



# IZVEŠTAJ O PROCENI POTREBA (IPP)

Procena organizacionog učinka



# Sadržaj

<b>REZIME .....</b>	<b>7</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>9</b>
<b>2. METODOLOGIJA .....</b>	<b>10</b>
2.1.    Analiza podataka .....	10
2.2.    Pregled literature .....	11
2.3.    Aktivnosti na terenu .....	11
<b>3. GLAVNI NALAZI .....</b>	<b>12</b>
3.1.    Minimalni uslovi .....	12
3.2.    Lokalno demokratsko upravljanje .....	16
3.3.    Opštinsko upravljanje .....	30
3.4.    Transparentnost i integritet .....	52
<b>4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>	<b>57</b>
4.1.    Minimalni uslovi .....	57
4.2.    Lokalno demokratsko upravljanje .....	57
4.3.    Opštinsko upravljanje .....	58
4.4.    Transparentnost i integritet .....	59
<b>5. ANEKS 1 .....</b>	<b>60</b>
<b>6. ANEKS 2 .....</b>	<b>62</b>

---

## Lista grafikona

Grafikon 1. Uzorak sistema semafor.....	10
Grafikon 2. Ilustracija podataka o minimalnom uslovu 1 - mišljenje revizora.....	14
Grafikon 3. Minimalni uslov 2: Budžetska potrošnja >75% ispunjenje.....	15
Grafikon 4. Sistem semafora ilustruje lokalno demokratsko upravljanje.....	17
Grafikon 5. Ilustracija PI-01 podataka: Budžet opština koji je odobren na vreme.....	19
Grafikon 6. Ilustracija podataka o PI-02: Razmatrani kvartalni izveštaj o budžetu među opštinama .....	21
Grafikon 7. Ilustracija podataka za PI-03: Rasprava SO-a o SUU izveštaju.....	22
Grafikon 8. Ilustracija podataka za PI-04: Prisustvo gradonačelnika na sastancima SO-a .....	23
Grafikon 9. Ilustracija podataka za PI-05 data: Rasprava o revizorskim izveštajima u SO-u .....	24
Grafikon 10. Ilustracija PI-06 podataka: Javni sastanci najavljeni u SO-u.....	26
Grafikon 11. Ilustracija podataka za PI-07: Konsultovana javnost za usvojene opštinske akte od strane SO .....	27
Grafikon 12. Ilustracija podataka za PI-08 : Učešće žena na javnim sastancima .....	28
Grafikon 13. Ilustracija podataka za PI-09 : Žene na političkim pozicijama .....	30
Grafikon 14. Sistem semafora ilustruje pokazatelje opštinskog upravljanja .....	31
Grafikon 15. Ilustracija podataka za PI-11: Sprovođenje procene rada civilnih službenika između opština .....	32
Grafikon 16. Podnete žalbe protiv javnih institucija: lokalne u odnosu na centralne institucije .....	34

---

Grafikon 17. Illustration of the PI-12 data: Open vacancies being processed through HRMIS.....	37
Grafikon 18. Ilustracija rezultata PI-13: Izveštaj o LJR-u je predstavljen i razmatran od strane SO-a .....	38
Grafikon 19. Ilustracija podataka PI-14: Ugovori o posebnim uslugama koriste se u skladu sa zakonom.....	41
Grafikon 20. Ilustracija PI-15: Finansijska disciplina .....	42
Grafikon 21. Ilustracija PI-16: Sprovođenje godišnjeg plana nabavki.....	43
Grafikon 23. Ilustracija PI-18: Naplata godišnjih faktura za porez na imovinu (bez duga, novčanih kazni, kamata, itd.).....	46
Grafikon 24. Ilustracija PI-19: preporuke glavnog revizora (Izvor: opštinski pojedinačni revizorski izveštaji)97 .....	47
Grafikon 25. Ilustracija PI-20: Odgovori opštine na zahteve i žalbe .....	50
Grafikon 26. Ilustracija PI-21: Rukovodioci projekta su imenovani da prate sprovođenje ugovora .....	51
Grafikon 27. Ilustracija PI-22: Opštinski izvršni službenici odobravaju pre konačnih plaćanja o zadovoljavajuće rezultate ugovora .....	51
Grafikon 28. Sistem semafora prikazuje transparentnost i integritet .....	52
Grafikon 29. Ilustracija podataka PI-24: Pristup javnim dokumentima.....	53
Grafikon 30. Ilustracija podataka PI-26: Plan integriteta predstavljen SO-u .....	55
Grafikon 31. Ilustracija podataka PI-27: Suspendovani civilni službenici .....	56

---

**Mart 2019**

**Prishtina, Kosovo**

**©DEMOS**

# REZIME

Cilj granta učinka (GU) je da se opštinama pruže podsticaji koji će ih podstaći da dodatno poboljšaju svoj učinak u određenim temama: demokratsko upravljanje, opštinsko upravljanje i transparentnost i integritet. Grant učinka podstiče opštine na dva načina: prvo, podstiče opštinsku usklađenost sa zakonskim minimalnim standardima (osnovni standardi), i drugo, stimuliše „realnu“ uspešnost koja prevazilazi „obaveznu“ zakonsku usklađenost.

DEMOS daje godišnje grantove opštinama na osnovu tri minimalna uslova koji kvalifikuju opštine da učestvuju u takmičenju i 27 pokazatelja za svaku kategoriju: (I) demokratsko upravljanje, (II) opštinsko upravljanje i (III) transparentnost i integritet. Osim potpisivanja ugovora o učešću u GU-a, minimalni uslovi zahtevaju da je opština dobila barem jasno ili nepromenjeno mišljenje revizora sa naglaskom na materiju, i da je opština potrošila najmanje 75% svog opštinskog budžeta za kapitalne investicije.

Projekat je počeo kreiranjem Programa obuke (PO) kako bi se olakšalo učenje kompetencija koje se odnose na posao, od strane opštinskih službenika u oblastima koje se smatraju važnim u skladu sa GU-a. Takve kompetencije se sastoje od veština, znanja i ponašanja koja su „kritična“ za uspešno obavljanje poslova opštinskih službenika i/ili predstavnika [tj. opštinski službenici, opštinski direktori i članovi skupštine opštine]. Međutim, ovaj izveštaj uključuje i analizu politika, komunikacija i drugih intervencija potrebnih da se pomogne opštinama da steknu konkurentsku prednost u PG-u i da postignu bolji učinak opštine.

U početku, PO je dizajniran na osnovu detaljne analize opštinskih potreba za učinkom koja je data u ovom izveštaju, koja identifikuje glavne prioritetne potrebe koje će projekat obuhvatiti kroz tehničku pomoć (TP) i druga neophodna sredstva, kao što su istraživanje politike i podrška! Ovaj pristup direktno odgovara glavnim rezultatima DEMOS II projekta, koji naglašavaju (i) poboljšanje opštinskog učinka u oblasti opštinskog upravljanja i rukovođenja, i (ii) reformu u okviru politike tako što će je učiniti „povoljnijom“ za decentralizovanu lokalnu upravu. Dakle, PO kao pristup se sastoji od dva koraka ili dimenzija. Prva dimenzija je tematski povezana sa pokazateljima GU i pokušava objasniti šta se može poboljšati kroz obuke. Druga dimenzija gleda izvan potreba za obukom tako što identifikuje druge neophodne intervencije za organizacionu promenu i promenu ponašanja.

U kontekstu PO-a, ovaj izveštaj je identifikovao ključne prioritetne oblasti na osnovu osnovne i komparativne analize podataka GU za 2016. i 2017., kao i kancelarijskih i terenskih istraživanja.<sup>1</sup> Za analizu podataka, kao primarni merni izvor korišćen je i broj opština i ponderisani prosek pokazatelja učinka. Sekundarni izvori i terenska istraživanja pomogli su da se potvrde i protumače primarni podaci za određivanje prioriteta. Shodno tome, obuka bi se uglavnom fokusirala na povećanje kapaciteta opštinskih službenika na specifična pitanja koja se odnose na različite pokazatelje učinka.

Kao što je navedeno u Projektnom dokumentu, DEMOS II (po svom najboljem saznanju) neće obezbediti obuku u oblastima i opštinama gde druge institucije i organizacije pružaju podršku u izgradnji kapaciteta.<sup>2</sup> Ovo se odnosi na Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS), Institut za javnu upravu Kosova (IJUK), Nacionalnu kancelariju za reviziju (NKR), Asocijaciju kosovskih opština (AKO) i mnoge međunarodne organizacije, uključujući USAID, EU, OEBS, i UNDP.

Stoga, ovaj izveštaj treba da podstakne detaljnu diskusiju u okviru projekta DEMOS II i među zainteresovanim stranama i potencijalnim partnerima koji bi se uključili u PO i politički dijalog. Međutim, to će u početku zavisiti od analize podataka GU-a, što diskvalifkuje mnoge „vrhunske opštinske pokazatelje učinka“, posebno one koji se odnose na planiranje i izveštavanje o budžetu i upravljanje javnom upravom i ljudskim resursima. USAID već ulaže napore u obuku i podršku izgradnji kapaciteta, posebno u upravljanju javnim finansijama.

U slučajevima kada postoje preklapanja u obuci, DEMOS II bi se mogao koncentrisati na istraživanje i po-

<sup>1</sup> Nije bilo moguće dati komparativnu analizu za pokazatelje koji su bili novi u drugom ciklusu GU-a (2017).

<sup>2</sup> Projektni dokument. Decentralizacija i podrška opštinama - faza II. Januar 2018, str. 21-22.

držku politikama, što na kraju može zahtevati podršku za izgradnju kapaciteta. Na primer, promena određene politike ili zakona mogla bi značiti dodatne aktivnosti obuke za opštine, posebno o procedurama za sprovođenje izmenjenih zakonskih odredbi.

Za određene pokazatelje učinka, gde obuka i podrška politike ne odgovaraju opštem cilju za poboljšanje opštinskih učinaka, koristiće se druga potrebna sredstva, kao što je podrška kroz komunikaciju. Na primer, uključivanje žena - kako u smislu prisustva na javne sastanke i vođenje političkih funkcija - predstavlja jedan od najnižih pokazatelja! Pomaganje opštinama da osiguraju veće uključivanje žena u donošenje politika i donošenje odluka ne može se obavezno postići samo kroz obuku ili čak promenu politike u tom smislu, jer je rodna nejednakost proizvod istorijskih, kulturnih i društvenih normi. Iako uzimajući u obzir da su politike i zakoni na Kosovu uopšteno rodno osetljivi, DEMOS može da koncentriše svoje napore na osmišljavanje efikasnog programa komunikacije ili zagovaranja u promovisanju uključivanja žena.

Kroz sadržaj dokumenta zaključci će biti izvučeni za svaku temu i podtemu. Završni deo ovog izveštaja sastoji se od preporuka i intervencija koje su predložene za rešavanje glavnih nalaza. Preporuke su dizajnirane da se bave otkrivenim problemima

# 1. UVOD

Ovaj izveštaj daje pregled potreba opštinskog učinka kao dela Programa obuke (PO) na osnovu (i) analize pokazatelja zasnovanih na učinku, (ii) pregleda literature i (iii) terenskog istraživanja. Glavni izvori informacija za izradu ovog Izveštaja o proceni potreba za opštinskim učinkom (IPP) uključuju podatke o grantu učinka (GP). Detaljan pregled literature je posebno koristan u tumačenju podataka GU-a i definisanju prioriteta za projektovanje PO-a. Kao deo pregleda literature, konsultovani su razni izvori, počevši od Projektnog dokumenta „Decentralizacija i podrška opštinama - faza II“, i istraživanje podataka i izvora informacija koje su objavile vlada i međunarodne i lokalne organizacije na Kosovu.

Koristeći ovaj izveštaj, projekat ima za cilj da identifikuje sveukupne potrebe opština i proceni potencijal za promene, pod pretpostavkom da postoji neko fundamentalno pitanje da li opštinama treba stalna tehnička pomoć (TP). Iz perspektive projekta ili „teorije promene“, opštine moraju poboljšati svoje aranžmane upravljanja i rukovođenja kako bi poboljšale kvalitet svojih usluga kako bi građani bili zadovoljni opštinskim uslugama. Tehnička pomoć za pomoć opštinama u ovom pogledu je određena na osnovu brojnih kriterijuma: (i) da li su identifikovani problemi po pokazateljima tehnički, a ne politički, (ii) da li bi neko drugo sredstvo ili sistematska promena bila efikasnija, (iii) da li postoje preklapanja obuke sa drugim projektima, (iv) vrednost pokazatelja učinka, i na kraju (v) opštinski učinak zasnovan na broju opština (tj. dobar u odnosu na loš učinak).

Ovaj izveštaj takođe pretpostavlja da „svaka opština“ vidi obuku šire kao način za stvaranje intelektualnog kapitala, dobijanje skromne finansijske nagrade i nadigravanja konkurencije. U kontekstu GU-a, postoje tri minimalna uslova kao preduslovi koji čine opštine prihvatljivim za učešće u takmičenju i ukupno 27 pokazatelja raspoređenih u tri teme: (I) demokratsko upravljanje, (II) opštinsko upravljanje, i (III) transparentnost i integritet. Osim potpisivanja ugovora o učešću u GU minimalni uslovi zahtevaju da je opština dobila barem jasno ili nepromenjeno „mišljenje revizora“ sa naglaskom na materiju, i da je opština potrošila najmanje 75% svog opštinskog budžeta za kapitalne investicije.

Analiza podataka predstavljena u ovom izveštaju sastoji se od detaljne kvantitativne analize, koja je prikazala učinak opština po temi i pokazatelju, na osnovu „ponderisanih proseka pokazatelja učinka“ i „broja opština koje su pokazale ili loš, slab/srednji ili dobar učinak. Što je još važnije, analiza podataka PG-a je pomogla da se shvati koliko opštine zaostaju u smislu učinka opštine i koliko su na rubu poboljšanja. U kojoj meri su opštine daleko ispred određenih pokazatelja ili su pokazale dobre rezultate, to nije primarna briga PO-a. Dobri pokazatelji su pomogli samo projektu da ponovo razmisli o svom pristupu promenom prioriteta u oblastima gde je podrška najpotrebnija.

Kao što je navedeno u analizi podataka, najniži ponderisani prosek opštinskog učinka u okviru „demokratskog upravljanja“ sastoji se od pokazatelja o „raspravi o opštinskom izveštaju o radu skupštine opštine (SO) (PI-03)“ i „uključivanju žena u javne sastanke i političke pozicije (PI-08 i PI-09)“. Najniži ponderisani prosek učinka u okviru „opštinskog upravljanja“ sastoji se od pokazatelja o „sprovedenju preporuka Nacionalne kancelarije za reviziju (PI-19)“. Na kraju, najniži ponderisani prosek opštinskog učinka u okviru „transparentnost i integritet“ sastoji se od pokazatelja o „raspravi o planu integriteta (PI-26)“.

Za drugi ciklus GU-a (2017) analizirani su dodatni podaci o pokazateljima učinka, svaki u pojedinačnim terminima, jer se oni ne mogu uporediti sa pokazateljima iz prethodne godine. Novi pokazatelj u okviru „demokratskog upravljanja“ je „diskusija revizorskih izveštaja u skupštini opštine (PI-05)“. Ovaj pokazatelj je zapravo dobio najniži rezultat. Drugi važni novi pokazatelji učinka koji su dobili najnižu prosečnu ocenu su u okviru teme „opštinsko upravljanje“: „ponovno merenje i registracija poreza na imovinu (PI-17).“

PO je takođe prilagođen da pomogne opštinskim pokazateljima učinka koji su na ivici. Ovo uključuje pokazatelje koji su rangirani u okviru „srednjeg/dobrog ponderisanog proseka“. Prema podacima GU, raspon srednjih pokazatelja učinka sastoji se od: održavanja javnih konsultacija za odobravanje opštinskih akata (PI-07), sprovođenja procene rada civilnih službenika (PI-11), obrade otvorenih radnih mesta kroz HRMIS (PI-12), i razmatranje godišnjeg izveštaja o ljudskim resursima od strane skupština opština (PI-13). Ovaj izveštaj je definisao jasnije prioritete oblasti za svaku temu. Odeljak „Glavni nalazi“ objašnjava kako je PO dizajniran.

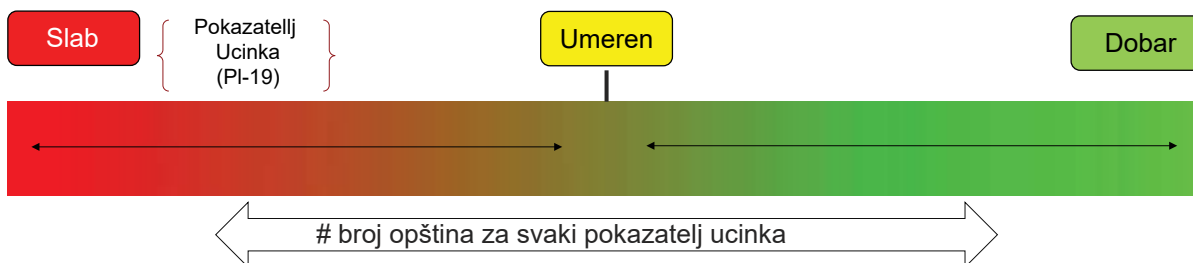
## 2. METODOLOGIJA

Procena potreba se sastoji od inicijalne analize podataka o pokazateljima za grant učinka, pregleda literature i aktivnosti istraživanja na terenu, koji su pomogli projektu da analizira učinak opštine i postavi kriterijume i prioritete za izradu i sprovođenje PO-a. Ovaj proces je koordinisan kroz fokus grupe sa opštinama. Kao deo metodologije rada, kategorija „nema podataka“ je isključena, što se odnosi na opštine koje nisu prijavile nikakve podatke u sistem upravljanja učinkom (SUU). Svakako, broj opština koje nisu prijavile odstupanja među različitim pokazateljima i bio je veći 2016. nego 2017. (u rasponu od 5 opština 2016. i manje od 3 opštine 2017).

### 2.1. Analiza podataka

U svrhu strukturiranja IPP-a, učinak opštine se ocenjuje na osnovu broja opština koje su pokazale loš, srednji/slab i dobar učinak prema podacima GU. U ovom kontekstu, to je „količina“ ili broj opština koje određuju nivo učinka opštine. Za vizuelnu prezentaciju kako se podaci analiziraju i prikazuju, videti sliku u nastavku. Kao konkretan primer, ako 37 od 38 opština nije uspeo u pokazatelju PI-19, „sprovođenje više od 50% preporuka glavnog revizora“, onda je taj pokazatelj rangiran kao „izuzetno loš učinak“. Ovo je takođe ilustracija da postoje ekstremno dobar i slab učinak. Pokazatelji koji su najudaljeniji levo/crveno predstavljaju najslabiji učinak. Pokazatelji najudaljeniji desno/zeleno predstavljaju najbolji učinak.

Traka boja prikazana na sledećoj slici objašnjava u kojim su pokazateljima opštine pokazale loše, dovoljne ili dobre rezultate. „Crvena“ boja predstavlja broj opština koje su pokazale loš učinak. „Žuta“ boja predstavlja broj opština koje su pokazale srednji ili dovoljan učinak. „Zelena“ boja predstavlja broj opština koje su pokazale dobar učinak



Grafikon 1. Uzorak sistema semafor

Gore prikazana „traka boja“ pokazuje da je vrednost svakog pokazatelja učinka neizbežan kada se rangira učinak opštine. U početku, svaki pokazatelj se meri na osnovu određenih pragova u boji (loš, dovoljan ili dobar). Što se tiče pokazatelja koji se sastoje od samo dva praga - dobrog ili lošeg - nema srednjeg ili prosečnog učinka. Takvi pragovi u početku određuju obim učinka opštine. Za PI-19, pokazatelj je rangiran na osnovu četiri kategorije/pragova, da li je opština sprovela (i) manje od 50%, (ii) 50-70%, (iii) 70-90% ili (iv) više od 90% preporuka nacionalnog revizora. U ovom slučaju, sve manje od 50% spada u „kategoriju loše“. Sve što je između ili 50-90% preporuka Nacionalnog revizora spada u „kategoriju dovoljno“. Sve što je iznad 90% spada u „kategoriju dobro“.

Prema tome, pragovi određuju koliko je opština loša, dovoljna ili dobra za svaki pokazatelj. Kada se broj opština izračuna u okviru svakog praga, opštinski učinak se bolje meri. U slučaju PI-19, budući da 37 opština nije prošlo minimalni prag ili da je „sprovelo manje od 50% preporuka revizora“, to je učinak opštine za ovaj pokazatelj na najnižem nivou! Naprotiv, kao hipotetički primer, da je većina opština ispod gornjeg praga - jer je „sprovela 50-90% preporuka revizora“ - opštinski učinak bi bio rangiran više za ovaj pokazatelj i blago pomaknut prema sredini „trake boje“.

## 2.2. Pregled literature

Projekat je sproveo detaljan i uravnotežen pregled literature relevantne za GU pre sprovođenja istraživanja na terenu. To je obuhvatilo analizu glavnih izvora sprovedenih istraživanja, u kontekstu procene kapaciteta i potreba opština. Postojanjem što većeg broja izvora literature, postojala je dovoljna istraživačka opravdanost za proveru nalaza vladinih izvora nasuprot onih lokalnih i međunarodnih organizacija. Što je još važnije, oni su pomogli u razumevanju i tumačenju pokazatelja učinka koji su iskazani u brojčanom/procentualnom smislu. Na kraju, oni su pomogli u razumevanju odnosa između brojeva i identifikaciji nedostataka i potreba tamo gde su intervencije izgradnje kapaciteta najpotrebnije.

Stoga, da bi se razumeo opštinski učinak u većoj meri, preduzeti su dodatni koraci tako da se ide dalje od „sirovih podataka“ i istražuju sekundarni izvori iz lokalnih i međunarodnih izveštaja. Takvi izvori nisu samo pomogli validaciji i interpretaciji primarnih podataka GU, već su i konceptualizovani za izradu PO-a. Glavni sekundarni izvori, pored opštih izveštaja revizora koji su konsultovani, uključuju: Izveštaj o proceni kapaciteta opština (MALS/UNDP), Izveštaj o funkcionisanju opština Republike Kosovo (MALS), Analiza kapitalnih investicija (MALS), Izveštaj o Reformi javne uprave (SIGMA), Izveštaj o napretku zemlje (EK), Upravljačka odgovornost na zapadnom Balkanu od strane SIGMA/OECD-a i studije koje su sprovele lokalne organizacije kao što su GAP, Ec Ma Ndryshe, itd.

## 2.3. Aktivnosti na terenu

Deo prikupljanja informacija o proceni potreba sastojao se od pet fokus grupa sa predstavnicima opština. Fokus grupe su se pokazale korisnim kada se analiziraju složena pitanja (npr. pokazatelji grant učinka opština) koje jedna osoba možda ne može ili ne želi istražiti. Upitnik je unapred dizajniran koristeći sve informacije dobijene iz analize podataka i pregleda literature kako bi ispitao učesnike i podstaknuo plodnu raspravu. U kontekstu fokus grupa, pitanja su takođe modifikovana kako bi se istražila neočekivana pitanja, u svrhu testiranja, dopunjavanja i potvrđivanja pokazatelja. Uzorak se sastojao od 15 opština odabranih na osnovu veličine, etničke pripadnosti i pokazatelja.

## 3. GLAVNI NALAZI

Analiza podataka identifikuje potrebe opštinskih učinaka i pokazuje kako se sadržaj programa obuke odnosi na ispunjavanje ovih potreba. U tu svrhu, minimalni uslovi i pokazatelji GU se koriste kao izvor za projektovanje i planiranje PO-a.

Postoje dve kategorije programa: (i) minimalni uslovi i (ii) pokazatelji učinka. Da bi se opština kvalifikovala za grant, ona prvo mora da ispuni sledeće minimalne uslove: dobila je najmanje „nemodifikovano mišljenje revizora sa naglaskom na materiju“, potrošila je više od „75% svog opštinskog budžeta na kapitalne investicije“ i ima „potpisan sporazum o učešću.“ Podaci o minimalnim uslovima pomogli su u utvrđivanju zajedničkih problema u svetlu nalaza iz izveštaja revizora o opštinskom upravljanju i izvršenju budžeta. Pored toga, podaci o 27 pokazatelja učinka otkrili su rezultate svake opštine u upravljanju, demokratskom upravljanju i transparentnosti i integritetu.

Dok se glavni nalazi odnose na analizu podataka, interpretirani kroz sekundarne izvore i istraživanja na terenu, važno je naglasiti da je određeni broj opština prijavio „nema podataka“. Za svaki pokazatelj, 4 do 6 opština nisu prijavile nikakve podatke za 2016. godinu. To je manje u odnosu na 2017. 11 opština nije prijavilo nikakve podatke za pokazatelje PI-09 „nivo žena koje imaju političke pozicije“. Pored toga, 17 opština nije prijavilo nijedan podatak za pokazatelj PI-27, „suspenzija optuženih civilnih službenika.“ Takvi nedostaci podataka bi trebalo da ukazuju na to da podaci prijavljeni od strane opština možda nisu potpuno tačni, nešto što je prijavljeno od strane Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR).

**Broj opština koje izveštavaju da „nema podataka“ je smanjen u 2017. godini, što ukazuje na povećanje kapaciteta i svesti o izveštavanju**

U 2017. godini, NKR je sproveo reviziju učinka kako bi procenio način funkcionisanja opštinskog sistema upravljanja učinkom (SUU), „sa posebnim fokusom na procedure i kontrole kako bi se utvrdilo da li sistem proizvodi pouzdane i tačne podatke.“<sup>3</sup> Obim revizije obuhvata izveštavanje podataka za 2016. godinu i uzorak od šest (6) opština. NKR je izveštavao o sledećim problemima u vezi sa SUU procedurama i sistemom kontrole: nemogućnost opštine da verifikuje podatke, nedostatak komunikacija, nedostatak razumevanja radnih procedura, nestrukturisane baze podataka, itd.<sup>4</sup> Takva pitanja su relevantna za GU jer pokazuju da opštine nisu opremljene kvalifikovanim osobljem i ne primenjuju rigorozno odgovarajući sistem kontrole radi obezbeđivanja pouzdanosti podataka.

### 3.1. Minimalni uslovi

GU definiše minimalne uslove u skladu sa skupom pokazatelja/kriterijuma koji kvalifikuju ili diskvalifikuju opštine na osnovu njihovog učinka. Dva pokazatelja se odnose na prirodu mišljenja NKR-a i prag budžetske potrošnje (od preko 75%) na kapitalne investicije. Kao što je navedeno u analizi podataka GU za 2016. godinu, samo pet (5) opština nije dobilo jasno mišljenje revizije, dok samo 11 opština nije potrošilo više od 75% svog opštinskog budžeta za kapitalne investicije. Što se tiče 2017, opštinski učinak je opao, u tom slučaju devet (9) opština nije dobilo jasno mišljenje revizije, dok 13 opština nije potrošilo više od 75% svog budžeta za kapitalne investicije!

**Opštinski učinak pod „minimalnim uslovima“ je opao od 2016. do 2017.“**

Analizirajući ukupno ispunjenje minimalnih uslova u 2016. i 2017. godini, procenjuje se da je broj opština koje kumulativno ispunjavaju tri minimalna uslova u 2016. godini bio 25, dok je broj opština u 2017. smanjen na

3 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Izveštaj o reviziji: Procedure i kontrole u sistemu za upravljanje opštinskim performansama. Novembar 2017, str. 7

4 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Izveštaj o reviziji: Procedure i kontrole u sistemu za upravljanje opštinskim performansama. Novembar 2017, str. 8.

19. Osim toga, ako analiziramo 8 (osam) opština koje nisu mogle postati korisnici GU-a, 5 (pet) od njih nije imalo ispunjenje MC-1, Izveštaj revizora.

Posmatrajući osnovu za izdata revizorska mišljenja, identifikovana pitanja se uglavnom odnose na pogrešna objavljivanja u godišnjim finansijskim izveštajima, a ne na bilo kakve finansijske (materijalne) implikacije kao što su prevare ili zloupotreba sredstava. Kada je u pitanju izvršenje budžeta, problemi u pogledu budžetskih rashoda uglavnom se odnose na loše planiranje i izvršenje budžeta. Kako i zašto opštine ne ispunjavaju minimalne uslove uglavnom se odnosi na nedostatak političke volje i neadekvatno zakonodavstvo.<sup>5</sup>

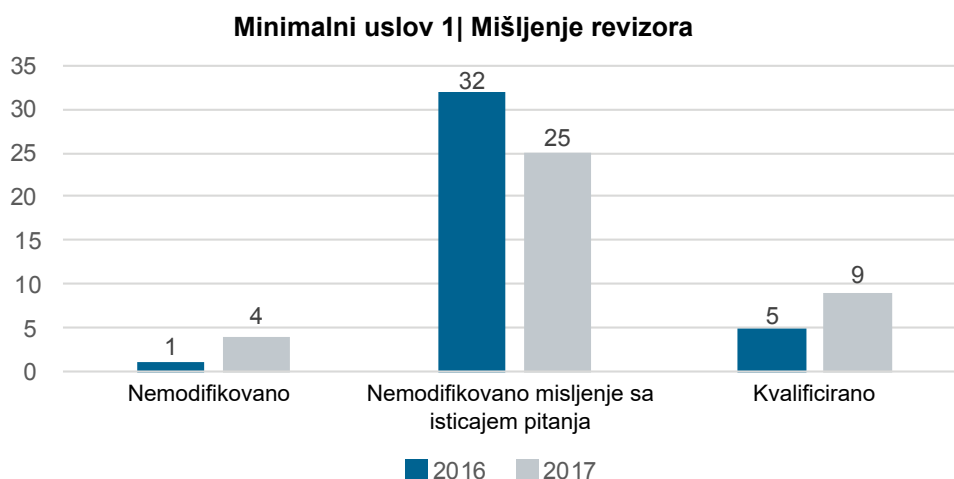
U sledećim odeljcima, analiza podataka GU se detaljnije ispituje iz perspektive sekundarnih izvora i istraživanja na terenu. Iz perspektive kriterijuma određenih za definisanje prioriteta za obuku, glavni identifikovani problemi se odnose na tekuće izazove sa kojima se opštine suočavaju u pogledu njihovog finansijskog i budžetskog učinka. Većina njihovih potreba u tom pogledu podleže političkoj volji ili postavljanju pravog „tona na vrhu“ na najvišem opštinskom nivou. Na primer, problemi koji su identifikovani pod minimalnim uslovom „revizorskog mišljenja“, kao što je nepotpuni registar imovine i pogrešna klasifikacija rashoda, zahtevaju ne samo povećane kapacitete civilnih službenika, već i političku svest i volju da se poboljša sistem! Prema tome, ona prevazilazi sferu obuke.

Mnogi problemi identifikovani od strane NKR-a koji se mogu odnositi na mišljenje revizora i loš učinak opština u planiranju i trošenju kapitalnih investicija mogu zahtevati sistematske promene, ne nužno samo izgradnju kapaciteta. Naročito, ako se uzme u obzir činjenica da postoji preklapanje sa drugim projektima uloženi u obuku opštinskih službenika (npr. USAID/TEAM program izgradnje kapaciteta u oblasti javnih nabavki). Promena zakonodavstva mogla bi biti jedna intervencija politike za rešavanje problema otkrivenih tokom istraživanja, uzimajući u obzir one identifikovane u Izveštaju o proceni kapaciteta NKR-a i MALS-a (2018). Ovo bi potencijalno moglo zahtevati istraživanje politike i sistematske intervencije za rešavanje problema kao što su neadekvatno planiranje budžeta, budžetske granice, diskreciono finansiranje, slaba primena sopstvenih prihoda (ORS), i sprovođenje ugovora

### 3.1.1. Mišljenje revizora

Kao što rezultati analize podataka ilustruju, samo pet (5) opština je dobilo kvalifikovano mišljenje za 2016. godinu. Revizor je naišao na jednu od dve vrste situacija, bilo da finansijski izveštaji nisu u skladu sa standardima i načelima finansijskog izveštavanja, ili (ii) revizor nije bio u mogućnosti da pribavi revizorske dokaze u vezi sa specifičnim bilansom računa, klasom transakcije ili obelodanjivanjem. Opštine koje su dobile kvalifikovano mišljenje su Dečane, Klokot, Leposavić, Zvečan i Severna Mitrovica. Što se tiče 2017. godine, broj opština koje su dobile kvalifikovano mišljenje povećao se sa pet (5) na devet (9) opština. Videti grafikon u nastavku za vizuelnu prezentaciju i poređenje podataka. Grafikon prikazan u nastavku pokazuje da je u pogledu kvalifikovanih mišljenja učinak opštine pogoršan u 2017. godini. Slična je situacija i sa neizmenjenim mišljenjima sa naglaskom na pitanje. Dok, kada je reč o „jasnom“ mišljenju revizije ili nepromenjenom, opštinski učinak poboljšan u 2017. godini.

<sup>5</sup> Helvetas. DEMOS Projekat. Interna diskusija: Kriterijumi i zaključci. 29. maj 2018.



*Grafikon 2. Ilustracija podataka o minimalnom uslovu 1 - mišljenje revizora*

Za 2017. godinu, opštine koje su dobile kvalificirano mišljenje uključuju Dragaš, Uroševac, Leposavić, Klinu, Mališevo, Mamušu, Orahovac, Suvu Reku i Klokot. Došlo je do neznatnih promena u pogledu toga koje opštine nisu uspele da usvoje jasno mišljenje revizora. U poređenju sa 2016. godinom, samo Leposavić i Klokot su imali slabiji učinak u obe godine.

U skladu s tim, male opštine, posebno one koje su naseljene srpskim manjinama, nisu dobile jasno mišljenje revizora. Glavni problemi zabrinutosti u ovim opštinama, koji ne utiču nužno na mišljenje revizora, uključuju nepotpun registar imovine u sistemu slobodnog bilansa, pogrešnu klasifikaciju u šiframa troškova i angažovanje zaposlenih bez ugovora o radu. Prema tome, osnova za kvalifikovana mišljenja za svaku od pet opština varira. Dok je za opštinu Dečane<sup>6</sup> mišljenje revizora podvuklo greške prikazane u finansijskim izveštajima o gotovinskim primanjima i plaćanjima, opština Klokot ima naglašena plaćanja iznosa iz pogrešnih budžetskih kategorija.<sup>7</sup> Međutim, ova nekonzistentnost u osnovama za revizorska mišljenja može biti predmet nekoliko razloga, kao što su različiti materijalni prag, priroda nalaza i druge karakteristike opština.

Samo je opština Vitina dobila „neizmenjeno mišljenje“, koje kaže da je finansijsko stanje, položaj i poslovanje opštine bilo pravedno predstavljeno u finansijskim izveštajima. Ovo mišljenje se donosi samo ako su „finansijski izveštaji pripremljeni u svim materijalnim aspektima, u skladu sa primenljivim finansijskim okvirom.“<sup>8</sup>

**Samo jedna opština je dobila jasno ili neizmenjeno mišljenje od NKR-a u 2016**

Preostale opštine su dobile „neizmenjeno mišljenje sa naglaskom na materiju“. Pitanja koja su istaknuta od strane revizora za apsolutnu većinu opština uključuju sledeće: nepotpun registar imovine u sistemu Free-Balance, registracija imovine sa vrednošću ispod 1000 evra (sistem e-pasuria), ulazak u obaveze bez obezbeđivanja dovoljnih sredstava, pogrešna klasifikacija u šifre rashoda, angažovanje zaposlenih bez ugovora o radu i loše planiranje i izvršenje nabavki. Prema istraživanju na terenu, to su problemi koji se mogu rešiti, ali ne nužno i kroz izgradnju kapaciteta. Opštinski službenici su dovoljno kompetentni da vrše svoju ulogu u finansijskom upravljanju. Međutim, ovo bi trebalo dopuniti odgovarajućom internom kontrolom i pokazati povećanu političku volju kod višeg rukovodstva kako na opštinskom tako i na nivou centralne vlade.

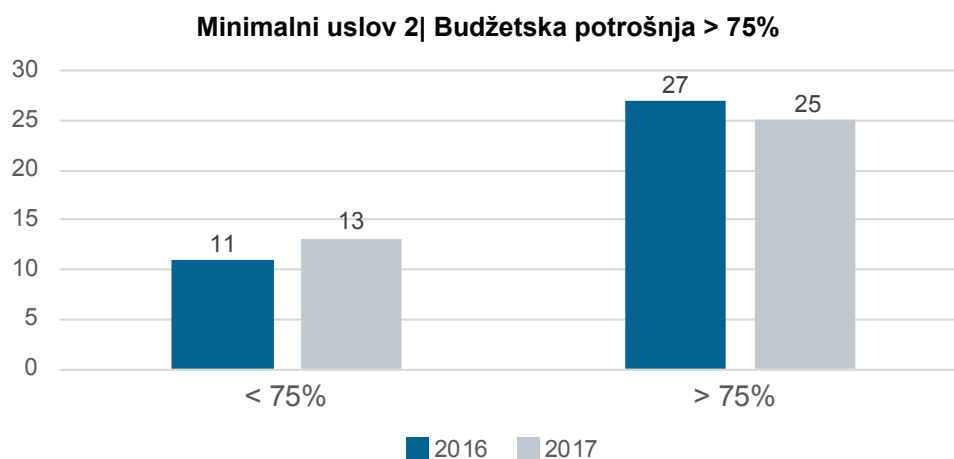
6 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Opštine Decan (2016). 2017, str. 4.  
 7 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Opštine Klokot (2016). 2017, str. 4.  
 8 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Opštine Vitina (2016). 2017, str. 26.

### 3.1.2. Budžetska potrošnja

Kako rezultati analize podataka pokazuju, u 2016. godini 11 opština je potrošilo manje od 75% svog budžeta za kapitalne investicije. Opštine koje nisu imale dobar učinak kreću se u rasponu od velikih do srednjih i malih opština. Lista uključuje Prištinu, Đakovicu, Kamenicu, Glogovac, Kosovo Polje, Zubin Potok, Zvečan, Klokot, Parteš, Severnu Mitrovicu i Ranilug. Glavni razlog zašto opštine ne troše 75% ili više svog budžeta na kapitalne investicije odnosi se na nedostatak adekvatnog planiranja budžeta i loše upravljanje ugovorima.<sup>9</sup> Što se tiče 2017. godine, 13 opština nije potrošilo više od 75% svog kapitalnog budžeta. Videti grafikon u nastavku za vizuelnu prezentaciju.

Sekundarni izvori i istraživanja na terenu uglavnom potvrđuju nalaze analize podataka. U svom nedavnom izveštaju, „Procena kapaciteta opština (2018)“, MALS je ukazao da je glavna briga opština planiranje i raspodela budžeta. Shodno tome, opštinski budžeti nisu uvek u skladu sa njihovim potrebama<sup>10</sup>.

Posebno, budžetske gornje granice koje je utvrdilo Ministarstvo finansija u budžetskim cirkularima sprečavaju opštine da naprave adekvatne budžetske alokacije u skladu sa njihovim potrebama. Kao rezultat toga, postoje mnoge razlike između prioriteta centralne i lokalne uprave, počevši od strateških i budžetskih dokumenata (npr. srednjoročnih okvir troškova). Na primer, „šest opština, uključujući i četiri opštine na severu, nisu odobrile svoje budžete za 2016. u okviru gornjih granica koje je odredilo Ministarstvo finansija.“<sup>11</sup>



Grafikon 3. Minimalni uslov 2: Budžetska potrošnja >75% ispunjenje

Prema tome, gornje granice budžeta „postavljene u budžetskim cirkularima predstavljaju ozbiljnu prepreku za postizanje opštinskih ciljeva.“<sup>12</sup> U međuvremenu, opštine na Kosovu zavise od podrške vlade u kapitalnim investicijama. Ovo, posebno, postaje veći problem u slučaju diskrecionog finansiranja ili finansiranja koje opštine dobijaju od resornih ministarstava za određene sektore (to isključuje operativni grant), koji se kanališu bez jasnih kriterijuma, ali uglavnom iz političkih razloga. Prema analizi podataka MALS-a, diskreciono finansiranje čini skoro 1/3 ukupnih operativnih grantova koje opštine dobijaju na godišnjoj osnovi. Za period 2011-2016, one su primile 341 milion evra (godišnji prosek od 56 miliona evra) za sprovođenje 1,318 kapitalnih projekata.<sup>13</sup>

Prema MALS-u, „planiranje kapitalnih investicija je od suštinskog značaja za efektivno planiranje budžeta.“<sup>14</sup> Kao takvo, planiranje budžeta pomaže opštinama da identifikuju potrebe za kapitalnim investicijama za izgradnju, očuvanje, održavanje ili popravku komunalne infrastrukture! Konkretno, planiranje budžeta je važno jer kapitalne investicije zahtevaju znatnu potrošnju, imaju ozbiljan finansijski uticaj i mogu se sastojati od različitih izvora finansiranja. Kapitalne investicije se takođe finansiraju putem vladinih grantova, opštinskih OSR-a i vladinih transfera.<sup>15</sup>

9 Fokus grupa/radionica. Tema. Javne finansije. Priština. 16. maj 2018

10 MALS. Procena kapaciteta opština. 2018, str. 21-22.

11 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova 2016. Novembar 2016, str. 9.

12 MALS. Procena kapaciteta opština. 2018, str. 4.

13 MALS. Analiza kapitalnih investicija u opštinama. April 2017, str. 37.

14 MALS. Analiza kapitalnih investicija u opštinama. April 2017, str. 6.

15 MALS. Analiza kapitalnih investicija u opštinama. April 2017, str. 8.

Prema podacima MALS-a za 2011-2015, budžet kapitalnih investicija, koji se finansira iz vladinih grantova, OSR-a i vladinih transfera iznosi oko 768 miliona evra (godišnji prosekok od 153 miliona evra). Oko 55,2 procenata kapitalnih investicija se finansira iz državnih grantova, 30,0 procenata iz OSR-a i 14,8 procenata od prihoda prenetih iz prethodne godine.<sup>16</sup> Važno je napomenuti da, iako se trendovi realizacije operativnih rashoda kreću od 95 do 98 procenata, trendovi realizacije kapitalnih investicija kreću se od 74 do 82 procenata.<sup>17</sup> U 2016. godini, na primer, ukupni rashodi za kapitalne investicije bili su najniži na 75% u odnosu na druge budžetske kategorije.<sup>18</sup>

Predstavnici opština koji su učestvovali u fokus grupama/radionici smatrali su da nema potrebe za sprovođenjem obuke sa programom iz oblasti javnih finansija.<sup>19</sup> Procena MALS-a navodi da "više od polovine ispitanih ispitanika (direktori, opštinski zvaničnici i poslanici u Skupštini) veruju da se zakon (lokalne finansije) sprovodi."<sup>20</sup> Pored toga, sličan procenat veruje da je odgovorno osoblje opremljeno visokim nivoom veština i dovoljnim iskustvom! To se odnosi na mnoge aspekte kapaciteta, kao što su interna kontrola javnih finansija, planiranje budžeta, itd.

Međutim, opštinski službenici su daleko manje zadovoljni sa prikupljanjem OSR-a, mnogo toga što se pripisuje nedostatku kapaciteta opština za prikupljanje OSR. Kako navodi MALS, većina opštinskih službenika veruje da se ne primenjuju propisi o tarifama, taksama i kaznama<sup>21</sup>. Kao rezultat toga, opštine često ne uspevaju sprovesti realniji plan za prikupljanje OSR-a. U 2016. godini, opštine su ostvarile direktne i indirektno OSR za oko 71 milion evra od budžetskog iznosa od 79 miliona evra (89 posto)<sup>22</sup>. Prihodi sa najvećim uticajem prikupljeni su naplatom poreza na imovinu i izdavanjem građevinskih dozvola.

Postoje dodatni problemi koji mogu opravdati razlog zašto opštine nisu efikasne u trošenju svojih budžeta za kapitalne investicije. Prema Izveštaju o proceni kapaciteta MALS-a, ispitanici koji uključuju direktore, opštinske zvaničnike i članove Skupštine su najmanje zadovoljni sa prikupljanjem OSR-a i kapacitetima odgovarajućih opštinskih službenika da osiguraju primenu kodeksa ponašanja u procesu nabavke. Pored toga, procedure nabavke, regulisane u skladu sa zakonodavstvom, dovode do kašnjenja u sprovođenju ugovora, u tom smislu, budžetski rashodi se ne izvršavaju u skladu sa tim. Određenom delu problema mogu nedostajati mehanizmi interne kontrole (problem koji se razmatra u kasnijim odeljcima).

## 3.2. Lokalno demokratsko upravljanje

Pokazatelji pod „demokratskim upravljanjem“ su zakonske obaveze, tako da nije potrebna nikakva intervencija politike kako bi se pomoglo opštinama da poboljšaju učinak u tom pogledu! U ovoj oblasti imamo dva seta pokazatelja učinka. Neki pokazatelji su vrlo tehnički i lako se postižu, dok je neke druge veoma teško promeniti, jer zahtevaju ljudske i finansijske resurse, kao i političku volju. Promene u ovoj oblasti odnose se i na promene u ponašanju kao i u kulturi.

GU definiše lokalno demokratsko upravljanje prema pokazateljima učinka koji ocenjuju ulogu Skupštine opštine kao nadzornog tela, da li je (i) na vreme odobrila predlog budžeta, (ii) razmotrila izveštaj o budžetu za prethodnu godinu, (iii) raspravljala o opštinskom izveštaju o učinku, i (iv) održala sednice na kojima je bio prisutan gradonačelnik. GU pokriva i pokazatelje koji mere nivo javnih konsultacija i inkluzije. Za javne konsultacije, GU meri stepen u kojima su opštine (v) objavljivale najave za održavanje javnih sastanaka, i (vi) konsultovale javnost za izradu i usvajanje opštinskih akata. Za inkluzivnost, PGGU meri stepen u kom su žene (vii) učestvovala na javnim sastancima i (viii) bile postavljene na političke pozicije.

16 MALS. Analiza kapitalnih investicija u opštinama. April 2017, str. 9.

17 MALS. Analiza kapitalnih investicija u opštinama. April 2017, str. 13.

18 MALS. Izveštaj o funkcionisanju opština (2016). Mart 2017, str. 31.

19 Fokus grupa/radionica. tema: Javne finansije. Priština, Kosovo. Maj 16, 2018.

20 MALS. Procena kapaciteta opština. 2018, str. 22-23.

21 MALS. Procena kapaciteta opština. 2018, str. 22-23

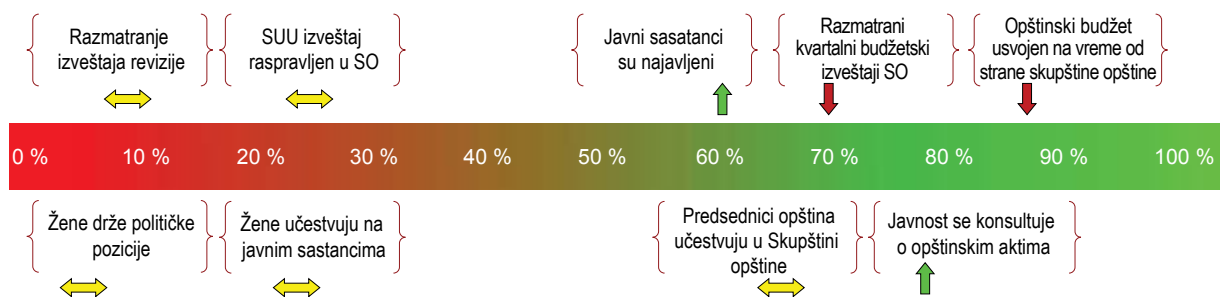
22 MLGA. Izveštaj o funkcionisanju opština (2016). Mart 2017, str. 33.

U sledećim odeljcima, analiza PGGU podataka se detaljnije ispituje iz perspektive sekundarnih izvora i istraživanja na terenu. Neke od identifikovanih nedostataka mogu se rešiti putem obuke, dok su neke druge predmet političke podrške i političkih intervencija. Problemi poput žena na političkim pozicijama mogu zahtevati povećanu političku svest i volju. U ovom slučaju, obuka se ne bi uklopila. Umesto toga, projektne intervencije kroz „komunikaciju“ bi pomogle kao delotvorno sredstvo za uveravanje opština da promene kurs. Isto tako, komunikacija bi takođe mogla da inspiriše opštine da osiguraju veće prisustvo žena na javnim sastancima.

Međutim, treba obezbediti obuku u tri prioriteta područja: (i) održavanje javnih sastanaka, (ii) SUU izveštavanje i (iii) opštinsko budžetiranje i izveštavanje. Dva prioriteta područja su od većeg značaja u poređenju sa poslednjim, jer opštine kraće organizuju javne sastanke i izveštavaju za SUU. Za više informacija o pokazateljima učinka koji se odnose na druge prioriteta oblasti, videti naredne odeljke.

Za bilo koji prioritet ili sve prioritete, obuka bi trebala biti usmerena na jačanje provera i ravnoteže i „odgovornosti“ između izvršne i zakonodavne vlasti lokalnih vlasti.

U cilju boljeg sagledavanja opštinskog učinka u oblasti „demokratskog upravljanja“, uspostavljen je sistem semafora. Sistem se koristi za identifikovanje prioriteta potreba tamo gde su intervencije neophodne kako bi se pomoglo opštinama da poboljšaju svoj učinak. Traka boja prikazana na sledećoj slici objašnjava u kojim su pokazateljima opštine pokazale loše, dovoljne ili dobre rezultate, na skali od 0 do 100 procenata. „Crvena“ boja predstavlja loš učinak, „žuta“ boja predstavlja srednji ili dovoljan učinak, dok „zelena“ boja predstavlja dobar učinak. Strelice pokazuju pokazatelje koji su poboljšali „zelenu“, odbili „crvenu“, ili grubo ostali na istom nivou „žute“ u poređenju između 2016 i 2017. Pokazatelji obojeni u crveno su od većeg značaja ili važnosti za dizajn i isporuku obuke. Značaj u boji je ponderisan na osnovu broja opština koje su pokazale bilo loše, dovoljne ili dobre rezultate.



Grafikon 4. Sistem semafora ilustruje lokalno demokratsko upravljanje

Kao što se vidi na slici gore, većina opština je pokazala slab učinak u oblasti žena koje su na političkim pozicijama/funkcijama i prisustva žena na javnim sastancima! Ovo se može reći za prijavljene pokazatelje za 2016. i 2017. U većini slučajeva žene su i dalje isključene iz procesa donošenja odluka i kreiranja politika. Ako uzmemo u obzir stvarne podatke o broju opštinskih direktorija koje vode žene, taj broj izgleda alarmantno u odnosu na muškarce. Iz ovih podataka izvlačimo ključne pokazatelje problema sa kojima se suočavaju politički subjekti, ne pokazujući spremnost da se promoviše i daje zasluženi prostor za žene u okviru članstva političkih subjekata koji su dobili mandat da upravljaju u odgovarajućim opštinama.

Analiza podataka za 2016. godinu pokazuje da je 25 opština izjavilo da manje od 30% visokih rukovodećih (političkih) pozicija imaju žene. Polovina od toga ili 12 opština je izvestilo da 30% učesnika koji su prisustvovali javnim sastancima su žene. U poređenju sa drugim oblastima, pokazatelji vezani za ova dva pitanja su najniži za 2016 i 2017. Dva druga loša pokazatelja učinka odnose se na razmatranje izveštaja o PMS-u od strane skupštine opštine (SO) i obim konsultovanja opština sa javnošću u izradi i objavljivanju opštinskih

akata. U 21 opštini SO nije razmatrala izveštaj o SUU-u. U 20 opština, javnost je konsultovana za manje od 50% opštinskih akata.

Ako ne gori, slični nalazi su zabeleženi za 2017. godinu, posebno vezano za uključenost žena u politiku i proces kreiranja politike. Na primer, 29 opština je izvestilo da manje od 30% političkih pozicija imaju žene. Više opština je izvestilo da je manje od 30% učesnika koji su prisustvovali javnim sastancima žene! Podaci o javnim sastancima koje održavaju opštine su veoma slični između 2017. i prethodne godine. Gotovo da nije bilo promena u pogledu organizovanja javnih konsultacija.

Većina opština je pokazala bolji ili dovoljan učinak opštine za pokazatelje koji se odnose na ulogu SO u odobravanju i razmatranju budžeta u skladu sa tim i da gradonačelnik prisustvuje njihovim sastancima. Međutim, važno je napomenuti da takve mere ne procenjuju kvalitet uloge i doprinosa gradonačelnika i SO u korist javnosti. S obzirom na to, važno je naglasiti da je 60% do 70% članova SO novoizabrano u postojeće sazivu<sup>23</sup>. Budući da je ovaj saziv prilično nov, mnogi rezultati istraživanja na terenu zahtevaju da se obuka fokusira na pomoć članovima SO-a da razumeju svoju ulogu, da shvate svoju odgovornost u artikulaciji interesa građana i suprotstavljanju politika koje sponzorise opštinski izvršni organ, što je štetno za opšti interes. Članovi SO posebno treba da razumeju svoju ulogu u kontekstu pokazatelja učinka o kojima se raspravlja u sledećim pododeljcima.

Prema analizi podataka, u 33 opštine, budžet je odobren na vreme, dok su u 24 opštine budžetski kvartalni izveštaji predstavljeni i razmatrani od strane SO. Takođe, u 24 opštine, gradonačelnik je prisustvovao na najmanje sedam (7) sastanaka SO. Što se tiče javnih konsultacija, 23 opštine su prijavile da su objavile javne sastanke u skladu sa zakonodavstvom. Za detaljne podatke o analizi podataka, pogledajte pododeljke u nastavku posvećene svakom pokazatelju.

### **3.2.1. Skupština opštine kao nadzorno telo**

Podtema uloga Skupštine opštine kao nadzornog tela u okviru teme lokalnog demokratskog upravljanja predstavlja prikupljene podatke i analizu u vezi sa funkcijom procesa vezanih za SO, prevedenih u četiri specifična pokazatelja: (i) odobriti predlog budžeta na vreme, (ii) diskutovati o izveštaju o budžetu za prethodnu godinu, (iii) diskutovati o opštinskom izveštaju o učinku, i (iv) održati sednice na kojima je gradonačelnik opštine prisutan. PG pokriva i pokazatelje koji mere nivo javnih konsultacija i inkluzije. Uloga SO kao nadzornog tela iznosi 20% ukupne vrednosti teme lokalne demokratske uprave, dok specifični pokazatelji čine 19% ukupnih pokazatelja učinka. Nakon sadržaja ovog izveštaja, prikupljeni podaci i analitika po pokazatelju će biti predstavljeni i elaborisani.

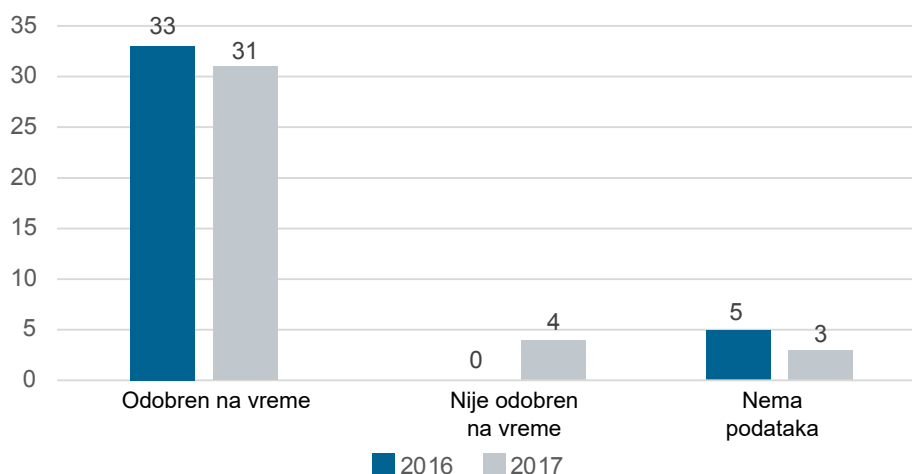
#### **3.2.1.1. Odobravanje budžeta**

Ovaj pokazatelj procenjuje da li je opštinski budžet odobren na vreme od strane SO. Teoretski, ovaj proces podrazumeva pripremu i izradu budžeta pre odobrenja u skladu sa postojećim zakonodavstvom (tj. Zakon o upravljanju javnim finansijama i Zakon o lokalnoj samoupravi). Rad na pripremi i odobravanju budžeta za tekuću fiskalnu godinu procenjuje se merenjem poštovanja rokova u prethodnoj godini.

Kao što rezultati analize podataka ukazuju, u velikom broju opština SO je efikasno odobrila budžet na vreme. U 2016. godini, 33 opštine su to učinile, dok pet (5) opština nije prijavilo nikakve podatke o ovom pitanju. U 2017. godini, u 31 opštini, opštinski budžet je odobren na vreme. Pogledajte grafikon u nastavku za vizuelnu prezentaciju.

<sup>23</sup> Fokus grupa / radionica. Tema: Nadzor i učešće. Priština, Kosovo. 17. maj 2018

## U koliko opština je budžet odobren na vreme od strane SO? (PI-01)



Grafikon 5: Ilustracija PI-01 podataka: Budžet opština koji je odobren na vreme

Prema podacima GU, ponderisani prosek za pokazatelj učinka „odobrenje budžeta“ je 86,84% za 2016. godinu, dok je 83,16% za 2017. To ukazuje da je apsolutna većina opština u skladu sa zakonom. Oni sastoje se i predstavljaju godišnji opštinski budžet (za sledeću fiskalnu godinu) SO-u najkasnije do 1. septembra i biće odobren do kraja septembra. Za odobravanje budžeta, opštinske institucije vrše javne konsultacije. U skladu sa podacima predstavljenim u izveštaju SUU-a za 2016. godinu, ponderisani prosek za pokazatelj „održavanje javnih konsultacija za odobravanje opštinskih budžeta“ iznosi 95,71%.<sup>24</sup> Ovo pokazuje pozitivan učinak opštine, objašnjavajući da opštine generalno uspevaju da ispune zakonske uslove za odobravanje opštinskog budžeta putem javnih konsultacija. Međutim, on ne otkriva kvalitet načina na koji proces javnih konsultacija funkcioniše u praksi.

Uzroci nepotpunog odobravanja budžeta su uglavnom politički. Opštine, gde se predstavništvo u izvršnoj vlasti ne uklapa sa većinom članova u skupštinama opština i koje nisu preduzele korake u stvaranju vladajućih koalicija da bi dobile većinu, imaju tendenciju da ne odobre budžet u vremenskim rokovima utvrđenim u zakonodavstvo. Ovaj problem je i dalje prisutan čak i nakon konstituisanja organa lokalne samouprave izvedenih nakon lokalnih izbora 2017. godine. Ove godine, primer nepriznavanja budžeta u zakonskim rokovima je opština Mališevo, gde budžet projekta nije bio odobren od strane članova skupštine opštine.

Činjenica je da je planiranje i razvoj budžeta putem javnih konsultacija poboljšano u poslednje četiri godine ili čak i ranije. Barem je to nagovestila Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) 2012. godine, koja je zabeležila porast od 80% na javnim sastancima koje su održale opštine „da bi se prikupio javni doprinos budžetskim prioritetima.“<sup>25</sup> Međutim, prema OEBS-u, većina opština ne prati potrebne korake za javne konsultacije, u smislu kada i na koji način treba da se traži javni doprinos. Što se tiče broja opština koje ispunjavaju zakonske zahteve i organizovanje budžetskih rasprava, trendovi su se poboljšali, posebno u 2016. i 2017., kako je izvestio MALS u izveštaju o funkcionisanju opština za taj vremenski period.

Za izradu i planiranje opštinskog budžeta, javne konsultacije su obavezne i neophodne kako bi se osiguralo da u ovom procesu budu rešavani prioriteti koje su utvrdili građani i civilno društvo. Prema MALS-u, za 2016. godinu održano je 200 budžetskih rasprava u 31 opštini.<sup>26</sup> Manje i manjinske opštine (posebno sa severa) navodno nisu održavale budžetske rasprave. Uključivanje javnosti u proces izrade budžeta je izuzetno važno jer ne samo da uzima informacije od javnosti, već i edukuje javnost o tom procesu. Veća uključenost javnosti jednaka je većoj odgovornosti. Zato je uloga SO ključna u ovom procesu. Njeni članovi moraju osigurati da su javni zahtevi (ili interesi njihovih birača) dobro kanalisani i zastupljeni u ovom procesu.

24 MALS. Izveštaj o učinku opština 2016. Maj 2017, str. 24.

25 OEBS. *Proces opštinskog razvoja na Kosovu*. April 2013, str. 3.

26 MALS. Izveštaj o funkcionisanju opština (2016). Mart 2017, str. 13-14.

Uopšteno, opštine bi trebale poboljšati participativno budžetiranje podstičući građane da imaju glas u donošenju budžetskih odluka i osnaživanju udruženja i malih organizacija civilnog društva u okruženju. U praksi, broj ljudi iz zajednice koji učestvuje u planiranju budžeta je ograničen, i oni nisu uvek reprezentativni predstavnici najmlađih i marginalizovanih grupa. Kao što je otkriveno u istraživanju sprovedenom u 2017. godini od strane GAP Instituta, većina građana nije učestvovala na javnim skupovima koje je opština organizovala u poslednjih 12 meseci.<sup>27</sup> Što je još važnije, većina građana nije znala da opština ima obavezu da organizuje javne rasprave sa građanima o budžetu.

Kao što je to obično slučaj, javni zahtevi ostaju nezapaženi tokom procesa budžetiranja. Ili opština ne razume na koji način da spoji prioritete koje je javnost identifikovala u proces budžetiranja ili zahtevima koje građani postavljaju na organizovan način (npr. preko seoskih saveta, organizacija civilnog društva) ili isti prevazilaze opštinske kapacitete/nadležnosti!<sup>28</sup> Da bi građani bili inspirisani da budu deo budžetskog procesa, u smislu opštinskih ograničenja, nekoliko opština je reformisalo proces budžetiranja. Na primer, u opštini Kačanik primenjen je mehanizam za filtriranje, koji zahteva da zajednice donesu samo „jedan ili najviši prioritetni budžetski zahtev“ koji je realan za rešavanje (umesto da se identifikuju mnogi zahtevi koji na kraju prevazilaze kapacitete opštine). Ovo je jedan od glavnih mehanizama koji se može smatrati dobrom praksom među mnogim drugim mehanizmima koje su identifikovale mnoge opštine, kao što je prikazano u daljem tekstu.

#### Dobre prakse za bolje planiranje budžeta <sup>29</sup>

*Sledeće dobre prakse za planiranje budžeta otkrivene su tokom terenskog istraživanja: bliska saradnja sa seoskim savetima, planiranje u ranijoj fazi, dobra unutrašnja koordinacija u okviru opštine, detaljna diskusija o budžetu projekta od strane šefa kluba, sastanci sa zainteresovanim grupama kao što su žene, objavljivanje rasprave o budžetu unapred, spajanje glavnih prioriternih potreba u budžetsku prognozu i bolja koordinacija i komunikacija između izvršne vlasti i SO.*

### 3.2.1.2. Kvartalni izveštaji o budžetu

Ovaj pokazatelj meri opštinski učinak u ispunjavanju obaveza u predstavljanju i raspravljanju o „kvartalnim izveštajima o budžetu“ u SO-u. Kvartalni izveštaji se podnose SO-u od strane gradonačelnika svaka tri meseca. Dakle, ukupno 4 kvartalna izveštaja o budžetu treba da budu razmatrana od strane SO-a, kao što je predviđeno Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Ovo SO-u daje priliku da redovno pregledava budžetske rashode i da u skladu sa tim nadgleda odgovornost izvršne vlasti. U slučaju da je opština raspravljala o kvartalnom izveštaju o budžetu četiri puta u skladu sa rokovima, opština dobija maksimalne bodove za svoj opštinski učinak u GU. Ako je SO raspravljao o manje od dva kvartalna izveštaja, opština dobija nula bodova za svoj opštinski učinak.

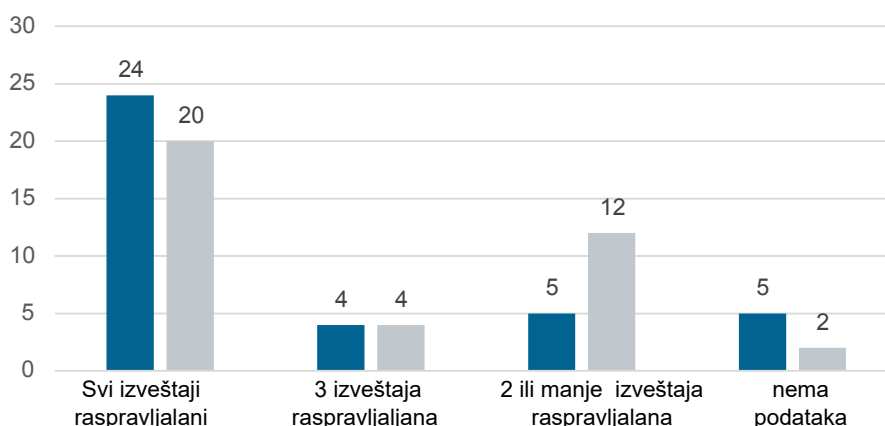
Kao što analiza podataka pokazuje, u velikom broju opština, gradonačelnik je bio uspešan u predstavljanju kvartalnih izveštaja o budžetu SO-u u cilju rasprave o istom. U 2016. godini u 24 opština je raspravljano o svim kvartalnim izveštajima. U četiri (4) opštine predstavljena su i razmatrana samo tri kvartalna izveštaja o budžetu. U pet (5) opština predstavljeno je i razmatrano manje od dva izveštaja. Pet opština nije prijavilo nikakve podatke za ovaj pokazatelj. Videti grafikon u daljem tekstu za vizuelnu prezentaciju. U 2017. godini, u 20 opština se raspravljalo o svim kvartalnim izveštajima o budžetu, što predstavlja blagi pad u odnosu na prethodnu godinu. Broj opština u kojima se raspravljalo o dva (2) ili manje budžetskih izveštaja se povećao sa pet (5) na 12 opština.

27 GAP institut. *GAP indeks transparentnosti opštinskih budžeta*, decembar 2017, str. 2.

28 Fokus grupa/Radionica. *Tema: nadzor i učešće*. Priština, Kosovo. Maj 17, 2018.

29 Fokus grupa/Radionica. *Tema: nadzor i učešće*. Priština, Kosovo. Maj 17, 2018.

### U koliko opština je SO raspravljao o kvartalnom izveštaju o budžetu? (PI-02)



Grafikon 6. Ilustracija podataka o PI-02: Razmatrani kvartalni izveštaj o budžetu među opštinama

Prema podacima GU, ponderisani prosek za pokazatelj učinka o „raspravi o kvartalnim izveštajima o budžetu“ je 72,37% za 2016, dok je 65,79% za 2017. Iako podaci prikazuju relativno dobre rezultate za ovaj pokazatelj, kvartalni izveštaji o budžetu nisu detaljno diskutovani u SO-u.<sup>30</sup> Na primer, izveštaje o budžetu retko osporavaju članovi SO-a, a gradonačelnici se retko smatraju odgovornim za ono što prijavljuju SO-u. U međuvremenu, javnost nije informisana o izveštajima o budžetu. Iz perspektive GAP Instituta, „zabrinutost predstavlja činjenica da više od polovine opština nije objavilo svoje budžetske izveštaje na svojoj veb stranici.“<sup>31</sup>

Politički spektar zastupljen u skupštinama opština ostaje različitih profila. Ovaj profil onemogućava razumevanje uloge i odgovornosti članova skupštine u upravljanju finansijskim izveštajima. Često članovi skupština nemaju odgovarajuće kapacitete za tačno čitanje informacija iz finansijskih izveštaja o kojima se raspravlja u SO-u.<sup>32</sup> Tehnički aspekti u generisanju i sastavljanju finansijskih izveštaja su još jedna prepreka koja uzrokuje kašnjenja u slanju izveštaja SO-u. FreeBalance softver se često suočava sa problemima u pravovremenom pravljenju periodičnih finansijskih izveštaja.<sup>33</sup>

Povećanje kapaciteta članova SO-a u ulozi i odgovornosti kao najvišem organu odlučivanja ostaje ključno u upravljanju, pravilnom i tačnom čitanju finansijskih izveštaja koje generiše opštinski izvršni organ.

#### 3.2.1.3. SUU izveštaji

Ovaj pokazatelj meri predavljanje i raspravu o opštinskim izveštajima o sistemu upravljanja učinkom (SUU) za prethodnu godinu u SO-u. Pošto je SO raspravljao o nalazima SUU izveštaja, to ukazuje da je SO odgovoran da vodi računa o učinku opštinske izvršne vlasti. SUU izveštaj se mora podneti jednom godišnje za šta opština dobija maksimalne bodove za svoj učinak u GU. Ako se ne razmatra SUU izveštaj, opština dobija nula bodova. Kvalitet rasprave je pitanje koje bi moglo biti potrebno dalje analizirati u godinama koje dolaze.

Prema analizi podataka, u većini opština, SUU izveštaj nije razmatran od strane SO-a! U 2016. godini, u samo 10 opština, SUU izveštaj je razmatran od strane SO-a. 7 opština nije prijavilo nikakve podatke za ovaj pokazatelj. Na osnovu nalaza iz rada na terenu, opštine ne ispunjavaju ovaj pokazatelj jer većina opština nije bila dobro informisana i upoznata sa SUU-om i njegovim značajem u praksi.<sup>34</sup> Za vizualniju prezentaciju

30 Fokus grupa/Radionica. Tema: nadzor i učešće. Priština, Kosovo. Maj 17, 2018.

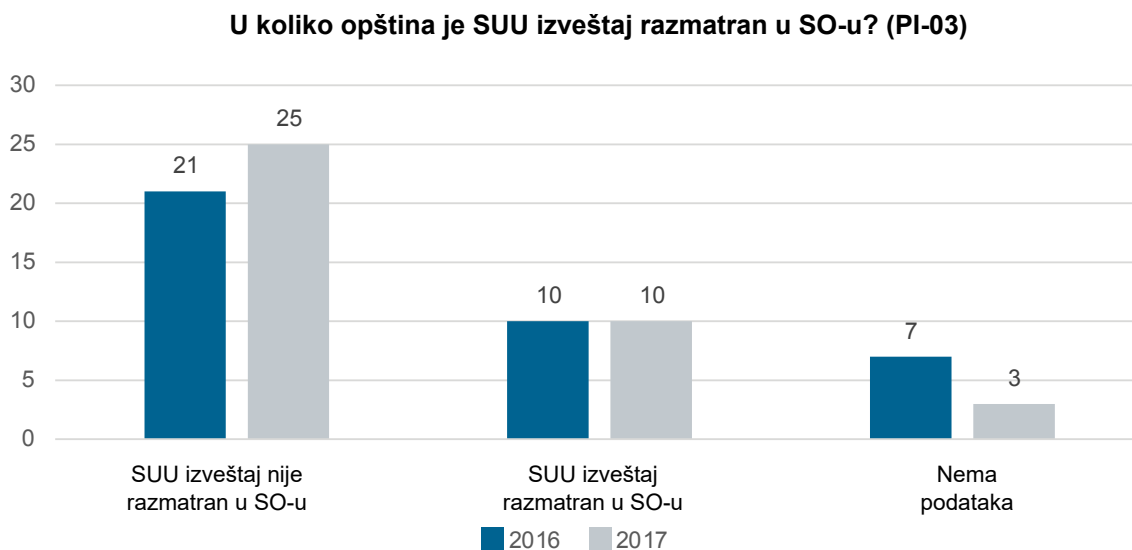
31 GAP institut. GAP indeks transparentnosti opštinskih budžeta. decembar 2017, str. 2-3.

32 Zapažanja iz praćenja sednica SO-a

33 Zapažanje sa sastanka sa Gradonačelnikom

34 Radionica. tema: Objavlivanje izveštaja o funkcionisanju opština (2017). Priština, Kosovo. Maj 11, 2018.

podataka, videti grafikon u daljem tekstu gde su slični nalazi prijavljeni i za 2017. godinu, sa izuzetkom smanjenja broja opština koje nisu prijavile nikakve podatke.



*Grafikon 7: Ilustracija podataka za PI-03: Rasprava SO-a o SUU izveštaju*

Prema podacima GU, ponderisani prosek za pokazatelj učinka o „raspravi o SUU od strane SO“ je 26,32% za 2016. godinu ili 28,03% za 2017. godinu. Za ovaj određeni pokazatelj, opštinski učinak je izuzetno nizak, uglavnom zato što SO nije bio zakonski obavezan da razmatra SUU izveštaje u 2016. godini, a SO-ovi nisu bili dovoljno upoznati sa SUU-om uopšte. SUU izveštaj daje pregled kako opštine rade u 14 područja/oblasti, koje obuhvataju ukupno 66 pokazatelja učinka za 2016. godinu. Izgradnja kapaciteta o SUU-u se smatra neophodnom, s obzirom na činjenicu da se razmatranje SUU izveštaja od strane SO zahteva važećim zakonodavstvom.

MALS kao odgovorno telo u proceni i praćenju opštinskih javnih službi i autor SUU izveštaja ponekad se suočava sa kašnjenjima u objavljivanju ovog izveštaja. Ovo kašnjenje odražava odsustvo rasprava o SUU od strane SO-a. Takođe, izmene zakonskih osnova SUU-a treba da budu prosleđene bez odlaganja opštinama od strane MALS-a. Uprkos tome, SO bi trebalo da pokaže volju i spremnost u traženju odgovornosti od strane opštinske uprave u pružanju usluga građanima.

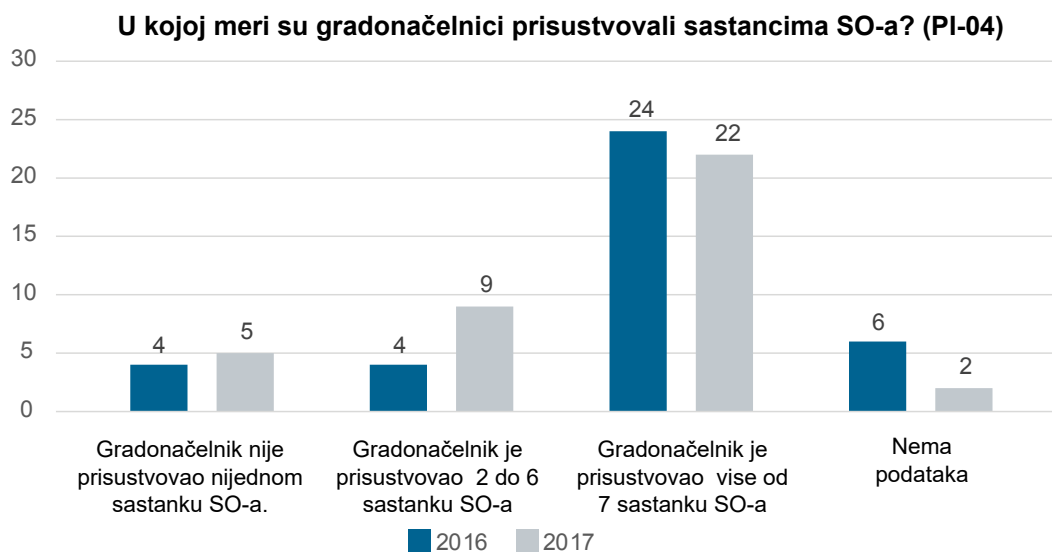
Rasprava o SUU izveštaju u SO-u, sa jedne strane, podstiče angažovanje opštinske izvršne vlasti u povećanju učinka u pružanju javnih usluga, a sa druge strane omogućava angažovanje SO-a u traženju odgovornosti direktno od gradonačelnika. Osim toga, diskusija o SUU-u daje mogućnost članovima SO da promovišu politike koje utiču na učinak opština u pružanju opštinskih javnih usluga.

### **3.2.1.4. Prisustvo gradonačelnika na sastancima SO-a**

Ovaj pokazatelj procenjuje u kojoj meri SO vodi računa o radu gradonačelnika, razmatranjem nivoa fizičkog prisustva gradonačelnika na sastancima/sednicama SO-a. Po zakonu, gradonačelnici su obavezni da najmanje dva puta godišnje izveštavaju SO o ekonomskim i finansijskim pitanjima, uključujući sprovođenje opštinskih planova o kapitalnim investicijama. Pored toga, od gradonačelnika se takođe traži da izveštava ili da se pojavi u SO-u kad god to zahteva SO. Gradonačelnik koji podnosi izveštaj SO-u, kao nadzornom telu, predstavlja važan proces, jer omogućava SO-u da sistematski prati aktivnosti opštine. Takođe podstiče međusobnu saradnju između gradonačelnika i SO-a, zbog čega se prisustvo gradonačelnika na sastancima SO-a smatra izuzetno važnim. Drugim rečima, fizičko učešće gradonačelnika na sastancima SO odražava

njegovu ličnu odgovornost i njegovog osoblja prema članovima skupštine, kao i osetljivost na odgovornost prema izabranim predstavnicima građana.

Kako rezultati analize podataka ukazuju, u većini opština gradonačelnik je prisustvovao na najmanje sedam sastanaka - kao što je to bio slučaj u 24 opštine za 2016. ili 22 opštine za 2017. To ukazuje da većina SO-ova smatra gradonačelnika odgovornim za njegov/njen rad. U međuvremenu, za 2016. godinu, u 4 opštine, gradonačelnik je prisustvovao na dva do šest sastanaka SO-a, dok u 4 druge opštine gradonačelnik nije prisustvovao nijednom sastanku SO-a! Videti grafikon u daljem tekstu za vizuelnu prezentaciju podataka. Šest opština nije prijavilo nikakve podatke za ovaj pokazatelj. Za 2017. godinu, u 9 opština, gradonačelnik je prisustvovao na dva do šest sastanaka SO-a, dok u 5 opština gradonačelnik nije prisustvovao nijednom sastanku SO-a.



Grafikon 8: Ilustracija podataka za PI-04: Prisustvo gradonačelnika na sastancima SO-a

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 62,11% za 2016. godinu ili 63,03% za 2017. godinu. Svrha evaluacije u kojoj meri gradonačelnik prisustvuje sastancima SO-a je merenje nivoa odgovornosti i provera i ravnoteža sprovedena u opštini. Budući da je gradonačelnik prisustvovao na više sastanaka SO-a, najviše 10 sastanaka SO-a koji se zahtevaju po zakonu, to sugeriše da je SO formalno angažovan dovoljno da izveštava, a zatim zahteva bolje upravljanje i učinak od izvršne vlasti opštine. Prema MALS-u, gradonačelnici su se ukupno prijavili 101 put na sastanku SO-a (u 2016.), posebno o pitanjima vezanim za ekonomiju i finansije. Iz analize podataka, gradonačelnici su izveštavali SO o drugim pitanjima, od kojih se mnoga mogu direktno odnositi na pokazatelje navedene u prethodnim pododeljcima (npr. usvajanje opštinskog budžeta).

Međutim, ovaj pokazatelj ne meri da li se gradonačelnik realno smatra odgovornim od strane SO-a. Kao što je navedeno u prethodnim odeljcima, opštinski učinak je pod uticajem sistema „slabe odgovornosti“ između izvršne i zakonodavne vlasti lokalne samouprave. Zbog toga se osnaživanje članova SO-a o nametanju odgovornosti izvršnoj vladi smatra neophodnim.

### 3.2.1.5. Rasprava o revizorskim izveštajima

Više rukovodstvo opštine (gradonačelnik) treba da osnuje Jedinicu za internu reviziju, nakon ispunjavanja bilo kog od sledećih kriterijuma: a) godišnji budžet prelazi 1 milion evra, b) broj stalno zaposlenih u ekvivalentu prelazi 50<sup>35</sup>. U posebnim slučajevima, zbog visokog rizika, više rukovodstvo subjekta javnog sektora može

35 Član 3. Administrativnog uputstva br. 23/2009 o osnivanju i radu jedinica za unutrašnju reviziju u javnom sektoru, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2650>

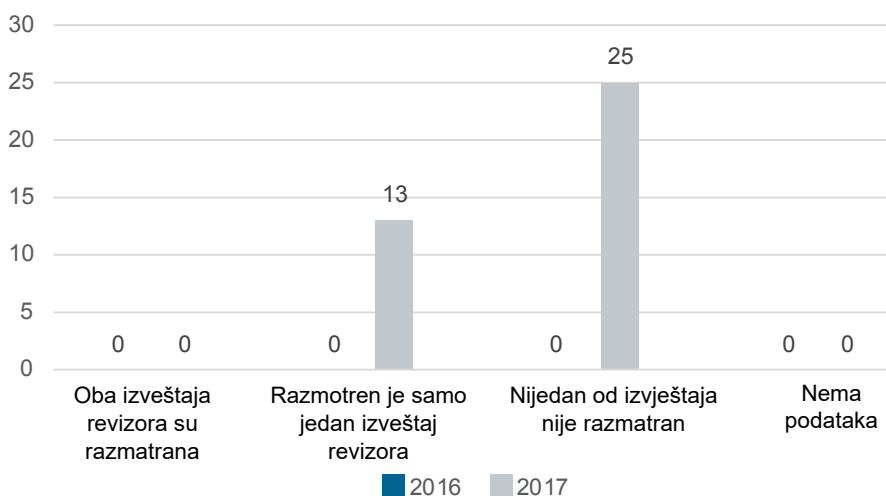
osnovati nezavisne jedinice za unutrašnju reviziju na predlog Centralne jedinice za usklađenost i uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija<sup>36</sup>.

Opštine imaju zakonsku obavezu da obavljaju internu reviziju najmanje jednom godišnje.<sup>37</sup> Opštine imaju pravo da uspostave samostalnu internu revizorsku službu ili da osiguraju internu reviziju od strane revizorske firme akreditovane u skladu sa važećim zakonodavstvom Republike Kosovo<sup>38</sup>.

Ovaj pokazatelj meri obim u kojem SO razmatra nalaze internih i eksternih revizora i nalaze i preporuke koje proizlaze iz takvih izveštaja. Ovaj pokazatelj obuhvata i procenu akcionih planova za sprovođenje preporuka izdatih od strane revizora (eksternih i internih). U ovom kontekstu, pokazatelj ne meri kvalitet rasprave. Rasprava o ovom izveštaju se smatra veoma osetljivim pitanjem od strane gradonačelnika i njegovog tima, jer sadrži informacije o upravljanju javnim sredstvima. Ako je rasprava o ovom izveštaju kvalitativna, ona će povećati transparentnost, poboljšati odgovornost i upravljanje.

U ovoj fazi, razmatramo raspravu o izveštaju isključujući akcioni plan za rešavanje preporuke od strane revizora. Kao što rezultati analize podataka ukazuju, u većini opština, izveštaji revizora nisu razmatrani od strane SO-ova. U 2017. godini, u 25 opština nijedan od takvih izveštaja nije razmatran, dok je u 13 opština samo jedan izveštaj o reviziji razmatran od strane članova SO-a. Ne postoji opština u kojoj je SO razmatrao oba revizorska izveštaja (spoljna i unutrašnja revizija). Podaci za ove pokazatelje za 2016. godinu nisu mogli biti generisani, pa poređivanje nije moguće. Videti grafikon u daljem tekstu za vizuelnu prezentaciju nalaza podataka. Kao što istraživanje na terenu pokazuje, opštine veoma retko pripremaju akcione planove za rešavanje preporuka koje proizlaze iz revizorskih izveštaja.

#### U koliko opština je izveštaj revizora (interni i eksterni revizor) razmatran na sastancima SO? (PI-05)



Grafikon 9. Ilustracija podataka za PI-05 data: Rasprava o revizorskim izveštajima u SO-u

Zakon o lokalnoj samoupravi odredio je spoljnog revizora kao centralni autonomni organ koji obavlja godišnju spoljnu reviziju svake opštine. Svi izveštaji revizora i odgovori lokalnih vlasti postaju javni<sup>39</sup>. SO-ovi, uprkos tome što u svojim radnim planovima imaju pregled i diskusiju o izveštajima spoljnog i unutrašnjeg revizora, oni o tome ne raspravljaju na svojim sednicama. Ovaj institucionalni nemar rezultat je „političkog karaktera“, dok se tiho preskače postupanje sa takvim izveštajima. Jedan od drugih razloga zbog kojih se u skupštini ne razmatraju izveštaji o reviziji je nemar njegovih članova da prate sprovođenje plana rada skupštine. Izgradnja kapaciteta članova, posebno onih u opoziciji, u praćenju i sprovođenju politika odobrenih od strane SO-ova

36 Član 3. Administrativnog uputstva br. 23/2009 o osnivanju i radu jedinica za unutrašnju reviziju u javnom sektoru, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2650>

37 Član 26. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

38 Član 26. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

39 Član 27, stavovi 1. i 2. Zakona o lokalnoj samoupravi br. 03/L040, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

može uticati na izvršnu vlast da efikasno upravlja finansijama i drugim procesima koji utiču na pružanje opštinskih usluga. Angažovanje SO-a u preispitivanju preporučenih planova sprovođenja ostaje jedno od neposrednih pitanja koje treba rešiti u budućnosti.

SO-ovi, uz pomoć različitih donatora, sastavljaju godišnje planove. Planovi uglavnom sadrže njihove zakonske obaveze u jednoj radnoj godini. Proces izrade planova rada skupština nije bio u koordinaciji sa planovima rada izvršne vlasti<sup>40</sup>. Koordinacija planova upravljanja sa drugim planovima izvršne vlasti povećala bi odgovornost unutar institucije u odnosu na SO, posebno u vezi sa preporukama revizije.

## 3.2.2. Javne konsultacije

Podtema javne konsultacije u okviru teme lokalne demokratske uprave predstavlja prikupljene podatke i analizu u vezi sa funkcijom i procesima konsultacija sprovedenih kroz dva specifična pokazatelja: (i) objavljena obaveštenja o održavanju javnih sastanaka, i (ii) konsultovanje javnosti prilikom izrade i usvajanja opštinskih akata. Javne konsultacije čine 10% ukupne teme lokalne demokratske uprave, dok specifični pokazatelji čine 7% ukupnih pokazatelja učinka. Nakon sadržaja ovog izveštaja, prikupljeni podaci i analitika po pokazatelju će biti predstavljeni i elaborisani.

### 3.2.2.1. Objavljivanje javnih sastanaka

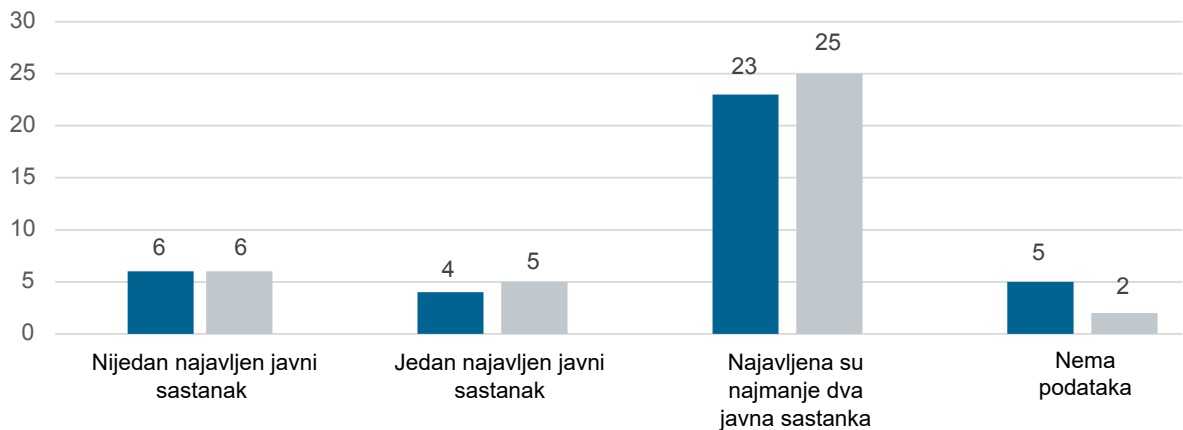
Ovaj pokazatelj procenjuje u kojoj meri opštine javno objavljuju javne sastanke jer je to zakonski obavezno za najmanje 2 javna sastanka u toku godine. Po zakonu<sup>41</sup>, gradonačelnik najavljuje javni sastanak najmanje 14 dana pre održavanja sastanka. Najava se objavljuje putem promocije na otvorenom, posebno na najposećenijim javnim mestima i na internetu putem službenih internet stranica, medija i društvenih medija. Sadržaj svake objave treba da bude napisan na službenim jezicima određene opštine (tj. albanskom, srpskom i/ili turskom). U slučaju da je saopštenje objavljeno za dva javna sastanka, opština dobija maksimalan broj bodova u GU. U slučaju da opština nije objavila nijedno saopštenje o održavanju javnih sastanaka, opština dobija nula bodova.

Prema nalazima analize podataka, u većini opština, najave za održavanje javnih sastanaka su realizovane ispunjavanjem minimalnih obaveza propisanih Zakonom o lokalnoj samoupravi. Kao što je prikazano na grafikonu u nastavku, u 2016. godini, 23 opštine su najavile najmanje dva javna sastanka. Četiri (4) opštine su objavile samo jedan javni sastanak, dok 6 opština nije najavilo javni sastanak. Za 5 opština, nema podataka. Slični nalazi su zabeleženi i za 2017. godinu, iako manje opština nije prijavilo nikakve podatke za ovaj pokazatelj učinka.

<sup>40</sup> Zapažanja iz procesa izrade planova rada za 2018. partnerskih opština projekta DEMOS 1

<sup>41</sup> Član 68, stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi br. 03/L040, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

### U kojoj meri su javni sastanci najavljeni u opštinama? (PI-06)



Grafikon 10. Ilustracija PI-06 podataka: Javni sastanci najavljeni u SO-u

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 65,79% za 2016. godinu, dok je 72,37% za 2017. U skladu sa analizom podataka, MALS ukazuje da su u 2016. godini sve opštine - sa izuzetkom Klokota, Kosovog Polja i 4 opštine na severu - ispunile minimalne zakonske zahteve za održavanje najmanje dva javna sastanka u toku godine<sup>42</sup>. Od 32 opštine koje su održale javne sastanke, samo 23 od njih (71%) su primenile zakon prilikom objavljivanja takvih sastanaka. Međutim, to se ne odnosi na opštine koje su organizovale više javnih sastanaka nego što je to propisano zakonom, u tom slučaju bi broj najava bio manji. Svakoj opštini je dozvoljeno, odnosno opštine se podstiču, da održavaju dodatne javne sastanke u zavisnosti od okolnosti i pristupa opštine za uključivanje javnosti u donošenje odluka.

Pitanje koliko su produktivni javni sastanci predstavlja još jednu zabrinutost, koja nije deo procene ovog pokazatelja. Kao što istraživanje na terenu pokazuje, većina opština nema veštine i ponašanje koji su neophodni za moderiranje javnih sastanaka u takvom formatu da im pomognu da shvate potrebe i probleme zajednice i da ih uobliče u stvarne ideje i rešenja! Nalazi istraživanja na terenu pokazuju da osim nedostatka koordinacije između gradonačelnika i SO-a, opštine nisu dovoljno kreativne da privuku interes i pažnju stanovnika da budu deo javnih sastanaka.<sup>43</sup>

Organizovanje javnih sastanaka ostaje jedan od adekvatnih mehanizama odgovornosti lokalnih institucija prema građanima. Na takvim sastancima, opštinski predstavnici informišu učesnike o opštinskim aktivnostima, dok učesnici mogu postavljati pitanja i davati predloge imenovanim opštinskim predstavnicima. Nespremnost opština da održi dva takva sastanka u toku godine pokazuje više o nedostatku volje i potcenjivanju važnosti takvih događaja. Opštinski zvaničnici to naglašavaju kao opšti, kulturni ili drugi problem i ne reflektuju problem iz svoje perspektive u smislu njegovog rešavanja.

### 3.2.2.2. Javne konsultacije o opštinskim aktima

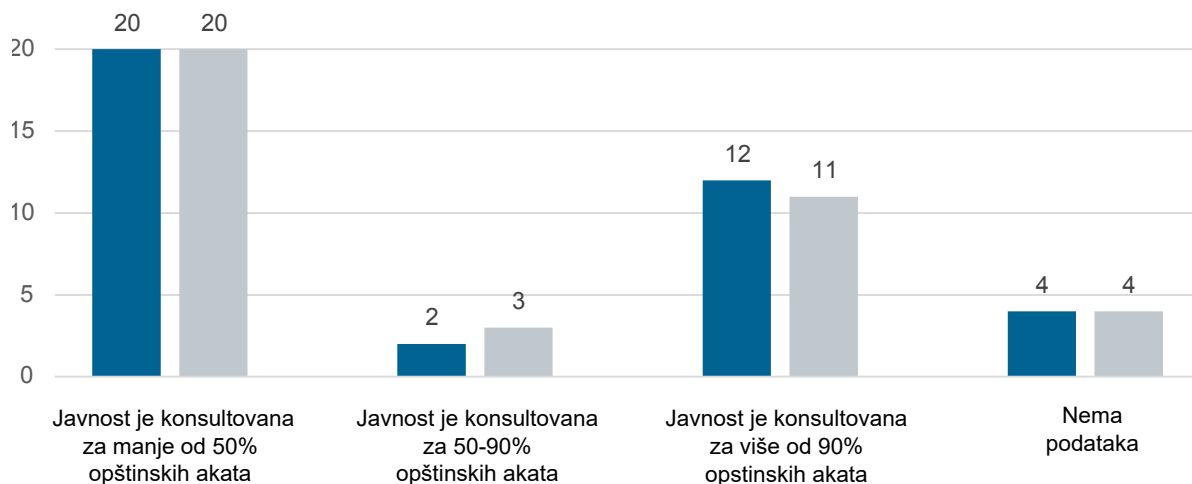
Ovaj pokazatelj procenjuje u kojoj meri se javnost konsultuje u procesu donošenja odluka. Po zakonu, od SO-ova se zahteva da održe javne konsultacije za izradu i usvajanje opštinskih akata (odluka). Ovaj konkretni pokazatelj meri procenat opštinskih akata koji su prošli javne konsultacije. U slučaju da je više od 90% opštinskih akata prošlo javne konsultacije, opština dobija maksimalan broj bodova u PG-u. Za nešto manje od tog praga, opština dobija manje bodova, ako ne i nula bodova. Iz svake perspektive, javne konsultacije za izradu opštinskih akata su izuzetno važne, i bez obzira na to koliko je učinak opštine bio loš, umeren ili dobar, potrebno je obratiti pažnju na ovaj pokazatelj s obzirom na činjenicu da je većina članova SO-a prilično nova u sadašnjem sazivu. Njihovo razumevanje ovog procesa trebalo bi proširiti kako bi se podstakla veća odgovornost i legitimnost u donošenju odluka.

42 MALS. Izveštaj o funkcionisanju opština (2016). mart 2017, str. 13.

43 Fokus grupa/radionica. Tema: Nadzor i učešće. Priština, Kosovo. Maj 17, 2018.

Kao što analiza podataka pokazuje, u većini opština javne konsultacije za izradu i usvajanje opštinskih akata su manje korišćene. U 2016. godini, u 20 (dvadeset) opština javnost je konsultovana za manje od 50% opštinskih akata. U većoj meri, u 2 (dve) opštine je konsultovana javnost za 50-90% opštinskih akata i u 12 (dvanaest) opština za preko 90% opštinskih akata. Videti grafikon u nastavku za vizualnu prezentaciju podataka, što takođe upućuje na upoređivanje sa 2017. Međutim, gotovo da nije bilo promena između 2016. i 2017.

**Mera u kojoj je javnost konsultovana u procesu odobranja opštinskih akata od strane SO-a? (PI-07) Chart Title**



*Grafikon 11. Ilustracija podataka za PI-07: Konsultovana javnost za usvojene opštinske akte od strane SO*

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 42,00% za 2016. godinu, dok je 43,75% za 2017. godinu. U skladu sa podacima predstavljenim u izveštaju SUU-a za 2016. godinu, ponderisani prosek za pokazatelj „procenat opštinskih akata usvojenih putem javnih konsultacija“ je 46.94.<sup>44</sup> Prema MALS-u, u 32 opštine održano je ukupno 311 javnih konsultacija za izradu opštinskih akata. Kao što je takođe navedeno od strane GAP Instituta, u odnosu na podatke dobijene od MALS-a, nivo javnih konsultacija za izradu opštinskih akata je dostigao 45%.<sup>45</sup>

U međuvremenu, MALS je naglasio ključne probleme sa održavanjem javnih sastanaka kako sledi:<sup>46</sup>

1. nedostatak javnog interesa da prisustvuju javnim sastancima (npr. malo ljudi, uključujući marginalizovane grupe, je skloni da prisustvuje javnim sastancima jer ne misle da se njihovo mišljenje, ideje uzimaju u obzir ozbiljno, i
2. nema povratnih informacija od opština da informišu građane o konačnim rezultatima (i do koje mere su njihovi stavovi i komentari razmatrani u procesu donošenja odluka).

Ovo su svi nalazi koji su razmatrani i potvrđeni tokom istraživanja na terenu. Oni predstavljaju ozbiljan izazov, s obzirom na činjenicu da opštine usvajaju stotine opštinskih akata za koje se, ako se javnost konsultuje u većoj meri, legitimitet može povećati u procesu donošenja odluka. Samo za 2016. godinu, opštine su usvojile 148 propisa i donele 1678 odluka.<sup>47</sup> Ovi opštinski akti se kreću od odluka o finansiranju i odobravanju budžeta do propisa i odluka o određenim sektorima, kao što su ekonomija, obrazovanje, zdravstvo, itd. Od ukupnog broja opštinskih akata, MALS je zakonski pregledao 810 dok su druga ministarstva razmotrila 1016 opštinskih akata. Ukupno 38 opštinskih akata je proglašeno nezakonitim (ili bez pravnog osnova).

U 2017. godini, Ministarstvo administracije lokalne samouprave je izdalo Uredbu br. 01/2017 o postupku sastavljanja i objavljivanja opštinskih akata<sup>48</sup>. U okviru ove uredbe, precizirano je koji od opštinskih akata

<sup>44</sup> MALS. Izveštaj o opštinskom učinku 2016. Maj 2017, str. 24.

<sup>45</sup> GAP institut. GAP indeks transparentnosti opštinskih budžeta. decembar 2017, str. 7.

<sup>46</sup> MALS. Izveštaj o funkcionisanju opština (2016). mart 2017, str. 14.

<sup>47</sup> MALS. Izveštaj o funkcionisanju opština (2016). mart 2017, str. 14.

<sup>48</sup> <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15184>

su predmet javnih konsultacija. Pored akata od opšteg interesa koji su detaljno navedeni, ne postoje drugi podaci na osnovu kojih bi se trebalo konsultovati o drugim aktima ili odlukama organa lokalne samouprave. Izgradnja kapaciteta članova skupštine opštine, pravnih zvaničnika, kako bi se rešili nedostaci konsultacija o aktima na lokalnom nivou, trebalo bi da bude u fokusu daljih angažmana. Takođe, članovi treba da budu upoznati sa svojom ulogom u procesu konsultacija o aktima na lokalnom nivou.

### 3.2.3. Inkluzivnost

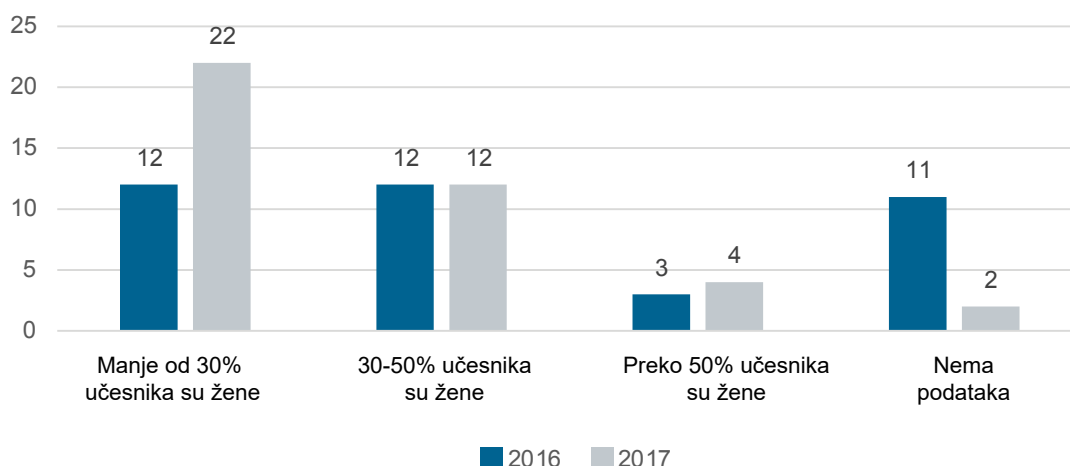
Podtema inkluzivnosti u okviru teme lokalne demokratske uprave predstavlja prikupljene podatke i analizu u vezi sa funkcijom i uključivanjem žena u lokalne procese prevedene kroz dva specifična pokazatelja: vii) učešće žena na javnim sastancima i (viii) žene koje su imenovane na političkim pozicijama. Inkluzivnost predstavlja vrednost od 10% ukupne teme lokalne demokratske uprave, dok specifični pokazatelji čine 11% ukupnih pokazatelja učinka. Nakon sadržaja ovog izveštaja, prikupljeni podaci i analitika po pokazatelju će biti predstavljeni i elaborisani.

#### 3.2.3.1. Učešće žena u proces izrade politika

Ovaj pokazatelj meri stepen u kom žene prisustvuju opštinskim javnim sastancima. Pod javnim sastancima se misli na redovne javne sastanke (najmanje dva sastanka održana u jednoj godini), budžetske rasprave (najmanje dva sastanka održana u jednoj godini) i konsultativne sastanke. Prema GU, inkluzija žena u donošenje odluka pomaže da se poboljša lokalna demokratija osiguravanjem inkluzije i borbom protiv diskriminacije. Kroz javne sastanke, ženama treba dati priliku da izraze svoju zabrinutost u vezi sa zajednicom. Koliko se koristan doprinos pokazao u kvalitetu i sadržaju javnih sastanaka ne može se meriti ovim pokazateljem.

Prema analizi podataka, učešće žena u opštinskim javnim sastancima nije bilo zadovoljavajuće. U 2016. godini, u 12 opština manje od 30% učesnika na javnim sastancima su bile žene, dok je u 12 opština bilo 30-50% učesnica. Samo u 3 opštine više od 50% učesnika su bile žene. Značajan broj opština (ukupno 11) nije prijavio nijedan podatak za ovaj pokazatelj. Za vizuelnu prezentaciju nalaza analize podataka, videti grafikon u nastavku. U 2017. godini u 20 opština manje od 30% učesnika su bile žene. Važno je napomenuti da je više opština prijavilo podatke u 2017. godini u odnosu na 2016. godinu.

**Nivo učešća žena na javnim sastancima koje organizuje opština? (PI-08)**



*Grafikon 12. Ilustracija podataka za PI-08 : Učešće žena na javnim sastancima*

Kao što pokazuju i podaci PG-a, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je vrlo nizak - za 2016. godinu je iznosio 21,14%, dok je za 2017. godinu 22,35%. Deo razloga koji mogu objasniti zašto opštine

ne uspevaju da osiguraju veće učešće žena na javnim sastancima odnosi se na njihov ograničen pristup inkluziji žena u donošenje odluka.<sup>49</sup> Opštine ne sarađuju sa neinstitucionalnim mehanizmima (kao što su neformalne ženske grupe, grupe žena članica SO-a, lokalni saveti ili civilno društvo) koje se bave učešćem žena u donošenju odluka. Oni ne smatraju žene kao marginalizovanu grupu da bi primenili bilo kakvu „afirmativnu meru“ tako što će ih više uključiti u kreiranje politike nego muškarce! Opština Istok, na primer, primenila je afirmativne mere tako što je blisko sarađivala sa civilnim društvom kako bi se usmerila na žene kao posebnu grupu i pokušala da ih inspiriše da prisustvuju javnim sastancima.

### **3.2.3.2. Žene na pozicijama za donošenje odluka**

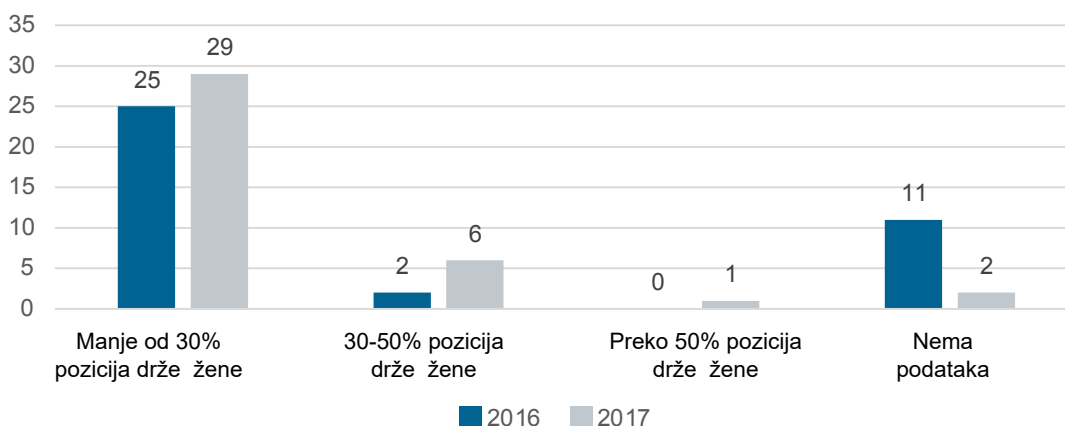
Ovaj pokazatelj meri nivo žena koje imaju političke pozicije/funkcije u opštini. On otkriva bližu analizu rodne ravnoteže na političkim pozicijama opštinskih organa, odnosno njihovo imenovanje za zamenika gradonačelnika, političkog savetnika, opštinskog direktora i tako dalje. Ova lista ne uključuje civilne službenike ili izabrane članove SO-a. On je više dizajniran za merenje zastupljenosti žena na rukovodećim pozicijama kao pristup pomoći opštinama da ojačaju lokalnu demokratiju iz rodne perspektive. Procenjuje u kojoj meri su žene uključene u proces donošenja odluka, otkriva se bolje razumevanje lokalne demokratske uprave. Međutim, ovaj pokazatelj ne može meriti nivo doprinosa žena kao lidera. On samo razmatra broj politički imenovanih žena, koji se izračunava na osnovu procenta pragova.

Kao što analiza podataka pokazuje, nivo žena na političkim pozicijama je izuzetno nizak. U 2016. godini u 25 opština žene drže manje od 30% političkih pozicija, dok u 2 opštine žene drže 30-50% političkih pozicija. Nijedna opština nije prijavila da više od 50% žena ima političke pozicije. 11 opština nije prijavilo nikakve podatke o ovom pitanju. Za vizuelnu prezentaciju nalaza analize podataka, videti grafikon u nastavku. Slični nalazi su evidentirani i za 2017. Međutim, došlo je do povećanja u opštinama gde je procenat žena koje imaju političke pozicije neznatno povećan. Na primer, 6 opština je izvestilo da 30-50% radnih mesta imaju žene u odnosu na dve opštine za 2016. godinu! Takođe, važno je uzeti u obzir činjenicu da je više opština prijavilo podatke u 2017. godini u odnosu na 2016. godinu.

---

49 Fokus grupa/Radionica. Tema: Uključenost. Priština, Kosovo. Maj 11, 2018.

### Koji je nivo žena na političkim pozicijama u opštinama? (PI-09)



Grafikon 13. Ilustracija podataka za PI-09 : Žene na političkim pozicijama

Prema poslednjem izveštaju Evropske komisije (EK) (2018), „žene su i dalje nedovoljno zastupljene na lokalnim pozicijama odlučivanja.”<sup>50</sup> EK se konkretnije poziva na lokalne izbore održane 2017. godine kako bi objasnili kako žene ne traže političke pozicije jer nemaju političku podršku kako političkih stranaka tako i javnosti. Na primer, od 204 kandidata za gradonačelnika, samo 8 su bile žene.<sup>51</sup> kao rezultat, nijedna žena nije na položaju gradonačelnika.

Trend nedovoljne zastupljenosti žena na političkim pozicijama nastavljen je i nakon lokalnih izbora 2017. godine. Tokom izbornih kampanja, kandidati za gradonačelnike opština obećali su da će žene uključiti u izvršni organ na nivou od 50%. Ovo obećanje nije ispunjeno! Aspekti nedoslednosti su uglavnom politički, posebno u situacijama vladajućih koalicija, gde su imena direktora opštinskih direkcija nominovana od strane političkih stranaka. Angažovanje u izgradnji svesti političkih aktera o značaju imenovanja žena na političkim pozicijama moglo bi potencijalno dati rezultate

## 3.3. Opštinsko upravljanje

PG definiše opštinsko upravljanje prema pokazateljima učinka koji mere (i) upravljanje ljudskim resursima (HR), (ii) finansijsko upravljanje i kontrolu, i (iii) pružanje usluga. Kao što je navedeno u analizi podataka, opštinski rezultati ne ispunjavaju zahteve finansijskog upravljanja i revizije, dok je njihov učinak u pogledu upravljanja ljudskim resursima i pružanja usluga relativno bolji. Podtema finansijskog upravljanja i revizije je prevedena u pet odgovarajućih pokazatelja (PI-15 do PI-19), dok upravljanje ljudskim resursima sadrži četiri pokazatelja učinka (PI-11 do PI-14). Podtema pružanja usluga s druge strane pokrivena je sa relativno manje pokazatelja (PI-20 do PI-22).

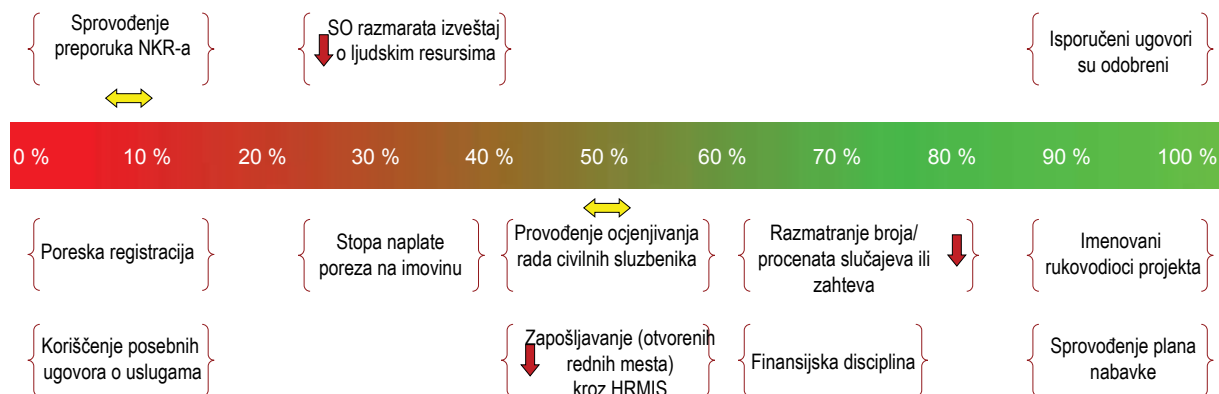
U sledećim odeljcima, analiza PG podataka detaljnije ispituje iz perspektive sekundarnih izvora i istraživanja na terenu. Neki od problema mogu se rešiti putem obuke, dok su neki problemi podložni političkoj podršci i političkim intervencijama. Problemi sa opštinama koje ne rešavaju preporuke revizije zahtevaju obuku. Međutim, s obzirom na složenost pitanja, to može zahtevati i promene u zakonodavstvu i povećanu političku svest.

Pomaganje opštinama da predstave i raspravljaju o izveštaju o ljudskim resursima u SO-u bi odgovaralo obuci kao drugom načinu jačanja odgovornosti između izvršne i zakonodavne vlasti. Ukupni opštinski učinak za pokazatelje ljudskih resursa je relativno dobar. Međutim, imajući u vidu činjenicu da su pokazatelji uglavnom kvantitativni i da priznaju mnoge probleme u ovim oblastima, podrška izgradnji kapaciteta je izuzetno važna.

50 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo 2018. April 2018, str. 8.

51 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo 2018. April 2018, str. 7.

U cilju boljeg sagledavanja opštinskog učinka u oblasti „opštinskog upravljanja“, uspostavljen je sistem semafora za identifikaciju prioriternih potreba gde su intervencije od suštinskog značaja za pomoć opštinama u izgradnji kapaciteta. Značaj u koji je ponderisan na osnovu broja opština koje su pokazale loše, umerene ili dobre rezultate. Strelice ukazuju na poboljšanje, pad ili status quo u pogledu učinka u poređenju između 2016. i 2017. godine.



Grafikon 14. Sistem semafora ilustruje pokazatelje opštinskog upravljanja

Kao što se vidi na prethodnom grafikonu, ekstremna većina opština je pokazala slab učinak i za 2016. i za 2017. godinu u oblasti sprovođenja preporuka NKR-a. Skoro sve opštine nisu prošle minimalni prag za sprovođenje preporuka revizije. Ukupno, 37 opština je sprovelo manje od 50% preporuka. Bolji učinci su prijavljeni za predstavljanje i diskusiju o Izveštaju o ljudskim resursima u SO-u, mada se to promenilo između 2016. i 2017. U 2016. godini, u 13 opština nije razmatran izveštaj o LJR-u u SO-u, dok je 18 opština razmatralo izveštaj o LJR-u, u 7 preostalih opština nedostajalo je prijavljivanje podataka. Međutim, u 2017. godini u 20 opština nije razmatran izveštaj o ljudskim resursima u poređenju sa 15 SO-ova koji su raspravljali o izveštaju o ljudskim resursima.

Loš opštinski učinak je primećen za pokazatelje koji se odnose na poresku registraciju i naplatu. U 29 opština, manje od 20% registra poreza na imovinu je ažurirano kroz „proces ponovne procene“. U 33 opština, manje od 50% poreza na imovinu je naplaćeno! Ovi podaci ukazuju na to da opštine postaju krajnje neefikasne u smislu „lokalne fiskalne autonomije“, u kojoj se meri opštine oslanjaju na lokalno naplaćene prihode (npr. porez na imovinu), umesto da primaju transfere od centralne vlade.

Što se tiče preostalih pokazatelja, opštinski učinak je daleko bolji. Više od 90% procena rada civilnih službenika sprovedeno je u 19 opština za 2016. i 2017. godine, a preko 90% otvorenih radnih mesta je obrađeno kroz HRMIS u 23 opština u 2016. i 19 opština u 2017. godini. Korišćeno je 90% ugovora o uslugama, iako je u 20 opština više od 90% uplata izvršeno za takve ugovore u roku od 30 dana u skladu sa zakonom. Slična situacija je i sa sprovođenjem planova nabavki, u slučaju u kojem je u 17 opština izvršen plan nabavki iznad 90%.

Prema analizi podataka GU za 2017. godinu, učinci opštine u pogledu sprovođenja ugovora su dobili visoku ocenu. U 37 opština, u više od 90% slučajeva projektni menadžeri su imenovani za upravljanje javnim ugovorima (usluge, radovi i snabdevanje). U 38 opština, više od 90% isporučenih usluga je odobreno pre nego što su izvršene isplate, a u preko 90% zahteva građana je rešeno u 29 opština tokom 2016. Za 2017, opštinski učinak za pružanje usluga je neznatno smanjen na 24 opštine u kojima je rešeno više od 90% zahteva građana. Za detaljne podatke o analizi podataka, videti sledeće pododeljke posvećene svakom pokazatelju.

### 3.3.1. Upravljanje ljudskim resursima

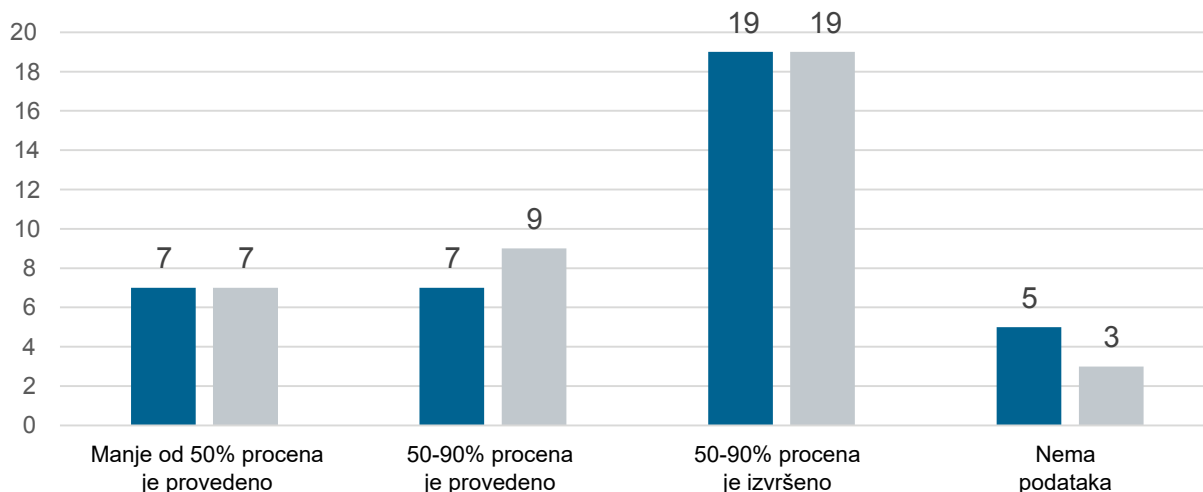
Podtema upravljanja ljudskim resursima predstavlja prikupljene podatke i analize za procese vezane za ljudske resurse, prevedene u četiri specifična pokazatelja: i) procene rada osoblja koje se sprovode na godišnjem nivou i u skladu sa zakonskim zahtevima; ii) slobodna radna mesta za civilne službenike koji se obrađuju putem Informacionog sistema ljudskih resursa (HRIS); iii) SO razmatra godišnji izveštaj o ljudskim resursima, i iv) posebne ugovore o uslugama u skladu sa pravnim okvirom. Pod-tema upravljanja ljudskim resursima čini 10% ukupne teme opštinskog upravljanja, dok specifični pokazatelji predstavljaju 15% ukupnih pokazatelja učinka. Nakon sadržaja ovog izveštaja, prikupljeni podaci i analitika po pokazatelju će biti predstavljeni i elaborisani.

#### 3.3.1.1. Procena rada

Ovaj pokazatelj meri obim u kojem opštine primenjuju sistem procene rada u skladu sa načelima i odredbama utvrđenim u zakonskom okviru. To se odnosi na ocenu rada ili procenu zaposlenih, metod kojim se dokumentuje i ocenjuje rad zaposlenih u opštinama. Pošto je to regulisano Zakonom br. 03 /L 149 o civilnoj službi, svaka institucija, uključujući i opštine, sprovodi ocenu učinka radi procene rada i poboljšanja kvaliteta i kapaciteta civilne službe.<sup>52</sup>

Kao što analiza podataka ukazuje, većina opština je sprovela ocenu rada civilnih službenika. U 2016. godini, 19 (devetnaest) opština je izvršilo više od 90% procena rada civilnih službenika. U manjem obimu, samo 7 (sedam) opština je sprovelo 50-90% ocena rada civilnih službenika, a 7 (sedam) opština manje od 50%. 5 (pet) opština nije prijavilo nikakve podatke. Za vizuelnu prezentaciju podataka, videti grafikon u nastavku. Veoma slični nalazi su zabeleženi za 2017. godinu za ovaj pokazatelj učinka. U ovom trenutku, nešto manje opština nije prijavilo podatke.

Koji su nivoi procesa procene rada među opštinama? (PI 11)



Grafikon 15. Ilustracija podataka za PI-11: Sprovođenje procene rada civilnih službenika između opština

Ova procena rada civilne službe je deo razvoja karijere i sastoji se od godišnjih pregleda učinka zaposlenih u centralnim i lokalnim javnim institucijama.<sup>53</sup> Određene kategorije učinka ili pragovi su posebno važni za evalu-

52 Službeni list, Zakon br. 03/L-149 o Civilnoj službi Republike Kosovo. Jun 2010. član 33, str. 17.

53 Službeni list, Zakon br. 03/L-149 o Civilnoj službi Republike Kosovo. Jun 2010. članovi 33-34, str. 11-12.

aciju učinka. Prema Uredbi br. 19/2012 o rezultatima procene rada civilnih službenika<sup>54</sup>, više od 5% civilnih službenika ne može biti ocenjeno kao „odlično“, ne više od 15% civilnih službenika može biti ocenjeno kao „vrlo dobro“, a ne više od 30% civilnih službenika može biti ocenjeno kao „dobro“. Preostalih 50% je podeljeno na niže procene učinka, kao što su „prosečno“, „ispod proseka“ i „loš“ učinak. Ocenjivanje je obavezno za supervizore/menadžere, a propuštanje može biti predmet disciplinskih mera. Međutim, iz sekundarnih izvora ne mogu se dobiti informacije o tome da li su preduzete disciplinske mere za opštine koje nisu izvršile ocenu rada!

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ove pokazatelje učinka je 59,22% za 2016. godinu i 68,53% za 2017. godinu. U skladu sa analizom podataka, 14 do 16 opština nije uspelo da sprovede više od 90% ocena rada u 2016. i 2017. (ako se uzmu u obzir opštine koje ne dostavljaju podatke). Drugim rečima, ove opštine nisu ispunile svoju zakonsku obavezu da sprovedu proces procene u skladu sa zakonima o civilnoj službi. Kao što je rečeno tokom rada na terenu, nisu preduzete nikakve disciplinske mere protiv opština koje nisu sprovele procenu rada.<sup>55</sup>

Tokom analize, procenjeno je da su glavni razlozi za neispunjavanje ovih pokazatelja povezani sa nedostatkom sveukupnog planiranja, prethodne procene rada (postavljanje ciljeva) i naknadne procene rada (u smislu akcionih planova za rešavanje rezultata).

Procena zasnovana na radnim ciljevima je takođe regulisana odredbama Uredbe br. 19/2012 o rezultatima procene rada civilnih službenika, čije odredbe predviđaju da:

---

### **Nedostatak planiranja procene rada u smislu postavljanja ciljeva i nedostatka određenih akcionih planova za rešavanje rezultata ocenjivanja**

---

„Procena ostvarenja ciljeva od strane civilnih službenika se vrši na osnovu pojedinačnog godišnjeg plana rada (izrađenog prema prioritetima koje je utvrdila institucija, odnosno organizaciona jedinica civilnog službenika) i opis njegovog radnog mesta“<sup>56</sup>. Još jedan ugao procene rada se ocenjuje na osnovu nadležnosti civilnih službenika.

Slaba prisutnost svake od ovih faza planiranja umanjuje sveukupnu važnost procene rada jer se proces učinka održava u okviru koji je odvojen od strateških ciljeva institucija i daleko je od povezanosti sa važećim akcionim planom za dobre, odnosno lošije radnike. S obzirom na nedostatak institucionalnog priznanja važnosti procene rada, oni se i dalje smatraju samo kao „formalnost“, nešto što je više simbolično nego što je potrebno. Osim toga, rezultati procene nemaju „nikakve formalne posledice za plate ili razvoj karijere,“<sup>57</sup> osim što negativne procene diskvalifikuju službenike za interno napredovanje.

Što je još važnije, sistem procene rada određuje da li civilni službenici trebaju dodatnu obuku i treba li ih razmatrati za unapređenje ili otpuštanje. Kosovski institut za javnu upravu (IJUK) sprovodi godišnji proces procene potreba za obukom (kao rezultat procene učinka), što rezultira godišnjim planom obuke IJUK-a, koji se zatim šalje opštinama kako bi direktori izabrali učesnike.<sup>58</sup>

Osim toga, iako mnoge institucije, uključujući i opštine, procenjuju individualne potrebe za svojim osobljem, one se ne prosleđuju uvek IJUK-u. Prema Evropskoj komisiji (EK), postignut je određeni napredak u profesionalnom razvoju civilnih službenika, ali IJUK ima veoma ograničen budžet za obuku kako bi se obezbedila obuka za osoblje u svim institucijama.<sup>59</sup> Povećana je upotreba procene rada, iako i dalje imaju mali uticaj na rad pojedinog civilnog službenika i razvoj karijere.

---

54 Službeni list, Uredba br. 19/2012 O rezultatima ocenjivanja učinka civilnih službenika2

55 Fokus grupa/Radionica. tema: Ljudski resursi. Priština, Kosovo. Maj 10.

56 Službeni list. Uredba br. 19/2012 o rezultatima ocenjivanja učinka civilnih službenika. Septembar 2012, str. 4.

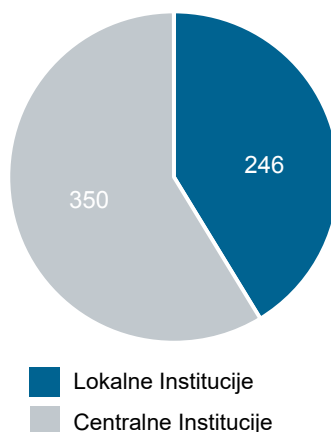
57 OECD. SIGMA Monitoring Report. "načela javne uprave." Novembar 2017, str. 75.

58 Helvetas. Demos. Sistem za razvoj kapaciteta za opštine na Kosovu. Novembar 2015, p. 8.

59 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo 2018. April 2018, str. 11.

Nažalost, na Kosovu, sistem procene rada je „u velikoj meri zasnovan na subjektivnim kriterijumima, a ne na standardizovanim, objektivnim i merljivim merama vrednovanja.“<sup>60</sup> To omogućava političko uplitanje i partijski uticaj. Iz perspektive EK, „procene učinka se još uvek ne sprovode sistematski i one imaju mali uticaj na razvoj karijere“<sup>61</sup>. Za svaku odluku koja se donosi kao deo procene rada, civilni službenici mogu podneti „žalbu“ Nezavisnom nadzornom odboru (NNO). Iako je NNO ovlašćen da preda odluke poslodavaca, ova institucija je podložna stalnom političkom uplitanju.<sup>62</sup> Na primer, „partizanski uticaj“ će verovatno uticati na proces otpuštanja civilnih službenika, kao što je to obično slučaj sa mnogim odlukama koje je poništio NNO. Prema izveštaju EK, glavni problemi sa NNO-om (osim političkog uplitanja) su da „nema dovoljno profesionalnih kapaciteta.“<sup>63</sup>

### Žalbe protiv javnih institucija



Grafikon 16. Podnete žalbe protiv javnih institucija: lokalne u odnosu na centralne institucije.

Procedure za rešavanje pritužbi i žalbi se vode od strane Odbora za žalbe (osnovane u svakoj instituciji) i NNO-a. Na odluke Odbora za žalbe može se uložiti žalba NNO-u. Za 2016. godinu, NNO je rešio 246 žalbi na odluke koje su donele opštine, nešto manje od žalbi centralnih institucija. Videti grafikon na desnoj strani za prikaz poređenja podataka objavljenih od strane NNO-a. Od 246 žalbi koje su podnesene protiv opština, 14 se odnosi na „procenu rada“.<sup>64</sup> Vezano za podatke o broju žalbi podnesenih protiv jedne opštine, većina žalbi odnosi se na „osporeno zapošljavanje“ (70 žalbi), „plate i naknade“ (48 žalbi) i „prestanak radnog odnosa“ (37 žalbe).<sup>65</sup> Dok izveštaj o praćenju SIGMA-e, „Načela javne uprave“, ne izvodi upoređivanje između lokalnih i centralnih institucija, on detaljno objašnjava trendove podataka u žalbama koje rešava NNO. Shodno tome, došlo je do povećanja broja žalbi protiv opština za sprovođenje procene rada od 2013. do 2016. godine za 217%. Tabela detaljnije ilustruje ovaj procenat dok predstavlja podatke o drugim temama.<sup>66</sup>

60 Radna grupa za evropske integracije. Dokument za diskusiju: Reforma civilne službe na Kosovu. [Nema datuma], str. 5.

61 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo 2018. April 2018, str. 9.

62 Radna grupa za evropske integracije. Dokument za diskusiju: Reforma civilne službe na Kosovu. [Nema datuma], str. 5.

63 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo 2018. April 2018, str. 11.

64 Nezavisni nadzorni odbor (NNO). Godišnji izveštaj 2016. Mart 2017, str. 22-24.

65 Nezavisni nadzorni odbor (NNO). Godišnji izveštaj 2016. Mart 2017, str. 22-24.

66 OECD. SIGMA Izveštaj o praćenju. „Načela javne uprave.“ novembar 2017, str. 67.

Tema	2013		2014		2015		2016		Varijacija broja žalbi
Sporno regrutovanje	105	23%	178	26%	153	25%	205	34%	95%
Plate i naknade	163	36%	217	31%	116	19%	101	17%	-38%
Prekid rada	50	11%	111	16%	83	14%	62	10%	24%
Transfer i promocija	17	4%	48	7%	86	14%	58	10%	241%
Disciplinske mere	20	4%	39	6%	41	7%	44	7%	120%
Preventivna suspenzija	19	4%	20	3%	19	3%	31	5%	63%
Ocena raca	6	1%	5	1%	41	7%	19	3%	217%
Degradacija	23	5%	25	4%	9	1%	5	1%	-78%
Drugo	49	11%	46	7%	65	11%	71	12%	45%
Total	452	100%	689	100%	613	100%	596	100%	32%

Tabela 1. Žalbe kojima upravlja Nezavisni nadzorni odbor, po temama, 2013-2016

Kao što je navedeno u tabeli, porast žalbi na procenu rada daleko nadmašuje ostale kategorije žalbi, izuzev „premeštanja i unapređenja“, koje su deo sistema procene. Postoje dva suprotna stava koja mogu objasniti zašto postoji relativno visok porast žalbi koje se odnose na procenu rada. Ili (i) procena rada nije dobro sprovedena usred političkog uplitanja i predrasuda uključenih u proces, što je dovelo do nezadovoljstva civilnih službenika da podnesu žalbe, ili (ii) je sistem procene funkcionalan i verodostojan, stoga je i razlog što su civilni službenici veruju u isti i na taj način su skloni podnošenju žalbi iz određenog razloga.

Prema NNO-u, odobren je veoma mali broj žalbi. Ovo se odnosi na sve žalbene postupke. U 2016. godini usvojeno je samo 114 žalbi, a 11 žalbi je delimično usvojeno (ukupno 20%), dok je većina njih odbijena,, neprihvaćena i vraćena.<sup>67</sup> Nažalost, ne mogu se dobiti podaci o broju usvojenih žalbi koje se posebno odnose na procenu rada! Od ukupno 114 usvojenih žalbi, 48 su bile žalbe protiv opština. Ukupno, oko 80% usvjenih žalbi je sprovedeno, dok preostalih 20% nije sprovedeno.<sup>68</sup>

Tokom rada na terenu, mnogi problemi vezani za upravljanje ljudskim resursima bili su usmereni na zakone i propise. Zakonodavstvo nije pogodno za praktično sprovođenje reforme civilne službe. Na primer, prethodno razrađena Uredba br. 19/2012 o proceni rada civilnih službenika postavlja pristrasna ograničenja prisiljavajući opštine i druge institucije da procenjuju civilne službenike u određenim kategorijama.<sup>69</sup> Ovo je primer koji pokazuje dve različite perspektive. Prva perspektiva ukazuje na to da pravni okvir koji je na snazi ne pomaže opštinama da vrše ocenjivanje učinka (i druge aktivnosti koje se odnose na ljudske resurse). Druga perspektiva ukazuje na to da opštine nemaju inicijativu za izgradnju kapaciteta svog osoblja i svih drugih zainteresovanih strana (onih koji su zaduženi za procenu) da sprovedu, odnosno olakšaju proces ocenjivanja.

---

**Perspektiva 1:**  
**Pravni okvir koji je na snazi ne pruža pomoć opštinama u provođenju ocenjivanja učinka**

**Perspektiva 2:**  
**Nedostatak inicijative za izgradnju/jaćanje kapaciteta za sprovođenje ocenjivanja učinka**

---

67 Nezavisni nadzorni odbor (NNO). Godišnji izveštaj 2016. Mart 2017, str. 24-25.

68 Nezavisni nadzorni odbor (NNO). Godišnji izveštaj 2016. Mart 2017, str. 32.

69 Fokus grupa/Radionica. Tema: Ljudski resursi. Priština, Kosovo. 10. maj

Već skoro dve godine, Vlada pokušava da izmeni i donese tri zakona o (i) civilnoj službi, (ii) organizaciji javne uprave i (iii) platama civilnih službenika, koji su osmišljeni kako bi se izmenio status quo, pomažući institucijama da postanu efikasnije u sprovođenju procene rada i procesu zapošljavanja. Kao što je predviđeno u izveštaju o praćenju SIGMA-e, ova tri zakona predstavljala bi veliku reformu u javnom sektoru, uz odobrenje da su oni odobreni u zakonodavnom planu za 2017. godinu.<sup>70</sup> Usvojena je Strategija za modernizaciju javne uprave (2015 - 2020) koja postavlja ključne prioritetne oblasti za reformu javne uprave (RJU) u oblasti koordinacije politika, civilne službe i pružanja usluga, i javnih finansija. Nedavno su usvojena tri zakona koji se bave nekim od ovih pitanja.

Prema poslednjem Izveštaju EK-a o napretku zemlje, postoje mnoge rupe u Zakonu 2010/03-L-149 o civilnoj službi, koje teoretski predviđaju zapošljavanje, unapređenje i otpuštanje na osnovu zasluga na osnovu objektivnih kriterijuma.<sup>71</sup> Takve rupe u zakonu omogućile su kontradiktorne prakse, uključujući i konverziju privremenog osoblja u stalne civilne službenike bez javnog konkursa. Politički uticaj na imenovanja i otpuštanja i dalje predstavlja ozbiljnu zabrinutost, posebno za više rukovodstvo. Ministarstvo javne uprave (MJU) još uvek nema dovoljno kapaciteta za aktivno nadgledanje procedura zapošljavanja.

### 3.3.1.2. Zapošljavanje kroz HRMIS

Ovaj pokazatelj meri do koje mere su opštine ispunile svoje obaveze za procesuiranje otvorenih radnih mesta putem Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS). HRMIS je elektronski sistem koji omogućava lokalnim i centralnim institucijama upravljanje ljudskim resursima od strane institucija javne uprave koje zapošljavaju civilne službenike, odnosno u ovom slučaju, da upravljaju procesom zapošljavanja civilnih službenika. Institucija zadužena za upravljanje i razvoj HRMIS-a je Ministarstvo javne uprave (MJU). Posebno, Odsek MJU-a za HRMIS je odgovoran da osigura da sistem odgovara organizacionim strukturama i platama, definiše pravila i procedure za upravljanje i funkcionisanje HRMIS-a za sve institucije, nadgleda unos i proveru podataka i organizuje obuku o korišćenju HRMIS-a.<sup>72</sup> Imajući proces zapošljavanja koji je registrovan u sistemu, MJU treba da osigura odgovornost i transparentnost u procesu.

Diseminacija HRMIS-a je sprovedena u svim institucijama koje imaju pristup vladinoj mreži. Međutim, u tri opštine (Zvečan, Leposavić i Zubin Potok) ovo širenje je sprovedeno tek u četvrtom kvartalu 2017. godine<sup>73</sup>, što treba uzeti u obzir pri analizi i tumačenju podataka GU za ovaj specifični pokazatelj. Kao što analiza podataka pokazuje, većina opština je obradila otvorena radna mesta kroz HRMIS. Kao što je prikazano na grafikonu u daljem tekstu, u 2016. godini, 23 opštine su obradile najviše otvorenih radnih mesta kroz HRMIS. Samo 1 (jedna) opština je obradila preko 50% otvorenih radnih mesta kroz HRMIS, dok su 4 (četiri) opštine obradile manje od 50% otvorenih radnih mesta kroz HRMIS.

U međuvremenu, 10 (deset) opština nije prijavilo nikakve podatke. Za vizuelniju prezentaciju podataka, videti grafikon u daljem tekstu, koji takođe upućuje na poređenje sa podacima za 2017. godinu, gde je učinak opštine neznatno smanjen. U 2017. godini, samo 19 (devetnaest) opština obradilo je više od 90% otvorenih radnih mesta kroz HRMIS.

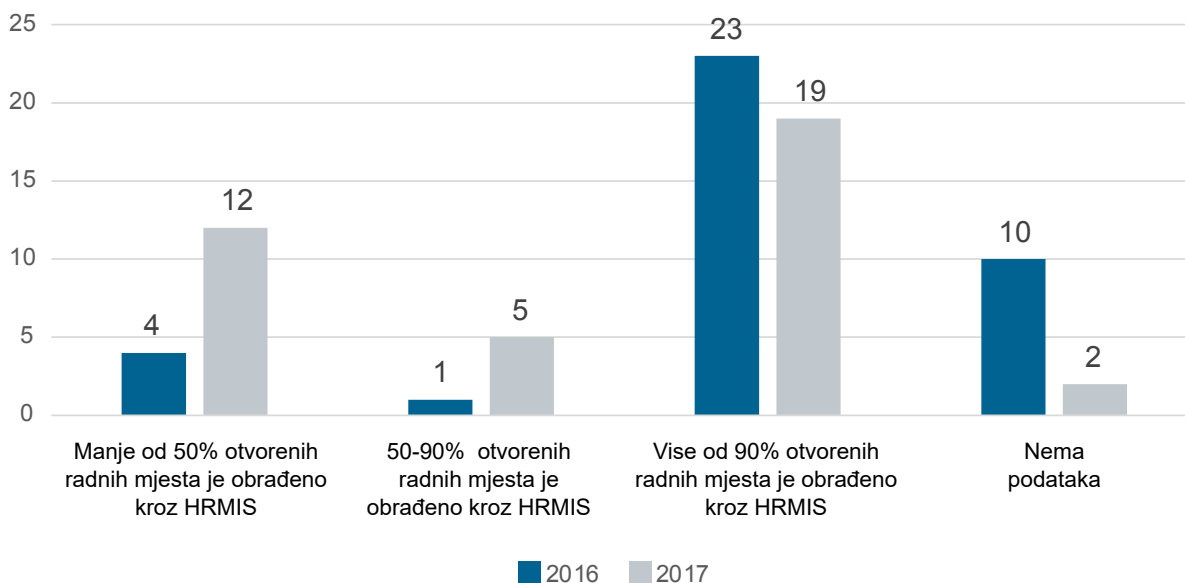
70 OECD. Izveštaj o praćenju SIGMA-e . „Načela javne uprave.“ Novembar 2017, str. 67.

71 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova za 2018. . April 2018, str. 11.

72 Ministarstvo javne uprave. Službena veb stranica: <https://map.rks-gov.net/Home.aspx>. [Pristupljeno 26. maja].

73 Ministarstvo javne uprave. Izveštaj o situaciji u Civilnoj službi Republike Kosovo ,2017, p.34.

## U kojoj meri su otvorena radna mesta obrađena kroz HRMIS? (PI-12)



Grafikon 17. Illustration of the PI-12 data: Open vacancies being processed through HRMIS

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka opao je sa 62,24% u 2016. na 61,28% u 2017. godini. Procenjuje se da je jedan od razloga za takav pad tehnički: povećanje broja opština koje su prijavile u 2017. godini, ali nisu prijavile 2016. Kao što je prikazano na grafikonu iznad, 8 novih opština je prijavilo podatke za 2017. godinu, od kojih su 6 (šest) opština prijavile loš učinak opštine za ovaj pokazatelj, što je malo uticalo na pad učinka od 2016. do 2017. godine

**Ponderisani prosek ovog pokazatelja u 2016. godini procenjuje se na 62,24%. U 2017. godini rezultat je neznatno opao na 61,28%**

Zumiranjem upravljanja HRMIS-om, nacionalni podaci o žalbama zaposlenih u javnom sektoru kojima upravlja NNO otkrivaju povećanje od 95% žalbi koje se odnose na sporno zapošljavanje od 2013-2016.<sup>74</sup> Neizvesno je zaključiti da li će broj tih žalbi biti pogođen (umanjen) pravilnim upravljanjem prijavom putem HRMIS-a, jer žalbama nedostaju detaljnije informacije. Ipak, pravilnim upravljanjem prijavama putem HRMIS-a mogla bi se smanjiti sporna zapošljavanja, odnosno garantovalo bi se praćenje procesa zapošljavanja u slučaju spora.

Razlog zašto je 12 (dvanaest) opština rangirano u rasponu od „manje od 50% otvorenih slobodnih radnih mesta je obrađeno putem HRMIS-a“ u 2017. godini, odnosi se na činjenicu da grupa kandidata koji se prijavljuju iz eksternih kanala nije u mogućnosti da podnese prijavu za direktno korišćenje HRMIS-a, i koja grupa kandidata mora biti ručno unesena u sistem od strane osoblja iz oblasti LJR-a. Glavna zabrinutost je veliki broj prijava i mali broj članova osoblja iz oblasti LJR-a koji će upravljati podacima i uključiti ih u sistem.<sup>75</sup> Tri od ovih dvanaest opština iskusile su diseminaciju HRIMS sistema tek u četvrtom kvartalu 2017. godine prema Ministarstvu javne uprave.<sup>76</sup>

**Disproporcija između broja prijava i broja osoblja za LJR za upravljanje i unos podataka u HRIMS-u**

<sup>74</sup> Nezavisni nadzorni odbor (NNO). Godišnji izveštaj 2016. Mart 2017, str. 22-24.

<sup>75</sup> Fokus grupa/radionica. Tema: Ljudski resursi. Priština, Kosovo. 10. maj.

<sup>76</sup> Ministarstvo javne uprave. Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo ,2017, str. 34.

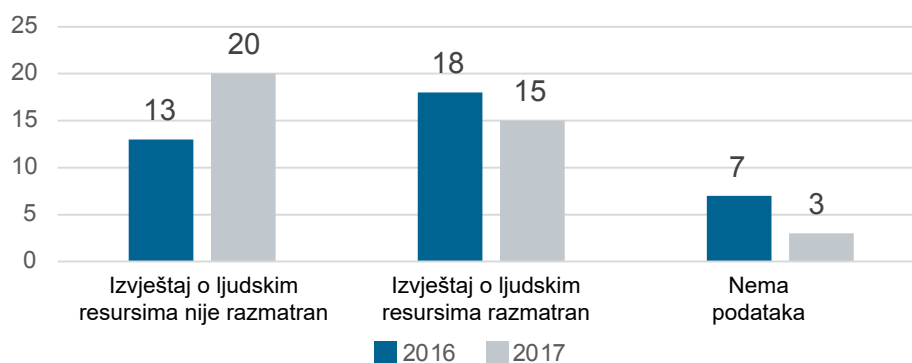
MJU je odgovorno za centralnu koordinaciju upravljanja ljudskim resursima, iako sadašnji Zakon o civilnoj službi ne određuje eksplicitno takvu koordinacionu ulogu i ne obavezuje opštine da obavješavaju Ministarstvo. Sistem za klasifikaciju radnih mesta, koji je uveden od januara 2016. godine, sada pokriva oko 80% civilnih službenika. Iako je ostvaren napredak sa HRMIS-om, koji sada pokriva skoro sve institucije, on je samo delimično razvijen i ne koristi se u svrhu upravljanja i praćenja.<sup>77</sup> Posebno, primena HRMIS-a se suočava sa velikim izazovima zbog nedostatka kadrovskih kapaciteta u procesu upravljanja ljudskim resursima među institucijama, kao i zbog upotrebe takvog sistema po prvi put. Kao deo reforme javne uprave, mnoge aktivnosti obuke za korišćenje HRMIS-a su realizovane uz podršku međunarodnih organizacija, kao što je UNDP.<sup>78</sup>

### 3.3.1.3. Diskusija o izveštaju o ljudskim resursima od strane Skupštine opštine

Ovaj pokazatelj meri obim izveštaja o ljudskim resursima koji se predstavlja i razmatra u SO-u. Izveštaj o ljudskim resursima se sastoji od informacija o radnim aktivnostima osoblja. Prema zakonu (Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi), opštinske direkcije redovno podnose izveštaj kancelariji gradonačelnika<sup>79</sup>, koja je dužna da SO-u<sup>80</sup> podnese izveštaj jednom godišnje. U ovom izveštaju, predstavljene su aktivnosti osoblja i ukupna dostignuća vezana za ljudske resurse za članove SO-a kako bi razmotrili, diskutovali i postavljali pitanja.

Kao što analiza podataka pokazuje, u mnogim opštinama izveštaj o ljudskim resursima je predstavljen i razmatran od strane SO-a. U 2016. godini 13 (trinaest) opština predstavilo je izveštaj za raspravu članovima SO-a. U 18 (osamnaest) opština, izveštaj o ljudskim resursima nije predstavljen i razmatran u SO-u i u 7 (sedam) slučajeva opštinski organi nisu dostavili podatke. Izveštaj o LJR-u se smatra samo formalnošću u opštinama, što je zahtev koji ne poštuje skoro polovina opština. Videti grafikon u daljem tekstu za vizuelniju prezentaciju, koji takođe dovodi do poređenja podataka sa 2017. godinom, kada je učinak opštine opao.

**U koliko opština je izveštaj o ljudskim resursima predstavljen i diskutovan od strane SO-a? (PI-13)**



Grafikon 18. Ilustracija rezultata PI-13: Izveštaj o LJR-u je predstavljen i razmatran od strane SO-a

U odnosu na podatke GU, ponderisani prosek ovog pokazatelja učinka u 2016. godini iznosio je 48,69%, dok je u 2017. godini zabeležen pad na 39,74%

77 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova za 2018. April 2018, str. 11.

78 GAP Institute. Sprovođenje Strategije reforme javne uprave (oktobar 2015-2016). Januar 2017, str. 4.

79 Službeni list. Zakon Br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi. Februar 2010. Član 62.4, str. 23.

80 Službeni list. Zakon Br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi. Februar 2010. Član 58, str. 21.

Imajući u vidu specifikacije merenja ovog pokazatelja: izveštaj o LJR-u (bilo da je nezavistan ili integrisan u izveštaj gradonačelnika) je predstavljen i razmotren od strane SO-a najmanje jednom godišnje do poslednje sednice SO-a (u vremenskom okviru od 1. januara do 31. decembra), eksterne faktore treba uzeti u obzir. Sednice SO-a u 2017. godini su delimično pogođene sprovođenjem lokalnih izbora u oktobru 2017. godine, tako da je SO doživeo promene u dnevnom redu. Bez obzira na to, smanjenje dnevnog reda SO-a ne opravdava automatski organe da ne predstavljaju izveštaj o ljudskim resursima pred članovima SO-a, već bi on trebalo da se izrađuje jer se smatra da je uticao na konačne rezultate.

---

**Ponderisani prosek ovog pokazatelja u 2016. godini iznosio je 48,69%, dok je u 2017. godini zabeležen pad na 39,74%.**

---

Pored toga, procenjeno je da će se mehanizmi izgradnje kapaciteta sprovođiti u opštinama u pogledu izveštavanja i analitike ljudskih resursa. Pored toga što većina opština (20) nije predstavila, niti razmotrila izveštaj o ljudskim resursima, značajan broj opština (pet) takođe nije dostavio relevantne podatke za ovaj specifični pokazatelj (prijavljene vrednosti nisu odgovarale prethodno utvrđenim vrednostima za ovaj pokazatelj, stoga su procenjeni negativni bodovi).

Na prvi pogled, smanjenje broja opština koje ne izveštavaju o bilo kojim podacima u 2017. godini moglo bi se smatrati poboljšanjem, međutim, broj opština koje izveštavaju o netačnim podacima po mernim kriterijumima je takođe pokazatelj nedostatka veština izveštavanja i analitike.

U okviru Strategije za modernizaciju javne uprave (SMJU 2015-2020)<sup>81</sup> planirano je da se HRMIS funkcionalizuje dodatnim modulima u cilju izdvajanja statističkih podataka po relevantnim procesima LJR-a. Pružena prilika za prikupljanje podataka unutar jedinstvenog sistema će osigurati veoma koristan instrument za generisanje podataka i prikupljanje potrebnih izveštaja o upravljanju LJR-om koji će se deliti sa članovima SO-a.

Pravilno upravljanje LJR-om u javnom sektoru ima poseban uticaj na stvaranje efikasne javne uprave i dobrog upravljanja u javnim službama. U tom smislu, transparentne opštine u pogledu opšteg upravljanja ljudskim resursima pred članovima SO postavljaju osnovu za odgovornost i poboljšanje funkcije.

### **3.3.1.4. Ugovori o posebnim uslugama**

U cilju ispunjavanja institucionalnih ciljeva i zahteva građana i efikasnosti rada, tela javne uprave mogu angažovati i dodatna sredstva u okviru posebnih sporazuma, odnosno ugovora za određene dužnosti i zadatke.

Svrha sklapanja Sporazuma o posebnim uslugama (SPU) i ugovora za specifične zadatke je angažovanje drugih strana za privremene zadatke koje ne može izvršiti redovno osoblje. Odredbe Zakona br. 03/L –149 o civilnoj službi Republike Kosovo<sup>82</sup> predviđaju da se „imenovanja na određeno vreme kraće od šest (6) meseci regulišu ugovorima koji se nazivaju Ugovori o posebnim uslugama“. Odredbe istog zakona odnose se na ugovore sa ograničenim trajanjem koji regulišu zapošljavanje civilnih službenika za sprovođenje specifičnih projekata ili kao zamena u slučaju opterećenja<sup>83</sup>, međutim, naglašavaju da su imenovanja na određeno vreme kraća od šest meseci ona koja su pojednostavljena u smislu porocesa zapošljavanja.

Takvi resursi za specifične zadatke i dužnosti trebaju biti angažovani na osnovu pravilnog planiranja potreba i praćenja rezultata<sup>84</sup>. Pored toga, Izveštaj o situaciji u civilnoj službi Republike Kosovo MJU-a, naglašava činjenicu da su u većini slučajeva institucije popunjavale redovne pozicije u civilnoj službi prema SSA-u, uprkos činjenici da su te pozicije planirane da se popune kroz redovne procedure zapošljavanja<sup>85</sup>, što utiče na postizanje planiranja osoblja civilne službe.

---

81 Ministarstvo javne uprave. Strategija za modernizaciju javne uprave. 2015, str. 35

82 Službeni list. Zakon br. 03/L –149 o civilnoj službi Republike Kosovo. 2010. Član 12, str. 7.

83 Službeni list. Zakon br. 03/L –149 o civilnoj službi Republike Kosovo. 2010. Član 12, str. 7.

84 Nacionalna kancelarija za reviziju. Izveštaj o reviziji Sporazuma o posebnim uslugama i ugovora o radu za specifične zadatke. Novembar 2017. str. 5 [Pristupljeno novembra 2018.]

85 Ministarstvo javne uprave. Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo. 2017, str. 50.

Prema podacima koje prikupljaju institucije javne uprave za 2017. godinu, broj slobodnih radnih mesta u civilnoj službi sa ugovorom o posebnim uslugama veći je u odnosu na broj redovnih procedura zapošljavanja. Institucije su tokom 2017. godine zaključile 991 ugovor o radu sa posebnim ugovorom, dok je 723 zaposleno kroz redovne procedure zapošljavanja (kako na centralnom tako i na lokalnom nivou javne uprave)<sup>86</sup>. Da bi se izvršilo poređenje između centralnog i lokalnog nivoa u vezi angažovanja u okviru SSP-a, tabela u daljem tekstu pokazuje da 56,30% od ukupnog SSP-a pripada lokalnom nivou.

Funkcionalna kategorija	Centralni nivo	Lokalni nivo
Rukovodstvo višeg nivoa	0	0
Upravni nivo	0	5
Profesionalni nivo	319	384
Tehničko-administrativni nivo	114	169
Ukupno	433	558

Tabela 2. Broj zaposlenih koji su uključeni u SSA prema funkcionalnim kategorijama

Ovaj pokazatelj meri koliko opštine ispunjavaju svoje zakonske obaveze u smislu angažovanja u ugovore za posebne/specifične usluge. Postoje tri kriterijuma koja se koriste za merenje opštinskog učinka prema ovom pokazatelju: (i) ako su procedure za zapošljavanje pojednostavljene, (ii) ako je sporazum korišćen za specifične rezultate, i (iii) ako je vremenski okvir za sprovođenje sporazuma poštovan u skladu sa zakonom. Da bi opštine bile pozitivno procenjene za ovaj specifični pokazatelj, tri prethodno navedena uslova bila bi ispunjena kumulativno.

Kao što analiza podataka pokazuje, većina opština je pokazala slab učinak. Kao što je prikazano na grafikonu u daljem tekstu, u 31 opštini manje od 50% ugovora je sprovedeno u skladu sa zakonskim zahtevima. Samo u 6 opština, preko 90% ugovora je ispunilo zakonske uslove, a u jednoj opštini 50-90% ugovora je sprovedeno u skladu sa zakonskim zahtevima. Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 19,00%, što je jedan od najnižih pokazatelja učinka, čak i niži od pokazatelja koji se odnosi na primenu preporuka revizora.

**Samo u 6 opština, više od 90% Ugovora o posebnim uslugama je korišćeno u skladu sa zakonskim zahtevima**

SSA-ovi u okviru javnih institucija su takođe predmet Nacionalne kancelarije za reviziju. Zaključci Izveštaja revizije o Sporazumima o posebnim uslugama i ugovorima o radu za specifične zadatke, koje je izdao NKR 2017. godine, razrađuju nepravilnosti u smislu:

- i. Velikog broja zaposlenih u okviru SSP-a bez odgovarajuće analize ili planiranja neophodnosti njihovog angažovanja i procene koristi od ovih angažovanja;
- ii. Nedostataka u pridržavanju proceduralnih zakonskih uslova kao što su prekoračenje zakonskih rokova, više od šest ili četiri meseca, neuspeh u primeni poreza po odbitku na lične prihode i penzione doprinose, nepodnošenje dokumentacije o korišćenju pojednostavljenih procedura zapošljavanja za odabir angažovanih osoba, kao i angažovanje osoblja na redovnim pozicijama kroz SSA<sup>87</sup> Pored toga, analizirajući situaciju u civilnoj službi na Kosovu, godišnji izveštaj MJU-a zaključuje da je fenomen SSA-a postao očigledniji i time otežava razvoj karijere civilnih službenika i da je u suprotnosti sa pravnim procedurama civilne službe.<sup>88</sup>

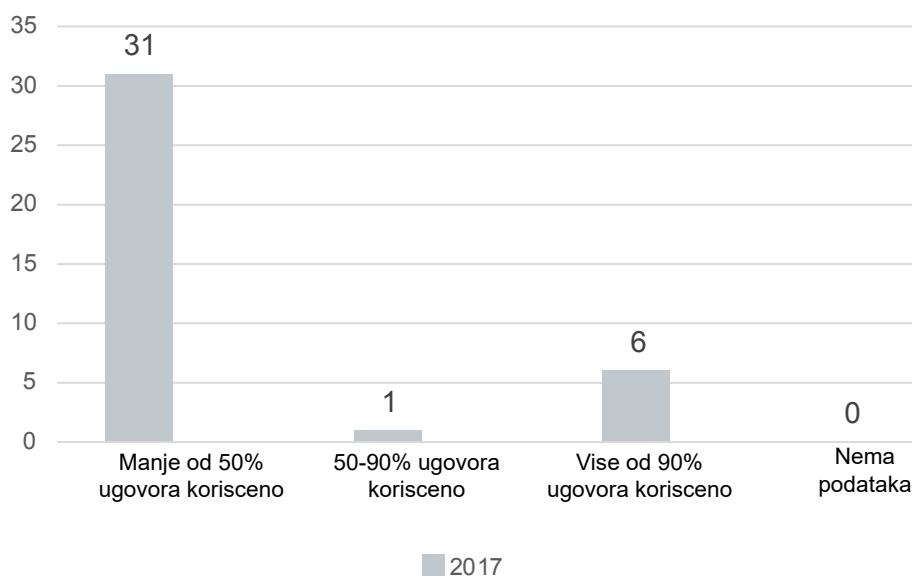
Izrada podzakonskih akata u prilog stvarnom pravnom okviru u vezi sa SSP-om procenjuje se kao neophodnost kako bi se detaljno odredila procedura angažovanja resursa prema takvim sporazumima. Pored toga, mehanizmi izveštavanja i praćenja onih koji su podvrgnuti SSA-u se procenjuju kao pomoć kako bi se odrazio ishod angažmana.

<sup>86</sup> Ministarstvo javne uprave. Izveštaj o stanju u civilnoj službi Republike Kosovo, 2017, str. 51.

<sup>87</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju. Izveštaj o reviziji Sporazuma o posebnim uslugama i ugovora o radu za specifične zadatke. Novembar 2017. str. 9 [Pristupljeno novembra 2018.]

<sup>88</sup> Ministarstvo javne uprave. Izveštaj o stanju civilne službe Republike Kosovo, 2017, str. 50.

### U kojoj meri su opštine koristile Ugovore za posebne usluge u skladu sa zakonom? (PI 14)



Grafikon 19. Ilustracija podataka PI-14: Ugovori o posebnim uslugama koriste se u skladu sa zakonom

Ovaj grafikon prikazuje poslednji pokazatelj koji služi za merenje opštinskih učinaka u odnosu na podteme upravljanja ljudskim resursima, zajedno sa tri druga pokazatelja o kojima se prethodno diskutovalo. Ovaj pokazatelj predstavlja relativno nov pokazatelj u ukupnoj analizi GU, stoga se ne mogu primeniti upoređivanja sa prethodnim godinama.

Izvršene su korelacije kako bi se došlo do zaključka o tome šta je uticalo na dobre odnosno lošije radnike u smislu njihovog specifičnog rezultata u podtemi LJR-a. Veličina opštine, politička stranka koja upravlja opštinom, postizanje minimalnih uslova su upoređeni i povezani sa dobrim, umerenim i lošim zaposlenima, međutim, nije pronađena korelacija.

U sažetku prethodne diskusije o pokazateljima vezanim za ljudske resurse, kod prva dva pokazatelja otkrivena je relativno pozitivna uspešnost (procenjivanje se sprovodi u skladu sa zakonskim zahtevima i slobodnim radnim mestima koja se obrađuju kroz HRIMS). Nezadovoljavajući rezultat otkriven je kod preostala dva pokazatelja (PI-13 i PI-14), odnosno u izveštaju o LJR-u koji se predstavlja i razmatra pred članovima SO-a i SSA-ovi u skladu sa zakonskim zahtevima. Poslednji navedeni ima najniži ponderisani prosek (19%) svih pokazatelja.

Priroda i opravdanje učinka su izvučeni u sadržaju iznad, dok će zaključci i preporuke za temu biti izvučeni u završnim delovima.

### 3.3.2. Finansijsko upravljanje i revizija

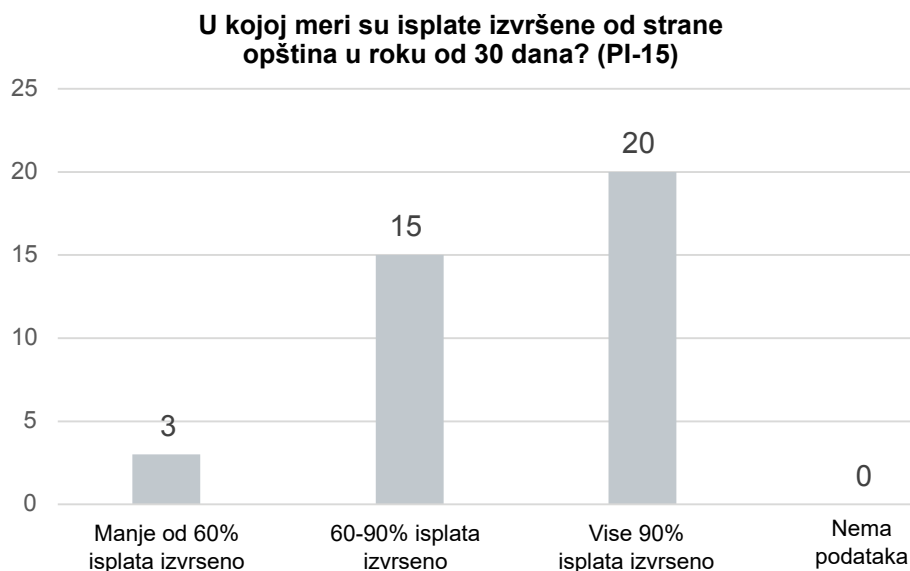
Finansijsko upravljanje i revizija su jedna od tri podteme opštinskog rukovodstva. Ova podtema procenjuje učinak opštine koristeći pet pokazatelja, kao što su finansijska disciplina (PI15), nabavka (PI16), registar poreza na imovinu (PI17), naplata poreza na imovinu (PI18) i preporuke glavnog revizora (PI19). Ukupan broj bodova za ovu podtemu je 20 od 40 maksimalnih bodova na temu opštinskog upravljanja. Vrednost podteme je 20% od ukupnih 100%. Dok pet pokazatelja ove pod-teme čine 19% od ukupno 27 pokazatelja.

Pokazatelji nose različite specifične vrednosti. Pokazatelji PI 15-17 nose najviše tri boda, dok pokazatelj PI17 nosi pet bodova, a poslednji pokazatelj PI19 nosi 6 bodova. Od pet pokazatelja u ovoj podtemi, sprovođenje preporuka NKR-a je ocenjeno kao pokazatelj sa ponderisanim prosečnim rezultatom od 24,69%, nakon čega sledi poreski registar 12,18% i naplata poreza na imovinu 35,84%.

### 3.3.2.1. Finansijska disciplina

Ovaj pokazatelj meri koliko opštine ispunjavaju svoje zakonske obaveze u smislu izvršavanja finansijskih obaveza u roku od 30 dana nakon što su ih dobile. Ovo je procena preuzeta iz finansijskih uzoraka pregledanih tokom procesa eksterne revizije. Ovaj pokazatelj ne pokazuje finansijsku vrednost odabranih uzoraka ili procenat za njegovu populaciju, umesto toga, on samo prikazuje broj i procenat uzoraka za koje je plaćanje izvršeno u roku od 30 dana.

Kao što analiza podataka ukazuje, više od polovine opština je dobro disciplinovano u izvršavanju svojih faktura. U 20 opština, više od 90% isplata je isplaćeno u roku propisanom zakonodavstvom. U 16 opština, 60-90% isplata je izvršeno na vreme, a samo u tri opštine manje od 60% isplata izvršeno je u roku od 30 dana. Uglavnom, čini se da većina opština poštuje zakonske rokove. U tom smislu, finansijska disciplina se odnosi na to kako opštine mogu uskladiti svoju potrošnju sa planovima koje su utvrdile da bi ostvarile svoje ciljeve. Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 86,21%, što je relativno visok pokazatelj učinka.



*Grafikon 20. Ilustracija PI-15: Finansijska disciplina*

Prema podacima GU, šest opština je postiglo 100% u ovom pokazatelju. Uprkos tome što su neke opštine prema ovom pokazatelju postigle 100%, neke opštine su prijavile značajne iznose neplaćenih obaveza u svojim godišnjim finansijskim izveštajima. Na primer, opština Priština je postigla 100% u ovom pokazatelju, dok su neplaćene obaveze na kraju 2017. godine iznosile 1.262.935 €. Slično tome, opština Vučitrn je imala 99%, a neplaćene obaveze 121.141 €. Pregledom finansijskih izveštaja opština za 2017. godinu vidljivo je da većina neizmirenih obaveza spada u kategoriju roba i usluga, posebno troškovi za službene ručkove čine veliki deo neplaćene obaveze. To može biti slučaj zbog nedostatka zakona koji regulišu ovu oblast. Većina opština navodi nedovoljna sredstva kao glavni razlog zašto ti računi ostaju neisplaćeni na kraju godine. Drugi razlog koji su opštine navele je da fakture ekonomskih operatera nisu uvek kompletne. Njihovo popunjavanje traje, a odbrojanje od 30 dana počinje od trenutka registracije nepotpune fakture u sistem, odmah po prijemu u opštini.<sup>89</sup>

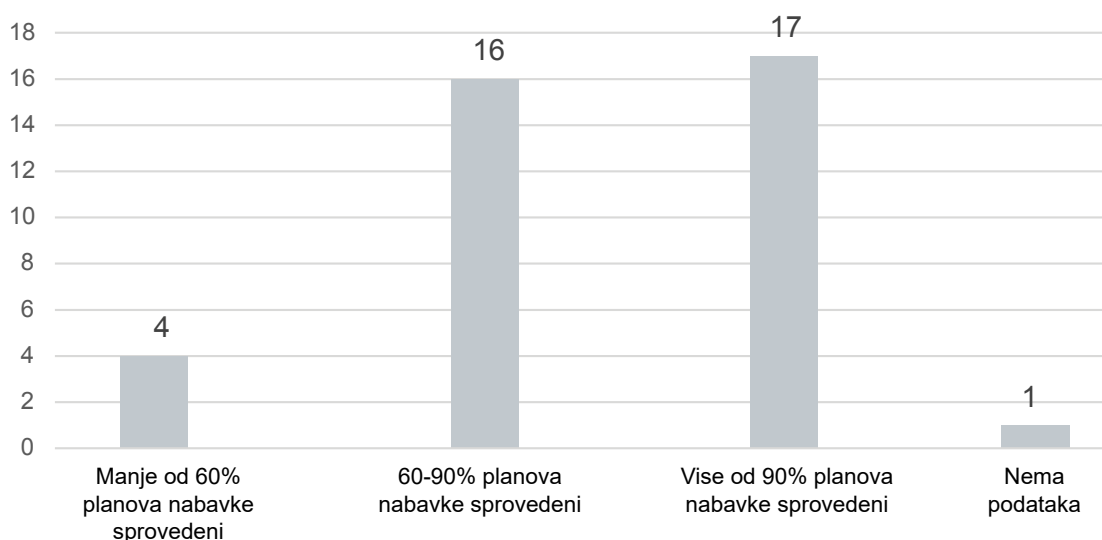
<sup>89</sup> Zapažanja sa sastanaka sa gradonačelnicima

### 3.3.2.2. Javna nabavka

Ovaj pokazatelj meri koliko opštine ispunjavaju svoje zakonske obaveze u smislu sprovođenja aktivnosti nabavke predviđenih planom nabavke za koje su potpisani ugovori. Konkretnije, ovaj pokazatelj posmatra procenat i broj aktivnosti koje su navedene u planu nabavke zaključene ugovorom. Na ovaj način, nivo sprovođenja planova nabavke meri se na osnovu broja potpisanih ugovora i da li su planirane aktivnosti realizovane u odnosu na dogovoreno vreme i vrednost.

Kao što analiza podataka ukazuje, nešto manje od polovine opština sprovodi aktivnosti predviđene planom nabavke. Za 2017. godinu, u 17 opština, preko 90% plana nabavke je sprovedeno dok je u 16 opština sprovedeno 60-90% plana nabavke. U 4 opštine sprovedeno je manje od 60% plana nabavke. Samo jedna opština nije prijavila nikakve podatke za ovaj specifični pokazatelj. Za vizuelniju prezentaciju ovih nalaza, videti grafikon u daljem tekstu. Podaci za 2016. godinu nisu dostupni, tako da poređenje nije moguće.

#### U kojoj meri su planovi nabavke sprovedeni od strane opština? (PI-16)



Grafikon 21. Ilustracija PI-16: Sprovođenje godišnjeg plana nabavki

Što se tiče podataka GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 91.08%, što je relativno visok pokazatelj učinka. Međutim, kako pokazuju PG podaci, postoje osam opština koje su sprovele svoje planove nabavki preko 100%, varirajući od 110% do 325%. Ovo može biti uglavnom iz dva glavna razloga, loše planiranje nabavki i nove ili neplanirane aktivnosti nabavke tokom godine. Umesto specifikovanja svake aktivnosti nabavke u njihovim planovima nabavke, opštine često grupišu svoje aktivnosti nabavke u okviru jedne aktivnosti nabavke kao što je „asfaltiranje lokalnih puteva“. Od ove aktivnosti, opštine mogu izdati nekoliko aktivnosti nabavke i stoga konačno potpisati nekoliko ugovora. To onda može prouzrokovati da stopa sprovođenja pređe 100%. Stoga, izostavljajući ovih osam opština iz obračuna, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj bio bi oko 74,33%.

Pravilno planiranje nabavki je ključni element u celom ciklusu nabavke. Nedavna studija SIGMA-e naglašava važnost pravilnog planiranja nabavki dodajući da „godišnji planovi nabavki trebaju biti pripremljeni na takav način da je plan spreman i dogovoren pre početka budžetske godine“<sup>90</sup> Studija sugerise da bi ex ante kontrole nad nabavkama od strane eksternih institucija trebale biti zamenjene ciljanim praćenjem od strane opština. Pобољшanje kapaciteta za planiranje ne samo da bi pomoglo da se poboljša ovaj pokazatelj, već bi takođe uticalo i na druge pokazatelje. Osim naknada i plata, subvencija i transfera, ostale kategorije troškova prolaze kroz proces nabavke. Stoga se značajan deo opštinskog budžeta troši korišćenjem nabavki. Česti razlog koji

<sup>90</sup> OECD. SIGMA Dokument br. 58. „Upravljačka odgovornost na Zapadnom Balkanu - komparativna analiza prepreka i mogućnosti sa kojima se suočavaju viši rukovodioci u ostvarivanju ciljeva politike.“ Septembar 2018, str. 75.

su opštine prepoznale za nisko izvršenje budžeta za kapitalne troškove jesu odlaganja i izazovi sa kojima se suočavaju procedure nabavke. Takve poboljšane procedure nabavke, posebno planiranje nabavki, moglo bi pomoći opštinama da povećaju stopu kapitalne potrošnje i pružanje usluga. Jedan od načina da se to postigne je da se osigura da rukovodioci za javne nabavke igraju proaktivnu ulogu u njihovim planovima nabavke. Ovo se može postići boljom koordinacijom između jedinice za nabavku i opštinskih direkcija za određivanje potreba za kupovinom kada treba započeti aktivnosti nabavke kako bi se prilagodile bilo kakvim kašnjenjima ili bilo kakvim pritužbama od strane ekonomskih operatera. Pored izazova sa procedurama nabavke, treba posvetiti veću pažnju upravljanju i sprovođenju ugovora. Iako formalno svaki ugovor ima dodeljenog rukovodioca ugovora, takvi rukovodioci bi trebali igrati proaktivniju ulogu osiguravajući pravovremeno sprovođenje ugovora. U budućnosti, specifični pokazatelji koji mere da li se kapitalni projekti sprovode u skladu sa predloženim i dogovorenim rokovima mogu biti korisni za poboljšanje opštinskog učinka po ovom pitanju..

Ovo su nalazi koji se takođe potvrđuju prema mnogim sekundarnim izvorima. U poslednjem Izveštaju EK-a o napretku, naglašeno je da zemlja „treba da se pozabavi slabim kapacitetom institucija za javne nabavke kako bi upravljale javnim nabavkama, [i pored toga] nedovoljnim praćenjem i sprovođenjem ugovora.”<sup>91</sup>

Međutim, bez izgradnje kapaciteta opština kao ugovornih organa, bilo koja reforma ka boljoj nabavci je teška. Kao što je navedeno u studiji koju je sprovedla Demokratska Plus (D+) 2018. godine, „Benčmarking javne nabavke“, izgradnja kapaciteta za opštine će posebno osigurati održive javne nabavke, u razvoju boljih aktivnosti nabavke od planiranja do upravljanja ugovorima.<sup>92</sup> Iako ova studija pokriva mali broj opština, ona i dalje objašnjava obim problema, kako institucije ne investiraju u izgradnju kapaciteta za bolje planiranje i sprovođenje aktivnosti nabavke.

### 3.3.2.3. Registar poreza na imovinu

Ovaj pokazatelj meri koliko opštinskih organa ispunjavaju svoje zakonske obaveze u ažuriranju registra poreza na imovinu kroz „proces ponovnog istraživanja“. Ovaj proces se odnosi na identifikovanje postojeće imovine koja podleže oporezivanju i drugim relevantnim promenama koje se odnose na porez na imovinu. Porez na imovinu je godišnji opštinski porez koji se naplaćuje dva puta godišnje. Prihodi od poreza na imovinu koriste se prvenstveno za kapitalne investicije u opštinama širom zemlje.

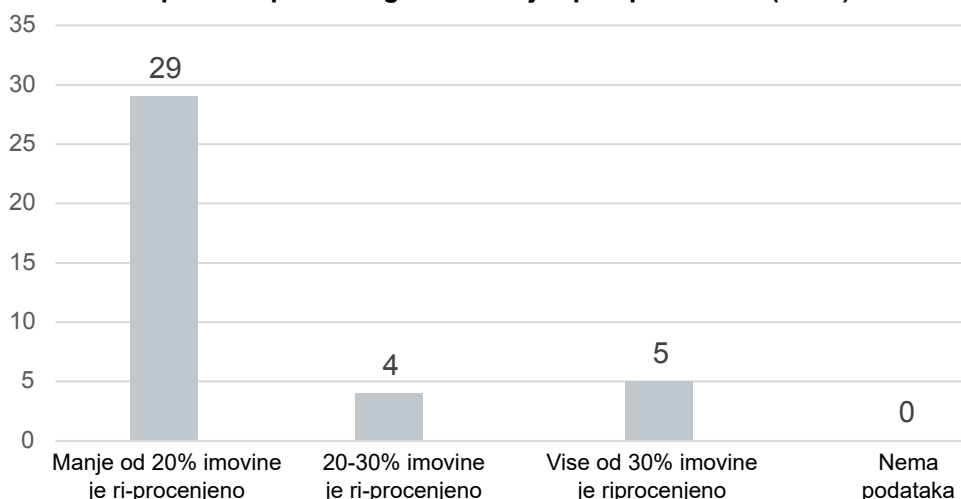
Kao što analiza podataka GU za 2017. godinu pokazuje, apsolutna većina opština je ocenjena izuzetno nisko za ovaj pokazatelj. U 29 opština, manje od 20% imovine je istraženo i ažurirano. U 4 opštine, 20-30% imovine je ponovo istraženo i samo u 5 opština više od 30% imovine je ponovo istraženo. Videti grafikon u daljem tekstu za vizuelniju prezentaciju ovih nalaza. Takođe, prema analizi PG podataka za 2017. godinu, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 12,18%, što je najniži pokazatelj uspešnosti u odnosu na druge pokazatelje. Podaci za 2016. godinu nisu dostupni, tako da poređenje nije moguće.

Na osnovu razgovora sa predstavnicima opština, oni tvrde da opštine nemaju potrebne ljudske kapacitete da izvrše procenu novčane vrednosti za svaku imovinu, na osnovu koje se procenjuje porez. Često se od nekih opština traži da angažuju osoblje na određeno radno vreme kako bi ispunile ovaj zahtev. Nedostatak ljudskih kapaciteta, kako u pogledu broja zaposlenih, tako i potrebnih veština za procenu, mogao bi biti jedan od razloga zašto opštine ne uspevaju u naporima u naplati poreza na imovinu u svrhu investiranja u kapitalne investicije.

91 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova za 2018. april 2018, str. 56

92 Demokratska Plus (D+). Benčmarking javne nabavke. Maj 2018, str. 45.

### U kojoj meri je registar poreza na imovinu ažuriran putem “procesa ponovnog istraživanja” po opštinama? (PI-17)



Grafikon 22. Ilustracija PI-17: Registar poreza na imovinu je redovno ažuriran

U januaru 2018. godine, Skupština Kosova usvojila je novi zakon o porezu na nepokretnu imovinu br. 06/L-005<sup>93</sup>. Za razliku od prethodnog zakona koji nije oporezivao zemljište, prema novom zakonu, zemljište će se takođe oporezivati. Sprovođenje novog zakona će početi od 2019. nadalje. U budućnosti, ispunjavanje zahteva novog Zakona o oporezivanju zemljišta može zahtevati od opština da povećaju svoje ljudske kapacitete u tom pogledu. Pri tome, opštinsko osoblje u jedinicama poreza na imovinu treba da poseduje adekvatne veštine koje će zadovoljiti postojeće i buduće izazove koji proističu iz oporezivanja zemljišta. Međutim, novi zakon je smanjio potrebu za godišnjim pregledom objekata sa 33% na 20%. Dok je ovaj procenat samo minimalni zahtev utvrđen za opštine, PG podaci pokazuju da su neke opštine premašile minimalni procenat kao što je opština Gračanica koja je u 2017. pregledala 100% objekata.

**Opština Gračanica je „šampion“ u registru poreza na imovinu, koja vrši ponovno merenje 100% objekata**

Porez na imovinu se obračunava kao procenat procenjene vrednosti imovine. Kada je vrednost imovine visoka, porez na imovinu je veći i obrnuto. Ažuriranje registra poreza na imovinu godišnjim preispitivanjem dovodi do boljih informacija o trenutnim vrednostima imovine, što dovodi do poboljšanja u naplati poreza na imovinu.

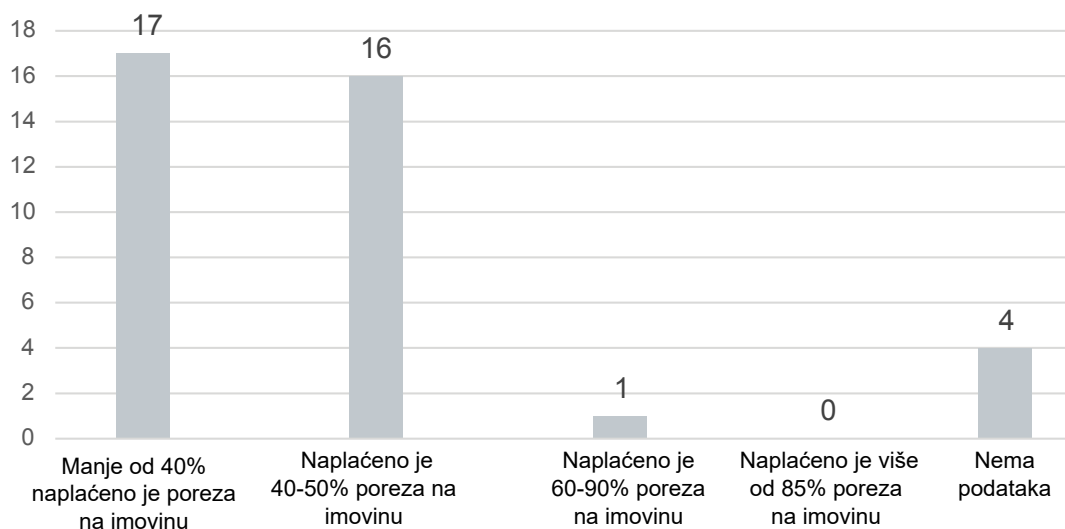
#### 3.3.2.4. Naplata poreza na imovinu

Ovaj pokazatelj meri nivo naplate godišnjeg poreza na imovinu po opštinama. U kojoj meri opštine naplaćuju porez na imovinu je glavno pitanje koje se postavlja ovim pokazateljem. Ovaj pokazatelj ne meri finansijski iznos prikupljen od poreza koji su nametnuti na dohodak od imovine ili iznos duga prikupljenog iz prethodnih godina. Umesto toga, on meri iznos naplaćenog poreza u toku godine u odnosu na poreske fakture izdate za istu godinu.

Kao što analiza podataka GU za 2017. pokazuje, skoro sve opštine naplatile su manje od 50% poreza na imovinu u toku jedne godine. Kao što je prikazano na grafikonu u daljem tekstu, u 17 opština naplaćeno je manje od 40% poreza na imovinu, dok je u 16 drugih opština naplaćeno 40-50% poreza na imovinu. Više od 50% naplaćenog poreza na imovinu bilo je samo u jednoj opštini. U međuvremenu, četiri opštine nisu prijavile nikakve podatke za ovaj pokazatelj. Takođe, prema analizi PG podataka, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 35,84%. Podaci za 2016. godinu nisu dostupni za sve opštine, tako da poređenje nije moguće.

93 Službeni list. Zakon br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu. 26. Januar 2018

### Koji je nivo naplate godišnjeg poreza na imovinu među opštinama? (PI-18)



Grafikon 23. Ilustracija PI-18: Naplata godišnjih faktura za porez na imovinu (bez duga, novčanih kazni, kamata, itd.)

Među opštinama, za 2017. godinu prosečni procenat izvršenja kapitalnih troškova po opštinama je 75%. Analiza PG podataka pokazuje da postoji direktna pozitivna veza između stope naplate poreza na imovinu (PI18) i izvršenja budžeta za kapitalne troškove (MC2). Opštine finansiraju svoje kapitalne troškove iz dva glavna izvora, grant Vlade i sopstveni prihodi. Dok se vladin grant dodeljuje u velikoj meri, to nije slučaj finansiranja iz sopstvenih prihoda. Prema Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, ako vladin grant nije u potpunosti izvršen tokom fiskalne godine, preostali iznos bi se trebao vratiti u budžet Kosova. Kada je reč o sopstvenim izvorima prihoda, opštine ih mogu preneti u narednu godinu. Prema Zakonu o budžetu za 2017. godinu, ukupne kapitalne investicije planirane po opštinama iznosile su 130.838.116 miliona evra. Od toga, 54% je planirano da se finansira iz vladinog granta i 46% iz sopstvenih prihoda. Prihodi od poreza na imovinu su najveći pojedinačni sopstveni prihodi i predstavljaju značajan deo sopstvenih prihoda. Porez na imovinu čini 38% ukupnih sopstvenih prihoda, tako da neuspeh u prikupljanju poreza na imovinu može direktno uticati na stopu izvršenja kapitalnih troškova.

Razgovori sa opštinskim osobljem otkrili su nekoliko razloga zašto opštine ne uspevaju u velikoj meri da naplaćuju porez na imovinu. Među mnogim razlozima, opštine ne uspevaju pravilno da planiraju sopstvene prihode, posebno prihode od poreza na imovinu. Postojeće prakse pokazuju da su opštine veoma konzervativne u planiranju sopstvenih prihoda. Opštine koriste jednostavne metode trenda iz prošlogodišnjih brojki ili uzimaju u obzir prošlogodišnje aktuelne prikupljene iznose i dodaju povećanje od 10%. Ovo pokazuje da opštine ne koriste u potpunosti kapacitete za stvaranje prihoda.

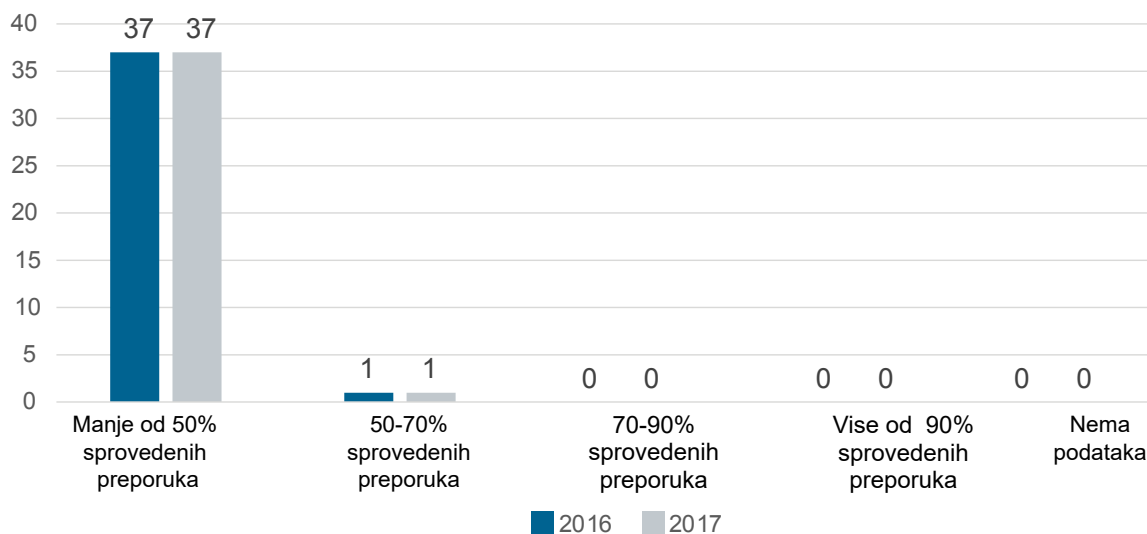
### 3.3.2.5. Preporuke glavnog revizora

Ovaj pokazatelj se meri na osnovu obima u kome se preporuke Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR) sprovode. Ovaj pokazatelj se odnosi na preporuke visokog i srednjeg nivoa izričito izvedene iz revizorskih izveštaja NKR-a za 2016. godinu. Prema zakonu, NKR je odgovoran za davanje preporuka kako bi se pomoglo javnim institucijama, kao što su opštine, da uspostave i sprovedu dobro finansijsko upravljanje, promovisanje standarda dobrog upravljanja (transparentnost, odgovornost, upravljanje i učinak).<sup>94</sup>

Kao što analiza podataka ukazuje, opštine imaju najslabiji učinak, u poređenju sa drugim pokazateljima učinka, u sprovođenju preporuka NKR-a. Sveukupno, 37 (trideset sedam) opština sprovelo je manje od 50% preporuka koje je izdao NKR. Ovo se odnosi na preporuke visokih i srednjih prioriteta u pojedinačnim revizorskim izveštajima o godišnjim finansijskim izveštajima za 2016. godinu. Samo je opština Ranilug sprovela 56% preporuka NKR-a. Kao što je prikazano na grafikonu u daljem tekstu, nijedna opština nije sprovela preko 50% preporuka NKR-a. Nažalost, prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 24,47% za 2016. godinu, dok je 24,69% za 2017. godinu, što ga čini jednim od najnižih pokazatelja učinka.

**Ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 24,47% za 2016. godinu, dok je 24,69% za 2017. godinu, što ga čini jednim od najnižih pokazatelja učinka u podtemi finansijskog upravljanja**

#### U koliko opština su preporuke revizora sprovedene? (PI-19)



Grafikon 24. Ilustracija PI-19: preporuke glavnog revizora (Izvor: opštinski pojedinačni revizorski izveštaji)<sup>97</sup>

Za 2016. godinu opštine su primile ukupno 650 preporuka - oko 50% svih preporuka izdatih svim javnim institucijama, uključujući centralne i nezavisne institucije.<sup>95</sup> Otprilike isti broj preporuka je izdat za 2015. godinu ili precizno 640 preporuka. Donja tabela ilustruje obim u kojem su preporuke sprovedene od strane opština.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Službeni list. Zakon br. 05/L-055 o glavnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju. jun 2016. član 6, str. 60.

<sup>95</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Godišnji revizorski izveštaj (2016). avgust 2017, str. 27.

<sup>96</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2016). Avgust 2017, p. 31-32.

<sup>97</sup> U vreme analize informacija za ovaj izveštaj, podaci za 2017. godinu nisu bili dostupni.

Godina	Broj preporuka		Prioritet	U potpunosti sprovedene		Delimično sprovedene		Nisu sprovedene	
	Ukupno	Prioritet	V/U	Broj	%	Broj	%	Broj	%
2016	650	n/a	n/a	165	25%	191	29%	294	45%
2015	640	516	Visok	113	22%	192	37%	211	41%
		124	Umeren	40	32%	37	30%	47	38%
2014	630	489	Visok	87	18%	200	41%	202	41%
		141	Umeren	42	30%	43	30%	56	40%

Tabela 3: Sprovođenje preporuka revizora od strane opština za tri godine 2014-2016

Kao što je navedeno u gornjoj tabeli koja je izvučena iz Godišnjeg revizorskog izveštaja NKR-a za 2017. godinu, nivo preporuka NKR-a (i potpuno i delimično sprovedenih) koje sprovode opštine pada ispod 55%. Za razliku od drugih institucija iz centralne vlade i nezavisnih agencija u kojima postoji pad, na lokalnom nivou postoji blagi porast broja preporuka revizije (od 630 u 2014. na 640 u 2015. i 650 u 2016.). Prema godišnjem revizorskom izveštaju za 2017. godinu<sup>98</sup>, skoro sve opštine nemaju mere za sprovođenje sistematskog praćenja sprovođenja preporuka NKR-a. Kao rezultat toga, opštine konstantno ne rešavaju ista pitanja. Područja u kojima su ponovljene preporuke uključuju

---

... objavljivanje informacija u godišnjim finansijskim izveštajima, upravljanju (samoprocena i upravljanje rizicima), klasifikacija troškova, izvršenje budžeta, nabavka, interna revizija, potraživanja, neizmirene obaveze, upravljanje imovinom, itd.<sup>99</sup>

---

Međutim, ohrabrujuće je videti nekoliko inicijativa koje imaju za cilj da pomognu opštinama u sprovođenju preporuka revizije. Jedan slučaj je nedavna serija diskusija vođena od strane Balkanske istraživačke mreže za izveštavanje širom SO na Kosovu u pogledu nivoa sprovođenja preporuka revizije. Osim članova skupštine, opštinskog osoblja i predstavnika civilnog društva, na nekim sednicama su bili prisutni i glavni revizor i/ili zamenik glavnog revizora. Na primer, na sednici u opštini Kamenica održanoj u decembru 2018. godine, glavni revizor je naglasio važnost sprovođenja preporuka revizije za poboljšanje upravljanja i dobrog finansijskog upravljanja, posebno uloge akcionih planova kao polazne tačke za poboljšanje trenutne situacije i pokazivanja ozbiljne posvećenosti dobrom upravljanju<sup>100</sup>. Sprovođenje preporuka revizije bile su tema diskusije i u drugim inicijativama. Nedavni sastanak Kolegijuma za budžet i finansije održanog u decembru 2018. godine, u organizaciji Asocijacije kosovskih opština, MALS-a i USAID/TEAM projekta, naglasio je da visoki nivo preporuka revizije nije sproveden.

Iz perspektive NKR-a, opštine, kao i mnoge druge institucije, nisu sprovele formalni proces ili sistem za praćenje, procenu i izveštavanje o nivou napretka u sprovođenju preporuka NKR-a. Formalni proces se odnosi na adekvatno i sistematsko praćenje kroz uspostavljanje akcionih planova za sprovođenje preporuka NKR-a. Ovo znači da opštine do sada nisu pokazale posvećenost promeni statusa quo. Iz perspektive NKR-a, osnovni uzrok ovog problema proizlazi iz „slabih mehanizama odgovornosti“, koji su postavljene između zakonodavnih i izvršnih tela (problem koji je prijavljen i na centralnom i na lokalnom nivou).<sup>101</sup> Slabo nadgledanje od strane SO je takođe naznačeno PG podacima. Prema pokazatelju učinka PI5, samo 10 opština je razmotrilo izveštaj o eksternoj reviziji, 13 opština je razmotrilo revizorski izveštaj i akcioni plan, dok preostalih 15 opština nije razmotrilo ni izveštaj o reviziji ni akcioni plan. Povećana uloga SO u razmatranju revizorskog izveštaja može poboljšati učinak opština u rešavanju preporuka revizije (PI19).

98 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2017). August 2018, p. 51-53

99 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2016). avgust 2017, str. 33

100 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). Akcioni plan pomaže dobro upravljanje i rukovodstvo opštine Kamenica u sprovođenju preporuka revizije. Saopštenje za javnost. 06. decembar 2018. Dostupan na (<https://bit.ly/2Q1cU8c>)

101 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2016). avgust 2017, str. 33.

U kontekstu lokalne samouprave, SO ne može uzeti u obzir gradonačelnike, zbog čega se preporuke NKR-a i dalje ne sprovode u praksi! Stoga, za buduća poboljšanja, NKR je dao konkretne preporuke opštinama, ciljane za različiti auditorijum kako je navedeno u daljem tekstu:<sup>102</sup>

- Gradonačelnici – treba da sprovode efikasan proces praćenja sprovođenja akcionih planova za sprovođenje preporuka NKR-a, i traže od unutrašnjih organizacionih jedinica (tj. direkcija) da redovno izveštavaju o napretku.
- Skupštine opštine – treba da obavežu gradonačelnike da redovno izveštavaju o postignutom napretku i izazovima sa kojima se suočavaju prilikom sprovođenja preporuka NKR-a.

Pored izdavanja preporuka, NKR je takođe odgovoran za promovisanje načela i mehanizama dobrog upravljanja. Na primer, kao što je ponovljeno u godišnjem revizorskom izveštaju (2016), institucije su odgovorne za razvoj funkcionalnog sistema interne kontrole.<sup>103</sup> Takvi sistemi su visoko preporučeni od strane NKR-a, što bi potencijalno moglo da prevaziđe izazove sa sprovođenjem preporuka! Ostala pitanja koja bi se mogla rešiti korišćenjem ovog sistema uključuju slabu podršku internog revizora i odbora za reviziju, nedostatak planiranja finansijskih troškova, ograničeno upravljanje rizicima i tako dalje. Međutim, svaki korak napred bi zahtevao ozbiljno poboljšanje samoprocene koju sprovode opštine.

Kao što je navedeno od strane NKR-a, “proces i uticaj samo-procena je nedovoljan u smislu kvaliteta ili čak akcija koje treba preduzeti da bi se odgovorilo na izazove sa kojima se suočavaju [budžetske] organizacije.”<sup>104</sup> Samoprocenom, ovo se odnosi na proces u kojem organizacija identifikuje svoje nedostatke i preduzima ozbiljne korake da bi se poboljšala. Ključni faktor poboljšanja je uspostavljanje i sprovođenje efikasnog sistema interne kontrole. Ministarstvo finansija je izradilo upitnik za samoprocenu koji zahteva od budžetskih organizacija (uključujući i opštine) da ocene svoju organizaciju kroz 106 pitanja u skladu sa pet kategorija o upravljanju: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija, te nadzor.

### 3.3.3. Pružanje usluga

Pružanje usluga je jedna od tri pod-teme u okviru teme opštinskog upravljanja. Ova podtema procenjuje opštinski učinak koristeći tri pokazatelja učinka, kao što su razmatrani slučajevi (PI20), upravljanje ugovorima (PI21) i odobravanje rezultata ugovora (PI22). Ukupni maksimalni broj bodova za ovu pod-temu je 10 od 40. Vrednost ove pod-teme je 10% prema ukupnom 100%. Prvi pokazatelj nosi najviše četiri boda, dok zadnja dva pokazatelja imaju najviše po tri boda. Tri pokazatelja u ovoj podtemi čine 11% prema ukupno 27 pokazatelja.

Sveukupni učinak u podtemi pružanja usluga relativno je visoko razmotren sa drugim podtemama. Za 2017. ponderisana prosečna ocena za pokazatelj PI20 iznosila je 80,18%, dok su druga dva pokazatelja bila iznad 99%. Međutim, vredno je napomenuti da svi pokazatelji u ovoj pod-temi mere učinak sa proceduralne tačke gledišta, a ne u odnosu na kvalitet sprovođenja.

#### 3.3.3.1. Pregledani slučajevi

Pod pokazateljem pružanja usluga, opštinski učinak se meri na osnovu efikasnosti opština u razmatranju zahteva koje su podneli građani i druge zainteresovane strane. Ovaj specifični pokazatelj meri samo zahteve/slučajeve koji se obrađuju preko opštinskog centra za usluge građanima (OCUG). OCUG pokriva slućajeve koji su ili podneseni tokom izveštajne godine ili su nasleđeni iz prethodne godine. Takođe, OCUG se sastoji od slučajeva koji se prenose u narednu godinu (za šta je opština već odgovorila u roku određenom zakonom odnosno 15. januara).

**Prosećni ponderisani  
pokazatelji u 2016.  
godini iznose 85,94%,  
dok u 2017. godini  
80,18%**

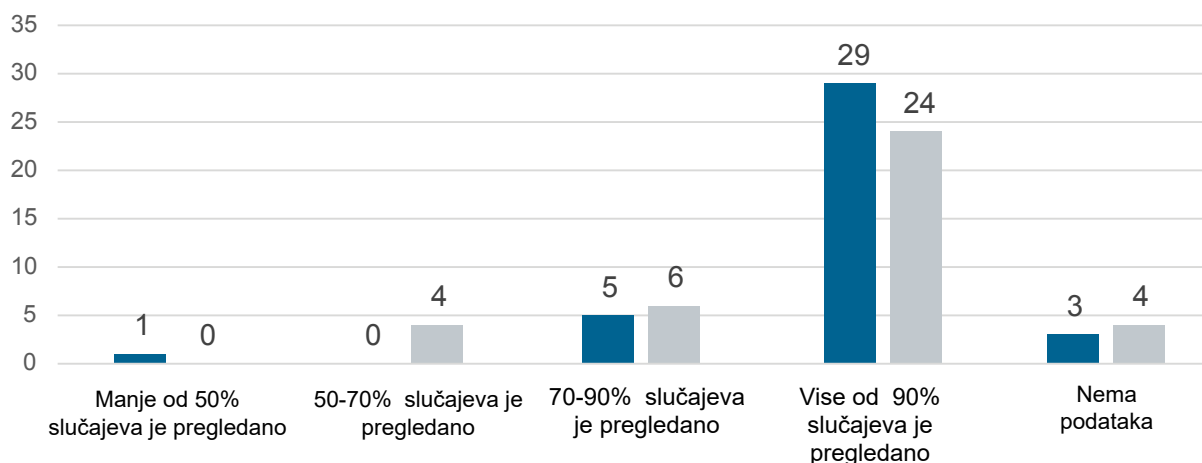
<sup>102</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2016). avgust 2017, str. 34.

<sup>103</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2016). avgust 2017, str. 35.

<sup>104</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR). The Audit Annual Report (2016). avgust 2017, str. 35.

Kao što analiza podataka ukazuje, veliki broj opština je efikasan u odgovoru na zahteve građana putem OCUG-a. Prema podacima GU, u 2016. godini 29 opština je pregledalo ili odgovorilo na više od 90% slučajeva ili zahteva, dok je 5 (pet) opština razmotrilo 70-90% slučajeva i samo 1 (jedna) opština manje od 50% slučajeva! Takođe, prema podacima, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 85,94%. Slično tome, za 2017. ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je 80,18%. Ono što čini ovaj pad učinka je činjenica da je manje opština za 2017. godinu prijavilo da je preko 90% slučajeva pregledano od strane opštinskih vlasti. Videti grafikon u daljem tekstu za vizuelnu prezentaciju.

#### Nivo pregledanih slučajeva (i odgovorenih) od strane opština? (PI-20)



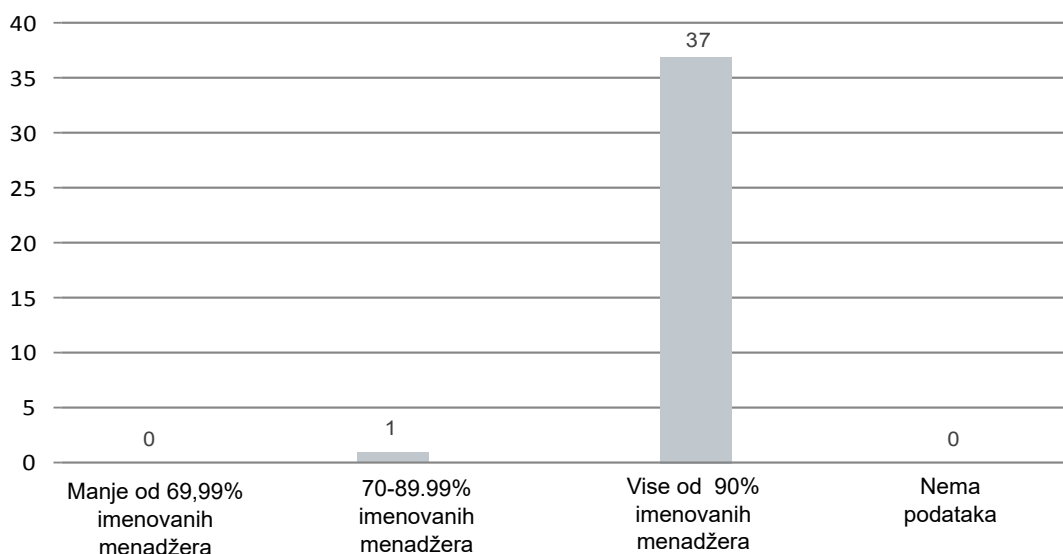
Grafikon 25. Ilustracija PI-20: Odgovori opštine na zahteve i žalbe

### 3.3.3.2. Upravljanje ugovorom

Ovaj pokazatelj meri stepen u kome se poštuju formalne procedure i zakoni za imenovanje rukovodilaca ugovora za praćenje javnih radova, roba i usluga. Imenovanje rukovodilaca ugovora se odnosi na dodelu zadataka i odgovornosti jednom opštinskom službeniku za upravljanje ugovorom u ime opštine. Ovaj proces se ocenjuje na osnovu uzorka pregleda prema kojem se meri nivo ili procenat sprovođenja ugovora za koji je rukovodilac ugovora imenovan na službeni način.

Kao što analiza podataka GU za 2017. godinu pokazuje, u gotovo svim opštinama više od 90% rukovodilaca je bilo imenovano za upravljanje javnim ugovorima. U samo 1 (jednoj) opštini, 70-90% rukovodilaca je imenovano. Takođe, prema analizi podataka GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je izuzetno visok i iznosi 99,37%. Podaci za 2016. godinu nisu dostupni, tako da poređenje nije moguće.

**U kojoj meri su imenovani rukovodioci projekta za upravljanje javnim ugovorima (usluge, radovi i snabdevanje)? (PI-21)**

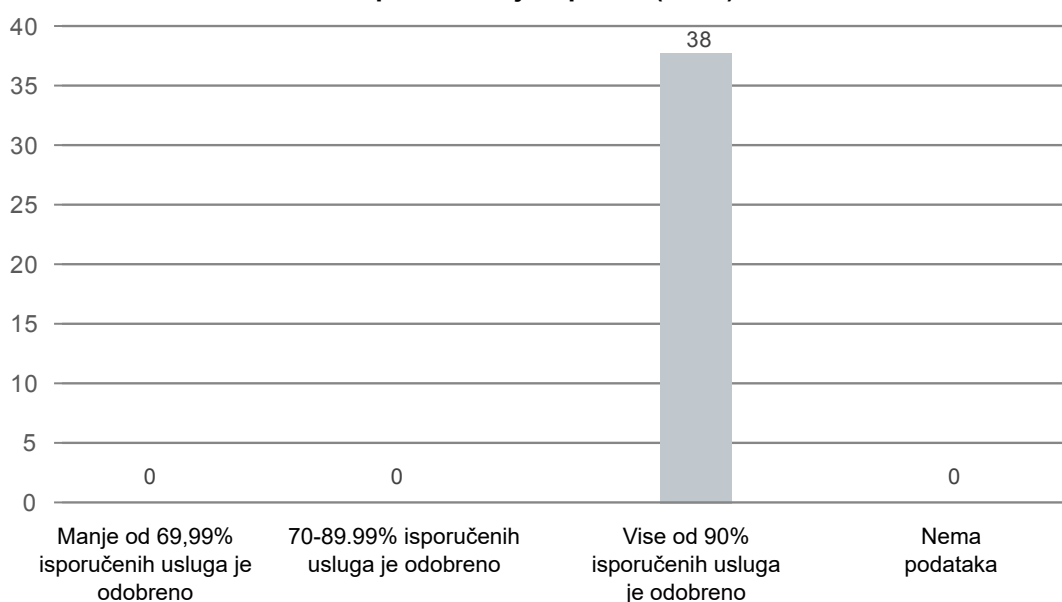


Grafikon 26. Ilustracija PI-21: Rukovodioci projekta su imenovani da prate sprovođenje ugovora

### 3.3.3.3. Odobravanje rezultata ugovora

Ovaj pokazatelj se meri na osnovu opsega u kome opštine odobravaju ugovorene rezultate pre izvršenja plaćanja. Po ugovoru, to se odnosi na sve radove koje je opština kompletirala i dokumentovala. To se meri kroz uzorak pregleda prema kojem se meri nivo ili procenat izvršenih isplata za koje postoji službeno odobrenje rezultata. Kao što analiza PG podataka za 2017. godinu pokazuje, u svim opštinama je odobreno više od 90% isporučenih usluga. Videti sliku u daljem tekstu za vizuelnu prezentaciju ovih nalaza. Takođe, prema analizi PG podataka, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je izuzetno visok i iznosi 99,74%. Podaci za 2016. godinu nisu dostupni, tako da poređenje nije moguće.

**U kojoj meri je opštinski izvršni službenik odobrio rezultate pre izvršenja isplata? (PI-22)**



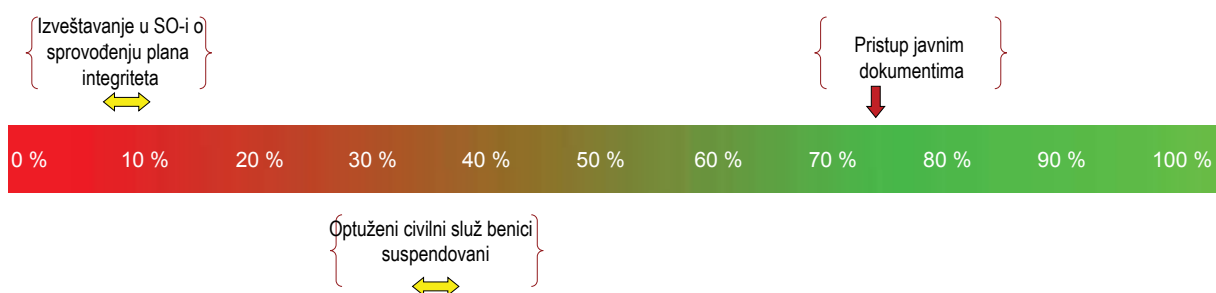
Grafikon 27. Ilustracija PI-22: Opštinski izvršni službenici odobravaju pre konačnih plaćanja o zadovoljavajuće rezultate ugovora

### 3.4. Transparentnost i integritet

GU definiše transparentnost i integritet u skladu sa pokazateljima učinka koji procenjuju odgovor opštine na javne zahteve za pristup javnim dokumentima. Takođe meri institucionalni integritet u pogledu (i) SO razmatra rezultate sprovođenja opštinskog plana integriteta, i (ii) da li postoje optužnice protiv civilnih službenika; i ako postoje, da li je opština preduzela mere da ih suspenduje. Za potonja merenja optužnica i suspenzija, margina greške je visoka jer je skoro polovina opština prijavila: “nema podataka” za 2016. godinu, međutim mogle su da prijave da “nije bilo suspenzije optuženih civilnih službenika” ili da “uopšte nije bilo optužnica”.

U sledećim odjeljcima, analiza podataka GU se detaljnije ispituje iz perspektive sekundarnih izvora i terenskog istraživanja. Na osnovu sistema kriterijuma dizajniranog za definisanje prioriteta za obuku, neki od problema se mogu rešiti kroz obuku, dok su neki problemi podložni političkoj podršci i političkim intervencijama. Problemi sa opštinama koje ne izveštavaju o sprovođenju planova integriteta mogu zahtevati izmene u zakonodavstvu zakonskim zahtevom, koji je u procesu dobijanja podrške UNDP/SAEK projekta. Što se tiče suspenzije optuženih državnih službenika, to može zahtevati povećanu političku volju i svest koja bi se mogla rešiti kroz efikasnu komunikacionu kampanju. U međuvremenu, nije potrebna podrška za obuku ili druga intervencija za pomoć opštinama u oblasti pristupa javnim dokumentima, jer je ovaj pokazatelj ocenjen kao dobar.

U cilju boljeg sagledavanja učinka opštine u oblasti „transparentnosti i integriteta“, uspostavljen je sistem semafora da bi se identifikovale prioritete potrebe gde su intervencije od suštinskog značaja za pomoć opštinama u izgradnji kapaciteta. Značaj u boji je ponderisan na osnovu broja opština koje su pokazale ili loše, srednje ili dobre rezultate. Strelice ukazuju na poboljšanje, pad ili status quo u pogledu učinka u poređenju između 2016. i 2017. godine.



Grafikon 28. Sistem semafora prikazuje transparentnost i integritet

Kao što se vidi na grafikonu gore, većina opština je pokazala loše rezultate u oblasti izveštavanja o planu integriteta u SO za 2016. i 2017. U 24 do 26 opština, izveštaj o planu integriteta je blagovremeno predstavljen i razmatran od strane SO. Drugi pokazatelji o transparentnosti i integritetu pokazuju bolji učinak. U 26 do 28 opština odgovoreno je na 90% javnih zahteva za javno informisanje. Štaviše, u 10 opština nisu podignute optužnice protiv civilnih službenika za 2016. godinu. U 2017. godini, broj opština u kojima nije podignuta optužnica je više nego udvostručen. U 22 opštine nije podignuta optužnica. Važno je priznati da ovo poboljšanje nije nužno predmet povećanja učinka. To je više podložno grešci, jer su opštine za 2016. godinu zbunile opciju izveštavanja “bez podataka” prijavljivanjem “nema optužnica”. Što se tiče 2017. godine, opštine su bolje razumele zahteve za izveštavanje i procedure, te su stoga preciznije prijavljivale podatke.

### 3.4.1. Pristup javnim informacijama

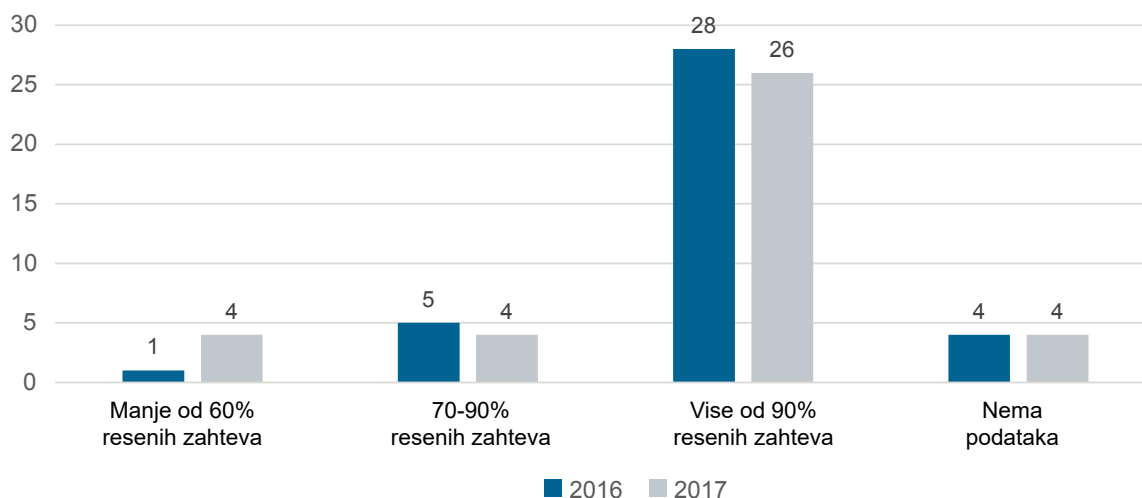
Podtema Pristup javnim informacijama predstavlja prikupljene podatke i analizu u pogledu nivoa odgovora opština na zahteve građana za pristup javnim informacijama. Pristup javnoj informaciji iznosi 10% vrednosti teme Transparentnost i integritet, dok ovaj specifični pokazatelj ima vrednost od 7% od ukupnih pokazatelja učinka.

#### 3.4.1.1. Odgovor na zahteve građana za pristup javnim dokumentima

Ovaj pokazatelj meri nivo odgovora opštine na zahteve građana za pristup javnim informacijama. Po zakonu, svaki građanin ima pravo pristupa javnim dokumentima, osim dokumenata koji sadrže zaštićene ili poverljive informacije.

Kako analiza podataka i poređenja ukazuju, apsolutna većina opština pokazala je dobre rezultate u oblasti transparentnosti, tako što je odgovorila ili se rešila zahteve građana za pristup javnim dokumentima. U 2016. godini 28 opština je obradila više od 90% zahteva građana za pristup javnim dokumentima. Samo u pet (5) opština rešeno je 70-90% zahteva, dok je samo u jednoj (1) opštini rešeno manje od 60% zahteva građana. Na grafikonu u daljem tekstu, nalazi analize podataka su predstavljeni u vizuelnom formatu, što takođe upućuje na poređenje sa podacima za 2017. godinu, u kom slučaju je opštinski učinak neznatno opao. U poređenju sa 2016. godinom, u 2017. godini 26 opština rešilo je preko 90% zahteva građana.

#### U kojoj meri su zahtevi građana rešeni od strane opštine u pogledu pristupa javnim dokumentima? (PI-24)



Grafikon 29. Ilustracija podataka PI-24: Pristup javnim dokumentima

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je smanjen sa 84,23% u 2016. na 77,69% u 2017. godini. U skladu sa nalazima podataka, slični nalazi su otkriveni u izveštaju MALS-a o funkcionisanju opština od januara do decembra 2016. godine<sup>105</sup>, sa malom razlikom u brojevima. Međutim, većina zahteva za javnu dokumentaciju se odnosi na dokumente koji se normalno objavljuju na opštinskim internet stranicama, kao što su dokumenti koji se odnose na opštinski budžet i izdatke, oglase za posao, odluke, opštinske planove, itd. Pored toga, izveštaj EK-a o zemlji 2018 ukazuje na napredak postignut u sprovođenju preporuka NKR-a i Ombudsmana za pristup javnim dokumentima. Međutim, u izveštaju je naglašena potreba za revizijom Zakona o pristupu javnim dokumentima u cilju rešavanja izazovnog i fragmentisanog sprovođenja.

<sup>105</sup> MALS. Izveštaj o funkcionisanju opština januar – decembar 2016, str.21

Rezultati indeksa transparentnosti opštinskog budžeta GAP Instituta pokazuju umereni nivo transparentnosti opštinskog budžeta. U izveštaju se ističe da više od polovine opština nije objavilo svoje budžetske izveštaje na svojim veb stranicama ili nije odgovorilo na zahtev GAP Instituta za pristup jednom ili više budžetskih dokumenata koje su dužni objaviti. U većini slučajeva, ove opštine nisu objavile ni jedan od kvartalnih finansijskih izveštaja, rezime izveštaja o budžetu za 2016. i, u ređim slučajevima, druge dokumente.<sup>106</sup>

---

**Prema GAP institutu,  
polovina opština nije objavila  
budžetske izveštaje**

---

Posebno, opštine nisu transparentne kada je u pitanju objavljivanje budžetskih izveštaja na veb stranicama. Prema GAP institutu, za 2017. godinu više od polovine opština nije objavilo svoje budžetske izveštaje na veb stranicama.<sup>107</sup> Tri opštine koje su postigle najveći procenat u indeksu transparentnosti budžeta su Istok, Prizren i Drenica.

Tri opštine koje su postigle najniži nivo su Novo Brdo, Parteš i Klokot.<sup>108</sup> One koje su dobile nula poena za neobjavljivanje dokumenta uključuju Leposavić, Zubin Potok, Severnu Mitrovicu i Zvečan. Po zakonu, od opština se zahteva da objave sledeće dokumente: plan budžeta i investicione planove, kvartalne izveštaje o troškovima, SOB, rezime izveštaja opštinskog budžeta za prethodnu godinu i izveštaj Nacionalne revizije.<sup>109</sup>

Nijedna opština koja je izveštavala o zahtevima za pristup javnim dokumentima nije ispunila zakonske uslove za pružanje odgovora na nivou od 100%. To može biti rezultat nedostatka kapaciteta odgovornih službenika.

Opština Dragaš je tokom 2017. godine nastavila sa jazom u imenovanju službenika za informacije, čime je postala jedna od nekoliko opština u kojima takvi službenici nisu imenovani<sup>110</sup>. Takođe, nedostatak međuinstitucionalne koordinacije, kao što je slučaj sa službenikom za informisanje i opštinskim direkcijama<sup>111</sup>, rezultirao je nedostatkom odgovora na sve zahteve za pristup javnim dokumentima. Opštine treba da obezbede transparentnost u objavljivanju dokumenata i opštinskih akata na opštinskoj internet stranici. Nemogućnost pružanja pristupa opštinskim dokumentima i odlukama ostaje tehničko pitanje i pitanje institucionalne koordinacije. Organizovanje obuka sa PIO i predsednicima skupština opština ostaje relevantno u razumevanju odgovornosti u pružanju odgovora na zahteve za pristup javnim dokumentima.

## 3.4.2. Integritet

Podtema Integriteta predstavlja prikupljene podatke i analize u pogledu nivoa integriteta opština. Podtema ima dva specifična pokazatelja: (i) SO razmatra nivo sprovođenja opštinskog plana integriteta, i (ii) postojanje optužnica protiv civilnih službenika. Plan integriteta iznosi 10% ukupne teme Transparentnost i integritet, dok specifični pokazatelji čine 7% ukupnih pokazatelja učinka.

### 3.4.2.1. Planovi integriteta

Ovaj pokazatelj meri stepen u kome opštine izveštavaju o sprovođenju plana integriteta u SO. Planovi integriteta se smatraju preventivnim instrumentima protiv korupcije. Godišnji izveštaj mora biti predstavljen SO-u jednom godišnje kao pregled napretka postignutog u sprovođenju plana integriteta. Prema definiciji ovog pokazatelja, od SO-a se očekuje da preispita i dovodi u pitanje učinak opštine za sprovođenje plana integriteta. Međutim, krajnja mera za ovaj pokazatelj je da li se o planovima integriteta raspravljalo na vreme ili ne.

---

106 GAP Institut. *Indeks transparentnosti opštinskog budžeta*. 2017, str. 2-3 i 8.

107 GAP Institut. *GAP Municipal Budget Transparency Index*. Decembar 2017, str. 2.

108 GAP Institut. *GAP Municipal Budget Transparency Index*. Decembar 2017, str. 9.

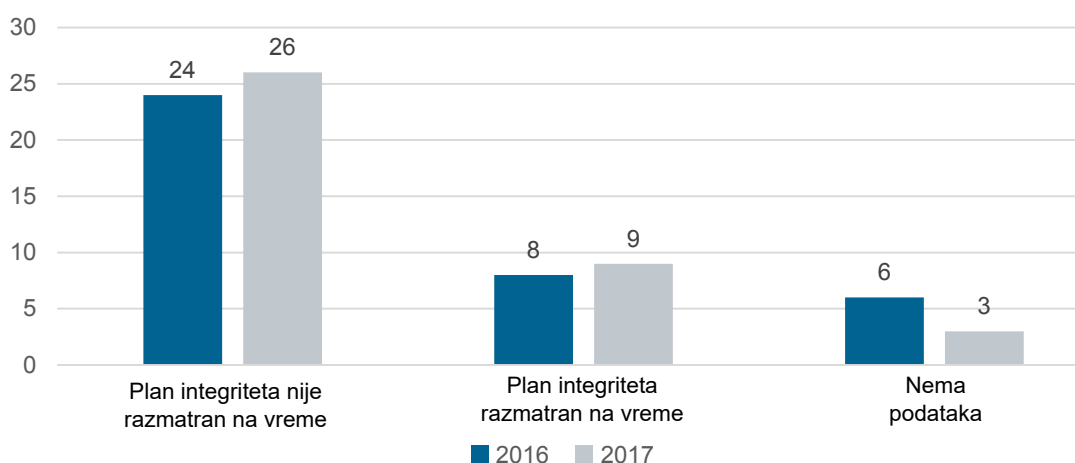
109 GAP Institut. *GAP Municipal Budget Transparency Index*. decembar 2017, str. 5.

110 Merenje opštinske transparentnosti 2017, KDI, februar 2018, str. 25, link: [http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/02/Transparometri-alb-all-small\\_fin.pdf](http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/02/Transparometri-alb-all-small_fin.pdf)

111 Komunikacija sa gđinom. Ymer Berisha – službenik za informisanje u opštini Prizren

Kako analiza podataka i poređenje ukazuje na to, većina opština nije na vreme izvestila SO o sprovođenju plana integriteta. U 2016. godini 24 (dvadeset četiri) opštine nisu prijavile na vreme. Samo osam (8) opština uspeo je na vreme predstaviti izveštaj. U međuvremenu, šest (6) opština nisu prijavile nikakve podatke za ovaj pokazatelj. Za vizualniju prezentaciju nalaza analize podataka, videti grafikon u daljem tekstu, koji pokazuje kako opštine u velikoj meri nisu uspele predstaviti izveštaje o planu integriteta na vreme SO. U poređenju sa 2016. godinom, opštinski učinak je neznatno smanjen u 2017. godini, u kojem slučaju u nešto više opština ili u 26 opština, plan integriteta nije razmatran na vreme. Ovo smanjenje učinka može biti rezultat izveštavanja dodatnih opština u 2017. godini.

### U koliko opština je godišnji izveštaj o sprovođenju “plana opštinskog integriteta” predstavljen u SO? (PI-26)



Grafikon 30. Ilustracija podataka PI-26: Plan integriteta predstavljen SO-u

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka je sličan između 2016. i 2017. (21.05% odnosno 25.66%). Kao što su izveštavali sekundarni izvori, opštine su sve češće bile u mogućnosti da izrađuju i usvajaju planove opštinskog integriteta, uz podršku projekta UNDP/SAEK. Međutim, manje od polovine opština nije usvojilo takve planove. To bi moglo objasniti zašto većina opština nije iste prijavila SO-u. Planiranje integriteta je nedavno nastalo i za sve opštine će trebati vremena da na kraju usvoje i izveštavaju o takvom sistemu.<sup>112</sup> UNDP / SAEK je bio ključni pristalica u ovom pravcu. Još uvek nije jasno da li će UNDP nastaviti da nastavlja sa ovom agendom da pomogne opštinama da izrade i usvoje planove integriteta kao sredstvo za sprečavanje korupcije u budućnosti.

Opštinsko rukovodstvo treba da obezbedi institucionalni integritet i obezbedi odgovarajuće mehanizme za rešavanje mogućih rizika od korupcije na lokalnom nivou. Razgovori sa opštinskim rukovodstvom o važnosti planova integriteta institucija trebali bi biti u fokusu daljeg angažmana.

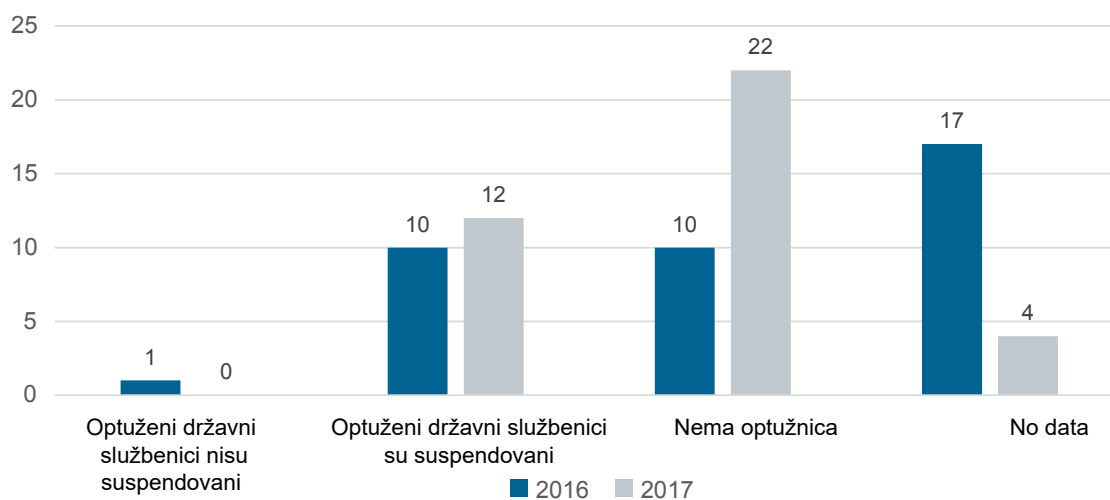
### 3.4.2.2. Optužnice i suspenzije

Ovaj pokazatelj meri institucionalni integritet opštine analizirajući (i) da li postoje optužnice protiv civilnih službenika za zloupotrebu javne funkcije, i (ii) da li su optuženi civilni službenici suspendovani. Kao što je ranije objašnjeno, skoro polovina opština je izvestila: “nema podataka” u 2016. Prema istraživanjima na terenu, ovaj pokazatelj ima visok stepen greške, jer su podaci mogli pogrešno da se prijave: “nema podataka” umesto da se prijavi “bez optužnica” kao što je bio slučaj u mnogim opštinama. Time bi se povećao broj opština koje nisu imale “optužnice”, čime se povećava ukupan nivo opštinskog učinka kao što je to bio slučaj sa 2017. godinom.

<sup>112</sup> Radionica. Tema: Objavlivanje Izveštaja o funkcionisanju opština (2017). Priština, Kosovo. 11. maj 2018.

Prema rezultatima analize podataka i poređenja, učinak opština se neznatno povećao, vjerovatno iz tehničke perspektive. Dok u 2016. 17 opština nije prijavilo nikakve podatke, u 2017. godini samo četiri (4) opštine nisu prijavile nikakve podatke! Za vizuelnu prezentaciju analize podataka i rezultata upoređivanja, videti grafikon u daljem tekstu. U ovom slučaju, čini se da je veliki broj opština u 2016. zbunio zahteve za izvještavanjem „bez podataka“ i „bez optužnica“. To bi mogao biti razlog zašto je došlo do velikog povećanja u opštinama - sa 10 na 22 opštine - izveštavanje da nema optužnica ili optužbi protiv korumpiranih opštinskih službenika.

### U koliko opština su optuženi civilni službenici suspendovani? (PI-27)



Grafikon 31. Ilustracija podataka PI-27: Suspendovani civilni službenici

Prema podacima GU, ponderisani prosek za ovaj pokazatelj učinka povećao se sa 26,32% u 2016. na 31,58% u 2017. Nažalost, za pokazatelje koji se odnose na integritet, nedostaju sekundarni podaci. Postoje izvori koji prikazuju određeni napredak ostvaren na Kosovu u borbi protiv korupcije, ali bez konkretnih primera ili podataka za optužene civilne službenike, ili čak opštine koje su usvojile mere protiv korupcije. Prema Agenciji za borbu protiv korupcije (ABPK), osnovan je pravni okvir za integritet u javnoj službi, ali ključni akteri za sprečavanje korupcije u javnom sektoru nisu koordinisani.<sup>113 114</sup>

*ABPK je sprovela istrage u 718 slučajeva navodne korupcije i prosledila je ove slučajeve pravosudnim organima. Međutim, kršenja koja se odnose na korupciju predstavljaju najmanji broj istraženih zločina, ali i krivična dela sa najmanjim brojem osuđujućih presuda.<sup>114</sup>*

Prema izveštaju EK, postoje mere i mehanizmi za sprečavanje korupcije i podsticanje integriteta u javnoj službi. Dobar početni napredak postignut je objavljivanjem godišnjeg izveštaja o disciplinskim merama protiv civilnih službenika u decembru 2017. godine. Ove mere preduzimaju ili administracija ili sud zbog kršenja etičkih i antikorupcijskih klauzula<sup>115</sup>. Izveštaj ukazuje na potrebu usvajanja zakonskih amandmana (kao dela krivičnog zakonodavstva) za suspenziju i razrešavanje javnih službenika, odnosno optuženih i osuđenih za korupciju. Postoji delimični pravni okvir za suspenziju civilnih službenika kao deo Zakona o civilnoj službi i kao deo revidiranog Zakona o javnim nabavkama.

113 Agencija za borbu protiv korupcije Kosova . *Godišnji izveštaj 2016*. mart 2017. str.7.

114 Agencija za borbu protiv korupcije Kosova. *Godišnji izveštaj 2016*. mart 2017. str.7.

115 Evropska komisija (EK). *Izveštaj o napretku Kosova za 2018*. april 2018, str. 20

## 4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ovaj izveštaj se zasniva na tri glavna izvora informacija: analiza podataka iz granta učinka za 2016. i 2017. godinu, pregled literature (npr. zakonodavstvo, strategije, izveštaj lokalnih i međunarodnih organizacija, itd.), i diskusija fokus grupa sa odabranim brojem opštinskih predstavnika. Sledeći glavni zaključci po određenoj temi su izvučeni za oblikovanje obuke, u svetlu rezultata istraživanja predstavljenih u IPP-u.

### 4.1. Minimalni uslovi

Minimalni uslovi se koriste u GU da bi se opštine kvalifikovale za grant. Tri minimalna uslova uključuju (i) potpisivanje ugovora o učešću u PG-u, (ii) opštini je izdato najmanje jasno ili nepromenjeno revizorsko mišljenje, i (iii) opština je potrošila najmanje 75% svog opštinskog budžeta za kapitalne investicije.

Sve opštine, osim jedne, potpisale su sporazum o učešću. Sve u svemu, došlo je do smanjenja minimalnih uslova u pogledu kvaliteta, što znači da je manje opština kvalifikovano u 2017. u odnosu na 2016. godinu.

Dok je više opština dobilo jasno revizorsko mišljenje za 2017. godinu, manje njih je dobilo nepromenjeno mišljenje sa naglaskom na materiju! To se uglavnom odnosi na pogrešne prikaze u godišnjim finansijskim izveštajima. Ostala zabrinjavajuća pitanja, koja ne utiču nužno na revizorsko mišljenje, uključuju nepotpun registar imovine u sistemu slobodnog bilansa ili e-pasuria, ulazak u obaveze bez posvećenosti, angažovanje zaposlenih bez ugovora o radu, itd..

Slično tome, manje opština je potrošilo preko 75% svog budžeta kapitalnih investicija tokom 2017. godine. Glavni identifikovani izazovi se odnose na planiranje i izvršenje budžeta, nabavku kao i upravljanje ugovorima.

Ti izazovi zahtevaju ne samo povećane kapacitete civilnih službenika, već i sistematske intervencije, političku svest i volju za poboljšanjem sistema!

### 4.2. Lokalno demokratsko upravljanje

GU definiše lokalnu demokratsku upravu procenjujući ulogu SO kao nadzornog tela. Konkretnije, on meri (i) ulogu SO kao nadzornog tijela, (ii) učešće građana i konsultacije i (iii) inkluzivnost.

Većina opština je pokazala dobre ili korektne rezultate u vezi sa ulogom SO u odobravanju i razmatranju budžeta u skladu sa tim i da gradonačelnik prisustvuje njegovim sastancima. Međutim, učinak nije tako dobar kada je reč o raspravi o preporukama revizije ili izveštaju o SUU-u.

Važno je napomenuti da je oko 70% članova SO novoizabrano u postojećem sazivu. Oni su različitog profesionalnog profila i profila i ne moraju nužno imati sve kapacitete koji su potrebni da bi ispunili ulogu kao predstavnici građana. Na primer, rukovanje i čitanje finansijskih i/ili revizorskih izveštaja, razumevanje i izvršavanje uloge člana skupštine u procesu planiranja budžeta, usklađivanja budžeta sa sektorskim strategijama, uloge i važnosti članova u rešavanju zahteva građana, itd., stoga su to pitanja koja zahtevaju izgradnju kapaciteta. Mnogi nalazi istraživanja na terenu zahtevaju da se obuka fokusira na ove oblasti pomažući članovima SO da razumeju svoju ulogu i odgovornost u artikulisanju interesa građana i suprotstavljenih politika koje sponzorise opštinski izvršni organ, što je štetno za opšti interes.

Objavljivanje javnih sastanaka i konsultacija sa javnošću za opštinske akte su na nivou poštenog učinka, ali postoji i mnogo prostora za poboljšanje.

Izveštaji o SUU ne razmatraju se od strane SO većine opština. Slično tome, izveštaji o eksternoj reviziji ne razmatraju se u većini SO. Nalazi pokazuju da ne postoje odgovarajući mehanizmi za praćenje koji bi to

osigurali. Ovo je izazov za oba izveštaja, jer oni pružaju opštu sliku o učinku opštine tokom godine. SO treba da ima veću ulogu u svojoj funkciji nadzora kako bi se osiguralo da opština dobro upravlja svojim procesima upravljanja, upravlja relevantnim lokalnim politikama i pruža usluge građanima.

Većina opština je takođe pokazala loše rezultate u oblasti žena koje su na političkim funkcijama i na javnim sastancima! U većini slučajeva žene su i dalje isključene iz procesa donošenja odluka i donošenja politika. Broj opštinskih direkcija koje vode žene u odnosu na muškarce čini se alarmantnim. Ova oblast je među najslabijim opštinskim rezultatima! Podaci ukazuju da je izazov za političke subjekte da promovišu i daju zasluženi prostor ženama u okviru članstva političkih subjekata koji su dobili mandat da upravljaju odgovarajućim opštinama.

Kao što se može zaključiti, postoje dva seta razlika u učinku: neki pokazatelji su vrlo tehnički i lako se postižu, dok su neki drugi teži jer se odnose na promene ponašanja. Neki od identifikovanih nedostataka mogu se rešiti putem obuke, dok su neki drugi predmet političke podrške i političkih intervencija. Problemi kao što su žene na političkim pozicijama mogu zahtevati obuku, ali veća politička svest i volja su od najveće važnosti. Projektna intervencija putem komunikacije bile bi delotvorno sredstvo za uveravanje opština da promene kurs. Isto tako, komunikacija bi takođe mogla da inspiriše opštine da osiguraju veće prisustvo žena na javnim sastancima.

Obuka treba da se fokusira na jačanje provera i ravnoteže i odgovornosti između izvršne i zakonodavne lokalne vlasti. Identifikovana su tri prioritetna područja: (i) učešće i zastupljenost žena u donošenju odluka, (ii) izveštavanje izvršne vlasti o zakonodavstvu o finansijskim pitanjima, revizija i SUU, i (iii) objavljivanje i održavanje javnih sastanaka sa uključivanjem građana. U ovom procesu, važno je uključiti i druge opštinske službenike, kao što su službenici za informacije, pravni službenici, relevantni opštinski direktori, koordinatori SUU-a, ali i seoska / mesna veća, lokalni predstavnici političkih subjekata i organizacija civilnog društva ako je potrebno.

Osim gore pomenutih nedostataka u pokazateljima učinka, opštine bi trebalo da budu podržane razvojem kapaciteta za izveštavanje podataka u SUU. Odgovorne opštinske službenike treba podržati kako bi bolje razumeli i primenili zahteve i procedure izveštavanja, tako da su prijavljeni podaci pravovremeni i tačniji.

### 4.3. Opštinsko upravljanje

GU definiše opštinsko upravljanje prema pokazateljima učinka koji mere (i) upravljanje ljudskim resursima, (ii) finansijsko upravljanje i kontrolu, i (iii) pružanje usluga. Kao što je navedeno u analizi podataka, opštinski rezultati ne zadovoljavaju finansijsko upravljanje i reviziju, dok je učinak u upravljanju ljudskim resursima i pružanju usluga relativno bolji. Kao što je slučaj sa temom lokalnog demokratskog upravljanja, neke od identifikovanih nedostataka mogu se rešiti putem obuke, dok su neki problemi podložni političkoj podršci i političkim intervencijama.

Ukupni opštinski učinak za pokazatelje ljudskih resursa je ispod umerenog. Imajući u vidu činjenicu da su pokazatelji uglavnom kvantitativni i da priznaju mnoge izazove u ovim oblastima, podrška izgradnji kapaciteta je izuzetno važna.

Postoje umereni učinci kada je u pitanju obrada slobodnih radnih mesta kroz HRMIS i sprovođenje procene rada civilnih službenika. Ipak, procene rada se provode sa opštim nedostatkom pre-planiranja, a rezultati procene se ne prate određenim akcionim planovima za dobre i lošije radnike. Strateški ciljevi opština nisu uvek kaskadni u odnosu na nivo direkcije i specifične ciljeve/pokazatelje za civilne službenike. Osim obuke, koristan bi bio i robustniji okvir za procenu rada.

Upotreba ugovora o posebnim uslugama je među najnižim pokazateljima učinka. Takvi ugovori se ne koriste uz odgovarajuću analizu ili planiranje, često prelaze rokove ili ne prate pravno obavezujuće postupke. Izgleda da postoji potreba za sekundarnim zakonodavstvom/procedurama koje regulišu oblast posebnih ugovora o

uslugama, kao i uspostavljanje sistema praćenja i izveštavanja u tom pogledu. Loši rezultati su takođe deo izveštaja o ljudskim resursima koji su deo dnevnog reda i razmatrani sednicama SO. Pomaganje opštinama da predstave i raspravljaju o izveštaju o ljudskim resursima na SO-u bi odgovaralo obuci kao drugom načinu jačanja odgovornosti između izvršne i zakonodavne vlasti.

Kada je reč o finansijskom upravljanju, izvršenje plaćanja u roku i sprovođenje planova nabavki su relativno dobrih rezultata. Glavni izazov sa kojim se opštine suočavaju u javnim nabavkama je nedostatak ljudskih kapaciteta za pravilno planiranje, sprovođenje i upravljanje ugovorima, što rezultira neefikasnošću, kašnjenjem i niskim izvršenjem budžeta uglavnom za kapitalne troškove i robu i usluge.

Porez na imovinu i sprovođenje preporuka NKR-a su oblasti koje zahtevaju značajno poboljšanje. Većina opština je pokazala slab učinak u oblasti sprovođenja preporuka NKR-a, što ga čini jednim od najnižih pokazatelja učinka. Opštine nisu uspostavile formalne procese ili sisteme za praćenje, procenu i izveštavanje o napretku u pogledu sprovođenja preporuka NKR-a, ostavljajući veliki broj preporuka u glavnim oblastima nesprovedenim. Uzimajući u obzir složenost problema, osim obuke, to može zahtevati poboljšanje procedura i povećanu političku svest. U pogledu poreza na imovinu, ponovo se ispituje veoma nizak nivo nekretnina i naplata manje od polovine poreza na imovinu! Ovo ukazuje na to da opštine imaju izuzetno slab učinak u smislu lokalne fiskalne autonomije i da se u velikoj meri oslanjaju na transfere od centralne vlade. Opštine navode nedostatak ljudskih kapaciteta kao glavni razlog zbog kojeg ne uspevaju obaviti godišnji proces ponovnog merenja. Novi zakon o porezu na nepokretnu imovinu smanjio je ponovno merenje imovine na 20%, što bi moglo olakšati proces. Iako se naplata poreza na imovinu suočava sa lošim planiranjem, čini se da su izazovi više političke prirode, pa bi obuka imala ograničenu efikasnost.

Učinak opština je dobar u sprovođenju ugovora, tj. imenovanje menadžera projekata za upravljanje javnim ugovorima (usluge, radovi i snabdevanje) i odobravanje rezultata pre izvršenja plaćanja. Slično tome, zahtevi građana su razmotreni u određenim rokovima.

U zaključku, obuka bi trebala biti prioritetna za sprovođenje preporuka NKR-a, kao i za posebne ugovore o uslugama. Druge oblasti bi trebale slediti u kombinaciji sa potrebnim intervencijama politike, ako i gde je to moguće. Podrazumeva se da se opštinama pružaju kontinuirana komunikacija i potrebna objašnjenja za poboljšanje učinka. USAID / TEAM projekat podržava opštine obukama u brojnim temama i DEMOS će koordinisati svoju intervenciju kako bi se izbeglo preklapanje.

## 4.4. Transparentnost i integritet

PG definiše transparentnost i integritet u skladu sa pokazateljima učinka koji procenjuju (i) odgovor opštine na javne zahteve za pristup javnim dokumentima, i (ii) opštinski integritet.

Opštine imaju relativno dobre rezultate u odgovoru na zahteve građana za pristup javnim dokumentima. Treba napomenuti da se ovo odnosi samo na zahteve koji su registrovani u opštinskim sistemima i da je mnogo dokumenata trebalo da bude objavljeno na opštinskim internet stranicama.

Većina opština nije izveštavala SO o sprovođenju planova integriteta. U stvari, značajan broj opština uopšte nema plan integriteta. To može zahtevati zakonske promene tako što će to biti zakonski zahtev, ovo je trenutno u procesu za dobijanje podrške UNDP/SAEK projekta. U pogledu suspenzije optuženih civilnih službenika zbog zloupotrebe javne funkcije, granica greške je visoka zbog mogućih grešaka u izveštavanju podataka. Poboljšanja ovog pokazatelja mogu zahtevati povećanu političku volju i svest koja bi se mogla rešiti kroz efikasnu komunikacionu kampanju.

U zaključku, tema transparentnosti i integriteta zahteva poboljšanja u planiranju integriteta i objavljivanje osnovnih javnih dokumenata za javni pristup bez stvaranja opterećenja za građane da traže iste. Uopšteno, ova tema zahteva strukturisanu i kontinuiranu komunikaciju sa opštinama u odnosu na obuke.

## 5. ANEKS 1

Sadržaj ovog aneksa je dizajniran da služi kao mapiranje rezultata po odgovarajućem pokazatelju kako bi se vizualno odražavao učinak opštine. Evaluacija pokazatelja je sprovedena samo za rezultate iz 2017. godine, s obzirom da su neki od pokazatelja bili relativno novi i primenjivi samo za 2017. godinu.

Evaluacija zelenom, crvenom i žutom bojom zasniva se na ukupnom ponderisanom proseku pokazatelja i interpretacijama stručnjaka za određenu oblast u slučajevima kada je na ponderisane proseke uticao jedan ili drugi faktor.

	Tema/oblast pokazatelja	2017
<b>Demokratsko upravljanje</b>		
<b>I</b>	<b>Uloga skupštine opštine kao nadzornog tela</b>	
1	Skupština opštine usvaja godišnji budžet na vreme	●
2	Skupština opštine redovno raspravlja o troškovima u odnosu na budžetske izveštaje	●
3	Diskusije o izveštaju o učinku opštine od strane skupštine opštine	●
4	Prisustvo gradonačelnika na sastancima skupštine opštine	●
5	Skupština opštine razmatra nalaze internih i eksternih revizorskih izveštaja	●
<b>II</b>	<b>Učešće građana i konsultacije</b>	
6	Zakonski propisani javni sastanci opštine sa građanima su pravovremeno najavljeni	●
7	Javne konsultacije o opštinskim aktima pre usvajanja od strane skupštine opštine	●
<b>III</b>	<b>Inkluzivnost</b>	
8	Učešće žena na javnim sastancima opštine sa građanima	●
9	Žene na političkim položajima u opštini	●
10	Usklađenost opštine sa upotrebom zvaničnih lokalnih jezika	/
<b>Opštinsko upravljanje</b>		
<b>IV</b>	<b>Upravljanje ljudskim resursima</b>	
11	Procene rada osoblja se vrše jednom godišnje i u skladu sa zakonskim zahtevima	●
12	Slobodna radna mesta za civilne službenike obrađuju se kroz informacijski sistem ljudskih resursa	●
13	Skupština opštine razmatra godišnji izveštaj o ljudskim resursima	●
14	Ugovori o posebnim uslugama su u skladu sa pravnim okvirom	●
<b>VI</b>	<b>Finansijsko upravljanje i revizija</b>	
15	Fakture se plaćaju u zakonskom roku od 30 dana	●
16	Sprovođenje godišnjeg plana nabavki	●

17	Registar poreza na imovinu se redovno ažurira	●
18	Naplata godišnjeg poreza na imovinu (bez duga, kazni, kamata i dr .)	●
19	Sprovedene preporuke visokog i srednjeg prioriteta od strane NKR-a	●
<b>VI</b>	<b>Pružanje usluga</b>	
20	Odgovor opštine na zahteve i žalbe	●
21	Menadžeri projekata su imenovani da prate sprovođenje ugovora	●
22	Opštinska izvršna vlast potvrđuje zadovoljavajuće izvršenje ugovora	●
<b>Transparentnost i integritet</b>		
<b>VII</b>	<b>Pristup informacijama</b>	
23	Opštinski vebisajt je ažuriran po zakonskim zahtevima	/
24	Odgovor na zahteve građana za pristup javnim dokumentima	●
25	Objavljivanje akata koje su odobrile skupština opštine i gradonačelnik	/
<b>VIII</b>	<b>Integritet</b>	
26	Skupština opštine razmatra godišnji izveštaj o sprovođenju plana integriteta	●
27	Suspenzija civilnih službenika koji su optuženi za zloupotrebu službenog položaja	●

Tabela 4. Vizualizacija procene učinka po pokazatelju za 2017. godinu

## 6. ANEKS 2

Sadržaj ovog aneksa je prilagođen tako da ilustruje preporuke u perspektivi zumiranja kako bi se mapirala potrebna intervencija po određenom pokazatelju.

Na osnovu otkrivenih nalaza vrši se procena da bi se utvrdilo da li će intervencije biti osmišljene i sprovedene u pogledu izgradnje kapaciteta, promene politike ili političke volje i svesti.

U nastavku, sadržaj table se sastoji od specifičnog pokazatelja po polju, dok simbol „x“ označava tip predložene intervencije.

<b>DEMOKRATSKO UPRAVLJANJE</b>	<b>Izgradnja kapaciteta</b>	<b>Intervencija politike</b>	<b>Politička volja, svest</b>
<b>Uloga SO-a kao nadzornog tela</b>			
SO usvaja budžet na vreme	x		x
SO redovno raspravlja o troškovima budžeta u odnosu na budžetske izveštaje	x		
Diskusija o izveštaju učinka opštine od strane SO-a	x		x
Prisustvo gradonačelnika na sastancima SO-a	x		x
SO razmatra nalaze internih i eksternih revizorskih izveštaja	x		x
<b>Učešće građana i konsultacije</b>			
Zakonski propisani javni sastanci opštine sa građanima su pravovremeno najavljeni	x		
Javne konsultacije o opštinskim aktima pre usvajanja od strane skupštine opštine	x		x
<b>Inkluzivnost</b>			
Učešće žena na javnim sastancima opštine sa građanima	x	x	x
Žene na političkim položajima u opštini			x
<b>OPŠTINSKO UPRAVLJANJE</b>			
<b>Upravljanje ljudskim resursima</b>			
Procene rada osoblja se vrše jednom godišnje i u skladu sa zakonskim zahtevima	x	x	x
Slobodna radna mesta za civilne službenike obrađuju se putem informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima	x		
Skupština opštine razmatra godišnji izveštaj o ljudskim resursima	x		x
Ugovori o posebnim uslugama su u skladu sa pravnim okvirom	x	x	x

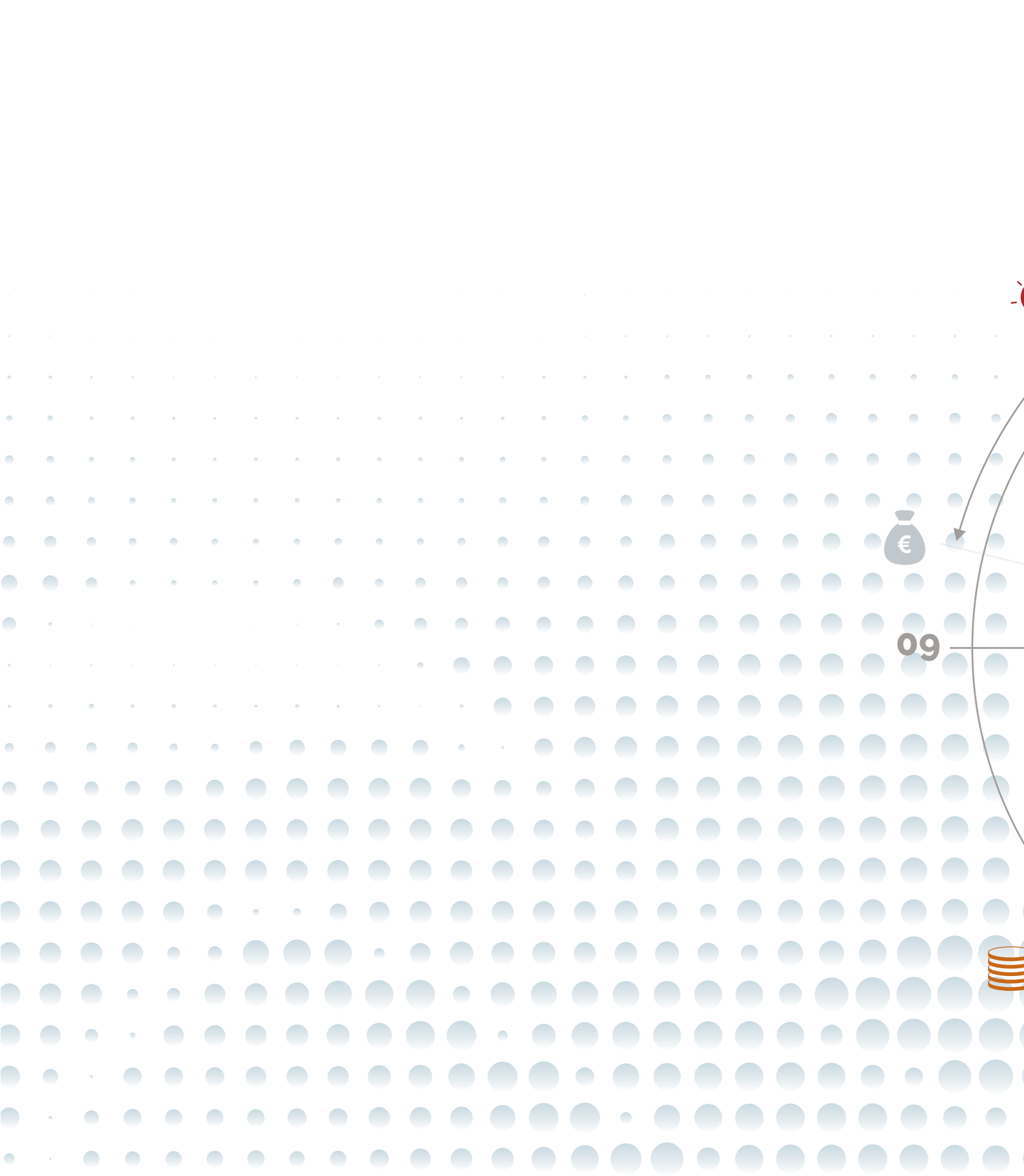
<b>Finansijsko upravljanje i revizija</b>			
Fakture se plaćaju u zakonskom roku od 30 dana	n/a		
Sprovođenje godišnjeg plana nabavki	x		
Registar poreza na imovinu se redovno ažurira	x		x
Naplata godišnjeg poreza na imovinu (bez duga, kazni, kamata i dr.)	x		x
Sprovedene preporuke visokog i srednjeg prioriteta od strane NKR-a	x	x	x
<b>Pružanje usluga</b>			
Odgovor opštine na zahteve i žalbe	x		x
Menadžeri projekata su imenovani da prate sprovođenje ugovora	x		
Opštinska izvršna vlast potvrđuje zadovoljavajuće izvršenje ugovora	n/a		
<b>TRANSPARENTNOST I INTEGRITET</b>			
<b>Pristup informacijama</b>			
Odgovor na zahteve građana za pristup javnim dokumentima	x		x
<b>Integritet</b>			
Skupština opštine razmatra godišnji izveštaj o sprovođenju plana integriteta	x	x	x
Suspenzija civilnih službenika koji su optuženi za zloupotrebu službenog položaja			x

(Footnotes)

1 Fokus grupa/Radionica. Tema: nadzor i učešće. Priština, Kosovo. Maj 17, 2018.

2 Agencija za borbu protiv korupcije Kosova. Godišnji izveštaj 2016. mart 2017. str.7.

IZVEŠTAJ O  
PROCENI POTREBA  
(IPP)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



Sweden  
Sverige



**HELVETAS**  
KOSOVO