština naveli su da nepredvidivo preusmeravanje sredstava radi izmirenja obaveza iz kolektivnih ugovora može umanjiti značaj konsultacija sa građanima u procesu budžetskog planiranja. Sredstva prvobitno namenjena infrastrukturnim projektima i unapređenju javnih usluga mogu biti preusmerena na izmirenje zakonskih obaveza, čime se otežava realizacija prioriteta utvrđenih opštinskim razvojnim planovima i godišnjim budžetima.

Zbog toga se opštine suočavaju sa sve većim poteškoćama u ispunjavanju očekivanja građana, posebno kada moraju da izvršavaju obaveze utvrđene sudskim odlukama. Istovremeno, ograničena budžetska fleksibilnost umanjuje njihovu sposobnost da učestvuju u pronalaženju sveobuhvatnog i obavezujućeg rešenja kojim bi se ovo pitanje trajno rešilo.

Pojedini predstavnici opština naveli su da bi bili spremni da prihvate kratkoročna fiskalna odricanja, uključujući privremeno smanjenje izdvajanja za investicije, ukoliko bi se time omogućilo trajno rešavanje postojećih obaveza i izbeglo njihovo dalje ostvarivanje u pojedinačnim sudskim i izvršnim postupcima.

Istovremeno, predstavnici opština uglavnom smatraju da samo unapređenje upravljanja predmetima neće rešiti osnovni problem. Pojedine opštine pokrenule su pravne postupke protiv centralnih institucija, navodeći da ne bi trebalo da snose finansijske posledice obaveza proisteklih iz sporazuma u čijem pregovaranju nisu učestvovala. Međutim, opštine su priznale da je na kolektivnom nivou učinjeno relativno malo na uspostavljanju sistemskog mehanizma za praćenje obaveza, koordinisanje odgovora i smanjenje broja budućih sudskih postupaka.

To ukazuje na to da, pored širih reformi javnih politika, postoji prostor i za unapređenje administrativne prakse opština i sistema upravljanja predmetima.

U okviru proseka 5.1. Opštinska perspektiva: Budžet Nepredvidivost i Javni fond Milijarde predstavnika naglašavaju da obaveze po kolektivnom ugovoru ne utiču samo na opštinske finansije već i na kredibilitet lokalnih budžetskih procesa. Tokom proseka, opštine razgovaraju o prioritetima i čine posvećenost građanima u pogledu projekata i usluga koje će biti isporučene. Međutim, kada se važni resursi kasnije preusmjere na sudske odluke, izvršenje ili izvršenje finansija, planirane investicije i operativni troškovi ne mogu više da budu pristupačni. Intervjui opisuju situacije u kojima opštine efikasno imaju resurse dostupne jedan dan i gube pristup njima sledeće godine zbog finansijskih isplata. U prošlosti proseka, u prošlosti proseka i u korist javnog prosaca, u prošlostima koje se odnose na kolektivni ugovor, utiču se ne samo na opštinske finansije, nego i na kredibilitet lokalnih procesa budžeta. Tokom proseka, opštine razgovaraju o prioritetima i donose se obaveza prema projektima i uslugama koje će biti izdate. Međutim, kada se važni resursi kasnije preusmjere na sudske odluke, procedurizovane procedure ili izvođenja finansija, planirane investicije i operativni troškovi ne mogu više da budu prihvatljivi. Intervjui su opisali situacije u kojima opštine efikasno imaju resurse na raspolaganju jednog dana i gube pristup njima sledeće godine zbog predizvršenih radova u procedurizovanom. Većina opština je saopštila da ne održavaju sveobuhvatne sisteme za praćenje statusa potraživanja, sudskih procesa, nagodbi i plaćanja. Kao rezultat toga, neki deonici su izrazili zabrinutost da bi nedovoljno praćenje moglo da poveća rizik od dupliciranja isplata ili drugih administrativnih neefikasnosti. Opština Kačanik predstavljala je primetan izuzetak, izvestivši da je posvećeni član osoblja zadužen

Perspektiva politika centralne vlasti: MONTI i MALS

Pitanje kolektivnog ugovora nije određeno samo fiskalnim aspektima već i različitim pravnim i institucionalnim tumačenjima njegove valjanosti, primene i finansiranja.

U tom kontekstu, Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI) smatra da kolektivni ugovor sadrži ozbiljne pravne i proceduralne nedostatke. U obaveštenju o raskidu ugovora Ministarstvo je navelo da ugovor nema odgovarajući pravni osnov, da nije usklađen sa relevantnim

zakonskim propisima i zahtevima javnih politika, kao i da ga je potpisala strana čiji su pravni legitimitet i ovlašćenje za zaključivanje takvog ugovora osporeni. Ministarstvo je takođe navelo da ugovor nije bio zasnovan na odgovarajućoj proceni fiskalnog uticaja niti praćen adekvatnim aranžmanom finansiranja, zbog čega obaveze koje iz njega proizlaze nisu u potpunosti uključene u proces planiranja javnih finansija.¹⁶

Sa stanovišta centralnih institucija, navedeni nedostaci doprineli su nastanku sporova i obaveza koje su se kasnije materijalizovale kroz sudske i izvršne postupke. Međutim, različita pravna i institucionalna tumačenja dodatno su usložila ovo pitanje.

Iako je MONTI tvrdilo da ugovor sadrži pravne i proceduralne nedostatke, sudovi su naknadno priznavali i usvajali zahteve koji su iz njega proizašli. Istovremeno, isplate po pravnosnažnim sudskim odlukama izvršavane su u skladu sa važećim pravnim i finansijskim procedurama. To ukazuje na složenu povezanost različitih institucionalnih tumačenja, sudskih odluka i mehanizama njihovog finansijskog izvršenja. Vrhovni sud je dodatno pružio pravne smernice o pojedinim pitanjima u vezi sa primenom kolektivnih ugovora. Stoga su, bez obzira na različite stavove o poreklu i valjanosti ugovora, njegove fiskalne posledice postale stvarno i neposredno opterećenje za opštine i širi sistem javnih finansija.

Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS) navelo je da prepoznaje posledice obaveza iz kolektivnih ugovora po funkcionisanje opština i njihovu prihvatljivost u okviru GUO-a. Prema navodima predstavnika MALS-a, sa NKR-om i drugim zainteresovanim stranama već su vođeni razgovori o uticaju rashoda povezanih sa kolektivnim ugovorima na revizorska mišljenja i ispunjavanje uslova za dodelu bespovratnih sredstava.

Istovremeno, MALS je naglasio da šira pitanja povezana sa obavezama iz kolektivnih ugovora, sudskim odlukama i njihovim izvršenjem prevazilaze njegov institucionalni mandat. Iako je Ministarstvo spremno da olakša razgovore o posledicama po funkcionisanje opština i sistem dodele bespovratnih sredstava, smatra da rešavanje osnovnih obaveza zahteva angažovanje šireg kruga nadležnih institucija.

Perspektiva Ministarstva finansija

Predstavnici Ministarstva finansija naglasili su da obaveze iz kolektivnih ugovora predstavljaju značajan izazov sa stanovišta budžetskog planiranja. Prema navodima Ministarstva, kolektivni ugovor zaključen je bez sveobuhvatne analize njegovih fiskalnih posledica, pri čemu su nastale obaveze koje nisu bile uključene u redovni proces budžetskog planiranja.

Iz tog razloga, Ministarstvo je putem budžetskog cirkulara uputilo opštine da u okviru budžetske rezerve planiraju odgovarajuće budžetske stavke za upravljanje tim rashodima. To istovremeno ukazuje na određenu nedoslednost u pristupu centralnih institucija ovom pitanju: opštinama nije omogućeno da redovno planiraju sredstva za osnovne obaveze, ali se od njih očekuje da rezervišu sredstva za njihovo izmirenje nakon što budu utvrđene sudskim putem. Kada sudska odluka postane izvršna, opštine mogu koristiti sredstva budžetske rezerve za izmirenje utvrđenih obaveza.

Ministarstvo je takođe navelo da bi blagovremeno planiranje i izmirenje sudski potvrđenih obaveza iz sredstava budžetske rezerve moglo doprineti smanjenju njihovih ukupnih troškova. Izmirenjem obaveza pre pokretanja izvršnog postupka opštine bi mogle da izbegnu dodatne troškove izvršitelja, pravnog zastupanja, kamate i druge procesne troškove. Posmatrano iz te perspektive, budžetske rezerve nisu samo računovodstveni instrument već i mehanizam kojim se potencijalno može smanjiti ukupan fiskalni teret potraživanja povezanih sa kolektivnim ugovorima.

Predstavnici Ministarstva ipak su priznali da budžetske rezerve prvenstveno predstavljaju tehnički instrument upravljanja budžetom. Iako mogu pomoći opštinama u pravilnom evidentiranju rashoda, ispunjavanju revizorskih zahteva i smanjenju troškova sudski utvrđenih obaveza, njima se ne uklanjaju osnovne obaveze niti rešavaju uzroci zbog kojih nastaju novi sudski postupci, troškovi izvršenja i dodatna potraživanja.

¹⁶Obaveštenje o okončanju kolektivnog ugovora datum 22. januar 2021. Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija, obaveštenje Nr. 01B/ 488; 21.11.2022

Perspektiva Nacionalne kancelarije za reviziju

Predstavnici Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR) prepoznali su značajne finansijske izazove nastale usled obaveza iz kolektivnih ugovora. Međutim, naglasili su da su opštine odgovorne za ispunjavanje postojećih zahteva u oblasti upravljanja javnim finansijama, uključujući obavezu procene, planiranja i izveštavanja o potencijalnim obavezama.

Prema navodima NKR-a, Zakon o budžetskim izdvajanjima, zajedno sa godišnjim budžetskim cirkularima koje izdaje Ministarstvo finansija, obavezuje budžetske organizacije da procenjuju i planiraju potencijalne obaveze koje mogu proistići iz sudskih odluka i izvršnih postupaka. Sa stanovišta NKR-a, opštine bi stoga trebalo bolje da koriste raspoložive budžetske mehanizme, uključujući budžetske rezerve, radi upravljanja obavezama utvrđenim sudskim odlukama.

NKR je takođe ukazala na to da opštine uglavnom nisu sistematski koristile budžetske rezerve u ovu svrhu. Zbog toga se rashodi po osnovu sudskih odluka i izvršnih postupaka često finansiraju iz drugih budžetskih kategorija, što doprinosi nepravilnoj klasifikaciji rashoda i izdavanju modifikovanih revizorskih mišljenja.

Prema stavu NKR-a, opštine bi najpre trebalo da koriste budžetske instrumente koji su im dostupni u okviru postojećeg sistema upravljanja javnim finansijama i da procene njihovu delotvornost u rešavanju ovog pitanja. U tom smislu, korišćenje budžetskih rezervi predstavlja važan pokazatelj mogućnosti postojećeg sistema da smanji broj revizorskih nalaza i unapredi usklađenost sa pravilima budžetskog planiranja i evidentiranja.

Istovremeno, NKR priznaje da se budžetskim rezervama prvenstveno rešavaju pitanja finansijskog izveštavanja i upravljanja budžetom. Pitanje da li su one dovoljne za rešavanje širih fiskalnih posledica obaveza iz kolektivnih ugovora ostaje zasebno pitanje javne politike.

Perspektiva sudova i pravosudnog sistema

Ovo pitanje stvorilo je znatan pritisak i na pravosudni sistem. Prema informacijama prikupljenim tokom konsultacija, veliki broj zahteva povezanih sa kolektivnim ugovorima prouzrokovao je značajno administrativno opterećenje sudova.

Predstavnik suda sa kojim je obavljen razgovor naveo je da je u samo jednom danu podneto gotovo 2.000 pojedinačnih zahteva povezanih sa kolektivnim ugovorima. Prema njegovim navodima, radni sporovi koji se odnose na plate i druga prava zaposlenih često se smatraju predmetima od neposrednog značaja za egzistenciju i ekonomsku sigurnost zaposlenih, zbog čega im se daje prioritet u postupanju.

Iako ovaj navod ne predstavlja zvaničan stav pravosuđa, on ukazuje na operativne izazove povezane sa obradom velikog broja suštinski sličnih zahteva. Koncentracija takvih predmeta može dodatno opteretiti sudove i ograničiti njihove kapacitete za rešavanje drugih sporova. Ovo pitanje istovremeno otvara dilemu o uspostavljanju ravnoteže između sudske zaštite individualnih prava i administrativnog opterećenja nastalog usled postupanja u velikom broju istovrsnih predmeta.

