



**IZVEŠTAJ
O PROCENI POTREBA (IPP)
O PODIZANJU OPŠTINSKIH
KAPACITETA**

IZVEŠTAJ O PROCENI POTREBA (IPP) O PODIZANJU OPŠTINSKIH KAPACITETA

Ovaj izveštaj procenjuje opštinski učinak za 2018. godinu

Maj, 2020

Sadržaj

I IZVRŠNI REZIME	7
1. UVOD	9
2. METODOLOGIJA	10
2.1. Analiza podataka	10
2.2. Pregled literature	10
2.3. Aktivnosti na terenu	11
3. GLAVNI NALAZI	12
3.1. Minimalni uslovi	13
3.2. Lokalna demokratska vladavina	18
3.3. Opštinsko upravljanje	34
3.4. Pružanje usluga	47
4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	53
4.1. Minimalni uslovi	53
4.2. Demokratska lokalna samouprava	54
4.3. Opštinsko upravljanje	55
4.4. Pružanje usluga.....	56
PRILOG 1:	57

Lista slika

Slika 1.	Uzorak Sistema „semafora“	10
Slika 2.	Br. opština koje se kvalifikovale i koje nisu kvalifikovane za grant	13
Slika 3.	Br. opština i mišljenja revizora	14
Slika 4.	Postotak potrošnje budžeta za kapitalne investicije u 14 opština	16
Slika 5.	Br. opština u vezi sa potrošnjom budžeta za kapitalne investicije	16
Slika 6.	Sistem „semafora“ u oblasti lokalne demokratske vladavine	20
Slika 7.	Br. opština koje su (nisu) raspravljale o tromesečnim izveštajima o budžetu	21
Slika 8.	Br. opština koje su (nisu) raspravljale o izveštaju učinka u SO.	23
Slika 9.	Br. opština koje su (nisu) raspravljale o izveštaju spoljnog i unutrašnjeg revizora u SO.....	24
Slika 10.	Br. opština gde je predsednik opštine učestvovao na sednicama SO	26
Slika 11.	Br. opština sa učešćem gradonačelnika na sastancima SO za prethodne godine	26
Slika 12.	Br. opština i procenat učešća žena na javnim sastancima	28
Slika 13.	Br. opština i procenat učešća žena na javnim skupovima za prethodne godine	29
Slika 14.	Br. opština koje su (nisu) konsultovale javnost o lokalnim aktima i politikama	30
Slika 15.	Br. opština koje su (nisu) konsultovale javnost o lokalnim aktima i politikama	30
Slika 16.	Br. opština koje su (nisu) ažurirale veb stranice u skladu sa zakonskim zahtevima	33
Slika 17.	Br. opština koje su (nisu) diskutirale plan integriteta u SO	34
Slika 18.	Sistem „semafora“ o pokazateljima opštinskog upravljanja	35

Slika 19.	Br.opština koje su (nisu) ažurirale registar poreza na imovinu	36
Slika 20.	Br. opština koje su (nisu) prikupljale poreze na imovinu bez dugova, kamatama i novčanim kaznama	37
Slika 21.	Br. opština koje su (nisu) tretirale preporuke NKR-a	39
Slika 22.	Br. opština koje su (nisu) sprovele plan nabavke	42
Slika 23.	Br. opština koje su (nisu) otvorila radna mesta prema ISULjR-u	45
Slika 24.	Br. opština koje su (nisu) imenovala žene na političkim položajima	46
Slika 25.	Sistem „semafora” za pružanje usluga	48
Slika 26.	Br. opština koje su (nisu) u zakonskim rokovima razmotrile administrativne zahteve.....	49
Slika 27.	Br. opština koje su (nisu) uključile opštinsku teritoriju u regulacione planove ..	50
Slika 28.	Br. opština koje su (nisu) pokrile naselja lokalnim javnim prevozom ..	51
Slika 29.	Br. opština koje su (nisu) sprovele lokalni akcioni plan za životnu sredinu	52

LISTA SKRAĆENICA

AKK	Asocijacioni kosovskih opština
TP	Tehnička pomoć
EU	Evropska unija
BIRN	Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo
LJR	Ljudski resursi
D+	Demokratija Plus
D4D	Demokratija za razvoj
DACS	Departman za administraciju civilne službe
DEMOS	Decentralizacija i podrška opštinama
GIZ	Nemačko društvo za međunarodnu saradnju
GOU	Grant opštinskog učinka
GOU	Grant opštinskog učinka
KIJU	Kosovski institut za javnu upravu
SOR	Srednjoročni okvir rashoda
EK	Evropska komisija
SO	Skupština opštine
OPF	Odbor za politiku i finansije
RKJN	Regulatorna komisija za javne nabavke
MJU	Ministarstvo javne uprave
MLS	Ministarstvo administracije lokalne samouprave
MONT	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MF	Ministarstvo za finansije
MKOS	Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MMPH	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja
MIT	Ministarstvo infrastrukture i transporta
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OEBS	Organizacija za saradnju i bezbednost u Evropi
TRN	Telo za razmatranje nabavki
PO	Program obuke
GFI	Godišnji finansijski izveštaji
CUG	Centar za uslugu sa građanima
IPPU	Izveštaj za procenu potreba učinka
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
ISULJR	Informacioni sistem upravljanja ljudskim resursima
SUOU	Sistem za upravljanje opštinskog učinka
PU	Pokazatelj učinka
AU	Administrativno uputstvo
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
NKR	Nacionalna kancelarija za reviziju

I IZVRŠNI REZIME

Projekat DEMOS podržava opštine putem granta za učinak, a što je bolji učinak, veći je iznos granta. Opštinski učinak se procenjuje korišćenjem pokazatelja koji su kao izvor podataka u Sistemu za upravljanje opštinskog učinka (SUOU) Ministarstva administracije i lokalne samouprave i izveštaja Nacionalne kancelarije za reviziju „Analiza - pokazatelji učinka za lokalni nivo upravljanja, 2018“. Oba ova izveštaja pružaju podatke o opštinskom učinku za 2018. godinu.

Cilj Granta opštinskog učinka (GOU) je davanje granta opštinama koji će ih podstaći da dodatno poboljšaju svoj učinak u određenim temama: demokratsko upravljanje, upravljanje opštinom, transparentnost i integritet. Grant opštinskog učinka podstiče opštine na dva načina: prvo, podstiče opštine da ispunjavaju minimalne zakonske kriterijume (osnovne kriterijume), i drugo, podstiče poboljšanje „stvarnog“ učinka koji prevazilazi „obavezno“ usklađivanje zakona.

Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MLS) je radilo više od 10 godina na razvoju i unapređenju Sistema za upravljanje opštinskog učinka (SUOU) i dodelio je podsticajna sredstva za nagrađivanje opština sa najboljim učinkom prema pokazateljima SUOU. Sa druge strane, u 2018. godini, MLS i Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) kroz projekat DEMOS su uspostavili i zajednički finansirali GOU za opštine kojima upravlja MLS.

Kako ne bismo stvorili zabunu kod opština, MLS je donelo odluku da podsticajna sredstva i GOU spoje u jednu šemu pošto obe šeme koriste SUOU kao izvor podataka. Stoga su tokom 2019. godine MLS i SDC kroz projekat DEMOS razmatrale SUOU i spojili šeme grantova stvarajući jedinstveni grant namenjen poboljšanju učinka opština u određenim oblastima. Na ovaj način, na kraju 2019. godine ostvarena je procena opštinskog učinka za grant u 2018. godini za grant 2020. godine.

U ovom izveštaju se vrši analiza procene potreba na osnovu merenja opštinskog učinka za 2018. godinu kako bi se identifikovale potrebe za podizanje kapaciteta opštinskih službenika i za radi izrade programa obuka. GOU je ključna tačka projekta DEMOS, a svrha granta je podsticanje opština da dalje poboljšavaju svoj učinak u sledećim oblastima: (I) lokalna demokratska samouprava, (II) opštinsko upravljanje i (III) pružanje usluga. Štaviše, grant treba da podstiče opštine na dva načina: prvo, podsticanjem poštovanja opštinskih propisa sa minimalnim zakonskim standardima (osnovnim standardima) i drugo, treba podstaći „stvarne“ učinke koji prevazilazi poštovanje zakonskih (‘obaveznih’) propisa.

Nakon procene učinka, projekat izrađuje program obuke za povećanje kapaciteta i nadležnosti u vezi sa radom opštinskih službenika za područja u kojima su opštine imali loš učinak a koje se smatraju važnim prema opštinskom grantu svake kalendarske godine. Obuke imaju za cilj da poboljšaju kapacitete i nadležnosti u vezi sa sposobnostima, znanjem i ponašanjem koji su „kritični“ za uspešan učinak zaposlenih i/ili predstavnika opština [npr. opštinski civilni službenici, opštinski direktori i članovi skupštine opštine]. Međutim, ovaj izveštaj takođe obuhvata analizu politika, komuniciranja i drugih intervencija potrebnih da se pomognu opštine da steknu konkurentsku prednost u grantu i postignu bolji opštinski učinak.

Program obuke je prvobitno izrađen na osnovu sveobuhvatne analize potreba opštinskog učinka prikazanog u ovom izveštaju, koja identifikuje prioritetne potrebe kojima će se projekat rešavati putem tehničke pomoći i drugih potrebnih sredstava, poput istraživanja i podrške politici. Ovaj pristup je direktno povezan sa glavnim rezultatima projekta DEMOS koji su: (i) poboljšanje opštinskog učinka u oblasti opštinske vladavine i upravljanja i (ii) reforma okvira politike koja je čini „povoljnijom“ za lokalnu decentralizovanu samoupravu. Na ovaj način, program obuke u sebi uključuje dve dimenzije: prva dimenzija je povezana sa temama pokazatelja granta učinka i pokušava objasniti šta se može poboljšati obukom, dok druga dimenzija prevazilazi potrebe obuke identifikovanjem drugih intervencija neophodne za organizacione promene i promene u „ponašanju“.

U kontekstu programa obuke, ovaj izveštaj je identifikovao ključna/ prioriteta područja zasnovana na sveobuhvatnoj analizi za 2018. godinu, zasnovanoj i na analizi sekundarnih podataka i istraživanjima na terenu. Za analizu podataka kao primarni izvor merenja korišćen je broj opština kao i ponderisani prosek pokazatelja učinka. Sekundarni izvori i istraživanja na terenu pomogli su u potvrđivanju i tumačenju primarnih podataka za utvrđivanje prioriteta. Shodno tome, obuka će se usredsrediti uglavnom na povećanje kapaciteta opštinskih službenika o određenim pitanjima koja se odnose na različite pokazatelje učinka.

Kao što je navedeno u dokumentu projekta, DEMOS neće pružati obuku u oblastima i opštinama gde druge institucije i organizacije pružaju podršku za podizanje kapaciteta.¹ To se odnosi na Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MLS), Kosovski institut za javnu upravu (KIJU), Nacionalnu kancelariju za reviziju (NKR), Asocijaciju kosovskih opština (AKO) i mnoge međunarodne organizacije, uključujući USAID, EU, GIZ, OEBS i UNDP. U tim slučajevima kada se ponavlja obuka, DEMOS se može usredsrediti na istraživanje i podršku politici na primer, promena određene politike ili zakona može podrazumeti dodatne aktivnosti obuke za opštine, posebno za postupke za sprovođenje izmenjenih zakonskih odredbi.

Izveštaj o identifikaciji potreba za povećanjem opštinskih kapaciteta ima za cilj da projekat DEMOS-a dalje pripremi plan obuke za 2020. godinu i isti plan bude raspravlján sa zainteresovanim stranama, kao što su: MLS, AKO, KIJU, itd. Za određene pokazatelje učinka, gde podrška u obuci i politikama ne sklapaju se sa opštim ciljem poboljšanja opštinskog učinka, koristiće se druga potrebna sredstva, kao što je podrška kroz različitim oblika komunikacije. Na primer, učešće žena – kako na javnim sastancima tako i u obavljanju političkih funkcija - jedan je od pokazatelja slabog učinka! Pomoć opštinama da obezbede veće uključivanje žena kako u izradi politika tako i u odlučivanju ne može se nužno postići samo obukom ili čak promenom politika, jer je rodna nejednakost proizvod istorijskih, kulturnih i društvenih normi. S obzirom na to da su politike i zakoni na Kosovu uglavnom rodno osetljivi, DEMOS može usmeriti svoje napore na izradu efikasnog programa komunikacije ili zagovaranja za promociju uključivanja žena.

Duž sadržaja dokumenta će se izvoditi zaključci za odgovarajuću temu i pod-temu. Posljednji deo ovog izveštaja sastoji se od preporuka i intervencija predloženih za rešavanje glavnih nalaza. Preporuke su zamišljene da odgovore na pronađena pitanja. Međutim, na sprovođenje plana obuka uticaće odvijanja u situaciji oko COVID-19.

¹ Dokument projekta. Decentralizacija i podrška opštinama – Faza II. januar 2018., str. 21-22.

1. UVOD

Ovaj izveštaj daje pregled potreba opštinskog učinka kao deo Programa obuke (PO) zasnovanog na (i) analizi pokazatelja na osnovu učinka, (ii) pregledu literature i (iii) istraživanju na terenu i (iv) preporuka ili zahteva sa radionica koje organizuje projekat za procenu potreba sa opštinama i od (v) izveštaja stručnjaka sa obuka održanih tokom 2019. godine.

Glavni izvori informacija za izradu ovog Izveštaja o proceni potreba za učinak (IPP) uključuju podaci u GOU. Temeljit pregled literature bio je posebno koristan u tumačenju podataka GOU-a i postavljanju prioriteta za izradu PO-a. Kao deo pregleda literature, konsultovani su različiti izvori, počev od Dokumenta o projektu „Decentralizacija i podrška opštinama - faza II“ i podataka i informacije koje su objavile vlada kao i međunarodne i domaće organizacije na Kosovu.

Koristeći ovaj izveštaj, projekat ima za cilj da identifikuje opšte potrebe opština i proceni potencijal za promene, pretpostavljajući da postoji osnovno pitanje ukoliko opštinama je potrebna stalna tehnička pomoć ili ne. Sa gledišta projekta ili „teorije promene“, opštine treba da poboljšaju svoje kapacitete vladanja i upravljanja kako bi poboljšale kvalitet usluga tako da su građani zadovoljni opštinskim uslugama. Tehnička pomoć (TP) za podizanje kapaciteta opštinskih službenika određuje se na osnovu niza broja kriterijuma kao u nastavku: (i) ukoliko su problemi utvrđeni za pokazatelje tehnički, a ne politički, (ii) ukoliko će drugo sredstvo ili sistematska promena biti efikasnija, (iii) ukoliko se obuke održavaju u okviru drugih projekata, (iv) težina pokazatelja učinka i na kraju (v) učinak opštine na osnovu broja opština (tj. oni koji imaju najbolji učinak u odnosu na one slabe).

Ovaj izveštaj takođe pretpostavlja da „svaka opština“ u široj javnosti vidi obuku kao način za stvaranje intelektualnog kapitala, dobijanje skromne finansijske nagrade i da bolje izlazi nego konkurenti. U kontekstu GOU-a, postoje tri minimalna uslova kao preduslovi koji opštinu čine pogodnim za učešće u takmičenju i imaju učinak za 27 pokazatelja raspoređenih u tri teme: (I) demokratska vladavina, (II) opštinsko upravljanje i (III) pružanje usluga. Osim potpisivanja sporazuma za učešće u GOU-u, minimalni uslovi zahtevaju da opština ima bar jasno ili nepromenjeno mišljenje revizora sa naglaskom na to pitanje i da je opština potrošila najmanje 75% svog opštinskog budžeta na kapitalne investicije.

Analiza podataka prikazanih u ovom izveštaju sastoji se od detaljne kvantitativne analize, koja je opisala učinak opština po temama i pokazateljima, na osnovu „ponderiranog proseka pokazatelja učinka“ i „broja opština koje su pokazale slab, dovoljan/prosečan ili dobar učinak.“ Najvažnije je da analiza podataka o GOU je pomogla da se shvati stepen zaostajanja opština u pogledu opštinskog učinka i da se isti poboljšavaju. Dobri pokazatelji samo su pomogli da se projekat preispita svoj pristup razmeštanja prioriteta u oblastima gde je podrška najpotrebnija.

Na osnovu analize opštinskog učinka za 2018. godinu, može se reći da opštine u celini imaju potrebe za povećanje kapaciteta. Kada analiziramo učinak opština u oblasti lokalne demokratije, možemo reći da su obuke neophodne posebno u dve pod-oblasti koje imaju veze sa odnosom opštine sa građanima, jer se govori o transparentnosti, sveobuhvatnosti, konsultacijama, učešću javnosti, pristupu informacijama itd.

Što se tiče učinka opština pojedinačno u čitavoj oblasti demokratskog upravljanja, najviši prosek je 97% (Junik).

Što se tiče opštinskog upravljanja opštine imaju puno potrebe za obukama. Čak i u ovoj oblasti, neki od pokazatelja imaju najniži ukupni učinak u poređenju sa svim pokazateljima, posebno pokazatelji: imenovanje žena na rukovodeće pozicije, registar poreza na imovinu kao i razmatranje preporuka revizora.

U oblasti pružanja usluga većina opština je pokazala loš učinak u pokazatelju 24 ili „proširenje opštinske teritorije uključeno u regulatorne planove“, jer 28 opština ima manje od 30% opštinske teritorije uključeno u regulatorne planove za 2018. godinu. Ostali pokazatelji u vezi sa pružanjem usluga pokazuju bolji učinak.

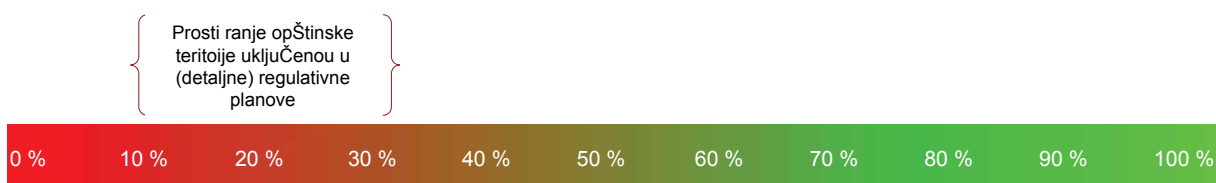
2. METODOLOGIJA

Procena opštinskih potreba za obukama je godišnji proces. Svake godine nakon što javne institucije poput MLS-a i Nacionalne kancelarije za reviziju- NKR objave godišnji izveštaj o učinku, projekat DEM-OS analizira opštinski učinak i izrađuje izveštaj o proceni potreba opštine. Izveštaj sadrži informacije o tome koji su pokazatelji slabiji, koliko je opština u kojim pokazateljima su imali dobar ili loš učinak, i na osnovu toga i daje preporuke za obuku. Deo izveštaja su i druge analize, kao što su izveštaji stručnjaka i listovi procene sa obukama održanih tokom 2019. godine. Sve ove analize deo su ovog izveštaja, a nakon dovršavanja prve verzije istog, izveštaj se koordinira sa akterima kao što su MLS, AKO, KIJU i drugi, kako ne bi se duplirale iste teme obuke za iste grupe i ne bi se opteretili opštinski službenici sa bezbrojne ili ponavljajuće obuka.

Međutim, zbog situacije pandemije sa virusom COVID-19 i odlukama Vlade o ograničenjima u kretanju, plan obuke mogao može da se izmeni na osnovu poslednjih dešavanja situacije sa COVID-19.

2.1. Analiza podataka

Podaci o opštinskom učinku su podaci iz Sistema za upravljanje opštinskog učinka (SUOU) i Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR), prema odgovarajućim oblastima, pod oblastima i pokazateljima. Zatim se teme koje se obrađuju analiziraju se i sa stanovišta različitih sekundarnih izvora koji su uglavnom podaci javnih institucija ali i izveštaji drugih domaćih i međunarodnih organizacija. Za svaku oblast na početku se daje vizuelna prezentacija položaja pokazatelja na osnovu učinka opština u tom pokazatelju. Odgovarajuća vizualizacija predstavljena je kroz semafor, gde pokazatelji na levoj/ crvenoj tački pokazuju najslabiji učinak. Pokazatelji sa desne/ zelene tačke predstavljaju najbolji učinak. Dakle, „**crvena**“ boja odražava broj opština koje su pokazale loš učinak. „**žuta**“ boja odražava broj opština koje su pokazale prosečan učinak. A „**zelena**“ boja odražava broj opština koje su pokazale dobar učinak. Pogledajte primer sistema semafora u nastavku i položaj pokazatelja 24 koji je pokazao loš učinak u sistemu SUOU (u pravcu pune crvene boje) u većini analiziranih opština.



Slika 1. Uzorak Sistema „semafora“

Analiza podataka izvršena je za svaku oblast posebno i za svaki pokazatelj.

2.2. Pregled literature

Pregled literature je takođe deo procesa identifikacije opštinskih potreba za obukom. Ovaj proces je izrađen pre istraživanja na terenu. Imajući što više izvora literature, postoji prilika za procenu i kontrolu nalaza iz javnih institucija u odnosu na domaće i međunarodne organizacije. Najvažnije je da su pomogli da se razumeju i protumače pokazatelji učinka koji su izneseni u numeričkim znacima/ procentima. Konačno, oni su pomogli da se razumeju veze između brojeva i da se utvrde nedostaci i potrebe tamo gde su najpotrebnije intervencije za podizanje kapaciteta.

Stoga, kako bi se detaljnije razumeo opštinski učinak, učinjen je dodatni korak širenjem „neprerađenih podataka“ i traganjem za sekundarnih izvora iz lokalnih i međunarodnih izveštaja. Takvi izvori nisu samo pomogli za validnost i interpretiraju primarnih podataka granta učinka, već i njihova konceptualizacija za dizajn programa obuke. Glavni sekundarni izvori pored izveštaja generalnog revizora koji su konsultovani uključuju: Izveštaj o proceni opštinskih kapaciteta (MLS/UNDP, 2018), Izveštaj o funkcionisanju opština Republike Kosovo (MLS, 2018), Analiza kapitalnih investicija (MLS 2018), Reforma javne uprave (SIGMA), Izveštaj o napretku (EK), Izveštaj o upravljačkoj odgovornosti na Zapadnom Balkanu od strane SIGMA/OECD i studije koje su sprovele lokalne organizacije, kao što su: GAP, 'Ec Ma Ndryshe', itd.

2.3. Aktivnosti na terenu

Osim programa obuke, projekat drži redovne i posebne sastanke sa opštinama radi informisanja izbliza opština o njihovom učinku, radi identifikacije problema i potrebe opština za poboljšanje učinka. Ove informacije se takođe koriste za analizu potreba opština.

Kada se završi izveštaj za jačanje kapaciteta izrađuje se plan za obuku. Zatim se održavaju sastanci sa ciljanim grupama radi tačnijeg utvrđivanja o tome koje bi bile konkretne teme za obuku. Zbog proglašenja pandemije i odluka Vlade u vezi sa ograničenjima u kretanju, održavanje ovih sastanaka neće biti moguće.

3. GLAVNI NALAZI

Analiza za izradu programa obuke se radi i zbog minimalnih uslova i za pokazatelje učinka. Osim toga, treba naglasiti da za tema za koje nije moguće da se izvrši formalna obuka, onda se to radi preko drugih oblika komunikacije, koji su deo strategije DEMOS za komunikaciju. Da bi se jedna opština kvalifikovala za grant, prvo treba da ispuni minimalne uslove. Za kvalifikaciju za grant opštinskog učinka za 2020, opštine treba da ispune tri minimalna uslova.

“Broj opština koje ne izveštavaju “podatke” je opao tokom godina. U 2018. godini 36 od 38 opština su izvestila podatke za SUOU, ali ima opština koje nisu izvestile za sve pokazatelje”

U toku analize i procene učinka za 2018. godinu, dvadeset i tri (23) opštine su se kvalifikovale a 15 opština se nije kvalifikovalo za ovaj grant. Ako pogledamo detaljno u vezi sa ispunjavanjem tri minimalna uslova, 36 opštine su ispunile kriterijume mišljenja revizije dok 24 su ispunile kriterijum koji se odnosi na potrošnju budžeta za kapitalne investicije preko 75%, dok treći kriterijum, dakle potpisivanje sporazuma za grant su potpisale sve 38 opštine.

Prosečan učinak za 38 opština prema dobijenim bodovima na 18 pokazatelja² učinka je 45% (26 bodova od 58 mogućih bodova), dok prosečan učinak opština koje su se kvalifikovane za grant opštinskog učinka je 48% (25 bodova od mogućih 58 bodova). Takođe, 8 od 38 opština su postigle opšti učinak između 24 i 29 bodova (40-50%). 18 opštine su postigle učinak iznad 50%. Opština Leposavić ima najniži prosečan rezultat na 18 pokazatelja učinka. Opšti rezultat učinka opštine Leposavić je 2 bodova od 58 mogućih bodova (3%). Ovaj rezultat može biti nizak zbog ne-izveštavanje podataka u SUOU od Opštine Leposavić kao i Opština Zubin Potok koja ima kao rezultat opšteg učinka 3 bodova od mogućih 58 (5%).

Prosečan učinak 38 opština prema rezultatima na izvoru na 18 pokazatelja učinka je 39 %. Ako pogledamo 18 individualno pokazatelje prema učinku opština na osnovu rezultata kao u izvoru, iste možemo podeliti u tri grupe: pokazatelji sa većim, srednjim i nižim učinkom.

Pokazatelji sa većim učinkom su: pokazatelj 22 “slučajeva razmotrenih upravnih zahteva u zakonskom roku” sa 87%, pokazatelj 17 “sprovođenje plana nabavke” sa 84% i pokazatelj 10 “redovno ažuriranje veb stranica opština prema (specifičnim) zakonskim zahtevima sa 81%.

Pokazatelji sa prosečnim učinkom oko 30-40% su pokazatelj 16 “nivo adresiranje preporuka NKR-a sa 30%. Pokazatelj sa brojem 6 “učešće građana na javnim konsultacijama podeljeni prema rodu” sa 35% kao i pokazatelj br. 4: diskusija izveštaja spoljnog revizora i akcionog plana za adresiranje preporuka u skupštini opštine (SO) i diskusija izveštaja o radu unutrašnjeg revizora na SO”, sa rezultatom 36%.

Pokazatelji sa slabijim učinkom od 20-30% su: pokazatelj 24 “prostiranje opštinske teritorije obuhvaćen u (detaljne) regulativne planove” sa rezultatom od 20%. Pokazatelj sa brojem 21 “žene imenovane na političkim položajima u opštini” sa rezultatom od 20%, i pokazatelj sa brojem 14 “registracija poreza na imovinu ažuriran svake godine, prema zakonskim zahtevima” sa rezultatom od 26%.

Treba naglasiti da učinak opština na ove pokazatelje je bila slabija i u toku 2016. i 2017. godine.

² Od ukupno 30 pokazatelja, jer je 12 smrznut.

3.1. Minimalni uslovi

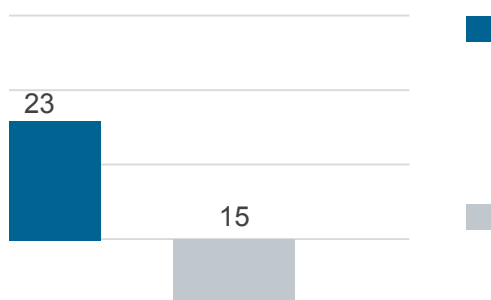
Grant opštinskog učinka (GOU) ima pet minimalnih uslova koji treba da se ispune od opština kako bi postali dobitnici ovog granta. Od ovih pet uslova, procena za ovu godinu se vrši samo za tri od njih dok dva uslova ružičaste boje ili minimalni uslovi 1 i 2 ostaju zaleđeni:

“Opštinski učinak za “minimalne uslove je zabeležilo pad u 2018. godini u poređenju sa 2017 i 2016. godinom za tri minimalna uslova.”

1. Opštine treba da izveštavaju za sve pokazatelje SUOU;
2. Opštine treba da imaju razmotrena zakonska akta procenjeni kao protivzakoniti od strane nadzornih organa;
3. Mišljenje revizora za 2018. treba da bude nemodifikovan najmanje na naglasak pitanja;
4. Opštine treba da imaju 75% ili više potrošenog budžeta za 2018. za kapitalne investicije; i
5. Opština treba da potpiše tripartitni sporazum učešća (opština, MLS i HELVETAS Swiss Intercooperation).

Što se tiče trećeg uslova (3), traži se da opština najmanje dobije ne modifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje kako bi se kvalifikovala za grant. Što se tiče četvrtog uslova (4), zahteva se da opština potroši najmanje 75% budžeta iz kategorije kapitalne investicije za kvalifikaciju za grant a peti uslov (5) koji je više administrativni uslov koji zahteva potpisivanje sporazuma za učešće u grantu za opštinski učinak.

Za učinak 2018. godine, 36 od 38 opština su dobila pozitivna mišljenja (nemodifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje) od NKR-a, dok je 24 od 38 opština potrošile više od 75% budžeta za kapitalne investicije a 38 opštine su potpisale sporazum za učešće u GUO. Ako računamo opštine koje su kumulativno ispunile sve uslove, izlazi da je 23 kvalifikovano a ostale 15 nisu se kvalifikovale za GUO .



Slika 2. Br. opština koje se kvalifikovale i koje nisu kvalifikovane za grant

Ako uporedimo ispunjavanje minimalnih uslova od opština za učinak u 2016, 2017. i 2018. godini, primećujemo da za učinak za 2016. godinu bile kvalifikovane 25 opštine, za učinak za 2017. godinu bile kvalifikovane 19 opštine a za učinak za 2018. godinu kvalifikovano je 23 opština. U 2018. godini povećan je broj opština koja su ispunjavale minimalan uslov u poređenju sa 2017, četiri opštine više, u poređenju sa 2016, imamo dve opštine manje kvalifikovane za grant. Dakle, 2016. godina je bila bolja u smislu broja opština koje su ispunile minimalan uslov za kvalifikaciju za grant u poređenju sa godina 2017. i 2018.

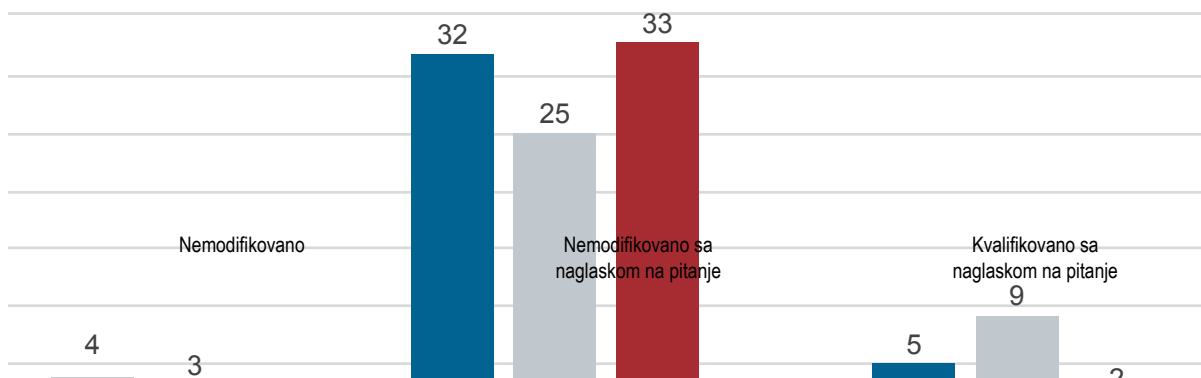
Tabela 1. Br. kvalifikovanih i diskvalifikovanih opština za grant za period 2016-2018

Godina	Kvalifikovane	Diskvalifikovane	Ukupno
2016	25	13	38
2017	19	19	38
2018	23	15	38

3.1.1. Mišljenje revizora

Opštine koje su dobile kvalifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje za 2018. godinu su Opštine Uroševac i Novo Brdo. Druge opštine koje su dobile od revizora nemodifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje su 33 opštine, a 3 opštine su dobile ne modifikovano mišljenje. Znači da je pozitivno procenjene 36 njih, znači one sa nemodifikovanim mišljenjem i sa nemodifikovanim mišljenjem sa naglaskom na pitanje. Ako uporedimo podatke za ovaj minimalan uslov sa 2017. godinom, primećuje se napredak. U 2017. godini ovaj uslov su ispunile 29 opštine što u odnosu na 2018. godinu ima povećanje učinka za sedam opštine više. Takođe, kada uporedimo opštine koje su dobile kvalifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje vidi se da ima poboljšanje. Od devet opština koje su dobile kvalifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje u 2017. godini (Klokot, Suva Reka, Orahovac, Mamuša, Mališevo, Laposavić, Klina, Uroševac i Dragaš) u 2018. godini broja je pao na dve opštine.

Minimalni uslov



Slika 3. Br. opština i mišljenja revizora

Glavni problemi zbog kojih ove dve opštine nisu prešle ovaj uslov minimalni učinka za 2018 su različiti. Prema izveštaju NKR za 2018. godinu za opštinu Novo Brdo, nalazi se odnose na pripremu i slabi prikaz godišnjih finansijskih izveštaja (GFP). U tom sklopu, neke od naglašene slabosti se odnose na:

1. Slabu procenu budžeta u smislu prihoda;
2. Pogrešni prikaz finalnog budžeta za grantove utvrđene od donatora;
3. Stanje imovine, potraživanja i obaveze nisu pravilno prikazane na GFP;
4. Troškovi na plate bez evidencije za pohađanje na posao u sektoru obrazovanja;
5. Klasifikacija troškova u neodgovarajućim kategorijama;

6. Kašnjenje u plaćanju faktura;
7. Slabosti u upravljanju sa imovinom;
8. Nedostatak dokumentiranja i nepoštovanje postupaka prilikom dodele subvencija itd.

Prema navedenom izveštaju, revizor je pronašao nedostatak profesionalne nadležnosti službenika angažovani na ovim odgovornostima.

Što se tiče opštine Uroševac, takođe se odnosi na slabosti/probleme oko pripremanja i prikaza GFP-a i neke evidentirane slabosti u izveštaju su:

1. Slabo planiranje budžeta;
2. Loša klasifikacija troškova;
3. Ne dokumentovanje plaćanja iz kategorije kapitalnih investicija kao i roba i usluga;
4. Upisivanje prihoda sa neodgovarajućim kodovima;
5. Nepravilni obračun prihoda od poreza na imovinu itd.

Prema navodnom izveštaju, revizor je pronašao nedostatak nadležnosti profesionalne službenika angažovani na ovim odgovornostima.

Sa druge strane, u 2018. godini, tri opštine su one koje su dobile čisto ili "ne modifikovano" mišljenje od revizora. Međutim, ako uporedimo sa 2017, vidimo da broj opština sa ovim mišljenjem je manje za jedan (četiri opštine u 2017. a tri opštine u 2018. godini).

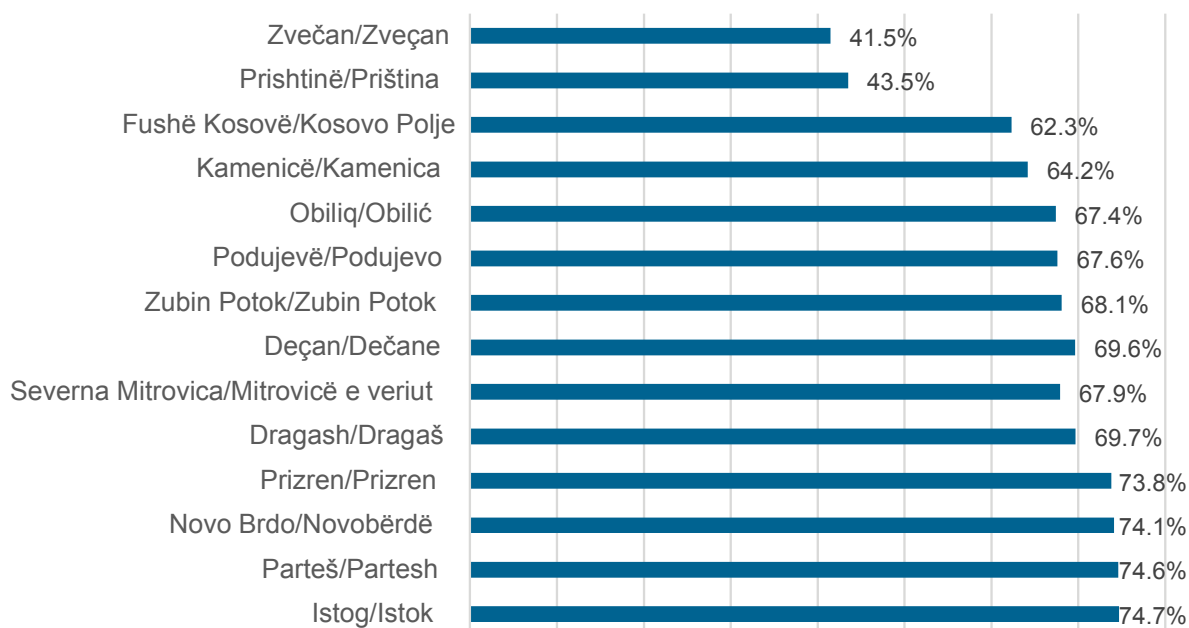
Trideset i tri (33) ostale opštine su dobile "nemodifikovano mišljenje sa naglaskom na pitanje". Pitanja koja su naglašena od revizora kod apsolutnog većeg broja opština se odnose na: lošu klasifikaciju troškova, ne-dokumentiranje isplata, potcenjena potraživanja, potcenjena kapitalna imovina, ne-registracija kapitalne imovine u ISUFK, ne registrovana imovina; netačni prikazi, precenjena kapitalna imovina. Prema istraživanjima, treba da se preduzmu specifične aktivnosti radi rešavanja pitanja kako bi sistematski bili uklonjeni nalazi stanja od strane revizora npr. greške u klasifikaciji troškova; tačna procena neplaćenih obaveza i kapitalne imovine, pravilan prikaz prema uredbi Trezora itd.

“Tri opštine su dobile nemodifikovano mišljenje od NKR u 2018. godini”

3.1.2. Budžetski troškovi

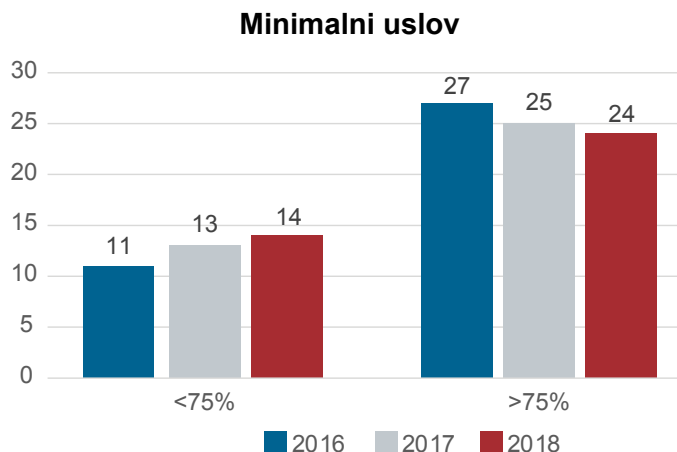
Kao što pokazuju nalazi analize podatka za 2018. godinu, 24 opštine su potrošile najmanje 75% njihovog budžeta za kapitalne investicije, dok 14 njih su potrošile manje od 75% budžeta za kapitalne investicije. To znači da 14 opštine nisu ispunile minimalni uslov koji se odnosi na trošak veći od 75% budžeta za kapitalne investicije. Broj opština koje su uspele da ispune ovaj uslova je pao u 2018. godini u poređenju sa 2016. i 2017. godinom, odnosno ovaj uslov su ispunile 25 opštine u 2017 (jedna više u odnosu na 2018. godinu) a u 2016. uslov su ispunile 27 opštine (ili tri više u odnosu 2018). Sa druge strane, u smislu opšteg proseka potrošnje budžeta za kapitalne investicije, ima mali rast u 2018. godini u poređenju sa prethodnom godinom. Na ovaj način prosek u 2016. je bio 75%, u 2017. je bio 78% dok je u 2018. godini opšti prosek potrošnje budžeta za kapitalne investicije je bio 79.24%.

Nivo izražen u postocima (%) potrošnje budžeta za kapitalne investicije za svaku od 14 opština koje nisu ispunile ovaj uslov može se videti u sledeću sliku.



Slika 4. Postotak potrošnje budžeta za kapitalne investicije u 14 opština³

Sa druge strane, da bi videli upoređenje između opština i godina koje su prošle, odnosno koje nisu prošle uslov potrošnje budžeta za kapitalne investicije više od 75%, vidi sliku u nastavku.



Slika 5. Br. opština u vezi sa potrošnjom budžeta za kapitalne investicije

Među glavnim razlozima zašto opštine nisu uspele da troše budžet više od 75% iz svog budžeta za kapitalne investicije je zbog niza razloga za to, kao što su: slabosti u procesu javne nabavke, upravljanje ugovora, slabosti u planiranju kapitalnih investicija, slabosti u adekvatnom planiranju budžeta i ostalo, centralizovana nabavka, nedostatak pregleda budžeta, itd.⁴ Na slab učinak opština je takođe uticalo i ne korišćenje sopstvenih prihoda koji je bio samo 54% na nivou svih opština⁵. Godišnji izveštaj revizije od 2018. godine takođe nalazi da zbog predugih procedura nabavke, žalbi operatora u Telu za razmatranje nabavki (TRN), nerešenih imovinskih pitanja, stepena izvršenja budžeta u ovu kategoriju nastavlja se

3 Prema izveštaju opštinskog učinka, MLS 2018

4 Fokus grupa/ radionica na temu: Javne finansije, održana u Prištini, 16 maj 2018.

5 Godišnji izveštaj revizije 2018, NKR, s. 30

da bude nizak već godinama. Ako analiziramo jednu po jedno pitanja kod kapitalnih investicija koje je pokrenula NKR kao slabosti u izveštajima u ovih 14 opština, ispada da Dečani, Kamenica, Podujevo i Zvečan su imali po jedno pitanje. Za Dečane⁶ je naglašeno “slabosti u procesu javne nabavke”, za opštinu Kamenica⁷ je naglašeno “loša procena kapitalnih investicija i unapred plaćanje pre završetka projekta”, za opštinu Podujevo⁸ je naglašeno “kašnjenje u završavanju projekata”. Sa druge strane, opštine koje su imale najviše nalaza kod kapitalnih investicija u izveštaju revizora NKR su opštine Zubin Potok, Severna Mitrovica, Parteš i Istok koje su imale između četiri i šest pitanja. Kapitalne investicije u opštini Zubin Potok⁹ u 2018. godini su bile karakteristične za: 1) sistematske slabosti u upravljanju plaćanja i prijemu radova kod kapitalnih investicija, 2) pokretanje postupaka nabavke bez dovoljno sredstava, 3) odvajanje sredstava bez prijema faktura, 4) nedostatak postojećeg projekta, 5) nedostatak dokaza za vreme procenivanja kriterijuma za davanje kuća za siromašne porodice i 6) kašnjenje u izvršavanju ugovora.

Kapitalne investicije u 2018. godini u opštini Severna Mitrovica¹⁰ bile su karakteristične za: 1) slabo planiranje količina u ugovoru, 2) slabosti u upravljanju ugovorima, 3) kašnjenja u realizaciji projekata, 4) vršenje poslova bez ugovora i 5) slabosti u procesu procenivanja tendera. Kapitalne investicije u 2018. godini u opštini Parteš¹¹ su bile karakteristične za: 1) slabosti u postupcima nabavke, 2) slabosti u postupcima za dodatne radove, 3) ne vođenje građevinske knjige, 4) kašnjenja u realizaciji projekata i 5) dodela tendera i korišćenje minimalnih postupaka. U opštini Istok¹², kapitalne investicije za 2018. godinu prema izveštaju revizije NKR-a za ovu opštinu su karakteristične za: 1) nedostatak postojećeg projekta na 15 potpisanih ugovora za rad, 2) prekoračenje dodatnih radova (aneks ugovor sa većom vrednošću od 10% ukupne vrednosti ugovora), 3) ne poštovanje utvrđenih kriterijuma u dosijeu tendera i 4) plaćanje bez dovoljno dokaza. Među osam opština sa manjim i većim brojem identifikovanih pitanja u pojedinačnim izveštajima revizije NKR, su i šest drugih opština koje imaju između dva i 4 pitanja koje spadaju u grupi navedenih pitanja za ostale osam opštine.

Pomoćni izvori i istraživanja na terenu uglavnom potvrđuju nalaze analize podataka u vezi sa nivoom potrošnje budžeta za kapitalne investicije. U izveštaju „*Procena kapaciteta opština (2018)*” MLS je pokazao da je glavna briga za opštine planiranje i podela budžeta. Prema tome, opštinski budžeti nisu uvek u skladu sa njihovim potrebama.¹³ Kao ishod, ima dosta neusklađenosti između centralne i lokalne vlasti, počevši od strateških i budžetskih dokumenata (npr. srednjoročni okvir troškova - SOT). Izveštaj iz NKR¹⁴ nalazi da SOT se ne razmatra dovoljno radi obezbeđenja budžetskih planiranja u skladu sa strateškim prioritetima.

Takođe, budžetska ograničenja “postavljena na cirkulare budžeta predstavljaju smetnje za postizanje opštinskih ciljeva”¹⁵, a zna se da opštine na Kosovu zavise od podrške Vlade za kapitalne investicije. To posebno postane problem u slučaju diskrecionog finansiranja ili finansiranja koja opštine dobijaju od resornih ministarstva za posebne sektore (ovo isključuje operativne grantove), koji se daju bez jasnih kriterijuma i uglavnom na političkoj osnovi. Prema analizi podataka od SDC/DEMOS¹⁶, ukupna vrednost investicija od resornih ministarstva je bila u proseku 311 miliona evra ili 44.47 miliona evra godišnje. Najveći investitor je bio Ministarstvo infrastrukture i transporta (MIT) sa 148 miliona evra ili 47% ukupne investirane vrednosti, zatim Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT) sa 70 miliona evra ili 22% i Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS) sa 28 miliona evra ili 9% ukupnog iznosa.

Najveći korisnik u opštinama za date investicije od resornih ministarstva je opština Skenderaj, koja je

6 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Dečane, 2018.

7 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Kamenica, 2018

8 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Podujevo, 2018

9 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Zubin Potok, 2018

10 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Severna Mitrovica, 2018

11 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Parteš, 2018

12 Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), Izveštaj revizije za Opštinu Istok, 2018

13 MLS, Procena kapaciteta opština, 2018, str. 21-22.

14 Izveštaj revizora za učinak “Srednjoročni okvir troškova 2018 – 2020 u sektoru obrazovanja i infrastrukture”, decembar 2019

15 MLS, Procena Kapaciteta Opština, 2018, s. 4.

16 SDC/Helvetas Demos, Kapitalne Investicije u resornim ministarstvima u opštinske nadležnosti za period 2011-2017, februar 2019.

dobila 43 miliona evra ili 13.9% ukupne investiranog iznosa za opštinske vlasti. Druga opština je Opština Priština sa 21.7 miliona evra ili 6.9% i Opština Peć na trećem mestu sa 20.8 miliona evro ili 6.7% ukupnog iznosa. Što se tiče investicija po glavi stanovnika, najveći korisnik je Opština Skenderaj sa 822 evra po glavi stanovnika, zatim sledi Opština Štimlje sa 385.5 evra a potom je Opština Elez Han sa 363.3 evra po glavi stanovnika.

Prema Zakonu o budžetu 2018¹⁷, opšte planirane kapitalne investicije od opština dostignu vrednost od 146.115.081 evra. Od ovog iznosa, 60.2% bilo je planirano da se finansiraju od vladinog granta i 39% od sopstvenih prihoda. Prihodi od poreza na imovinu čine najveće sopstvene prihode ili 30% svih prihoda i važan je deo ove kategorije. Naplaćeni porez na imovinu za naplatu za 2018. godinu čini 16% svih prihoda. Ne naplaćivanje poreza na imovinu može da ima direktan uticaj na stepen realizacije kapitalnih troškova. Prema Zakonu o budžetu za 2017, opšte kapitalne investicije planirani od opština dostižu iznos od 130.838.116 evra. Od ovog iznosa, 54% je bilo planirano da se finansiraju od vladinog granta a samo 46% od sopstvenih prihoda.

Tačnu procenu nemamo od pomoćnih izveštaja, ali na osnovu novog zakona u porezu je obuhvaćen i porez na zemljište (parcele) što se smatra da u 2019. godini uticao na povećanje poreza u meri do 10% prihoda (npr. u opštini sa prosečnom veličinom, kao što je na primer Opština Lipljane). Sa ovim se smatra da je bio postepeni rast po opštinama. Pošto nema reference teško je da se daje neka procena za sve opštine, prema tome nemamo neku procenu u vezi toga!

Neki problemi koji su identifikovani od NKR koji se mogu nadovezati sa slabim učinkom opština u planiranju i potrošnji kapitalnih investicija mogu da zatraže sistematske promene, ali nije neophodno samo jačanje kapaciteta. Kao sistematsku promenu možemo pomenuti, detaljnije planiranje od strane opština, stalno praćenje opština, postavljanje nadležnog (stručnog) osoblja u praćenju, kao i primena kazni za ne završavanje radovi prema utvrđenom roku. Takođe može se pomenuti i Zakon o javnim nabavkama kao sistematska promena ali nemamo analizu koja nam dokazuje da će izmenom ovog zakona biće popravljen planiranje i potrošnja budžeta za kapitalne investicije .

Takođe uzeti u obzir da tokom 2019. godine je došlo do izmene u zakonodavstvu što može da utiče na pronađene probleme za vreme istraživanja računajući da su ove analize se odnose na učinak za 2018. godinu. Ministarstvo finansija (MF) je pripremio Administrativno uputstvo (AU) o kriterijumima izbora i prioritetima kapitalnih projekata koje počinje sa sprovođenjem januara 2020. godine i AU o definisanju i klasifikaciju troškova kapitalnog projekta. Ova uputstva predstavljaju nove zahteve za pripremu kapitalnih projekata. Takođe treba da se uzme u obzir činjenica da drugi projekti su anagažovani na obuci opštinskih službenika (na primer, program USAID/TEAM za jačanje kapaciteta iz oblasti javnih nabavki, planiranje budžeta) i vodeći računa da se izbegnu moguća poklapanja.

3.2. Lokalna demokratska vladavina

Demokratska vladavina na lokalnom nivou predstavlja prvu oblast procene učinka opština. Ocenjivanje se obavlja za 38 opština i odgovarajuća oblast se deli na tri pod-oblasti koja ukupno ima 13 pokazatelja prema sledećoj tabeli.

Prva pod-oblast ima pet pokazatelja, druga pod-oblast ima tri pokazatelja, a treća pod-oblast ima pet pokazatelja. Međutim, svaka od tri pod-oblasti ima smrznute pokazatelje, od ukupno 13 pokazatelja za celu oblast, pet od njih su smrznute, dok analiza i procena se obavlja za samo osam pokazatelja. Smrznuti pokazatelji su prikazani ružičastom bojom na sledećoj tabeli kako bi bilo jasno koji su a koji nisu deo analize i procene opština za ovu oblast.

¹⁷ Zakon br. 06/L-020 o budžetu Republike Kosovo za 2015 godinu.

Tabela 2. Oblast demokratske vladavine, pod-oblasti i pokazatelji

Oblast: Lokalna demokratska vladavina	
Pod-oblast 1: Uloga Skupštine opštine kao nadzorni organ.	
1.	Pravovremeno podnošenje i usvajanje opštinskog budžeta u Skupštini opštine
2.	Rasprava o tromesečnim izveštajima o budžetu od strane Skupštine opštine
3.	Rasprava o izveštaju učinka opštine od Skupštine opštine
4.	Rasprava o izveštaju eksternog revizora i akcionom planu za rešavanje preporuka kao i rasprava o nalazima i preporukama iz interne revizije u Skupštini opštine
5.	Izveštavanje gradonačelnika ispred Skupštine opštine
Pod-oblast 2: Učešće, konsultacije i sveobuhvatnost građana	
6.	Učešće građana u javnim konsultacijama podeljeno prema polu
7.	Opštinski akti i dokumenti lokalnih politika konsultovani sa javnošću
8.	Javne rasprave o SBO-u i opštinskom budžetu (srazmerno broju stanovnika)
Pod-oblast 3: Transparentnost, pristup informacijama i integritet	
9.	Sastanci Skupštine opštine održani su javno i prenošeni uživo
10.	Redovno ažuriranje opštinske veb stranice prema (specifičnim) zakonskim zahtevima
11.	Objavljivanje dokumenata i ugovora o javnim nabavkama
12.	Objavljivanje zapisnika o postupcima javnih konsultacija
13.	Izveštavanje o godišnjem planu integriteta iznesen pred Skupštinom opštine

Pokazatelji ove oblasti uglavnom su povezani sa zakonskim obavezama, osim pokazatelja tri (3) "rasprava o izveštaju učinka opštine od Skupštine opštine (SO)" i pokazatelji 13 "izveštavanje o godišnjem planu plana integriteta iznesen pred Skupštinom opštine" što predstavlja dobru praksu što se tiče lokalne samouprave. Sa druge strane, drugi pokazatelji su deo ili zahtev nekih zakona koji se odnose na: lokalnu samoupravu¹⁸, upravljanje javnim finansijama¹⁹, generalnog revizora²⁰ i pod-zakonskih akata za transparentnost u opštinama i minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama.²¹

Pre analize učinka opština prema pod-oblastima i dotičnim pokazateljima, u nastavku je prikazana opšti pregled učinka opština u oblasti demokratske vladavine.

Prosek svih opština u svim merljivim pokazateljima iz ove oblasti je preko 59%, dok u tri pod-oblasti one su dostigle ovaj prosek:

- u pod-oblasti uloge skupštine kao nadzorni organ, opštine su dostigle preko 58%,
- u pod-oblasti učešća, konsultacije i uključivanja građana preko 49% i
- u pod-oblasti transparentnosti, pristup informacijama i integriteta preko 65%.

Na osnovu toga može se reći da opštine u celini imaju potrebu za jačanje kapaciteta, posebno u dve pod-oblasti koje imaju veze sa odnosom opštine sa građanima, jer se govori o transparentnosti, sveobuhvatnosti, konsultacijama, učešće javnosti, pristup informacijama itd.

Što se tiče performansi opština pojedinačno u celoj oblasti demokratske vladavine, najviši prosek je 94% (Junik).

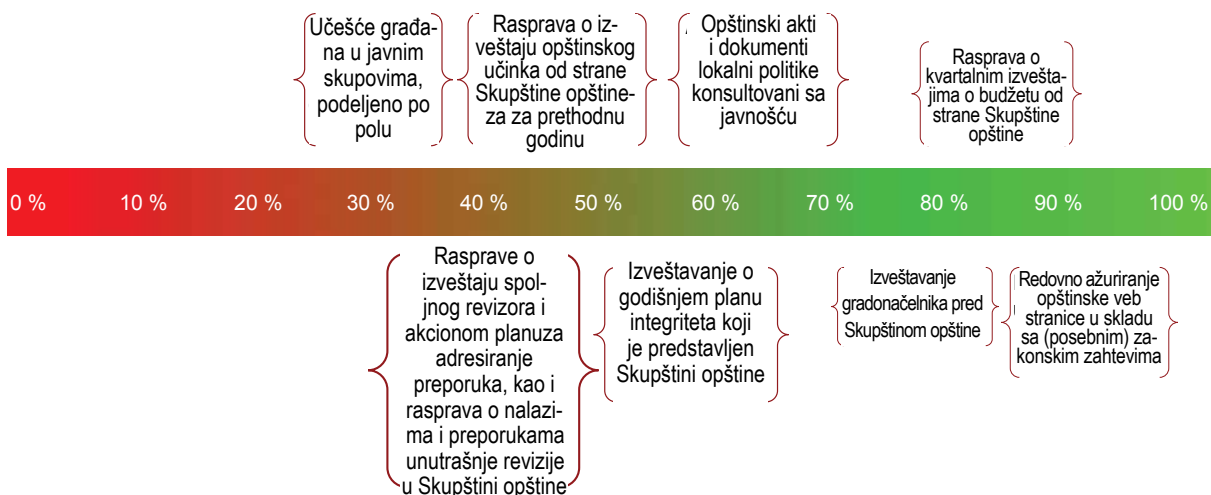
18 Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi u smislu pokazatelja 2, 4, 5, 6, 7 i 10.

19 Zakon br. 04/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti što se tiče pokazatelja 2 i 4.

20 Zakon br. 05/L-055 o generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije što se tiče pokazatelja 4.

21 AU (MLS) br. 06/2018 o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama što se tiče pokazatelja 6 i AU (MLS) br. 04/2018 o transparentnosti u opštinama što se tiče pokazatelja 7 i 10.

U cilju što bližeg razumevanja učinka opštine u oblasti „demokratske vladavine“, stvoren je „sistem semafora“. Sistem se koristi za prepoznavanje suštinskih prioritetnih potreba da bi se pomoglo opština- ma da poboljšaju svoj učinak. Tabela sa bojama prikazana na sledećoj slici objašnjava u kojim poka- zateljima su opštine pokazale loš, prosečan ili dobar učinak na skali od 0 do 100 procenata. „**crvena**“ boja predstavlja loš učinak, „**žuta**“ boja predstavlja prosečan a „**zelena**“ boja predstavlja dobar učinak. Pokazatelji **crvene boje** su od najvećeg značaja u pogledu dizajna i pružanja obuke. Važnost prema boji se određuje na osnovu broja opština koje su pokazale loš učinak, prosečan ili dobar.



Slika 6. Sistem „semafora“ u oblasti lokalne demokratske vladavine

3.2.1. Uloga skupštine opštine kao nadzorni organ

Prema gornjoj tabeli, uloga skupštine opštine je prva pod-oblast koja se obrađuje u nastavku. Ova pod-oblast ima pet pokazatelja od kojih su četiri merljivi²² i maksimalni bodovi koje opština dobija u ovim pokazateljima je 13. Učinak svake opštine u ovom pokazatelju biće analiziran/ ocenjen u nastavku. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, SO je najviši organ u opštini, direktno ga biraju građani i predstavlja zakonodavni organ u opštini.²³ SO ima niz funkcija definisanih odgovarajućim zakonom koje se odnose na izradu i usvajanje statuta opštine, opštinskih uredbi, usvajanje budžeta, plana i godišnjeg izveštaja o radu, zadržava kao odgovornog gradonačelnika kroz periodičnih izveštavanja ispred Skupštine opštine, osnivanje skupštinskih komisija i drugih koji u okviru zakona su definisane statutom opštine. Skupština opštine preko svojih članova drži izvršnu vlast odgovornom kroz zahteve za informacije o opštinskim pitanjima, usvajanje opštinskog budžeta i raspravi o tromesečnim izveštajima o budžetu, izveštavanje gradonačelnika o opštem ekonomskom i finansijskom stanju u opštini, koordinaciju agende između gradonačelnika i predsedavajućeg skupštine opštine, itd.

3.2.1.1. Rasprava tromesečnih izveštaja budžeta od strane Skupštine opštine (SO)

Rasprava budžetskih izveštajima od strane SO zahteva se četiri puta godišnje, znači da izveštaje treba da se pošalju sa izvršnog veća kod Skupštine opštine za raspravu svakog tromesečja. Na osnovu tog zahteva, opštine se svrstavaju u zavisnosti od toga koliko puta su njihove Skupštine opštine držale raspravu o budžetskim izveštajima svakog tromesečja. Opštine se grupišu na osnovu ove formule: opštine koje su raspravljale o izveštaju četiri puta u skupštinama opština dobijaju vrednost 100%, opš-

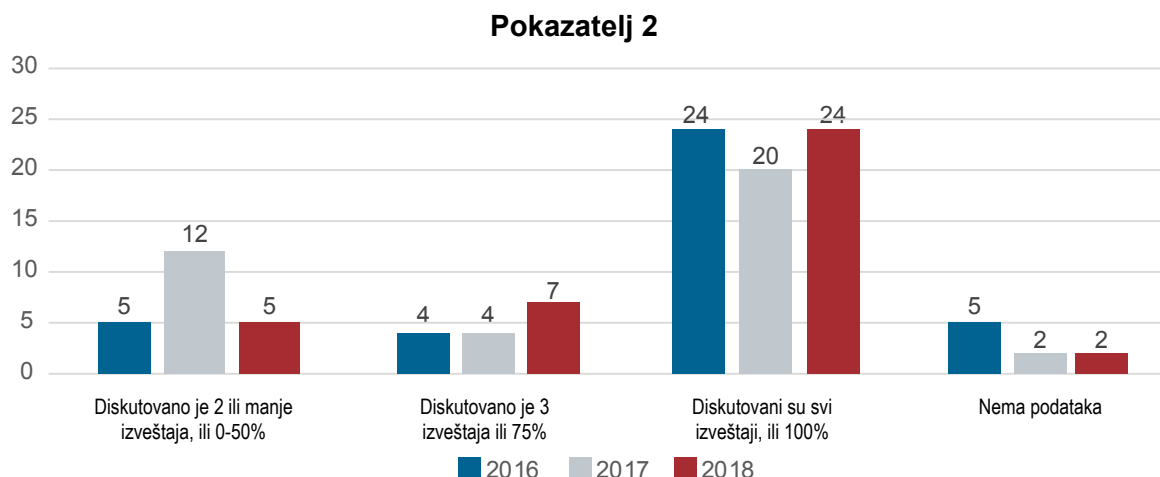
²² Pokazatelji 2, 3, 4 i 5 su merljivi i analiziraju se u tekstu dok pokazatelj 1 je smrznut.

²³ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, član 40.

tine koje su raspravljale o izveštaju tri puta dobijaju 75%, opštine koje su raspravljale o tromesečnom izveštaju dva ili manje puta dobijaju 50% i opštine koje nikada nisu raspravljale o izveštaju dobijaju 0%. Na osnovu podataka prikupljenih u Sistemu upravljanja opštinskog učinka (SUOU), 24 opštine su u potpunosti postigle ovaj pokazatelj raspravljajući o opštinskim izveštajima četiri puta godišnje, sedam drugih opština su raspravljale o izveštajima tri puta godišnje tako što su ispunile sa 75%, pet drugih opština raspravljale su tromesečni izveštaju o budžetu jednom ili dva puta godišnje i dobile po 50%, a dve opštine nisu poslale podatke ukoliko su raspravljale o dotičnim izveštajima ikada tokom godine (opštine Zvečan i Leposavić).

Što se tiče poređenja između 2018. i prethodnih godina (2016. i 2017.), broj opština koje su ispunile uslov do 100% je isti kao 2016. godine (24), ali je veći u odnosu na 2017. (20 opština). Broj opština koje su ispunile uslov u meri od 75% veći je u 2018. godini (sedam opština) nego u 2016. i 2017. godini kada je broj opština je bio četiri. Broj opština koje su raspravljale dva ili manje puta o izveštaju (do mere 50%) u 2018. godini isti je kao u 2016. (pet opština), ali je taj broj bio veći u 2017. (to jest, 12 opština raspravljalo je o tromesečnim izveštajima do 50%). U poslednjoj grupi su opštine koje nisu prijavile podatke i njihov broj u 2018. godini isti je kao i 2017. (dve opštine), dok je njihov broj u 2016. godini bio još veći (pet opština). Dakle, vidimo da se broj opština koje ne prijavljuju podatke smanjio i to je dobar znak.

Grupisanje opština prema ovom kriterijumu i poređenje po godinama prikazano je na sledećoj slici.



Slika 7. Br. opština koje su (nisu) raspravljale o tromesečnim izveštajima o budžetu

Prosek 38 opština u ovom pokazatelju ima vrednost od 79%. Osim dve opštine koje nisu prijavile podatke (Zvečan i Leposavić), pet ostale opštine koje su ispunile zahtev do 50% su Kosovo Polje, Kamenica, Mamuša, Štrpce i Zubin Potok, dok sedam opština koje su ispunile pokazatelj u meri od 75% su: Uroševac, Klokoč, Obilić, Parteš, Podujevo, Prizren i Ranilug. Van ovih tri grupa su 24 ostale opštine koje su ispunile pokazatelj na 100%. Međutim, iako podaci prikazuju dobar učinak za ovaj pokazatelj, tromesečni izveštaji budžeta se ne raspravljaju detaljno u Skupštini opštine.²⁴ U većini slučajeva izveštaji se raspravljaju samo da bi se ispunio zakonski zahtev, ali nedostaje prava rasprava o dotičnom izveštaju. Na primer, izveštaji budžeta retko se usporavaju od članova Skupštine opština i gradonačelnike opština retko zadrže odgovornost za ono što izveštavaju u Skupštini opštine. Sa druge strane, zakonodavstvo na snazi o transparentnosti u opštinama obavezuje opštine da razni izveštaji, uključujući i budžetske izveštaje da se rasprave i sa građanima kroz konsultativne sastanke koje organizuje opština sa građanima.²⁵ Iako se ovi sastanci održavaju na kraju godine, rasprava je površinska jer tabele budžetskih troškova su nejasne za građane kao i za same članove Skupštine opštine.²⁶

²⁴ Fokus grupa/ radionica. Tema: Nadzor i učešće. Priština, Kosovo. 17. maja 2018. godine.

²⁵ AU br. 04/2018 o transparentnosti u opštinama, član 11, ostali konsultativni sastanci.

²⁶ Na osnovu obuka koje je DEMOS održao tokom 2019. godine

Drugi razlog koji se povezuje sa lošom raspravom budžetskih izveštaja u Skupštini opštine je i spremnost članova Skupštine opštine koji u većini slučajeva su novi na zadatku i neinformisani što se tiče budžetskih troškova. Poštom nemaju potrebno iskustvo i znanje u čitanju tabela o budžetskim rashodima (osim što su nejasne), to onemogućava vršenje odgovornosti koju članovi skupštine imaju za razmatranje finansijskih izveštaja što je u okviru nadzora izvršnih vlasti od strane zakonodavnog tela.²⁷ Treći razlog koji je primećen tokom praćenja sednica Skupštine opštine je tehnički aspekt u proizvodnji i sastavljanju finansijskih izveštaja šta uzrokuje kašnjenja u slanju izveštaja u Skupštini opštine iz softvera (Free Balance).²⁸

Jačanje kapaciteta članova Skupština opština u smislu uloge i odgovornosti kao najviši organ procesa za donošenje odluke ostaje od suštinskog značaja za razmatranje kao i pravilno i tačno čitanje finansijskih izveštaja koje je izradila opštinska izvršna vlast. Obuka za pravilno čitanje budžeta od strane svih članova Skupštine opštine takođe je zahtev članova Odbora za politiku i finansije (OPF). Obuka iz ove oblasti za članove OPF-a održana je 2019. godine sa svim opštinama.²⁹

Sa druge strane, ono što se u ovom pravcu može učiniti za povećanje proaktivnosti i efikasnosti skupštine opština je stalno jačanje kroz obuku članova Skupštine opštine o ulozi koju imaju i radnje koje član može preduzeti tako da bude aktivan i da zatraži od opštinske izvršne vlasti. Postoje brojni postupci koje mogu preduzeti članovi skupštine opštine kao što su: pokretanje novih i dopuna postojećih uredbi, predlaganje tačaka dnevnog reda za raspravu, pokretanje privremenih i konsultativnih opštinskih odbora, dopuna i izmena budžeta itd.³⁰

3.2.1.2. Rasprava o izveštaju opštinskog učinka u skupštini opštine.

Rasprava o izveštaju opštinskog učinka (za prethodnu godinu u skupštini opštine) nije zakonski zahtev, ali rasprava o njemu je dobra praksa u pogledu opštinskog upravljanja i dobra praksa rada Skupštine opštine. Ono što ovaj pokazatelj proceni je ukoliko su opštine, odnosno skupštine opština raspravile o dotičnom izveštaju. Za merenje ovog pokazatelja, zahtevaju se dokazi da je izveštaj SUOU-a je obuhvaćen kao tačka dnevnog reda Skupštine opštine.

Rasprava o nalazima u izveštaju SUOU-a od strane skupština opština, pokazuje da su članovi Skupštine opštine zainteresovani za učinak izvršne vlasti i zahtevaju odgovornost u delovima gde nije bilo dobrog učinka. Ako se ovaj izveštaj raspravlja u Skupštini opštine, opština dobija maksimalne bodove, dok ako se ne raspravlja, opština dobija 0 bodova. Broj opština koje su raspravljale o dotičnom izveštaju je 16, a onih koje nisu raspravljale o izveštaju je 20, dok za dve opštine (Leposavić i Zubin Potok) nije bilo podataka. Prosek 38 opština u ovom pokazatelju od 42% je nizak (čak u poređenju sa prosekom prethodnog pokazatelja).

Iako je broj opština koje su raspravljale o izveštaju manji od broja opština koje nisu raspravljale o ovom izveštaju, ako pogledamo kretanje iz 2016. godine, može se reći da u ovom pokazatelju ima napretka. Broj opština koje su raspravljale u skupštinama opština izveštaj SUOU-a je veći u 2018. godini nego u 2016. i 2017. godini (od 10 opština) i naravno manji broj opština koje nisu raspravljale o ovom izveštaju (20 u 2018. godini) dok je 21 u 2016. i 25 u 2017. godini. Takođe, broj opština koje nisu prijavile podatke o ovom pokazatelju je niži u 2018. godini (dve opštine) u poređenju sa 2016. godinom (sedam opština) i 2017. godine (tri opštine). Da bise videlo poređenje između godina za ovaj pokazatelj, pogledajte sledeću sliku.

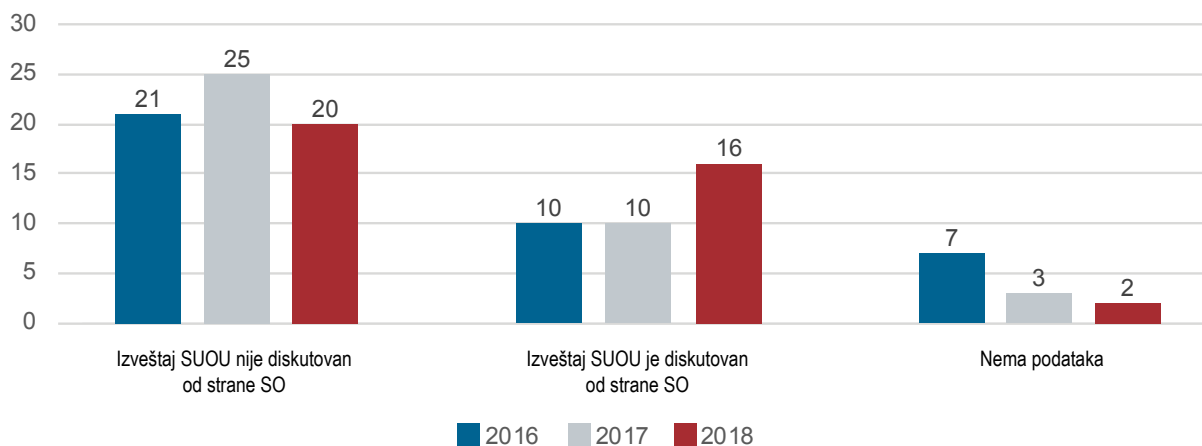
27 Zapažanja od praćenja sednica SO.

28 Zapažanja sa sastanaka sa gradonačelnicima tokom 2018. godine

29 Izveštaji o proceni iz obuke i izveštaji o identifikovanju potreba 2019.

30 Demokratija Plus (D+), Praktični priručnik za članove skupština opština za proaktivne i efektivne predstavnike.

Pokazatelj 3



Slika 8. Br. opština koje su (nisu) raspravljale o izveštaju učinka u SO.

Budući da je broj opština koje nisu raspravljale o izveštaju na SO-e prilično velik, to je zato što izveštaj o učinku objavljen kasno krajem maja 2019. godine, a opštine nisu imale vremena da odluče na sastanku u junu. Međutim, zbog opština koje su izveštavale za ovaj pokazatelj, podaci su objavljeni, ali nisu izračunati prema prosečnog procenta+ učinka na nivou pokazatelja. Treba uzeti u obzir organizovanje obuka o sistemu upravljanja opštinskog učinka, metodologija ocenjivanja učinka i podsticanje SO-a da raspravljaju o ovom izveštaju nakon njegovog objavljivanja od MLS. Ovo postaje neophodno iz činjenice da je MLS u 2020. godini predvidelo izradu nove uredbe³¹ o upravljanju učinka u opštinama i činjenicu da će sistem pretrpeti izmene jer će obuhvatati još više oblasti i pokazatelje prema oblastima. Prema odluci MLS o osnivanju radne grupe za izradu ove uredbe, krajnji rok za završetak uredbe je 30. jun 2020. godine, uključujući i vreme preliminarnih i javnih konsultacija.³² Dakle, budući da će ova uredba moći da stupi na snagu tokom jula ili avgusta 2020. godine, organizovanje obuka u opštinama nakon stupanja na snagu uredbe počevši od sadržaja nove uredbe, promena koje su pretrpele u sistemu, oblasti koje su dodate, ocenjuje se neophodno. To se može proceniti da može uticati i na rast broja opština koje će ubuduće raspraviti o izveštaju učinka za svoju opštinu nakon što se izveštaj objavi od MLS. Takođe, pored organizovanja obuka za članove skupštine opštine (posebno za opštine u kojima ovaj izveštaj se ne raspravlja u skupštinama opština) a da bi se podigla svest o izveštaju i njegovom značaju i u pogledu nadzora izvršne vlasti, trebalo bi organizovati i posebne obuke za opštinske službenike za učinak i odgovarajuće koordinate koji su angažovani na prikupljanju i izveštavanju podataka.

Osim ispunjavanja kriterijuma kao broj, opštine bi trebale usredsrediti se na kritičko čitanje dotičnog izveštaja, i u zavisnosti od nalaza izveštaja, opštine bi trebale da izrade i konkretne akcione planove za poboljšanja u toj oblasti i SO trebala da stalno zatraži odgovornost od izvršne vlasti za sprovođenje aktivnosti koje proizilaze iz odgovarajućeg plana. Pored obuke, ovaj pokazatelj će se rešiti i putem komunikacije.

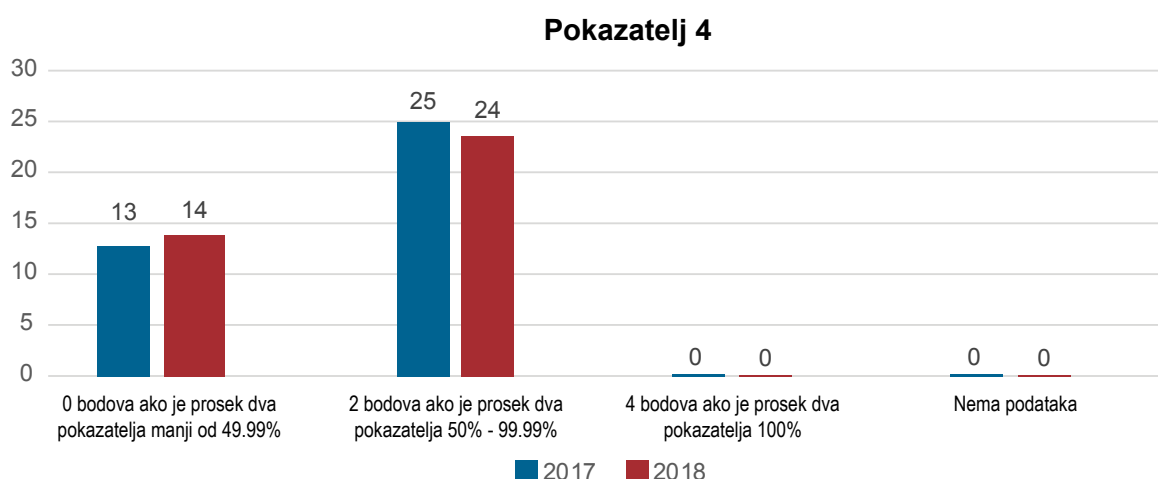
³¹ Uredba br. 02/2017 o sistemu upravljanja opštinskom učinku je ukinuta od ministra MLS-a u decembru 2019.

³² Uvodni sastanak radne grupe održan je u MLS dana 27. februara 2020. godine.

3.2.1.3. Rasprava o izveštaju spoljnog revizora i akcionom planu za razmatranje preporuka u Skupštini opštine i rasprava o izveštaju o radu unutrašnjeg revizora u Skupštini opštine.

Na osnovu zakonskih zahteva određenih u odgovarajućem zakonodavstvu o javnim finansijama³³, zahteva se da SO razmatra godišnji izveštaj revizije NKR-a i godišnji izveštaj revizije koji se vrši od jedinice za internu reviziju u opštini. Pored toga, izvršna vlast treba da iznese dva plana: jedan za razmatranje preporuka iz izveštaja NKR-a a drugi za razmatranje nalaza iz izveštaja interne revizije. Dakle, ova četiri elementa su deo jednog pokazatelja u ovom izveštaju. Formula je takva da se opština procenjuje ukoliko je raspravljala o izveštaju NKR-a i iznela plan za sprovođenje preporuka i ukoliko je odvojeno razmotrila i izveštaj zajedno sa planom koji se odnosi na internu reviziju opštine vršenu od jedinice za internu reviziju. Na osnovu bodova koje opštine dobijaju u dva pokazatelja, prosek dva pokazatelja je onaj koji se uzima u obzir prilikom svrstavanja opština prema procentu ili bodovima koji su dobili za taj pokazatelj. Bodovi dati opštinama su prema sledećem: 0 bodova ako je prosek dva pokazatelja manja od 50%, 2 boda ako je prosek pokazatelja između 50% i ispod 99% i 4 boda ako je prosek dveju pokazatelja 100%.

Važno je napomenuti da je u 2018. godini ovaj pokazatelj delimično izmeren, to je zato što NKR nije prikupila podatke o izveštavanju izveštaju o internoj reviziji i akcionom planu u skupštini. Prema rezultatima primljenim od NKR-a, nijedna opština nije dobila 4 boda ili 100% rezultata, jer je u 2018. godini ovaj pokazatelj delimično izmeren, to je zato što NKR nije prikupila podatke o izveštavanju izveštaju o internoj reviziji i akcionom planu u skupštini. 24 opštine su dobile 2 boda ili 50%, a 14 ostalih opština su dobile nula (0) bodova, jer je prosek dva pokazatelja bio manji od 50%. Sa druge strane, prosek u ovom pokazatelju za sve opštine je 36% ili značajno niži u poređenju sa prosekom opština u prethodnim pokazateljima u ovu pod-oblast. Što se tiče upoređivanja ovih podataka sa prethodnom godinom (2017), primećuje se da postoje male razlike. U 2017. godini broj opština sa po dva boda (50 - 99%) bio je 25, dok broj opština sa nula (0) bodova bio je 13, a takođe u 2018. godini nijedna opština nije dostigla maksimalni broj bodova (4 boda) ili 100 %. Podela opština prema ovom rezultatu ali i poređenje sa 2017. godinom je prikazana u donjoj slici.



Slika 9. Br. opština koje su (nisu) raspravljale o izveštaju spoljnog i unutrašnjeg revizora u SO

Ovaj pokazatelj je veoma važan u smislu uloge članova skupštine za povećanje transparentnost, poverenja i ojačanja lokalne demokratije. Iz tog razloga, projekat DEMOS je pružio obuke u ovoj oblasti

³³ Zakon br. 03/L-221 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, čl. 46.1. i 46.2.

tokom 2019. godine za članove Odbora za politiku i finansije za sve opštine, a kao njihova preporuka bila je da se ista obuka održi sa svim članovima skupština opština. Na osnovu obrazaca za procenu i potrebama učesnika tokom obuke, ova obuka je ponovljena sa svim članovima skupština opština iz svih opština (osim severnih opština početkom 2020. (januar, februar, mart).

Sa druge strane, iako skupštine opština u svojim planovima rada uključili su razmatranje i raspravu o izveštajima eksternog i internog revizora (iako ovo zadnje nije zakonski uslov), ipak nisu sve opštine na raspravljaju o tim izveštajima na sastancima skupštine. Jedan od razloga je i to da članovi skupštine nisu zatražili da raspravljaju o tim izveštajima i planovima rada. Skupštine opština sastavljaju svoje godišnje planove rada, ali ti planovi uglavnom sadrže zakonske obaveze u toku godine. Jačanje kapaciteta članova, posebno opozicije, za praćenje i sprovođenje prakse usvojene od strane skupština opština koje može da utiče na izvršnu vlast da efikasnije upravlja finansijama i drugim procesima koji utiču na pružanje usluga od strane opština. Pošto je broj opština koje su dobile nula (0) bodova je velik, angažovanje skupština opština u preispitivanju planova sprovođenja i dalje ostaje jedno od glavnih pitanja koju treba rešiti u budućnosti.

Dobar prostor za jačanje kapaciteta kroz obuku sa skupštinama opština je da se članovi skupština opština upoznaju sa svojim pravima i obavezama koja su predviđena zakonom, zahtevi koji se odnose na izvršnu vlast od drugih zakona sektora i ne samo od Zakona o lokalnoj samoupravi, pravo članova skupština opština da predlažu pravilnike u skupštinskim opštinama kojim se može bolje nadgledati rad izvršne vlasti, u tom smislu vezano za izveštaj NKR i izveštaj jedinice interne revizije. Članovi skupštine opština moraju biti više aktivni, zahtevni i uporniji u dobijanju odgovora od strane izvršne vlasti o različitim elementima opštinske vlade koje se odnose na izveštaje revizora. Obuka u vezi ovog pokazatelja preporučuje da se održava za sve opštine (38), jer one imaju zastoj u postizanju dobrog učinka po ovom pokazatelju.

3.2.1.4. Izveštavanje gradonačelnika ispred skupštine opštine

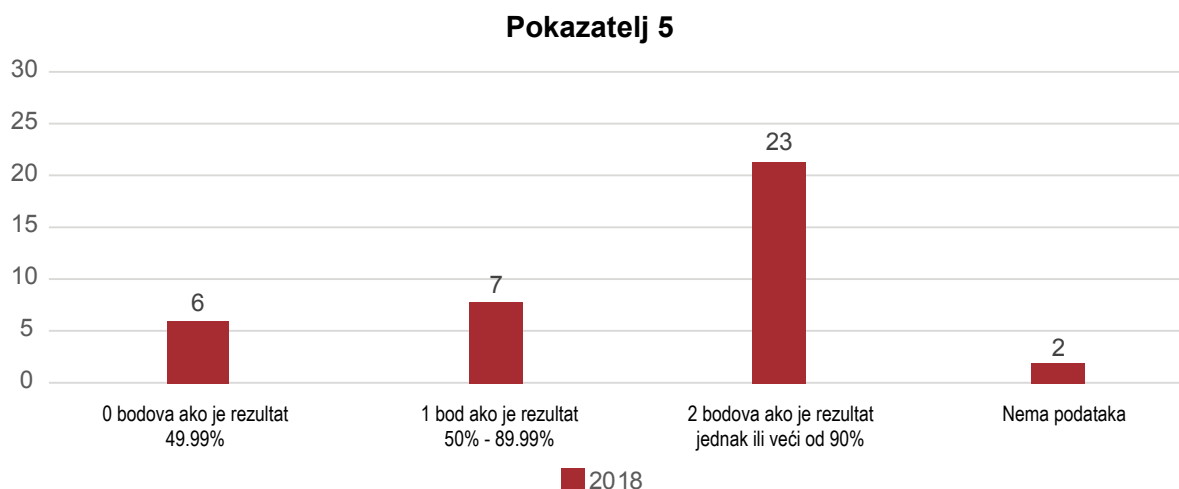
Zakon o lokalnoj samoupravi kao osnovni zakon u ovoj oblasti predviđa pravilo u vezi sa izveštavanjem gradonačelnika u skupštini opštine, ali i zakonsko pravo ove zadnje da poziva gradonačelnika za izveštavanje u skupštini opštine. Zakonom je predviđeno da gradonačelnik izveštava u skupštinu opštine o ekonomskoj i finansijskoj situaciji, uključujući i investicione planove, najmanje dva puta godišnje ili najmanje jednom u šest meseci.³⁴ Sa druge strane, isti zakon predviđa da skupštine opština održavaju najmanje 10 sednica godišnje, od kojih pet se održavaju u prvih šest meseci godine.³⁵ Imajući u vidu i pravo (ali i obavezu gradonačelnika) da članovi skupštine pozovu gradonačelnika radi izveštavanja na sednici, ovaj pokazatelj se zasniva na broju 10 u pogledu prisustva i izveštavanja gradonačelnika u skupštini opštine. Bodovi dati u ovom pokazatelju su nula (0) bodova, jedan (1) i dva (2) bodova. Nula bodovi se daju ako je rezultat u SUOU manji od 50%, jedan (1) bod ako je rezultat u SUOU od 50% do 90% i dva (2) boda ako je rezultat jednak ili veći od 90%. Na osnovu toga i bodova koje su opštine dobile u SUOU u pogledu učinka po ovom pokazatelju, ispada da su 23 opštine dobile po dva (2) bodova ili između 90% i 100%, sedam (7) druge opština su dobile po jedan (1) bod ili između 50% i 90%, šest opština je dobilo nula (0) bodova, jer je njihov rezultat manji od 50%, dok za dve opštine (Leposavić i Zubin Potok) nema podataka.

Sedam opština koje su dobile po jedan (1) bod, jer je rezultat u SUOU u za 2018. bio između 50% i 90% bile su: Gnjilane, Kamenica i Vitina sa po 80%, Novo Brdo, Priština i Ranilug sa 60% a opština Štimle sa 50%. Ostale šest opštine koje su dobile nula (0) bodova jer je njihov rezultat u SUOU bio manji od 50% su: Uroševac sa 40%, Prizren sa 30%, Podujevo, Mamuša i Gračanica sa 20% i Kosovo Polje zadnja opština sa 10%. Imajući u vidu ove rezultate, prosek svih opština u ovom pokazatelju za 2018. godinu bio je 75% što je kao broj veći od prethodna dva pokazatelja, ali niži u odnosu na prvi pokazatelj ove

³⁴ Zakon br. 03/ L-040 o lokalnoj samoupravi, član 58, tačka J.

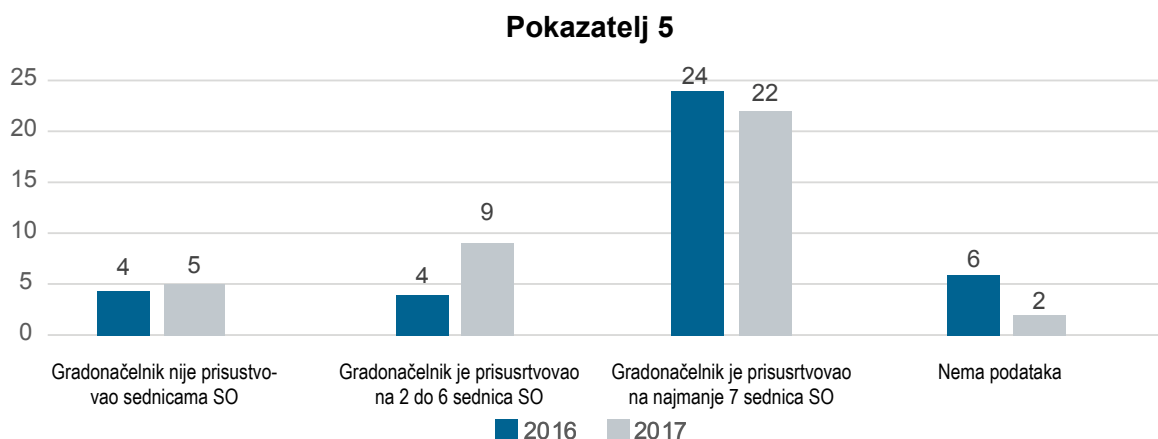
³⁵ Zakon br. 03/ L-040 o lokalnoj samoupravi, član 43, tačka 2.

oblasti. Da bi se jasnije videla podela opština prema rezultatima koje su dobile u SUOU -u, pogledaj sledeću sliku.



Slika 10. Br. opština gde je predsednik opštine učestvovao na sednicama SO

Izveštavanje gradonačelnika u skupštini opštine je važan proces jer omogućava skupštini da sistematski prati aktivnosti izvršne vlasti kroz prisustvo gradonačelnika. Takođe, ovo podstiče saradnju između gradonačelnika i skupštine opštine, pa se prisustvo gradonačelnika na sastancima skupštine opštine smatra izuzetno važnim. Drugim rečima, učešće gradonačelnika na sastancima skupštine odražava njegovu ličnu odgovornost i odgovornost njegovog osoblja prema članovima skupštine kao i osetljivost na odgovornost prema izabranim predstavnicima građana. Podaci iz 2018. godinu ne mogu da se uporede sa podacima iz 2016. i 2017. godine jer je ovaj pokazatelj drugačije je meren u odgovarajućim godinama u odnosu na 2018. godinu.



Slika 11. Br. opština sa učešćem gradonačelnika na sastancima SO za prethodne godine

Međutim, ovaj pokazatelj se fokusira samo na fizičko prisustvo gradonačelnika, tj. ako je gradonačelnik bio prisutan na sednici, a ne radi se o kvalitetu debate i o tome koliko je gradonačelnik bio odgovoran od strane SO-e prikazano je u prethodnom delu, učinak opštine pati od sistem „loše odgovornosti“ između izvršne i zakonodavne vlasti lokalne uprave. Iz tog razloga, smatra se da je potrebno jačanje članova skupštine opštine kako da se izvršna vlast drži odgovornom. Prema studiji o funkcionisanju lokalne uprave (prvi deo) koju je provela MLS, evidentiran je nedostatak odgovornosti gradonačelnika u skupštini opštine obrađeno u okviru kontrola i ravnoteže između dva opštinska tela. Prema ovoj studiji, „izvešta-

vanje gradonačelnika u skupštini opštine pretvoreno je više kao informisanje od strane gradonačelnika o ekonomskoj i finansijskoj situaciji opštine nego izveštavanje u ispravnom smislu reči i primene posledica u slučaju lošeg učinka izraženog kroz izveštaj. Procenjuje se da odgovornost gradonačelnika opštine prema opštinskoj skupštini je još slabija u slučajevima kada gradonačelnika ima većinu članova iz njegove stranke iz koje dolaze u skupštini opštine, i tako ovaj poslednji postaje više kao usvajač predloga gradonačelnika nego kontrolor izvršne vlasti, u ovom slučaju gradonačelnika³⁶. Pošto je ovaj pokazatelj prilično tehnički, procenjuje se da nema potrebe za neko razmatranje ili rešavanje putem bilo kog oblika komunikacije, a osim toga, učinak opština u ovom pokazatelju je zadovoljavajući.

3.2.2. Učešće, konsultacije i sveobuhvatnost građana

Od ukupno 13 pokazatelja koliko ima oblast demokratskog upravljanja, kao što je prikazano na početku ovog dela pod-oblast učešća, konsultacija i sveobuhvatnost građana ima tri pokazatelja, a treći pokazatelj je ružičast i smrznut. U tom smislu, analiza i procena učinka opština u ovoj pod-oblasti vrši se samo za dva pokazatelja kao što je dole prikazano.

Tabela 3. Pod-oblast dva: učešće konsultacije i sveobuhvatnost građana

Pod-oblast 2: Učešće u konsultacije i sveobuhvatnost građana,	
6.	Učešće građana u javnim konsultacijama podeljeno prema polu
7.	Opštinska akta i dokumenta lokalne politike koja su konsultovana sa javnošću
8.	Javne rasprave SOB i opštinskom budžetu (srazmerno broju stanovnika)

Zakon o lokalnoj samoupravi glavni je osnov koji stvara obaveze opština u oblasti učešća građana, konsultacija i uključivanja građana u odlučivanjima na lokalnom nivou, razmatran u okviru direktne demokratije i mehanizama za učešće građana³⁷. Dotični zakon navodi obavezu opštine da se najmanje dva puta godišnje održavaju javni sastanci na kojima svaki zainteresovani građanin može da učestvuje i da postavlja pitanja članovima skupštine opštine o svakoj aktivnosti opštine. Pored toga, opštine su dužne da informišu građane o svakom planu i programu od javnog interesa koji su takođe regulisani i statutima opština i drugim podzakonskim aktima. U okviru povećanja učešća građana i osiguranja sveobuhvatnog procesa, MLS je izradilo dve administrativna uputstva, za transparentnost opština³⁸ i minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama.³⁹

Iako je ovaj vid dobro obuhvaćen zakonodavstvom, druga je stvar ukoliko konsultacije i sveobuhvatnost građana je efikasna u praksi. Na osnovu studije o funkcionisanju lokalne uprave na Kosovu koju je MLS sprovedo u 2019. godini, procenjuje se da bi opštine trebale da ulože više napora da poboljšaju učešće građana na javnim skupovima. Prema istom izveštaju, utvrđeni su neki nedostaci u ovom procesu, na primer: opštine nemaju dovoljan kapacitet za organizovanje javnih sastanaka, ne koriste razna i delotvorna sredstva da dođu do šire publike a takođe imaju malo zainteresovanje građana da prisustvuju ovim javnim skupovima.⁴⁰ Prema izveštaju MLS-a o funkcionisanju opština za 2018. godinu, održano je 67 javnih sastanaka sa građanima u 33 opštine. Uslov za najmanje dva sveobuhvatna sastanka sa građanima nije ispunjen u četiri opštine kao što su: Kosovo Polje (sa samo jednim sastankom), Leposavić, Zubin Potok, Zvečan i Severna Mitrovica, koje nisu održale nijedan sastanak.⁴¹ Na osnovu zakonskog uslova, od samo dva javna sastanka za opštinu, ispada da je 38 opština trebalo da održe ukupno 76 sastanka. To pokazuje da neke opštine nisu ni ispunile zakonski uslov za održavanje najmanje dva javna sastanka godišnje.

36 MLS, Studija o radu lokalne samouprave na Kosovu, str. 23.

37 Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, IX. poglavlje.

38 AU (MLS) br. 04/2018 o transparentnosti u opštinama.

39 AU (MLS) br. 06/2018 o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama.

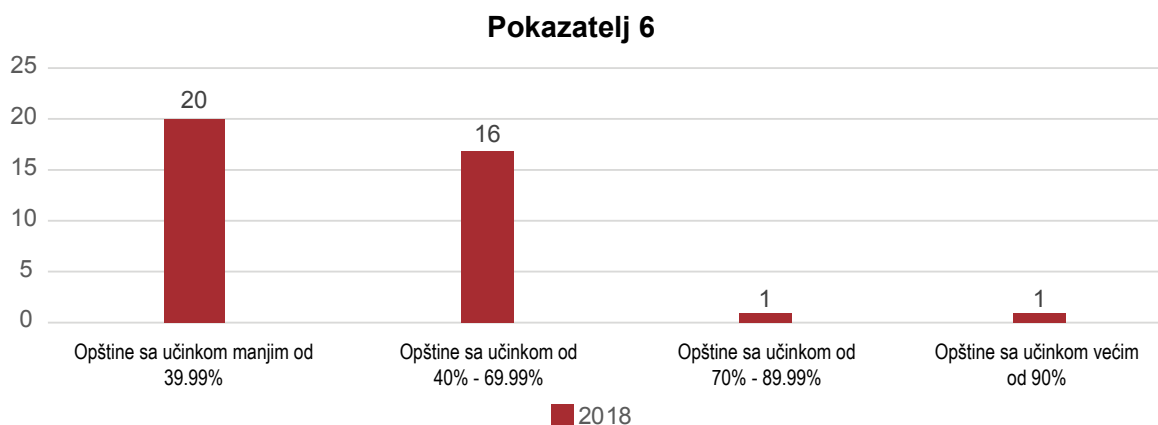
40 MLS, Studija o funkcionisanju lokalne samouprave na Kosovu, str. 36.

41 MLS, Izveštaj o funkcionisanju opština za 2018. godinu, str. 5.

3.2.2.1. Učešće građana u javnim konsultacijama podeljeno prema polu

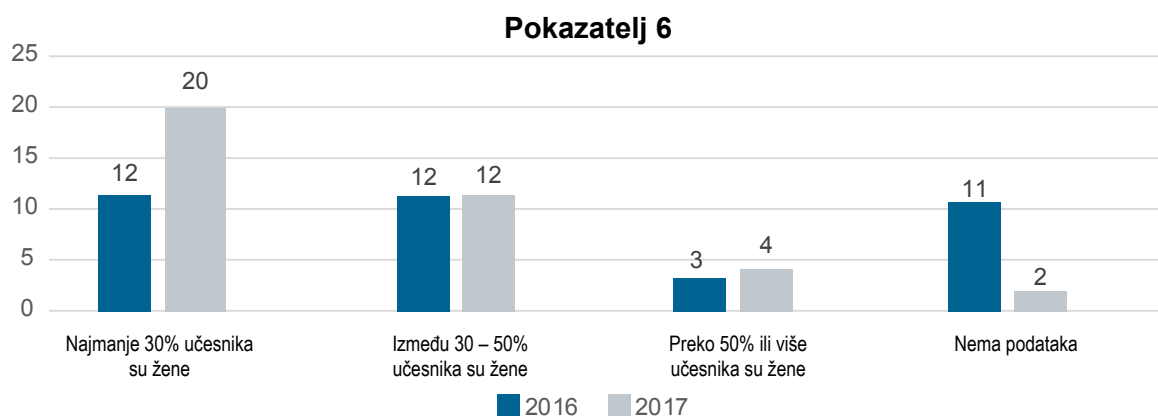
Ovaj pokazatelj je prikazan u ovom izveštaju, ali u SUOU-u je podeljen na dva nivoa: na nivou učešća građana u javnim konsultacijama i na nivou učešća žena u javnim konsultacijama. Podaci o nivou učešća građana u javnim konsultacijama za 2018. godinu obezbeđeni su od obrasca za prijem podataka o SUOU-u, podaci koji se dostavljaju u MLS, ali nisu objavljeni u izveštaju. To je tako jer ovaj pokazatelj dodat u SUOU-u tokom pregleda iz 2019. godine. Ovaj pokazatelj osim što pomaže poboljšanju lokalne demokratije kroz učešće građana, takođe doprinosi rastu i uključivanju žena na javne sastanke/ debate. Uključivanje žena putem javnih sastanaka je vrlo važno i daje znak da potrebe svih zainteresovanih strana uzimaju se u obzir od dotičnih opština. Isključenje žena u ovom trenutku znači da ne uključivanje ženskih interesa u procese donošenja odluka u opštini.

Prema rezultatima GOK-a, prosek svih opština u ovom pokazatelju je 35%, a opštine imaju različite nivoe učinka i svrstavanja. U pogledu pojedinačnih opština, opština Junik ima najbolji učinak u ovom pokazatelju, realno sa četiri boda (100%) u prvom delu i dva boda (80%) u drugom delu, što u proseku iznosi 90%. Druga kategorija od 70% do 90% (sa 2 ocenjena boda) je samo jedna opština, a to je opština Novo Brdo sa 71%. U treću grupu sa po jednim bodom ili sa procentom od 40% do 70% je šesnaest (16) opština. U grupu poslednjih opština sa nula bodova (manje od 40%) ulaze 20 opština. Prema ovome, odnosi se na opštine sa prosekom od 90%, kao i sa opštinom sa preko 70%, 16 opština sa preko 40% i 20 opština sa prosekom ispod 40%. Rezultat ili grupiranje opština prema njihovom učinku u ovom pokazatelju prikazano je na sledećoj slici.



Slika 12. Br. opština i procenat učešća žena na javnim sastancima

Što se tiče učešća žena samo u javnim konsultacijama, prosek opština u ovom pokazatelju je 30%, dok je prosek opština u opštem učešću bez podele polova je 41%. Vredi napomenuti da je na javnim skupovima na kojima je u 2016. godini bilo manje od 30% žena bilo 12 opština, a u 2017. je bilo 20 opština. Takođe treba napomenuti da upoređivanje 2018. godine sa 2016. i 2017. godinom nije moguće jer se metoda merenja promenila.



Slika 13. Br. opština i procenat učešća žena na javnim skupovima za prethodne godine

Razlozi za slabo učešće građana (posebno žena) su mnogi: nepoverenje građana u lokalnu vlast, nezainteresovanost građana za javna pitanja, nedostatak pravilnog i tačnog informacija opštine za javne sastanke i drugi razlozi.⁴²

Imajući u vidu trenutno stanje COVID 2019, preporučuje se da se ovaj pokazatelj razmatra samo putem komunikacijskih kanala. Pored toga, projekat je tokom protekle godine sproveo dosta obuke sa opštinskim službenicima o ovom pokazatelju.

3.2.2.2. Opštinska akta i dokumenta lokalne javne politike konsultovana sa javnošću

Ovaj pokazatelj ima za cilj da meri nivo ispunjenja obaveze skupštine opštine o javnim konsultacijama pre usvajanja akata koja su u interesu građana. S tim u vezi, MLS je 2018. godine izdalo novi vodič o transparentnosti u opštinama, a članom 13 ove uredbe definisana je obaveza opštine da se konsultuje sa javnošću o aktima od interesa za građane⁴³ a takođe predviđa da se način za organizovanje i održavanje ovih konsultacija se vrši prema uredbi o postupku izrade i objavljivanja opštinskih akata⁴⁴ kao i uputstvu o minimalnim standardima javnih konsultacija na lokalnom nivou.⁴⁵ Da bi se moglo proceniti nivo ispunjenja ove obaveze od strane opština, pokazatelj zahteva broj opštinskih akata o kojima je javnost konsultovana tokom godine koja je procenjena. Svi sastanci sa građanima u vezi sa opštinskim aktima smatraju se konsultacijama.

Prema podacima SUOU-a, prosek ovog pokazatelja za sve opštine je 62%. Međutim, opštine su podeljene u četiri grupe, zavisno od bodova i rezultata dobijenih ovim pokazateljem. Opštine dobijaju nula bodova ako im je rezultat u SUOU manji od 40%, opštine dobijaju jedan bod ako im je rezultat od 40% do 70%, opštine dobijaju po dva boda ako je njihov rezultat od 70% do 90% i opštine dobijaju četiri boda ako im je rezultat u SUOU jednak ili veći od 90%. Prema ovim i podacima od strane SUOU za 2018. godinu, 21 opština dobilo je četiri boda ili 90% ili više akata konsultovano je sa javnošću, opština je u grupi sa dva boda ili 70-90%, opština sa jednim bodom ili u grupi sa rezultatom 40-70% i 13 opština su sa nula bodova ili ispod 40%, a za dve opštine nema podataka (Zubin Potok i Leposavić). Ovi podaci su prikazani na sledećoj slici.

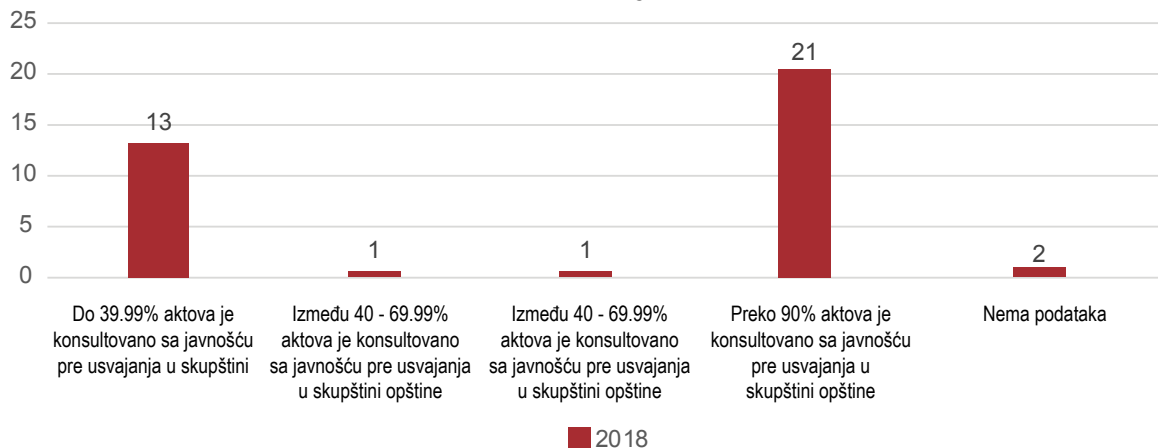
42 Prema učesnicima od održanih obuka sa DEMOS-om tokom 2019. godine o učešću građana u javnim raspravama.

43 AU (MLS) br. 04/2018 o transparentnosti u opštinama, član 13.

44 Uredba (MLS) br. 01/2017 o postupku izrade i objavljivanju opštinskih akata.

45 AU (MLS) br. 06/2018 o minimalnim standardim javnih konsultacija na lokalnom nivou.

Pokazatelj 7

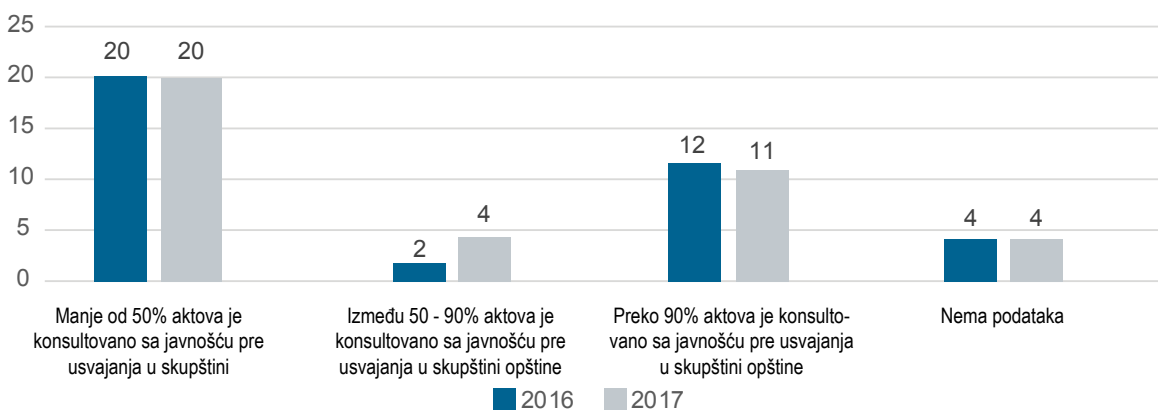


Slika 14. Br. opština koje su (nisu) konsultovale javnost o lokalnim aktima i politikama

Prema ovoj slici, 38 opština su manje ili više podeljene na dve strane, one koje su dobile četiri boda (21 opština) i one koje su dobile nula bodova (13 opština). U međuvremenu, opština koja je dobila dva boda (70–90%) je Kamenica (80%), a opština koja je dobila jedan bod (40-70%) je Lipljan (46%). Opštine koje su dobile nula bodova (ispod 40%) su Uroševac, Gračanica, Klokot, Mileševo, Mamuša, Novo Brdo, Parteš, Podujevo, Ranilug, Štrpce, Suva Reka, Vitina i Zvečan. Obuka bi takođe trebalo da se održi za opštine Leposavić i Zubin Potok koje nisu prijavile podatke.

Sto se tiče situacije konsultacije javnosti sa aktima i dokumentima o lokalnoj politici pre nego što budu usvojeni za 2016. i 2017. godinu, važno je napomenuti da se pitanje ovog pokazatelja postavlja drugačije u odnosu na 2018. godinu a podaci koji su tada dobijeni ne služe za upoređenje sa podacima obrađenim za 2018. godinu. Međutim, u 2016. i 2017. godini imali smo približno isti broj opština u kojima je javnost konsultovana za više od 90% opštinskih akata (12 opština u 2016. i 11 opština u 2017. godini), imali smo dve opštine u 2016. godini i tri opštine u 2017. godini gde se konsultovala javnost o 50% i 90% opštinskih akata, a najveći broj opština je bio onaj gde je javnost konsultovana za manje od 50% opštinskih akata, odnosno 20 opština. Broj opština koje nisu poslale podatke o ovom pokazatelju u 2016. i 2017. godini bio je isti, odnosno četiri opštine u obe godine. Sledeća slika prikazuje podelu opština prema procentu akata o kojima je konsultovana javnost.

Pokazatelj 7



Slika 15. Br. opština koje su (nisu) konsultovale javnost o lokalnim aktima i politikama

U međuvremenu, MLS je naglasilo glavne probleme u održavanju javnih sastanaka, kako sledi:⁴⁶

1. nedostatak interesovanja javnosti za prisustvovanje javnim sastancima (npr. ne mnogo ljudi, uključujući marginalizovane grupe, voljne su da prisustvuju javnim sastancima jer ne misle da njihove misli i ideje shvataju ozbiljno i smatraju se važnim) i,
2. nema povratnih informacija od opština koje bi informisale građane o konačnom ishodu (i u kojoj meri su njihovi stavovi i komentari uzeti u obzir u procesu donošenja odluka).

Ovo su svi nalazi o kojima je razgovarano i potvrđeno tokom istraživanja na terenu. Takođe, ovi predstavljaju ozbiljan izazov, imajući u vidu činjenicu da opštine usvajaju stotine opštinskih akata i ako bi se javnost u većoj meri konsultovala o tim aktima, onda bi se legitimitet povećao u procesu donošenja odluka.

Održavane su brojne obuke u ovoj oblasti od strane raznih donatora, ali situacija se ne menja, pa je u zaključku preporučeno da se pokazatelj rešava samo putem kanala za komuniciranje.

3.2.3. Transparentnost, pristup informacijama i integritet

Od ukupno 13 pokazatelja koje ima oblast demokratske vladavine, kao što je prikazano u početku ovog dela, pod-oblast transparentnosti, pristup informacijama i integritet ima pet pokazatelja učinka (PU) dok prvi pokazatelj ove pod oblasti treći i četvrti ružičaste boje su smrznuti. U tom smislu, analiza i procena učinka opština u ovoj pod-oblast vrši se samo za dva pokazatelja kao što je dole prikazano.

Tabela 4. Pod-oblast: transparentnost, pristup informacijama i integritet

Pod-oblast 3: transparentnost, pristup informacijama i integritet	
9.	Sastanci skupštine opštine koji su bili javni i direktno prenošeni
10.	Redovno ažuriranje opštinske veb stranice u skladu sa (posebnim) zakonskim zahtevima
11.	Objavljivanje dokumenata i ugovora o javnim nabavkama
12.	Objavljivanje zapisnika o postupcima javnih konsultacija
13.	Izveštavanje o godišnjem planu integriteta koji je iznet ispred skupštine opštine

Kao što je gore navedeno, sekundarno zakonodavstvo vezano za transparentnost u opštinama se promenilo krajem decembra 2018. i može se reći da od januara 2019. godine opštine imaju bolji pravni osnov za transparentnost u opštinama. Prema ovom Administrativnom uputstvu (AU), od opština se zahtevaju da u roku od šest (6) meseci od stupanja na snagu AU da dopune i izmene njihove uredbe radi transparentnosti u opštinama. Dotično uputstvo obavezuje skupštinu opštine i gradonačelnika da sprovede ovo uputstvo dok je MLS odgovorno da prati primenu iste. Pored obaveze opština za izmenu svojih uredbi za transparentnost u opštinama, dotično AU obavezuje opštine da izrade četverogodišnje planove za transparentnost, a nakon usvajanja od strane SO, ti planovi treba da budu objavljeni na opštinskim veb stranicama. Takođe, opštinske veb stranice treba da se razvijaju i održavaju u skladu sa dotičnim zakonodavstvom o veb stranicama javnih institucija,⁴⁷ a od važnosti je za ovu pod-oblast, razmatra se direktan pristup informacijama i javnim dokumentima tako što se prvo pokaže koje informacije/ dokumenti koje opština mora da obezbedi pristup putem zvanične veb stranice, a zatim izričito objasni postupak prijave za pristup javnim dokumentima.

Takođe, MLS kroz izveštaj o učinku za 2018. godinu procenjuje da postoji rast proseka u oblasti transparentnosti u 2018. godini u odnosu na 2017. U 2018. godini prosek transparentnosti u opštini je bila 76%, a u 2017. godini 61%⁴⁸ Međutim, prema izveštaju MLS-a o radu opština za 2018. godinu, razvoj i

46 MLS Izveštaj o radu opština (2016). Mart 2017, str.14.

47 AU br. 01/2015 o veb stranicama javnih institucija.

48 MLS, Izveštaj o učinku opštine za 2018., str. 13.

promocija transparentnosti i dalje je jedno od ključnih pitanja demokratske vladavine.⁴⁹ Što se tiče pristupa informacijama putem zahteva za pristup javnim dokumentima, prema istom izveštaju opštine su pokazale pozitivan trend u omogućavanju pristupa javnim dokumentima u skladu sa zahtevima pravnih lica, kao i prema službenoj dužnosti, kada to zakon nalaže. Broj podnetih zahteva je 964, od čega je 909 zahtevima (ili 94%) dozvoljen im je pristup, 37 je odbijeno (3%), 18 je delimično dozvoljeno (1%). Pet opština nisu imale nijedan podneti zahtev (Mamuša, Zvečan, Klokot, Zubin Potok i Severna Mitrovica).⁵⁰

Međutim, oblasti gde bi se moglo intervenisati obukom je oko novih zahteva koji proizlaze iz vodiča o transparentnosti u 2018. godini, dopune opštinskih uredbi o transparentnosti i izrade četverogodišnjih planova transparentnosti koji se zahtevaju ovim vodičem i izrade nacрта izveštaja (pošto gradonačelnik i SO su izvršioi ovog uputstva) o primeni zahteva koji proizilaze iz dotičnog uputstva.

3.2.3.1. Redovno ažuriranje opštinske veb stranice u skladu sa (posebnim) zakonskim zahtevima

Ovaj pokazatelj ima za cilj da meri nivo učinka opština u pogledu poštovanja zakonskih obaveza opštine prema obliku i sadržaju zvanične veb stranice, uključujući popunjavanje potrebnim informacijama definisanim odgovarajućim zakonodavstvom na veb stranicama javnih institucija i transparentnosti u opštinama. Što se tiče ažuriranja sa podacima opštinske veb stranice, prosek svih opština je prilično visok prema SUOU, tako da dostiže 81%. Međutim, kada analiziramo rad opština, jednu po jednu, vidimo da su neke opštine imale lošiji učinak po ovom pokazatelju i uticale da prosek ne bude još veći.

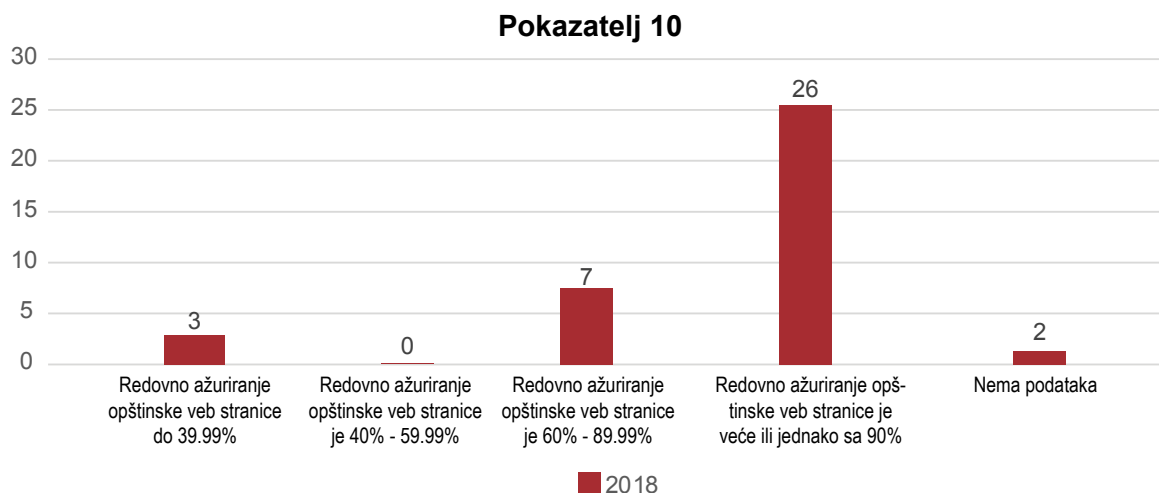
Izračunavanje rezultata po ovom pokazatelju vrši se na način da opština dobije nula bodova ako je njen rezultat u SUOU na ovom pokazatelju ispod 40%, opština dobija jedan bod ako je rezultat između 40 i 60%, opština dobija dva boda ako je rezultat u SUOU je između 60 i 90%, i opština dobija četiri boda (maksimalno) ako je njen rezultat u SUOU za ovaj pokazatelj jednak ili veći od 90%. Na osnovu toga 26 opština je dobilo četiri boda, ali u ovom broju valja napomenuti da je većina opština su sa 100%, a mali broj 90 ili 95%. Sedam drugih opština dobilo je dva boda, nijedna opština nije u kategoriji od 40 do 60%, dok su tri opštine (Mamuša, Ranilug i Zvečane) dobile nula bodova. Od 38 opština, u ovom pokazatelju nema podataka za opštine Zubin Potok i Leposavić. Dotični podaci i podela opština prema njima prikazani su na sledećoj slici.

Neki od razloga zbog kojih opštine ne ažuriraju redovno veb stranice opština jesu: nedostatak redovnog rada internet mreže u opštini; nedostavljanje dokumenata odgovornim licima od strane ovlašćenih lica; nedostatak opreme za informativnu tehnologiju od strane opštinskih službenika; nedostatak dobrog koordinisanja između ministarstava i opština, itd.⁵¹

49 MLS, Izveštaj o učinku opštine za 2018., str. 13.

50 MLS, Izveštaj o radu opština za 2018. godinu, str. 14.

51 Iz redovnih sastanaka i neformalnih razgovora zvaničnika projekta DEMOS-a sa opštinskim službenicima

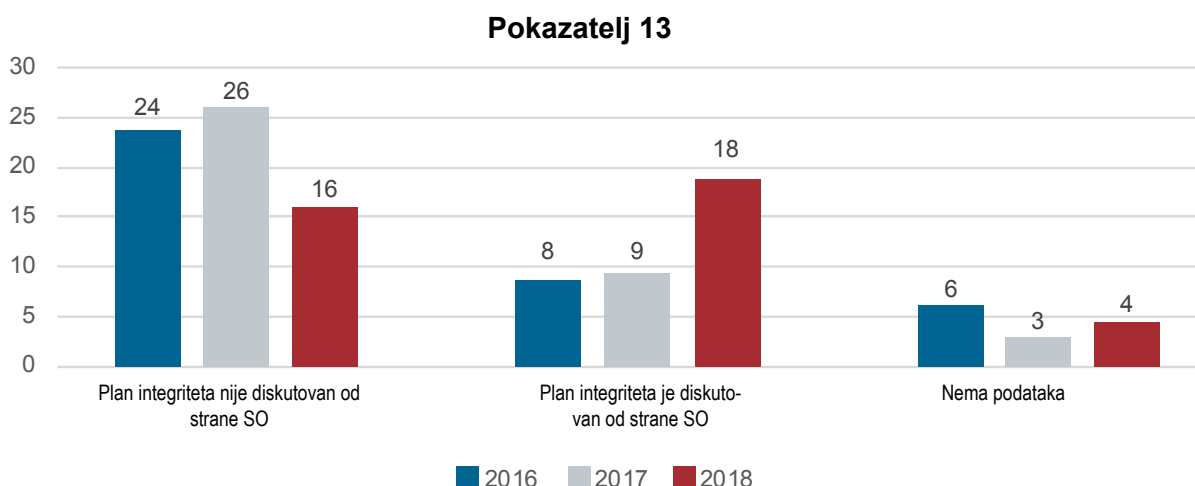


Slika 16. Br. opština koje su (nisu) ažurirale veb stranice u skladu sa zakonskim zahtevima

Ako uporedimo ovaj pokazatelj sa drugim pokazateljima, kako oni iz ove pod-oblasti tako i iz drugih pod-oblasti oblasti lokalnog demokratske vladavine, ovaj pokazatelj ima najveće dostignuće. Na ovaj način se može zaključiti da je ovo jedan od tri najbolja pokazatelja u šemi grantova za učinak ili treći najbolji pokazatelj svih pokazatelja oblasti SUOU. Budući da o ovaj pokazatelj nije meren i ocenjen za prethodne godine, njegovi rezultati u 2018. godini ne mogu se uporediti sa prethodnim godinama.

3.2.3.2. Izveštavanje godišnjeg plana integriteta predstavljen ispred skupštine opštine

Opštine moraju da izrade planove integriteta i njihova primena se smatra važnom u sprečavanju koruptivnih praksi u opštini i pokazatelj je dobrog upravljanja i demokratije na lokalnom nivou. Ovaj pokazatelj ima za cilj da meri da li opštine do kraja godine podnose Skupštini opštine na raspravu godišnji izveštaj o sprovođenju plana integriteta u opštini kao jedan od preventivnih instrumenata korupcije u opštini. Na osnovu podataka iz SUOU-a, prosek opština u ovom pokazatelju je 50%. Proračun rezultata ovog pokazatelja se vrši na način da opštine dobijaju nula bodova ako je njihov rezultat u SUOU -u manji od 100% i dobiju dva bodova ako je njihov rezultat 100%. Na osnovu toga, plan integriteta i njegova primena razmatrani su u Skupštini opštine u 18 opština, NIJE raspravljano u 16 opština dok ne postoje podaci o četiri opštine (Leposavić, Zubin Potok, Vitina i Lipljan). Broj opština koje su raspravljale o sprovođenju plana integriteta značajno je veći u 2018 godini nego u 2016. i 2017. godini, a samim tim i manji broj opština koje nisu raspravljale o sprovođenju plana integriteta u opštini. Podaci za 2018 godinu i poređenje između 2016. i 2017. godine prikazani su na sledećoj slici.



U delovima na nastavku analiza podataka GOU-a razmatra se iz perspektive sekundarnih izvora i istraživanja na terenu. Na osnovu sistema kriterijuma osmišljenog za postavljanje prioriteta za obuku, neki se problemi mogu rešavati kroz obuku, dok se neki problemi odnose na političku podršku i intervencije politike. Za probleme sa opštinama koje ne izveštavaju o sprovođenju planova integriteta, promene u zakonodavstvu mogu biti potrebne, što je zakonska obveza.

Kako su naveli sekundarni izvori, planovi integriteta za opštine su izrađeni uz podršku UNDP / SAEK projekta, kao i TEAM projekta (USAID) za pet partnerskih opština projekta kao su: Vučitrn, Peć, Priština, Đakovica i Gnjilane. Međutim, problem ostaje smisao predstavnika opština šta je sadržaj ovih planova. MLS radi na izradi modela plana integriteta, kako bi se opštine u procesu izrade ovih planova pridržavale tog modela i objedinile njihov sadržaj. Planiranje integriteta je novost i trebaće vremena da sve opštine usvoje i izveštavaju o takvom sistemu. Iako su neke obuke održane 2019. godine, jer je ovo nova oblast i nisu sve opštine shvatile važnost sprovođenja plana integriteta, preporučuje se da projekat nastavi da podržava opštine kroz kanale komunikacije u ovoj oblasti. Da se ne udvostruče napori za poboljšanje učinka opština u ovoj oblasti, potrebno je koordinirati sa potencijalnim donatorima u ovom aspektu i dodeliti teme.

3.3. Opštinsko upravljanje

Opštinska grant performanse (OGP) definiše opštinsko upravljanje kao druga oblast opštinske performanse nakon što je prethodno razmotreno lokalno demokratsko upravljanje. Ova oblast ima tri pod oblasti koja ukupno imaju osam (8) pokazatelja sa 21 maksimalnih poena. Prva pod oblast ima tri pokazatelja, druga pod oblast ima dva, a treća pod oblast ima tri pokazatelja. Međutim, druga i treća pod oblast imaju po jedan zamrzuti pokazatelj, a analiza i procena se vrši za šest pokazatelja. Zamrznuti pokazatelji predstavljeni su u ružičastoj boji na sledećoj tabeli kako bi bilo jasno ko su i nisu deo analize i procene opština u ovoj oblasti.

Tabela 5. Oblasti opštinskog upravljanja, podoblasti i pokazatelji

Oblast: Opštinsko upravljanje	
Podoblast 1: Finansijsko upravljanje	
14.	Registar poreza na imovinu ažuriran svake godine, u skladu sa zakonskim zahtevima
15.	Nivo naplate poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni)
16.	Adresirane preporuke revizije (NKR)
Podoblast 2: Upravljanje ugovorom	
17.	Sprovođenje plana za nabavke
18.	Izrada i objavljivanje liste opštinskih imovina koje se planiraju dati na korišćenje i razmeniti
Podoblast 3: Upravljanje ljudskim resursima	
19.	Otvorena radna mesta obrađena kroz ISULJR
20.	Žene na rukovodećim položajima u institucijama obrazovanja, zdravstva, kulture
21.	Žene imenovane na političkim funkcijama u opštini

Oblast opštinskog upravljanja na osnovu procene učinka šest od osam pokazatelja tri podoblasti dostiglo je prosek od 53%.

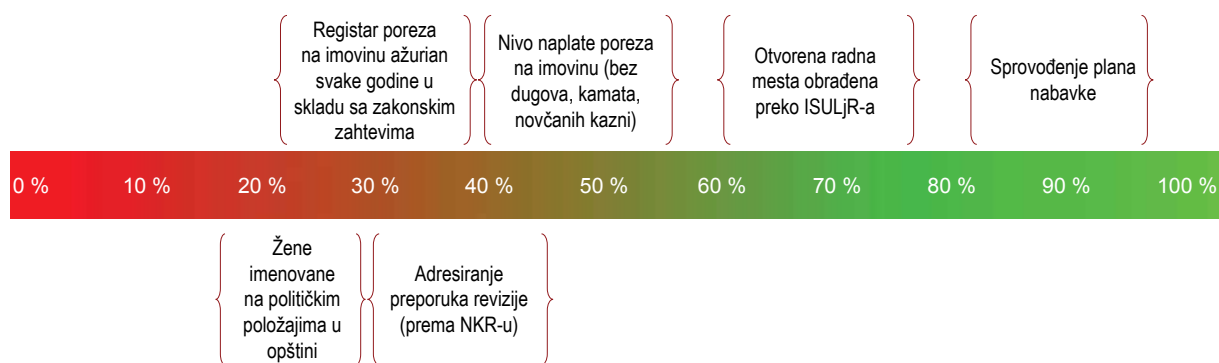
Što se tiče pokazatelja u podoblasti finansijskog upravljanja, ažuriranje registra poreza na imovinu pokazalo je prosek od 26%, što se ne može reći da je dobro, ali u poređenju sa 2017. godinom (kada je bilo 12%), može se reći da ima napretka. Što se tiče nivoa naplate poreza na imovinu, prosek u 2018. godini je 40% za koji se još uvek ne može reći da ima dobar prosek, ali u poređenju sa 2016-2017. (kada

je iznosio oko 35%), ipak se može reći da postoji napredak i u ovom pokazatelju. Što se tiče trećeg pokazatelja ove podoblasti ili adresiranja preporuka NKR-a, prosek u 2018. godini je 30%, što nije dobar prosek, uprkos povećanju u odnosu na 2016-2017. (kada je bio 24%). Dakle, u pogledu učinka opština u ovoj podoblasti prema tri pokazatelja u poređenju sa 2016-2017, ima napretka (razrađenih u nastavku prema pokazateljima), ali ako se proceni samo kao prosek od 32% za 2018. godinu, ne može se reći da ima dobrog učinka opština.

U podoblasti upravljanja ljudskim resursima sa tri pokazatelja, prosek za 2018. godinu bio je 42%. Što se tiče pokazatelja o otvorenim radnim mestima putem Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR) dostigao je prosek od 64% što u odnosu na 2016. i 2017. Godinu ima napretka, jer je u 2016. godini učinak bio 62%, dok je u 2017. godini bio 61%. Napredak u ovom pokazatelju za 2018. godinu, prema izveštaju o stanju u civilnoj službi za ovu godinu, objašnjava se činjenicom da je Ministarstvo javne uprave (MJU), odnosno Odjeljenje za upravljanje civilnom službom (OUCS) pružilo pomoć raznim institucijama u realizaciji procedura putem ISULJR-a i ta pomoć se pruža putem sastanaka i pojašnjenja putem elektronske pošte. Takođe, prema istom izvoru, tokom 2018. godine postignuto je da se broj civilnih službenika koji imaju pristup ISULJR-u poveća za 840, dok je bilo poboljšanja u 740 drugih pristupa. Pokazatelj 21 ili žene imenovane na političkim funkcijama u opštini dostigao je prosek od 20% što nije dobar učinak.

U narednim odeljcima, analiza podataka GOU-a detaljnije se ispituje iz ugla sekundarnih resursa, obuka DEMOS projekta, kao i druga terenska istraživanja. Neki se problemi mogu tretirati obukama, dok neki zavise od političke podrške i promena politika. Iako imamo sistematično povećanje učinka, još uvek postoje problemi sa nepoštovanjem preporuka revizija od strane opština i koji zahtevaju izgradnju kapaciteta. Međutim, imajući u vidu složenost pitanja, ovo može zahtevati i političko podizanje svesti. S obzirom da se registracija poreza na imovinu značajno poboljšala, kako bi ovaj pokazatelj nastavio sa boljim učinkom i u narednim godinama, potrebno je da opštinsko osoblje stekne odgovarajuće veštine.

Da bi se bliže razumeo učinak opštine u oblasti „opštinskog upravljanja“, korišćen je sistem semafora za identifikaciju prioritarnih potreba tamo gde su intervencije od suštinskog značaja i za pomoć opštinama u izgradnji kapaciteta. Važnost je prikazana putem boje na osnovu broja opština koje su pokazale loš, prosečan ili dobar učinak.



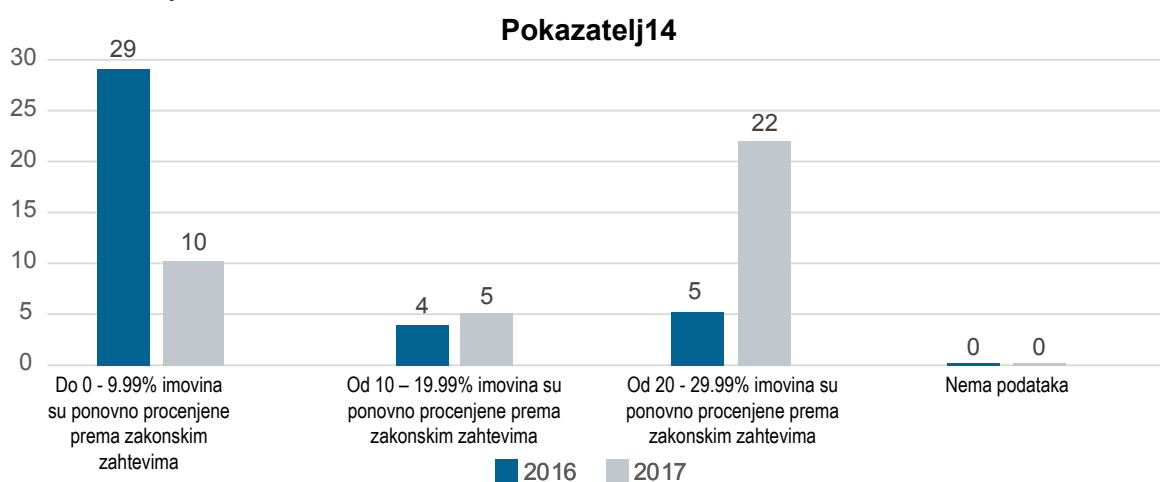
Slika 18. Sistem „semafora“ o pokazateljima opštinskog upravljanja

3.3.1. Finansijsko upravljanje

Podoblast finansijskog upravljanja predstavlja prikupljene podatke i analize koje se odnose na upravljanje opštinskim finansijama prevođenih u tri specifična pokazatelja: i) *registar poreza na imovinu ažuriran svake godine, u skladu sa zakonskim zahtevima (pokazatelj 14)*; ii) *nivo naplate poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni) (pokazatelj 15)*; i iii) *nivo adresiranja preporuka Nacionalne kancelarije za reviziju (pokazatelj 16)*.

3.3.1.1. Registar poreza na imovinu ažuriran svake godine u skladu sa zakonskim zahtevima

Pozivajući se na analizu podataka, za pokazatelj „Registar poreza na imovinu ažuriran svake godine u skladu sa zakonskim zahtevima“, većina opština je sprovela zakonski uslov. Obračunavanje ovog pokazatelja vrši se na način da opštine koje su ponovno procenile registraciju poreza na imovinu dobiju nula bodova ako njihov rezultat u SUOU-u nije veći od 10%, opštine dobijaju dva boda ako im je rezultat u SUOU-u između 10 i 30%, i opštine dobijaju tri boda ako je njihov rezultat u SUOU-u jednak ili veći od 30%. Tako su u 2018. godini deset opština ponovno procenile do 10% imovine, šest opština između 10-20% i 22 opštine je ponovno procenilo preko 20%. Prosek svih opština za 2018. godinu je 26%, dok je za 2017. godinu 12%. Ovaj pokazatelj pokazuje da postoji porast u odnosu na prethodnu godinu, ali prosek je veoma nizak. Ovaj pokazatelj je bio zamrznut u 2016. godini, tako da nije procenjen i ne može da se uporedi sa 2017. i 2018. godinom. Međutim, iako u nedostatku kapaciteta izraženih u nedostatku ljudskih resursa, ažuriranje registracije poreza na imovinu je poboljšano i dotično upoređenje je prikazano na sledećoj slici.



Slika 19. Br. opština koje su (nisu) ažurirale registar poreza na imovinu

Nedostatak ljudskih kapaciteta, kako u pogledu broja osoblja, tako i u pogledu veština zahtevanih za procenu, može biti jedan od razloga zašto opštine ne uspevaju u prikupljanju poreza na imovinu da bi investirale u kapitalne investicije. Prema analizi NKR-a o pokazateljima učinka na nivou lokalne samouprave za 2018. godinu, preporučuje se da opštine u saradnji sa Ministarstvom finansija razmotre mogućnosti preseljenja ljudskih resursa u opštinskim odeljenjima poreza na imovinu kako bi postigli maksimalne efekte od ovog prihoda.⁵² Međutim, novim zakonom je smanjena potražnja za inspekciju objekata svake godine sa 33% na 20%. Dok je ovaj procenat samo minimalni uslov postavljen za opštine, podaci GUO-a pokazuju da su neke opštine premašile minimalni procenat, kao što su opština Elez Han i Kačanik u 2018. godini i inspektirale 100% objekata. Što se tiče opština sa najnižim učinkom (0%) su Dečani, Parteš, Severna Mitrovica, Vitina, Zvečan i Zubin Potok. Porez na imovinu obračunava se kao procenat od procenjene vrednosti imovine. Kada je vrednost imovine visoka, porez na imovinu je veći i obrnuto. Ažuriranje registra poreza na imovinu putem godišnjeg ponovnog procenivanja dovodi do boljih informacija o trenutnim vrednostima imovine, pa tako i do poboljšanja naplate poreza na imovinu.

“Opštine Elez Han i Kačanik su “šampioni” što se tiče registra poreza na imovinu, evidentirajući u katastar 100% objekata”

Pored nedostatka osoblja opština u godišnjem ažuriranju registra poreza na imovinu, prema poslednjem izveštaju o obuci koju je u 2019. godini održao projekat DEMOS u vezi sa opštinskim registrom imovina

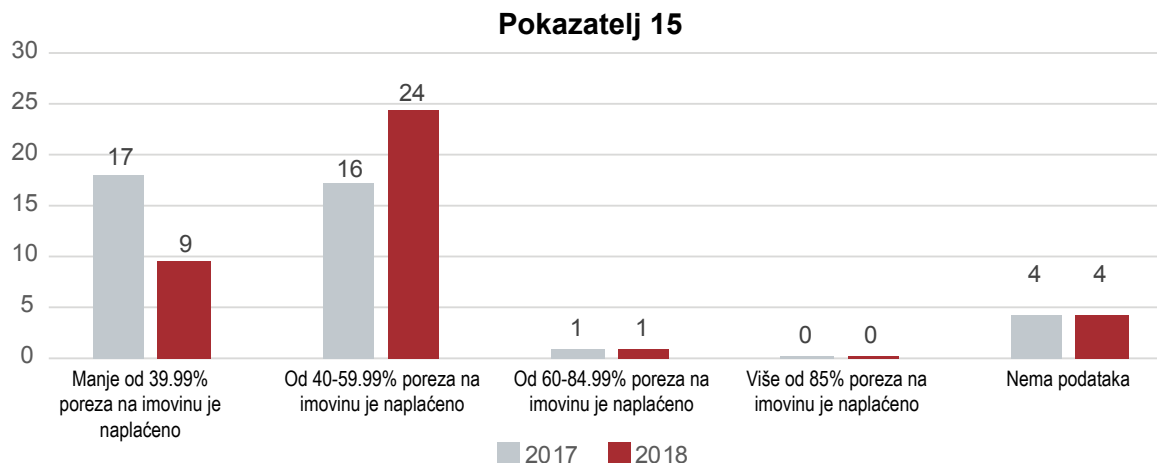
52 Nacionalna kancelarija revizije (NKR), Analiza pokazatelja učinka za nivo lokalne samouprave za 2018. godinu, str. 4.

i naplatom poreza, di bi učinak bio zadovoljavajući, smatra se da tehničko osoblje u opštini treba da ima stalnu podršku političkog osoblja (relevantni direktori i gradonačelnik)⁵³. Što se tiče potrebe za obukom u ovoj oblasti u 2019. godini, održano je dovoljno obuka, stoga je neophodno razmotriti adresiranje ove teme kroz kanale komunikacije.

3.3.1.2. Nivo prikupljanja poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni)

Ovaj pokazatelj ima za cilj da meri učinak opština u prikupljanju poreza na imovinu u poređenju sa porezom fakturisanim za odgovarajuću godinu, bez obračunavanja prihoda od novčanih kazni, dugova i kamata u vezi s tim. Dakle, nije važan ukupan prikupljeni iznos, već koliko fakturisanog poreza je naplaćeno u odgovarajućoj godini. Učinak opština u ovom pokazatelju obračunava se prema četiri nivoa, opštine dobijaju nula bodova ako su naplatile do 40% fakturisanog poreza, dobijaju jedan bod ako naplaćuju između 40 i 60% fakturisanog poreza, dobijaju tri boda ako su opštine naplatile između 60 i 84% fakturisanog poreza i dobijaju pet bodova ako su u 2018. godini naplatile 85% ili više fakturisanog poreza. Na osnovu procenata koje su opštine postigle u ovom pokazatelju, prosek svih opština je 40% što je obeležilo napredak u odnosu na prosek za 2017. godinu koji je iznosio 35%, ali je još uvek vrlo nizak.

Prema analizi podataka za 2018. godinu, nijedna opština nije naplatila 85% ili više poreza u poređenju sa fakturisanim porezom, jedna opština (Obilić) je naplatila 70%, a 24 opštine su naplatile između 40 - 59% fakturisanog poreza. Devet opština je naplatilo manje od 40% poreza na imovinu, dok četiri opštine nisu prijavile podatke o ovom pokazatelju. Međutim, ako uzmemo u obzir samo 34 opštine koje naplaćuju porez na imovinu (isključujući četiri opštine na severu), ispada da je procenjeni prosek 45%. Ovaj pokazatelj je bio zamrznut u 2016. godini i za njega nije procenjen, tako da ne može da se napravi neko poređenje. Podela opština prema rezultatima naplate poreza na imovinu u odnosu na fakturisani u poređenju sa 2017. godinom prikazana je na sledećoj slici.



Slika 20. Br. opština koje su (nisu) prikupljale poreze na imovinu bez dugova, kamatama i novčanim kaznama

Faktura poreza na imovinu od 2019. godine takođe uključuje porez na parcele (šumske, stambene, komercijalne i industrijske imovine). Međutim, uključivanje poreza na zemljište za poljoprivredne parcele odloženo je zbog čekanja na okončanje procesa identifikacije kultivisanih parcela koje će biti oslobođene od poreza. Da bi se izbegla velika povećanja poreza, porez na zemljište će se postepeno primenjivati kroz opšti odbitak prilikom utvrđivanja oporezive vrednosti. Prema analizi podataka GOU-a, postoji direktna pozitivna veza između stope naplate poreza na imovinu (pokazatelj 15) i realizacije budžeta za kapitalne troškove.

53 Konačni rezultat konsultanta DEMOS-a. Tema obuke: Registrovanje i naplaćivanje poreza na imovinu. Priština, Kosovo, 8 novembar 2019.godine.

Tokom diskusija/obuke sa opštinskim službenicima, a prema sažetom/završnom izveštaju o obuci projekta DEMOS održanoj 2019. godine, otkriveno je više razloga zbog kojih opštine ne naplaćuju porez na imovinu u većoj meri. Jedan od mnogih razloga je planiranje, jer opštine ne planiraju na odgovarajući način sopstvene prihode, posebno prihode od poreza na imovinu. Trenutne prakse nam govore da opštine imaju vrlo konzervativan pristup planiranju sopstvenih prihoda. Takođe, kao dodatni razlog za nepovećanje stope poreza na imovinu je nedostatak podsticaja ili podstreka od strane rukovodećeg osoblja u opštinama odgovornih opštinskih službenika.

Smatra se neophodnim da se započne proces komunikacije sa javnošću kako bi se povećala spremnost građana da plate porez na imovinu.

Prema izveštaju/sažetku poreza na imovinu i lokalnih finansija na Kosovu, prioritet je da opštine preduzmu sledeće korake: a) poboljšanje katastarskih mapa pomoću kojih bi bilo lakše identifikovati puteve i imovine, b) poboljšanje softvera za porez na imovinu i uvođenje u bazu podataka imovina specifičnog karaktera, jer je njihova procena veoma komplikovana, c) jasno definisati obračunavanje amortizacije imovine, kvalitet i životni vek objekata, e) podizati svest građana o plaćanju poreza stalnom obukom opštinskih službenika o funkcionisanju poreza na imovinu, posebno u pitanjima koja se odnose na imovinu i njihovo oporezivanje, kao i f) obezbeđivanje tehničke pomoći službenicima za porez na imovinu u svim opštinama” . U januaru 2018. Skupština Kosova usvojila je novi zakon o porezu na nepokretnu imovinu po kome će se, za razliku od prethodnog zakona, zemljište oporezivati. S obzirom da je primena novog zakona počela od 2019. pa nadalje, a procena opština u ovom izveštaju je za 2018. godinu, procena ovog pokazatelja zasniva se na starom zakonu o porezu na nepokretnu imovinu . Ubuduće, ispunjavanje zahteva novog zakona o porezu na zemljište može zahtevati da opštine povećaju svoj ljudske kapacitete u ovom pogledu, kao i da se poveća naplata poreza na imovinu. Čineći to, opštinsko osoblje u jedinicama poreza na imovinu mora biti opremljeno odgovarajućim veštinama kako bi se moglo suočiti sa postojećim i budućim izazovima koji proizlaze iz poreza na zemljište. Takođe, prema novom zakonu, porez se zasniva na procenjenoj vrednosti parcela. Procenjena vrednost parcela odražava tržišnu vrednost tamo gde je ona određena zvaničnom sveukupnom državnim procenom. Poreske stope utvrđuje SO. Kao zaključak, preporučuje se da se ova tema reši putem komunikacije, posebno u oblasti naplate, ali unapred treba videti šta su druge organizacije učinile da se ne dupliraju aktivnosti.

3.3.1.3. Tretiranje preporuka revizije (prema NKR-u)

Ovaj pokazatelj meri nivo tretiranja preporuka Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR) od strane opština. Ovaj pokazatelj odnosi se na preporuke visokog i srednjeg nivoa koje potiču iz revizorskih izveštaja NKR-a. Prema zakonu, NKR je odgovoran za davanje preporuka za pomoć javnim institucijama, poput opština, u primeni dobrog finansijskog upravljanja, uz promovisanje standarda za dobro upravljanje (transparentnost, odgovornost, upravljanje i učinak).⁵⁴ Prema analizi podataka, opštine, u poređenju sa drugim pokazateljima učinka, najviše ne uspevaju u tretiranju preporuka koje daje NKR. Prema zakonu, od opština se traži da dostave odgovor NKR-u u roku od 30 dana od prijema izveštaja o reviziji, gde se pokazuje kako će institucija tretirati preporuke date u izveštaju.⁵⁵ Prema analizi podataka, opštine, u poređenju sa drugim pokazateljima performanse, ne uspevaju najviše u tretiranju preporuka koje daje NKR. Prema zakonu, od opština se traži da pošalju odgovor NKR-u u roku od 30 dana od prijema izveštaja o reviziji, gde se pokazuje kako će institucija tretirati preporuke date u izveštaju.⁵⁶ Godina 2018. odnosi se na preporuke koje su date u izveštaju za 2017. godinu.

“Procenjeni prosek za ove pokazatelje je poboljšan sa 24% u 2016 godini na 31% u 2018. godini”.

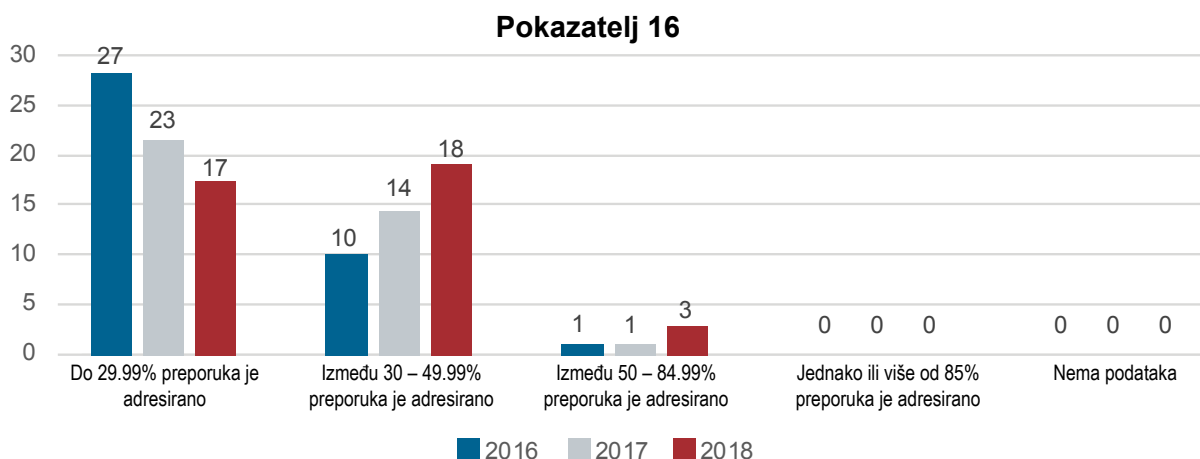
54 Zakon br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije, Član 6.

55 Zakon br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije, Član 23.

56 Zakon br 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije, Član 23.

Prema izveštaju NKR-a,⁵⁷ opštine dobijaju nula bodova ako je rezultat tretiranja preporuka manji od 30%, jedan bod ako je rezultat između 30 i 50%, dva boda ako je rezultat u ovom pokazatelju između 50 i 85%, a opštine dobijaju pet bodova ako je njihov rezultat u SUUO o ovim pokazateljima jednak ili veći od 85%. Na osnovu ove kategorizacije i rezultata 38 opština u SUUO, nijedna opština nije dobila maksimum ili nije u procentu od 85% ili više. Samo tri opštine (Obilić - 65%, Peć - 57% i Leposavić - 66%) su u kategoriji od 50% do 85% u tretiranju preporuka NKR-a. U trećoj kategoriji je 18 opština koje imaju rezultat između 30% i 50%, od kojih pet opština ima preko 40% (Kačanik, Lipjan, Štimlje, Suva Reka i Vučitrn) dok je 12 ostalih samo preko 30%. 17 drugih opština nisu postigle rezultat ni za jedan bod i svrstane su u kategoriju sa najnižim rezultatom po ovom pokazatelju. Prosek opština za 2018. godinu u ovom pokazatelju je 30%.

Prosečni rezultat svih opština u ovom pokazatelju je mali, ali može se reći da ima mali napredak u odnosu na prethodne dve godine, kada je 2016. godine bio 24,47%, a u 2017. godini - 24,69%. Što se trenda tiče, može se reći da raste pozitivno, mada vrlo malo, u poređenju sa kategorijama i očekivanjima tretiranja preporuka revizora. Što se tiče podele opština prema gore navedenim grupama /kategorijama, sve tri kategorije beleže napredak: dok je po jedna opština bila u kategoriji između 50 i 85%, u 2018. godini u ovoj kategoriji bile su tri opštine, dok su 10 i 14 opština u 2016. i 2017. godini bile u kategoriji između 30 i 50% rezultata, u 2018. godini bilo je 18 opština u ovoj kategoriji, dok su 27 i 23 opštine u 2016. i 2017. godini bile u kategoriji do 30 (ili nula bodova), u 2018. godini bilo je 17 opština u ovoj kategoriji. Sa druge strane, što se tiče opština u najvišoj kategoriji ili onih sa 85% ili više rezultata, u ovoj kategoriji nije navedena nijedna opština u 2016., 2017. i 2018. godini. Podela opština prema gore navedenim kategorijama, ali i njihovo upoređivanje sa 2016. i 2017. godinom prikazana je na sledećoj slici.



Slika 21. Br. opština koje su (nisu) tretirale preporuke NKR-a

Što se tiče netretiranih preporuka, vredi naglasiti da manje ili više opštine konstantno ne rešavaju ista pitanja kao što su: pogrešno prijavljivanje rashoda u godišnjim finansijskim izveštajima usled lošeg klasifikovanja (uključujući direktne isplate iz Trezora) i nedovoljnog pregleda informacija; slabosti u oblastima upravljanja u vezi sa samoprocenom i upravljanjem rizikom; slabosti u procedurama nabavke; slabosti u upravljanju prihodima i rashodima; nedostatak usluga unutrašnje revizije za male nezavisne institucije i neefikasno upravljanje opštinskim resursima.⁵⁸

Međutim, ohrabrujuće su pojedine inicijative čiji je cilj da se pomogne opštinama u tretiranju preporuka revizije. Jedan slučaj je poslednja serija diskusija uz posredovanje Balkanske mreže za istraživačko novinarstvo (BIRN) u skupštinama opština na Kosovu u smislu tretiranja preporuka revizije. Pored opštinskih odbornika, opštinskog osoblja i predstavnika civilnog društva, u nekoliko sednica su prisustvovali i generalni revizor, pomoćnik generalnog revizora i šef odeljenja za reviziju. Na primer, u nekoliko sednica opštine Mališevo, održanih u novembru 2019. godine, šef Odeljenja za reviziju je naglasio da

⁵⁷ NKR, Analiza pokazatelja učinka na lokalnom nivou upravljanja za 2018 godinu, str. 26.

⁵⁸ Nacionalna kancelarija revizije (NKR). Godišnji izveštaj o reviziji (2018). Avgust 2019. godine, str. 61.

su ove diskusije usmerene na jačanje upravljanja javnim finansijama i povećanje unutrašnje kontrole u opštini. Takođe, potpuna primena ovih preporuka će uticati na bolji rad opština, ali i na bolje usluge građanima.⁵⁹

Tretiranje preporuka revizije bilo je tema diskusije i u drugim inicijativama. Asocijacija kosovskih opština (AKO) održala je sastanak sa Savetom gradonačelnika u novembru 2019. godine o tome kako tretirati preporuke koje daje NKR. Predstavnici NKR-a kao glavne izazove za opštine ocenjuju: upravljanje javnim novcem, korišćenje budžeta, davanje na korišćenje opštinskog zemljišta bez adekvatnih procedura, izvršenje isplate bez prijema robe ili izvedenih radova i neprikazivanje opštinskih obaveza u finansijskim izveštajima. USAID-ov TEAM projekat podržava opštine sa obukom o nekim od ovih tema, a DEMOS je koordinirao svoju intervenciju kako bi se izbegavalo dupliranje. Generalno, na nivou pojedinačnih revizija iz godišnjeg izveštaja NKR-a, većina budžetskih organizacija ne sprovodi sistematski proces praćenja primene preporuka. Iako je u odnosu na 2016. broj preporuka smanjen, ipak je mali broj preporuka u potpunosti primenjen, dok je većina njih u procesu primene ili se ne primenjuje, uključujući preporuke iz prethodnih godina. Zoastajanje u nepotpunom poštovanju preporuka utiče na ponavljanje slabosti i nedostataka kontrole i na sistematsko ponavljanje nepravilnosti iz godine u godinu.⁶⁰

Nalazi iz izveštaja o obuci⁶¹ za sprovođenju revizorskih preporuka, procenjuje se da, kako bi nivo sprovođenja revizorskih preporuka bio što bolji, treba da postoji podrška odgovarajućih gradonačelnika i nadležnih opštinskih odeljenja. Takođe, opštinski menadžment treba da bude bolje informisan o funkcionisanju i ulozi poboljšanja finansijskog upravljanja i opštinskog učinka.

U pogledu lokalnog upravljanja, skupštine opština počele su da postaju zahtevne u smislu odgovornosti gradonačelnika, mada je nivo tretiranja preporuka NKR-a još uvek nizak. Stoga je za buduća poboljšanja NKR dao opštinama posebnu preporuku, kako sledi: „*Ponavljamo prošlogodišnju preporuku da gradonačelnici redovno raspravljaju o izveštajima rukovodilaca odgovornih za sprovođenje akcionih planova. i najmanje dva puta godišnje izveštavaju Skupštinu opštine o napretku i izazovima u ovoj oblasti*”.⁶²

Pored davanja preporuka, NKR smatra da dobro upravljanje u javnom sektoru podstiče dobro i dugoročno donošenje odluka kao i efikasno i efektivno korišćenje finansijskih i ljudskih resursa. Rezultati pojedinačnih revizija ističu napredak koji su tokom godina ostvarile opštine koje još nisu shvatile važnost i koristi potrebne u sprovođenju preporuka i koristi koje opštine mogu da imaju od primene zahteva vezanih za dobro upravljanje”.⁶³ Takođe, prema istom izvoru, uspostavljanje jedinica za unutrašnju reviziju i revizorskih odbora u svim organizacijama i dalje ostaje izazov i još uvek nema dovoljno osoblja/revizora u institucijama javnog sektora.

Što se tiče obuke i doprinosa koji projekat DEMOS može pružiti u tom pogledu, iako su obuke o primeni preporuka NKR-a održane 2019. godine, treba sagledati kontinuitet organizovanja takve obuke zbog važnosti pitnja. Procenjuje se da je ovo neophodno za sve opštine (38) gde 17 njih još nije ušlo ni u prvu kategoriju, tako da je učinak ispod 30% rezultata u SUUO -u.

59 Nacionalna kancelarija revizije (NKR). Sprovođenje preporuka revizora podrazumava bolje upravljanje. Saopštenje za štampu, 29. novembar 2019. godine.

60 Nacionalna kancelarija revizije (NKR), 31. oktobar 2019. godine. Godišnji izveštaj o reviziji (2018). avgust 2019. godine, str. 60.

61 Izveštaj o obuci od strane projekta DEMOS. Tema obuke: Sprovođenje preporuka revizora. 5. jul 2019. godine.

62 Nacionalna kancelarija revizije (NKR). Godišnji izveštaj o reviziji, avgust 2019. godine, str. 65.

63 Nacionalna kancelarija revizije (NKR). Godišnji izveštaj o reviziji (2018). avgust 2019. godine, str. 69.

3.3.2. Upravljanje ugovorom

Upravljanje ugovorom je druga podoblast u oblasti opštinskog upravljanja i postoje dva pokazatelja gde je jedan od njih (pokazatelj 18, ružičaste boje) zamrznut.

Tabela 6. Podoblast upravljanja ugovorima sa dva pokazatelja

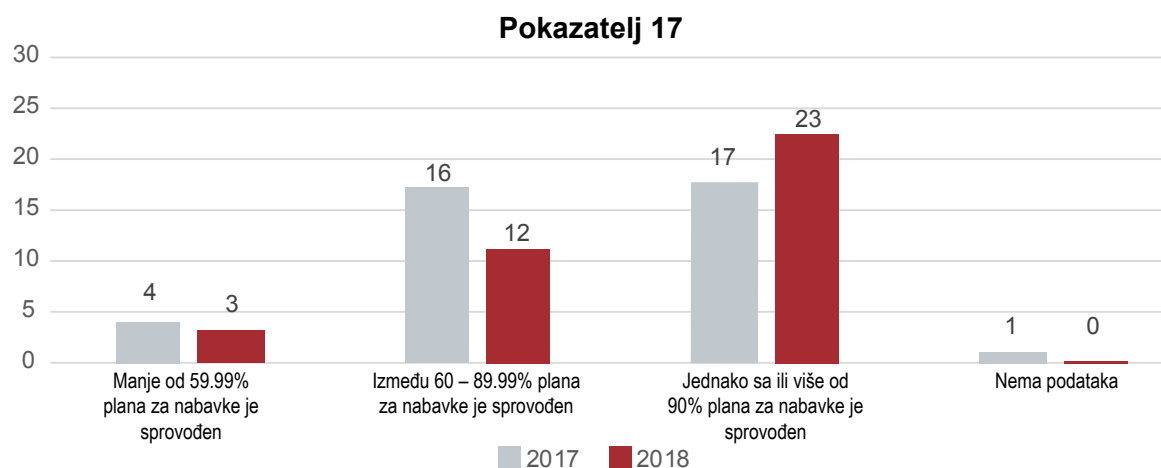
Podoblast 2: Upravljanje ugovorom	
17.	Sprovođenje plana nabavke
18.	Sastavljanje i objavljivanje spiska opštinskih imanja koja se planiraju dati na korišćenje i razmeniti se

Upravljanje ugovorom čini 7% ukupne oblasti opštinskog upravljanja, dok pokazatelj u nastavku čini 3% ukupnih pokazatelja učinka.

3.3.2.1. Sprovođenje plana nabavke

Ovaj pokazatelj meri stepen ispunjenosti plana nabavke izmerenog u finansijskoj vrednosti. pokazatelj meri iznos rashoda kroz postupak nabavke u odnosu na iznos planiranih rashoda kroz postupak nabavke. Kao što pokazuje analiza podataka o ORG-u, primećuje se da ima poboljšanja od strane opština u sprovođenju aktivnosti predviđenih planom nabavki. Opštine sa rezultatom do 60% troškova za nabavke u poređenju sa planiranjem troškova za nabavke dobijaju nula bodova, opštine sa troškovima između 60 i 90% u javnim nabavkama u poređenju s planiranjem rashoda dobijaju jedan bod, a treća kategorija uključuje opštine koje su potrošile 90% ili više na nabavke u poređenju sa planiranjem troškova nabavki. Prema podacima iz analize NKR-a, opštine su rangirane na sledeći način: 15 opština je potrošilo 100% planiranog budžeta na nabavke, osam opština je trošilo jednako ili više od 90%, 12 opština je trošilo između 60 i 90% i samo dve opštine su rangirane sa nula bodova, jer je njihov rezultat troškova javnih nabavki u poređenju sa planiranjem bio 25%-opština Laposavić i 24% -opština Skenderaj, isključujući opštinu Parteš koja nije dostvila podatke za ovaj pokazatelj. Na osnovu toga, 23 opštine su u najvišoj kategoriji (90% i više), 12 je u drugoj kategoriji (60-90%), a tri opštine su u poslednjoj kategoriji. Prosek ovog pokazatelja za 2018. godinu je takođe visok, 84%.

U poređenju sa 2017. godinom, veći broj opština je u trećoj (najvišoj) kategoriji u 2018. godini u odnosu na 2017. godinu (23 u 2018. godini sa 17 u 2017. godini), što znači da je manji broj u 2018. godini u odnosu na 2017. godinu u kategoriji između 60 i 90%, a za jednu opštinu manje u manjoj kategoriji 60%. Isto kao i u 2018. Godini, jedna opština nije prijavila podatke o sprovođenju plana nabavki u 2017. godini.



Slika 22. Br. opština koje su (nisu) sprovele plan nabavke

Razlozi ovakvog povećanja sprovođenja plana nabavki u 2018. godini odnose se na dve stvari: jedna se odnosi na javno otvaranje ugovora, a druga na potpuno sprovođenje elektronskog sistema nabavki. Ova dva koraka smatraju se uspešnim koracima za javne nabavke na Kosovu, jer se time omogućava javnosti da analizira postupke nabavki i njihovo sprovođenje. Sa druge strane, elektronski sistem javnih nabavki sprečava povrede u svim fazama do potpisivanja ugovora.

Pravilno planiranje nabavki je ključni element tokom čitavog ciklusa nabavki. Izveštaj Evropske komisije (2018) o zemlji navodi da zemlja mora da pojača nadzor i praćenje celog ciklusa tenderisanja.⁶⁴ Izveštaj finansiran od strane USAID-a, a koji sprovodi BIRN, sugeriše da javnost treba da ima pristup javnim dokumentima, uglavnom dokumentima o nabavci, a zatim kako objaviti račune, plaćanja, izveštaj komisije, podnošenje u elektronskom obliku treba da bude obavezujuće, budžet Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN) i Kosovskog instituta za javnu upravu (KIJU) treba povećati i pružiti obuku službenicima za nabavke u cilju podizanja nivoa profesionalizma itd.⁶⁵ Iako ova studija pokriva samo nekoliko opština, ona ipak objašnjava obim problema, kako institucije ne ulažu u izgradnju kapaciteta za bolje planiranje i sprovođenje aktivnosti nabavki. Čest razlog koji su opštine identifikovale za izvršenje niskog budžeta za kapitalne troškove su kašnjenja i izazovi sa kojima se suočavaju u postupcima nabavke.

Prema godišnjem izveštaju NKR-a, „revizija za 2018. godinu je utvrdila da aktivnosti nabavke i dalje prate nedostaci počev od planiranja nabavke, razvoja postupaka nabavke do upravljanja ugovorima. Većina njih su opštine sa oko 72%, centralne institucije sa preko 15%, a nezavisne institucije sa blizu 13%.⁶⁶ I ovde se glavni razlozi odnose na preduge postupke nabavki, žalbe operatora u Telu za javno razmatranje i (TJR), nerešena imovinska pitanja itd.

Pored izazova u postupku nabavki, više pažnje treba posvetiti upravljanju i sprovođenju ugovora. Iako formalno za svaki ugovor postoji određen menadžer ugovora, menadžeri moraju biti odgovorni obezbeđujući kvalitetno i pravovremeno sprovođenje ugovora. U budućnosti, posebni pokazatelji koji mere sprovođenje projekata kapitalnih investicija, u skladu sa predloženim i dogovorenim rokovima, mogu biti korisni za poboljšanje opštinskog učinka u tom pogledu. S obzirom na probleme koji su se pojavili sa pravnim okvirom, Ministarstvo finansija i RKJN započeli su 2019. godine izradu nacрта koncept dokumenta za oblast javnih nabavki. Ovaj koncept dokument razrađuje preporuke Evropske komisije u Izveštaju o Kosovu za 2019. godinu, odnosno dalje usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-om EU o javnim nabavkama, uključujući javno-privatno partnerstvo i koncesije, kao i obezbeđivanje pravilne primene Zakona o javnim nabavkama.”⁶⁷ Prema izveštaju o aktivnostima javnih nabavki za

64 Evropska komisija (EK), Kosovo Progress Report, April 2018. godine, str. 57.

65 USAID Kosovo. BIRN. “Public Procurement Monitoring Report in Kosovo”. Priština, decembar 2019. godine, str.30.

66 Nacionalna kancelarija revizije (NKR), *Godišnji izveštaj o reviziji (2018)*. Avgust, 2018. godine, str.73.

67 Evropska komisija, Izveštaj o zemlji, 2019. godine

2018. godinu, pravni okvir o javnim nabavkama u velikoj meri je prilagođen tradicionalnom sistemu nabavki, a pojavili su se problemi u pogledu elektronske upotrebe ovog sistema. Takođe, predviđena je izmena postojećeg zakonodavstva zbog usklađivanja sa direktivama EU-a.⁶⁸

Takođe, u nacrtu koncept dokumenta stoji da je „poboljšanje i unapređenje sistema javnih nabavki, uključujući poboljšanje i dalje unapređenje pravnog okvira javnih nabavki, kako u pogledu usklađivanja sa direktivama EU-a, tako i u otklanjanju nekih poteškoća koje se susreću tokom njegove primene u praksi, postoje zahtevi koji proizlaze iz relevantnih dokumenata kao što su: Nacionalna strategija javnih nabavki; Nacionalni plan za sprovođenje SSP-a (2019-2023)⁶⁹ i Izveštaj „GAP assessment“ 5. poglavlja Acquis-a.⁷⁰

Međutim, što se tiče obuke u ovoj oblasti, potrebno je organizovati obuku za izgradnju kapaciteta opštinskih službenika za planiranje i bolje sprovođenje aktivnosti javnih nabavki, sa posebnim naglaskom na planiranje, upravljanje i sprovođenje ugovora, međutim projekat nije pružao obuke iz ove oblasti tokom 2019. godine, jer je to pružio USAID-ov TEAM projekat, a isto važi i za 2020. godinu.

3.3.3. Upravljanje ljudskim resursima

Upravljanje ljudskim resursima je treća podoblast opštinskog upravljanja i procenjuje se na osnovu podataka za tri pokazatelja kao što su predstavljena u daljem tekstu. Međutim, pokazatelj 20 ružičaste boje je zamrznut, pa se procena i analiza podataka vrši za dva ostala pokazatelja. Ova podoblast pokriva 10% ukupne oblasti opštinskog upravljanja.

Tabela 7. Podoblast upravljanja ljudskim resursima sa tri pokazatelja

Podoblast 3: Upravljanje ljudskim resursima	
19.	Otvorena radna mesta obrađena preko SIULJR-a
20.	Žene na rukovodećim položajima u institucijama obrazovanja, zdravstva, kulture
21.	Žene imenovane na političkim položajima u opštini

3.3.3.1. Otvorena radna mesta obrađena preko SIULJR-a

Ovaj pokazatelj meri očinak opštinskih vlasti kako bi se obezbedila usaglašenost sa upravljanjem ljudskim resursima u opštini, obezbeđujući da se sva slobodna radna mesta obrađuju kroz elektronski sistem SIULJR-a. Učinak pokazatelja procenjuju se na osnovu informacija koje su pružene za: (i) ukupan broj novih zaposlenih civilnih službenika tokom godine, u opštini i podređenim institucijama u odnosu na; (ii) ukupan broj novih zaposlenih civilnih službenika tokom godine u opštini i njenim podređenim institucijama, obrađenim preko SIULJR-a. Odsek za upravljanje ljudskim resursima i razvoj kapaciteta u okviru Odeljenja za administraciju civilne službe (OACS) Ministarstva javne uprave upravlja predmetnim sistemom SIULJR-a.) i odgovorno je za obezbeđivanje da sistem odgovara organizacionim strukturama, platama i utvrđuje pravila i procedure za upravljanje i rad SIULJR-a za sve institucije, nadgledava uvođenje i verifikaciju podataka i organizuje obuku o upotrebi SIULJR-a.⁷¹ Registracijom procesa zapošljavanja u sistemu, nadležno ministarstvo obezbeđuje odgovornost i transparentnost u procesu.

U tom pogledu, početkom 2019. godine usvojena su tri osnovna zakona o reformi javne uprave ili, kako je inače poznato, pravni paket reforme javne uprave. U ovaj paket su uključeni: Zakon o javnim službenicima⁷² kojim se stavlja van snage Zakon o civilnoj službi, Zakon o organizaciji i funkcionisanju

68 Regulatorna komisija javne nabavke, Izveštaj o aktivnostima javnih nabavki na Kosovu za 2018. godinu, mart 2019. godine, str. 70 i 71.

69

70 Ministarstvo finansija, Nacrt koncept dokumenta za javne nabavke. Izveštaj "GAP Assessment" poglavlje 5- Acquis-s, Twinning Project KS IPA OT 02 16 (Priština, januar 2018. godine)

71 Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Departman za administraciju civilne službe.

72 Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima.

državne uprave i nezavisnih agencija⁷³ kojim se stavljaju van snage Zakon o državnoj upravi i Zakon o platama u javnom sektoru⁷⁴ koji je izrađen i usvojen po prvi put (isključujući Zakon o platama javnih službenika iz 2010. godine, koji nikada nije primenjen). Međutim, izuzev Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, ostala dva zakona je suspendovao Ustavni sud na osnovu zahteva Institucije ombudsmana za ocenu nekoliko članova oba zakona. Zakon o platama suspendovan je do kraja marta 2020. godine⁷⁵ a Zakon o javnim službenicima nakon prve suspenzije do kraja februara 2020. godine,⁷⁶ suspenzija je odložena do kraja aprila 2020. Ono što je vredno istaći u ovom kontekstu je da primena tri zakona ide uporedo jedan sa drugim, tj. Zakon o platama ne može se sprovesti bez Zakona o javnim službenicima, ali i Zakon o organizaciji ne može se primeniti bez prva dva jer ne može govoriti o organizaciji ako se ne zna sistematizacija radnih mesta (regulisano Zakonom o javnim službenicima) i podzakonskim aktima koje Vlada ga još nije usvojila bez odluke Ustavnog suda o ovom zakonu) a takođe bez određivanja plata ovim javnim službenicima. Što se tiče uticaja na lokalnom nivou, Zakon o javnim službenicima obuhvata lokalni nivo kao i Zakon o platama u javnom sektoru. Sa druge strane, Zakon o organizaciji ne obuhvata opštine u svom delokrugu, osim državne uprave (vlade) i nezavisnih agencija pod Skupštinom Kosova. Međutim, ako Zakon o javnim službenicima stupi na snagu nakon odluke Ustavnog suda i ukine Zakon o civilnoj službi, doći će do promena u sistematizaciji radnih mesta u opštinama i promena osoblja u opštinama. U ovom slučaju, projekat DEMOS trebalo bi da razmotri organizovanje niza obuka, posebno za rukovodioce osoblja u opštinama kako bi se prilagodili pravilima Zakona o javnim službenicima i propisima koji su izrađeni i njihovo usvajanje čeka odluku Ustavnog suda o ovom zakonu.

Što se tiče situacije u 2018. godini, kako što to analiza podataka pokazuje, većina opština je obrađivala otvorene konkurse putem ISULjR-a. Podela opština prema rezultatima se vrši prema ovoj formuli: opštine dobijaju nula bodova ukoliko je rezultat u ISULjR-u o obradi zapošljavanja državnih službenika putem ISULjR-a manji od 50%, opštine dobijaju jedan bod ukoliko bi u ovom pokazatelju imale rezultat između 50 i 90% i opštine dobijaju dva boda ukoliko je njihov rezultat u ISULjR-u jednak ili veći od 90%. Na osnovu ovoga, 22 opštine su obradile više od 90% otvorenih konkursa putem ISULjR-a (i to 100%), dve opštine su obradile između 50 i 90% otvorenih konkursa putem ISULjR-a (Orahovac sa 71% i Prizren sa 53%) i 12 opština je obradilo do 50% otvorenih konkursa putem ISULjR-a. U tom pogledu, dve opštine uopšte nisu izveštavale podatke (Leposavić i Zubin Potok). Kada je reč o 12 opština, vredni napomenuti da šest od njih ima rezultat 0% (Parteš, Obilić, Zvečan, Štrpce, Mamuša, Ranilug), a ostalih šest opština ima nizak rezultat u tom pogledu (Priština 6%, Podujevo 16%, Klokot 16%, Uroševac 37%, Dragaš 22% i Klina sa 20%). Prosek svih opština u ovom pokazatelju za 2018. godinu je 64%.

Što se tiče poređenja sa 2016. i 2017. godinom, u odnosu na prosek, može se reći da je prosek za ovaj pokazatelj učinka zabeležio porast, sa 60% u 2016. Godini na 61% u 2017. godini, kao i na 64% u 2018. godini. Što se tiče kategorizacije opština tokom ovih godina, u 2016. godini su postojale 23 opštine sa rezultatima jednakim ili višim od 90% (jedna opština više nego u 2018. godini), ali je broj opština koje nisu izveštavale podatke bio prilično visok (10 opština) i učinio je da prosek, u odnosu na 2017. i 2018. godinu, bude niži. Kako bi vizuelno videli podelu opština po kategorijama za 2018. godinu, ali i njihovo poređenje sa 2016. i 2017. godinom, pogledajte sledeću sliku.

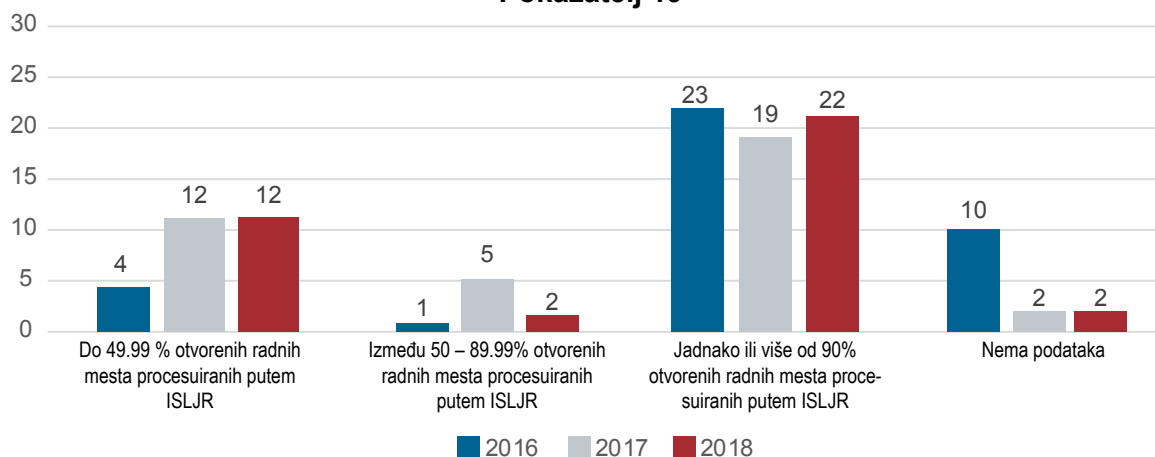
73 Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.

74 Zakon br 06/L-111 o platama u javnom sektoru

75 Ustavni sud, Odluka br.KO219/19.

76 Ustavni sud, Odluka br. KO203/19..

Pokazatelj 19



Slika 23. Br. opština koje su (nisu) otvorila radna mesta prema ISULJR-u

Pravilno upravljanje zahtevima putem ISULJR-a bi umanjilo sporno zapošljavanje, odnosno, garantovalo bi sledjive korake u procesu zapošljavanja u slučaju spora.

Razlog zbog kojeg je 12 opština uvršteno u kategoriju „manje od 50% otvorenih zapošljavanja tokom 2018. godine, obrađenih putem ISULJR-a”, je u vezi sa činjenicom da grupa kandidata koji su podneli zahtev iz inostranstva nije koristila ISULJR, grupa koja treba biti ručno uključena u sistem od strane osoblja za ljudske resurse (LjR). Glavna briga je veliki broj zahteva, a mali broj osoblja za upravljanje ljudskim resursima za upravljanje podacima i njihovo uključivanje u sistem.⁷⁷

„Prosek ovog pokazatelja je u 2016. bio 59%, u 2017. godini 61%, a u 2018. godini je rezultat imao blagi porast sa rezultatom od 64% ”

Posebno, primena ISULJR-a se suočava sa velikim izazovima zbog nepoznavanja postupaka upravljanja ljudskim resursima, nedostatka kapaciteta osoblja (političkog osoblja, direktora i predsednika) u opštinama.⁷⁸ Takođe se smatra da je neophodno primeniti pravila i zakonodavstvo o uslugama na opštinskom nivou, posebno ukoliko se zakonodavstvo o državnoj službi izmeni sa vraćanjem na snagu Zakona o javnim službenicima i sekundarnog zakonodavstva. Kao što je gore navedeno, uprkos prosečnom učinku opština u ovom pokazatelju, projekat bi trebalo da rešava ovaj pokazatelj putem komunikacionih kanala u primeni zakonodavstva (primarnog i sekundarnog) u pogledu upravljanja ljudskim resursima. Upotreba ISULJR-a takođe može biti jedna od tačaka.

3.3.3.2. Žene imenovane na političkim položajima u opštini

Ovaj pokazatelj ima za cilj da meri ispunjenje opštinskih obaveza da se obezbedi ravnopravnost polova na političkim položajima opštinske strukture u procenjenoj godini. Kako bi se izvršila procena, vrši se poređenje između broja imenovanih politički položaja i stvarnog broja žena na tim položajima. To su položaji potpredsednika opštine, opštinskih direktora, političkih savetnika i položaji sa političkim mandatom bez uključivanja članova Skupštine opštine koji su izabrani i imaju drugo uređenje zasnovano na Zakonu o lokalnim izborima.⁷⁹ Ovim Zakonom je utvrđena kvota od 30% zastupanja drugog pola u ukupnom broju članova Skupštine opštine utvrđenim Zakonom o lokalnoj samoupravi, a Zakon o ravnopravnosti polova⁸⁰ utvrđuje kvotu od 50% u svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima Republike Kosovo. Iako postoji sukob između dva zakona, zato što oni utvrđuju različite kvote, procena u ovom izveštaju se zasniva na Zakonu o ravnopravnosti polova, izuzimajući članove Skupštine opštine. Prema rezultatima u SUUO-u, prosek za sve opštine u ovom pokazatelju je 20% i smatra se niskim i nema

77 Fokus grupa/radionica. Tema: Ljudski resursi. Priština, Kosovo. Februar 2019.

78 Izveštaj o obuci DEMOS-a. Tema obuke: Upravljanje ljudskim resursima. Decembar 2019. godine.

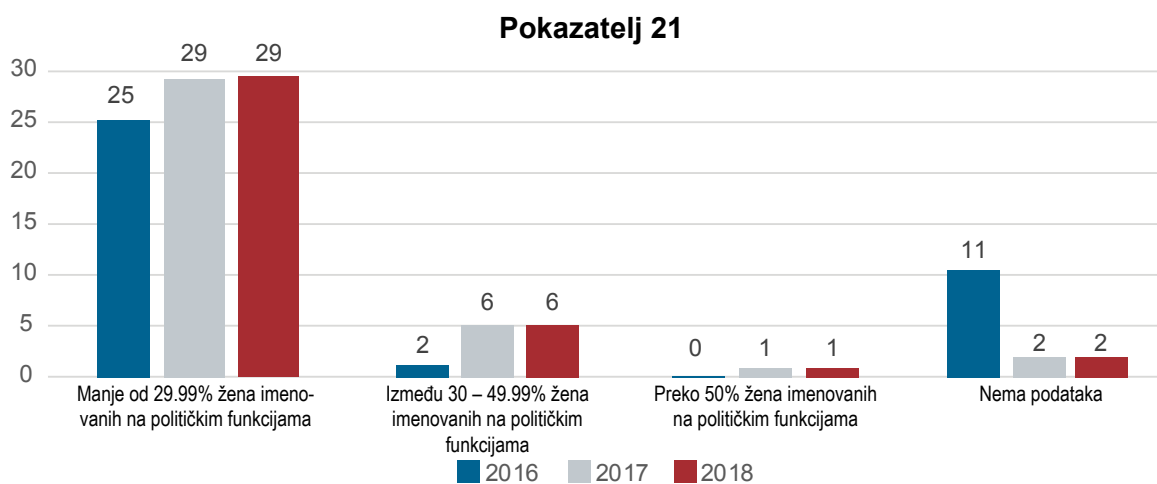
79 Zakon br. 03/L-072 o lokalnim izborima u Republici Kosovo, članovi 7. i 8.

80 Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova, član 6. tačka 8.

povećanja u odnosu na 2017. Godinu. Međutim, može se reći da ima napretka u poređenju proseka u 2017. i 2018. godini u odnosu na 2016. godinu, koji je bio 14%. Sa ovog stanovišta, treba podići svest u opštinama (uglavnom u višem rukovodstvu) da se više radi na povećanju rodnog učešća na pozicijama koje su politički imenovane u opštini.

S obzirom da se za procenu u ovom izveštaju uzima kvota od 50%, definisana Zakonom o ravnopravnosti polova, procena opština se vrši prema tom cilju i deli se na opštine koje imaju rezultat u SUUO-u do 29,99% i dobiju nula bodova, opštine koje imaju rezultat u ovom pokazatelju između 30 i 50% i opštine koje imaju rezultat jednak ili veći od 50%. Na osnovu ovih kategorija, opštine su podeljene u ove kategorije. U kategoriju od 50% ili više postoji samo jedna opština, to je Glogovac, a pet ostalih opština je u kategoriji između 30 i 49% (Đakovica sa 34%, Kamenica sa 47%, Klokot sa 42%, Severna Mitrovica sa 40% i Suva Reka sa 30%). Od ovog broja, 32 ostale opštine su u kategoriji manjoj od 30% i imaju različite nivoe postotaka, ali u ovoj kategoriji se one ocenjuju sa nula bodova. Izuzev opština Zubin Potok i Leposavić, koje nisu prijavile podatke, opštine sa najnižim rezultatom su: Parteš, Štrpce i Zvečan sa 0%, Južna Mitrovica sa 8%, Klinja sa 9%, Mališevo i Prizren sa 14%, Obilić sa 15%, Lipljan sa 15% i Mamuša sa 18%.

Što se tiče poređenja između 2018. sa 2016. i 2017. godinom, u poslednje dve godine nije primećena nikakva promena, a u kategoriji opština je došlo do napretka sa rezultatom između 30 i 49% u periodu između 2016. godine i 2017-2018. godine. U kategoriji sa rezultatom jednakim ili višim od 50%, u 2017. i 2018. godini je bila po jedna opština, a u 2016. godini nije bila nijedna opština. Primećuje se značajna razlika između 2016. godine i 2017-2018. godine u broju opština koje nisu prijavile podatke, tako da 2016. godine 11 opština nije izvestilo podatke, a u 2017. i 2018. godini nije bilo izveštaja samo od strane dveju opština.



Slika 24. Br. opština koje su (nisu) imenovale žene na političkim položajima

Prema izveštaju organizacije Demokratija za razvoj (D4D) o učešću žena u donošenju odluka u lokalnoj samoupravi na Kosovu, učešće i zastupljenost žena u opštinama je u i 2018. godini ostalo na niskom nivou. Prema istom izvoru, od 38 položaja kao predsednika opštine, ovu poziciju zauzimaju žene samo u šest opština, a zatim od 10 slučajeva imenovanja zamenika predsedavajućeg Skupština opština, nijednu nisu vršile žene. Takođe, u slučaju potpredsednika, samo u dva slučaja su tu funkciju vršile žene, dok je u slučaju zamenika predsedavajućeg za zajednice, samo jednu od osam pozicija (slučajeva) je vršila žena.⁸¹

Prema izveštaju Evropske komisije (EK) za 2018. godinu, „Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na lokalnim položajima donošenja odluka”. Međutim, naponi od strane Ministarstva administracije lokalne samouprave (MLS) su pokazali određeno poboljšanje. Procenat pozicija direktora u opštinskim izvršnim

81 Demokratija za razvoj (engl. D4D), Inclusion of women in decision-making and local governance in Kosovo, Priština, 2019, str. 17.

organima koje imaju žene povećan je sa 11% na 19%. U 31 od 38 opština, plaćene pozicije opštinskih komisija Skupština opština uključuju podjednak broj žena i muškaraca, kao što se to zahteva Zakonom o ravnopravnosti polova. Od 38 opština, danas nijedna žena nema mesto predsednika opštine.

Projekt DEMOS je održao obuku o ovom pokazatelju i odgovor opština je bio da je ovaj pokazatelj veoma politizovan i da je napredak u ovom pokazatelju teško postići. Gledišta neslaganja su uglavnom politička, posebno u slučaju vladajućih koalicija, gde su imena za direktora opštinskih odeljenja predložena od strane političkih stranaka. Posvećenost u podizanju svesti političkih aktera o važnosti imenovanja žena na političkim položajima može dati povoljne rezultate. Stoga će se ovaj pokazatelj rešavati putem oblika komunikacije.

3.4. Pružanje usluga

Pružanje usluga na lokalnom nivou je treća oblast granta opštinskog učinka koji ima ukupno četiri podoblasti i devet pokazatelja. Prva podoblast ima dva pokazatelja, treće podoblast ima tri pokazatelja, a podoblasti tri i četiri imaju po dva pokazatelja. Međutim, prva podoblast ima zamrznuti pokazatelj, a podoblasti tri i četiri imaju zamrznute pokazatelje, što čini da se procena i analiza izvrši za četiri od ukupno devet pokazatelja. Zamrznuti pokazatelji su predstavljeni u ružičastoj boji, kako bi se jasno pokazalo koji su pokazatelji zamrznuti, a samim tim nisu deo procene i analize u ovoj oblasti. Sledeća tabela prikazuje četiri podoblasti i pokazatelje za svaku podoblast.

Tabela 8. Oblast pružanja usluga, podoblasti i pokazatelji

Oblast: Pružanje usluga	
Podoblast 1: Administrativne usluge	
22.	Slučajevi administrativnih zahteva razmatrani u zakonskim rokovima
23.	Razmotreni zahtevi za građevinske dozvole
Podoblast 2: Prostorno planiranje, javni prevoz i životna sredina	
24.	Rasprostranjenost opštinske teritorije uključene u (detaljne) regulativne planove
25.	Naselja pokrivena lokalnim javnim prevozom
26.	Nivo sprovođenja lokalnog akcionog plana za životnu sredinu
Podoblast 3: Preduniverzitetsko obrazovanje	
27.	Procenat dece koja idu u vrtić
28.	Rezultati na maturskom testu
Podoblast 4: Primarna zdravstvena zaštita	
29.	Prostor PZZ-a u m ² za 10.000 stanovnika
30.	Nivo ispunjavanja odnosa 1 porodični lekar i 2 tehničara za 2.000 stanovnika

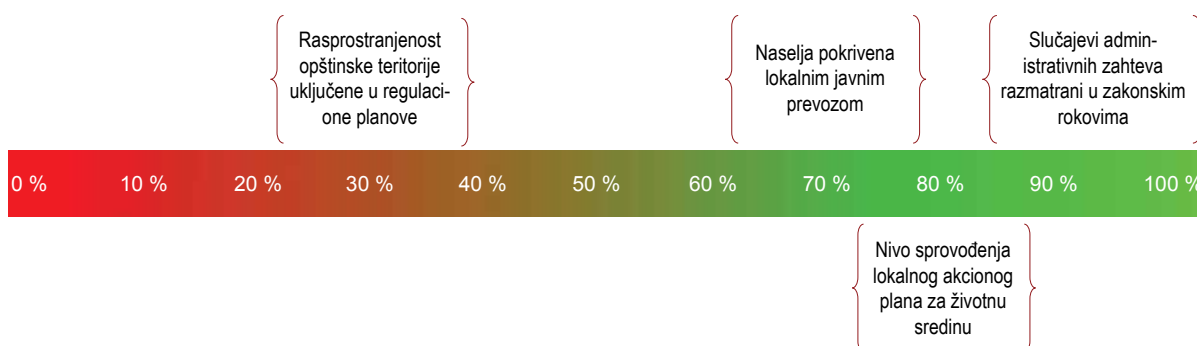
S obzirom na to da postoji veliki broj zamrznutih pokazatelja, ukupni učinak ove oblasti se za 2018. godinu ne može tačno izmeriti. Pored toga, poređenje učinka tokom godina u ovoj oblasti je nemoguće, jer je ovo nova oblast dodele granta i procena opštinskog učinka za 2018. godinu u ovoj oblasti vrši se po prvi put. Međutim, na osnovu procene četiri pokazatelja (koja će biti data u nastavku za svaki od njih), prosek postignut u ovoj oblasti je 70%. Što se tiče podoblasti, u oblasti administrativnih usluga, procenjen je samo jedan pokazatelj i prosek za ovaj pokazatelj je dostigao 87%, a za podoblast prostornog planiranja, javnog prevoza i životne sredine je dostigao prosek od 53%. S druge strane, sva tri pokazatelja druge podoblasti imaju ovaj prosek: rasprostranjenost opštinske teritorije koja je uključena u regulativne planove sa prosekom od 20%; naselja obuhvaćena lokalnim javnim prevozom sa prosekom od 67% i stepen sprovođenja lokalnog akcionog plana za životnu sredinu sa prosekom od 74%.

U sledećim delovima, procena i analiza pokazatelja vrši se na osnovu podataka grantova opštinskog učinka za 2018. godinu, uzimajući u obzir sekundarne izvore u ovoj oblasti. Na osnovu sistema kriterijuma namenjenih utvrđivanju prioriteta obuke, identifikovane probleme je teško rešavati putem obuke koju organizuje DEMOS, iz sledećih razloga:

- DEMOS trenutno nema stručnost za rešavanje problema utvrđenih u oblasti pružanja usluga, stoga nijedan od pokazatelja u oblasti pružanja usluga neće biti rešen bilo kojom aktivnošću od strane projekta;
- Ostali projekti koji pružaju podršku opštinama na Kosovu, pružajući tehničku pomoć opštinama u ovoj oblasti. Na primer, GIZ pruža podršku opštinama u saradnji sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) u izradi zonskih mapa;
- Brojni problemi su povezani sa nedostatkom kapitalnih ulaganja u toj oblasti ili drugim problemima koji se ne mogu rešavati putem obuka.

Međutim, neki od identifikovanih problema se mogu rešavati putem ciljanih kampanja komunikacije.

Kako bi se bliže shvatio opštinski učinak u oblasti „pružanja usluga”, izrađen je sistem „semafora”. Važnost boja se procenjuje na osnovu broja opština koje su pokazale loš, prosečan ili dobar učinak.



Slika 25. Sistem „semafora” za pružanje usluga

Kao što je prikazano na gornjoj slici, većina opština je pokazala loš učinak u pokazatelju 24 ili „rasprostranjenost opštinske teritorije uključene u regulativne planove”, zato što postoji 28 opština sa manje od 30% opštinske teritorije uključene u regulativne planove za 2018. godinu. Ostali pokazatelji u vezi sa pružanjem usluga pokazuju bolje učinke. Najmanje 80% naselja u 22 opštine je pokriveno lokalnim javnim prevozom, a najmanje 90% javnih zahteva za pristup javnim informacijama u 32 opštine je dobilo odgovor. Takođe, najmanje 90% aktivnosti predviđenih lokalnim akcionim planom za životnu sredinu je sprovedeno u 32 opštine tokom 2018. godine.

3.4.1. Administrativne usluge

Podoblast administrativnih usluga prikazuje prikupljene podatke i analizu nivoa razmatranja zahteva građana u zakonskim rokovima. Ovaj pokazatelj je jedini pokazatelj analiziran u ovoj podoblasti. Analizirani pokazatelji unutar podoblasti administrativnih usluga čine 33,3% bodova u okviru analiziranih pokazatelja iz oblasti pružanja usluga. Ovaj pokazatelj čini 6,9% ukupnih bodova učinka u GOU-u za 2018. godinu.

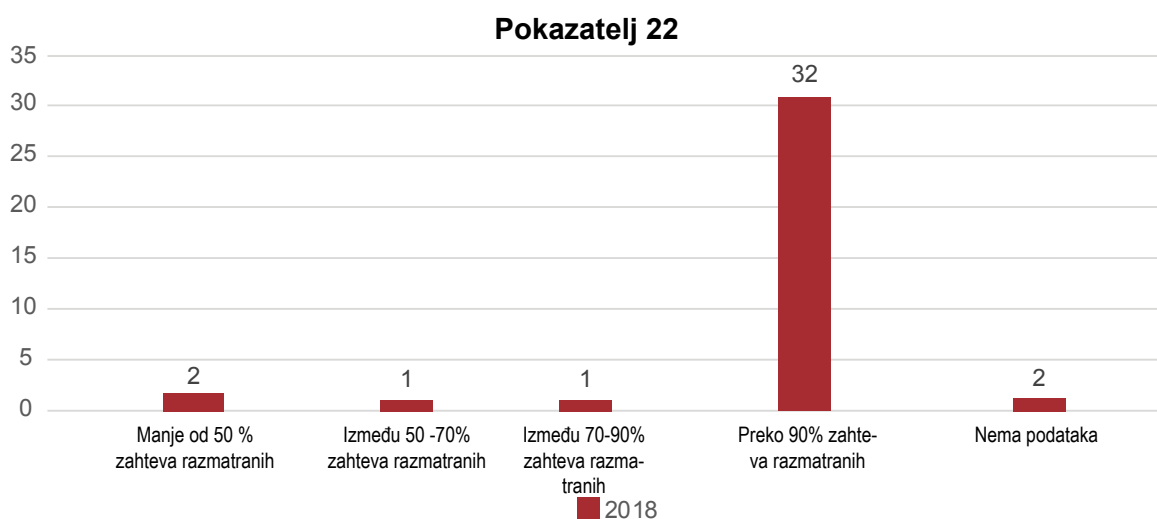
3.4.1.1. Slučajevi administrativnih zahteva razmatrani u zakonskim rokovima

Pokazatelj meri efikasnost opštinskih vlasti u razmatranju zahteva koje su podneli građani i organizacije tokom procenjene godine. U tu svrhu se uzimaju u obzir i računaju samo slučajevi registrovani (podneti) preko Centra za građansku službu (CGS).

Pravni osnov za pokazatelj je u Zakonu o opštem upravnom postupku⁸² i širokom rasponu zakona i podzakonskih akata koji regulišu posebno trajanje postupaka. Učinak pokazatelja se procenjuje pružanjem informacija o: (i) broju slučajeva koje je opština razmotrila tokom godine; (ii) broju slučajeva koje je opština razmotrila u zakonskim rokovima. Obračunavanjem rezultata opština nastaju četiri kategorije: a) opštine koje su u zakonskim rokovima razmotrile do 50% zahteva, b) opštine koje su u zakonskim rokovima razmotrile između 50 i 70% zahteva, c) opštine sa koje su u zakonskim rokovima razmotrile između 70 i 90% zahteva i d) opštine koje su u zakonskim rokovima razmotrile do 90% ili više zahteva.

Na osnovu toga i analize podataka, pokazalo se da je veliki broj opština bio efikasan u razmatranju zahteva u zakonskim rokovima, primljenih putem CGS-a. Na ovaj način, 32 opštine su u zakonskim rokovima razmotrile ili odgovorile na preko 90% predmeta ili zahteva, jedna opština je razmotrila između 70 i 90% predmeta (Prizren sa 70%), druga opština je u zakonskim rokovima razmotrila između 50 i 70% predmeta (Štrpce sa 65%), a dve opštine su razmotrile manje od 50% predmeta (Gračanica i Zvečan sa 0%). Dve opštine nisu dostavile podatke o ovom pokazatelju (Leposavić i Zubin Potok). Što se tiče broja od 32 opštine, vredi napomenuti da je njih 25 postiglo rezultat od 100% u kategoriji preko 90%. Kao što je već navedeno, prosek opština u ovom pokazatelju za 2018. godinu iznosi oko 92%. Podela opština prema kategorijama je data na sledećoj slici.

„Procenjeni prosek ovog pokazatelja za 2018. godinu je 87,35%”



Slika 26. Br. opština koje su (nisu) u zakonskim rokovima razmotrile administrativne zahteve

Prema izveštaju Instituta GAP o pružanju administrativnih usluga u opštinama Novo Brdo i Južna Mitrovica, takođe nema problema u pogledu (fizičkog) pristupa građana opštinskoj upravi i blagovremenog odgovora od strane opštine. S druge strane, digitalizacija usluga ili mogućnost pružanja usluga bez potrebe da građani budu prisutni u opštini je malo verovatna u opštini Južna Mitrovica, a to uopšte ne postoji u opštini Novo Brdo.⁸³ Pored toga, što se tiče elektronskih kioska za usluge građanima, koji izdaju dokumente o civilnom statusu, u drugom izveštaju Instituta GAP je takođe procenjeno da 20 opština ima 42 elektronska kioska, ali da 22 njih nisu funkcionalna.⁸⁴ Sve opštine treba da razmotre uvođenje

82 Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku

83 Instituti GAP, Pružanje usluga javne uprave na lokalnom nivou: primer Južna Mitrovica i Novo Brdo.

84 Instituti GAP, Kašnjenja opština u stavljanju u funkciju elektronskih kioska za pružanje administrativnih usluga.

raznovrsnih mogućnosti za dobijanje usluga od strane opštinske uprave, a pored potrebe za potpunim funkcionisanjem postojećih 42 elektronska kioska, ostale opštine treba da uspostave iste načine pružanja usluga, ali i mogućnost pružanja na mreži putem internet stranice opštine, kao što je danas moguće da se generiše račun za otpad u opštini Priština i generiše porez na imovinu u čitavoj zemlji. Opštine bi trebale da prošire mogućnost da građani dobiju brojne usluge na mreži, bez potrebe da budu prisutni u opštini.

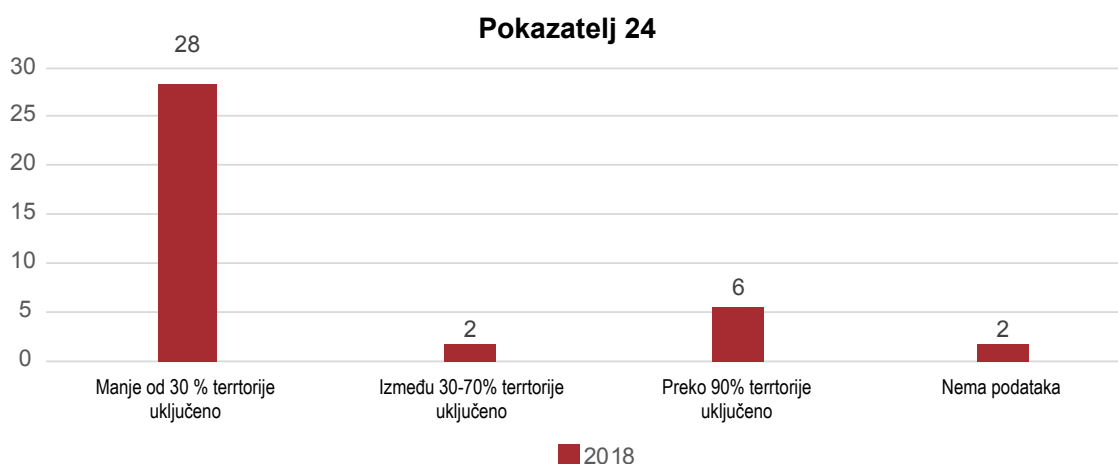
3.4.2. Prostorno planiranje, javni prevoz i životna sredina

Podoblast prostornog planiranja, javnog prevoza i životne sredine predstavlja prikupljene podatke i analizu nivoa pružanja ovih usluga od strane opština. Kao što je navedeno i predstavljeno u gornjoj tabeli, odgovarajuća podoblast ima tri pokazatelja koja će se u nastavku analizirati i proceniti. Pokazatelji analizirani u ovoj podoblasti čine 66% bodova u okviru analiziranih pokazatelja teme pružanja usluga. Ovi pokazatelji predstavljaju 13% ukupnih bodova učinka u GOU-u za 2018. godinu.

3.4.2.1. Rasprostranjenost opštinske teritorije u (detaljnim) regulacionim planovima

Pokazatelj meri učinak opštinskih vlasti u ispunjavanju njihovog mandata za izradu i primenu pravnih instrumenata koji uređuju korišćenje zemljišta, kao što su detaljni regulacioni planovi. Na poseban način, pokazatelj meri procenat opštinske teritorije koji je uključen u detaljne regulacione planove ili zonske karte, kao pravne instrumente koji uređuju korišćenje zemljišta. Pravni osnov za ovaj pokazatelj je Zakon o prostornom planiranju.⁸⁵ Nivo učinka pokazatelja je zasnovan na dokazima za sledeće kriterijume: (i) ukupnu površinu opštine u ha; (ii) ukupnu površinu opštine koja je uključena u instrumente planiranja kao što su detaljan regulacioni plan ili zonska karta u ha.

Prema analizi podataka, prosek opština u ovom pokazatelju je 20% i da većina opština ne uključuje veliki deo svoje teritorije u detaljne regulacione planove. Prema rezultatima koje dobijamo iz SUUO-a, opštine su klasifikovane u tri kategorije: opštine koje su u regulacioni plan ili zonsku kartu uključile do 30% površine, opštine koje su uključile između 30 i 70% ukupne površine opštine i opštine koje su uključile preko 70% opštinske površine u regulacioni plan ili zonsku kartu. Na osnovu toga i rezultata u SUUO-u se može reći da 28 opština u regulacione planove uključilo manje od 30% svoje teritorije, dve opštine su u regulacione planove uključile između 30 i 70% teritorije (Novo Brdo i Mamuša), šest opština je uključilo 100% teritorije (Dragaš, Lipljan, Peć, Severna Mitrovica, Štrpce i Zvečan), a dve opštine nisu dostavile podatke (Leposavić i Zubin Potok). Podela opština prema ovim kategorijama je data na sledećoj slici.



Slika 27. Br. opština koje su (nisu) uključile opštinsku teritoriju u regulacione planove

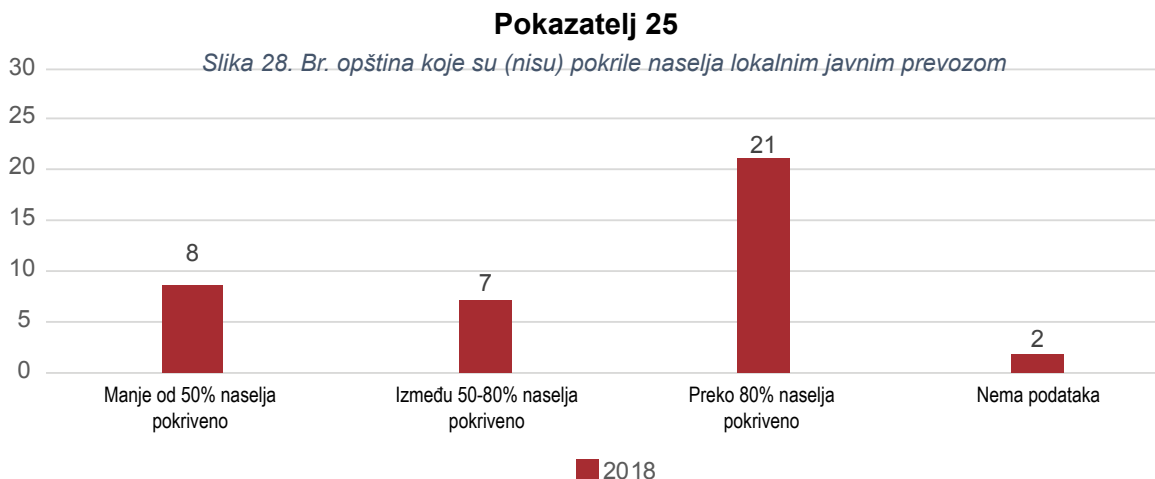
⁸⁵ Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju.

Kao što je poznato iz sekundarnih izvora, Vlada Kosova je 2019. godine izradila Nacrt zonske mape Kosova za period od 2020. do 2028+, koja izgleda da još uvek nije odobrena.⁸⁶ Opštine su takođe počele sa izradom opštinskih zonskih mapa. Izrada zonskih mapa i pratećih planova je novina i trebaće vremena da ih sve opštine usvoje i da se to odrazi na njihov učinak. Ovo može objasniti zašto većina opština nije imala dobar učinak u ovom pokazatelju.

3.4.2.2. Naselja pokrivena javnim lokalnim prevozom

Ovaj pokazatelj meri učinak opštine u vezi sa organizacijom usluga javnog prevoza za svako naselje u opštini za dobrobit svojih građana. Učinak se meri kao procenat naselja uključenih u sistemu javnog prevoza u odnosu na ukupan broj naselja u opštini. Pravni osnov o ovom pokazatelju dat je u Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o drumskom prevozu.⁸⁷ Učinak pokazatelja procenjuje se zasnivajući se na dokaze u vezi sa sledećim kriterijumima: (i) brojem naselja u opštini; (ii) brojem naselja kojima je obezbeđen javni prevoz.

Prema analizi podataka za 2018. godinu, prosek opština za 2018. godinu iznosi 67% i može se reći da su opštine pokazale relativno dobar učinak u ovom pokazatelju. Što se tiče rezultata koje su postigle opštine, oni su podeljeni u tri kategorije: opštine koje pokrivaju do 50% naselja lokalnim javnim prevozom, opštine koje pokrivaju između 50 i 79,99% i opštine koje pokrivaju preko 80% svojih naselja lokalnim javnim prevozom. Na osnovu toga i rezultata SUOU-a o ovom pokazatelju, 21 opština ima preko 80% naselja koja su pokrivena lokalnim javnim prevozom, sedam opština ima između 50-80% naselja (Vučitrn, Vitina, Priština, Elez Han, Đakovica, Kamenica i Kačanik), osam opština ima manje od 50% naselja pokrivenih lokalnim javnim prevozom (Klokot, Novo Brdo, Parteš, Ranilug, Zvečan, Severna Mitrovica, Mamuša i Gračanica) dok dve opštine nisu prijavile podatke (Leposavić i Zubin Potok). Podela opština prema ovim kategorijama prikazana je na sledećoj slici.



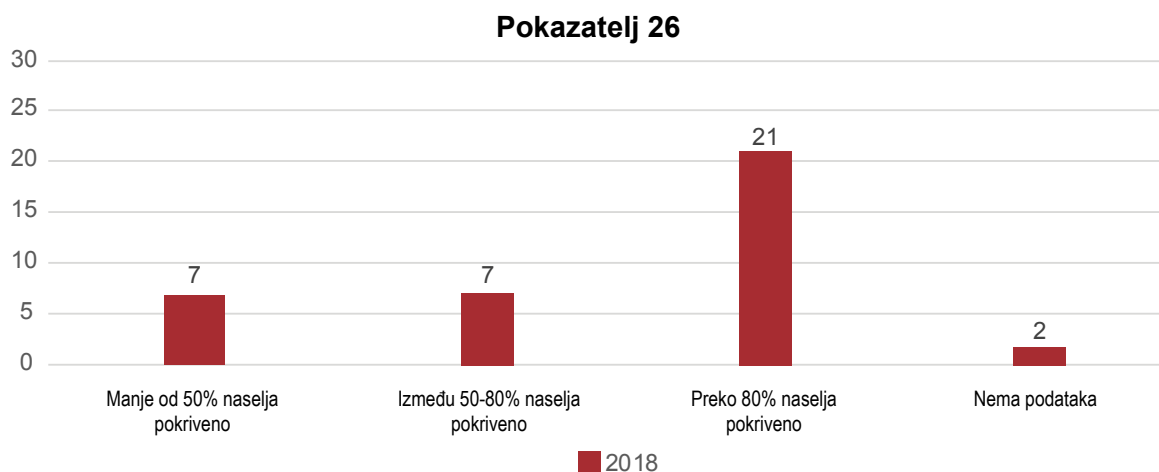
⁸⁶ Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Nacrt zonske mape Kosova za period od 2020. do 2028+, jun 2019.

⁸⁷ Zakon br. 04/L-179 o drumskom saobraćaju.

3.4.2.3. Nivo sprovođenja lokalnog akcionog plana za životnu sredinu

Pokazatelj meri učinak opštine u pripremanju i sprovođenju lokalnih akcionih planova za zaštitu životne sredine. Učinak se meri sprovođenjem godišnjih aktivnosti definisanih planom, a pravna osnova ovog pokazatelja je dat u Zakonu o zaštiti životne sredine.⁸⁸ Učinak pokazatelja procenjuje se zasnivajući se na raspoloživim informacijama u vezi sa sledećim kriterijumima: (i) brojem aktivnosti planiranih u lokalnom akcionom planu za životnu sredinu za 2018. godinu; (ii) brojem aktivnosti sprovedenih sa liste planirane za lokalni akcioni plan za životnu sredinu u odgovarajućoj godini.

Prema analizi podataka za 2018. godinu, prosek opština iznosi 74% što znači da su opštine pokazale relativno dobar učinak u ovom pokazatelju. Rezultat u SUOU-u u ovom pokazatelju deli opštine na tri kategorije: opštine koje su sprovele do 50% aktivnosti iz planirane liste aktivnosti, opštine koje su sprovele između 50 i 90% aktivnosti i opštine koje su sprovele preko 90% aktivnosti u odnosu na broj aktivnosti planiranih akcionim planom za zaštitu životne sredine. Na osnovu toga i rezultata SUOU-a, 21 opština je rezultirala sa preko 90% godišnjih aktivnosti predviđenih ovim planom, sedam opština je realizovalo između 50-90% aktivnosti (Vitina, Obilić, Klina, Kačanik, Elez Han, Đakovica i Suva Reka), takođe sedam opština je realizovalo manje od 50% aktivnosti predviđenih godišnjim planom (Glogovac, Klokoč, Mamuša, Peć, Podujevo, Priština i Severna Mitrovica) dok dve opštine nisu prijavile podatke (Leposavić i Zubin Potok). Podela opština prema ovim kategorijama prikazana je na sledećoj slici.



Slika 29. Br. opština koje su (nisu) sprovele lokalni akcioni plan za životnu sredinu

⁸⁸ Zakon br. 03/L-025 o zaštiti životne sredine.

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U sledećem tekstu date su preporuke za nalaze u ovom izveštaju o potrebama opštinskih zvaničnika za izgradnju kapaciteta. Takođe, u Prilogu 1, tabela broj 11, predstavljen je pristup koji će projekat imati za svaki od pokazatelja, odnosno da li će se održavati obuke ili će se pokušati poboljšati opštinski učinak putem komunikacije za svakog pokazatelja. Što se tiče razvoja politika tokom 2020. godine, projekat neće adresirati nijednog od pokazatelja kroz razvoj politika zbog situacije COVID-19, kao ni zbog mnogih nerešenih političkih pitanja na nacionalnom nivou.

U pogledu pružanja preporuka za obuku, uzimaju se u obzir neki elementi kao što su: ako (i) su problemi utvrđeni za pokazatelje tehnički, a ne politički, (ii) ako bi drugo sredstvo ili sistematska promena bili efikasniji, (iii) ako se obuke održavaju u okviru drugih projekata, (iv) težina pokazatelja učinka, i na kraju (v) opštinski učinak zasnovan na broju opština (tj. najbolji izvođači u odnosu na one slabije)

Kao što je navedeno i u delu o metodologiji, ovaj izveštaj je izrađen koristeći primarne podatke iz SU-OU-a i NKR-a, koji su podaci iz zvaničnih javnih dokumenata, kao i zakoni, strategije, politike i drugi sekundarni izvori koji uglavnom uključuju izveštaje i analize o relevantnim temama iz drugih organizacija i institucija.

Zbog pandemije i situacije stvorene sa COVID-19 na Kosovu, podaci sadržani u ovom izveštaju nisu mogli da se raspravljaju u fokus grupama sa opštinskim zvaničnicima. Međutim, preporuke za intervencije (uglavnom putem komunikacionih kanala) zasnivaju se na podacima koje su dostavile same opštine kojima se služio SUOU i NKR sa kojima je izveštaj uglavnom sastavljen, kao i na informacijama iz procene obuke pružene tokom 2019. godine.

Sledeći deo ukratko objašnjava pristup i oblik intervencija u cilju poboljšanja učinka opština u pokazateljima gde one nisu pokazale dobar učinak u 2018. godini. Preporuke takođe uzimaju u obzir akcije institucija na centralnom nivou, opština i drugih donatora tako da intervencije ne bi trebale biti prošle jer su bile adresirane tokom 2019. godine ili su predviđene da ih pokriju drugi donatori.

Međutim, situacija koju je stvorio COVID-19 uticaće na sprovođenje plana obuke za 2020. godinu.

4.1. Minimalni uslovi

U broju od pet minimalnih uslova, njih tri su bili deo procene jer su druga dva zamrznuta. Tri procenjena uslova su: a) Revizijsko mišljenje za odgovarajuću godinu mora biti najmanje neizmenjeno sa naglaskom pitanja; b) Opštine moraju da potroše više od 75% budžeta za kapitalne investicije i c) Opštine moraju potpisati trostrani ugovor o učešću (opština, MLS i HELVETAS Swiss Intercooperation). Ispunjavanje ova tri minimalna uslova zahtev je za kvalifikaciju opština za grantove, a za 2018. godinu broj opština koje su se kvalifikovale za grant je 23 od 38. Ovaj broj je veći u odnosu na 2017. godinu, kada je kvalifikovano samo 19 opština, ali manji nego u 2016. godini kada je kvalifikovano 25 opština.

Što se tiče tri uslova pojedinačno, sve opštine su ispunile treći uslov ili onaj za potpisivanje trostranog sporazuma. Uslov mišljenja revizora (bar nepromenjeno mišljenje sa naglaskom na pitanje) ispunilo je 36 opština (osim opština Uroševac i Novo Brdo), dok je uslov od 75% budžeta u kapitalnim troškovima ispunilo 24 opštine.

Na osnovu analiza može se dati niz preporuka za intervencije kroz obuku u cilju poboljšanja učinka opština pod minimalnim uslovima:

- Priprema i objavljivanje godišnjih finansijskih izveštaja (GFI) i klasifikacija troškova za sve opštine, a posebno za opštine Novo Brdo, Uroševac i Priština;

- Planiranje i ostvarivanje budžeta (sa naglaskom na kapitalne investicije) i upravljanje imovinom za sve opštine.
- Definisanje kapitalnih projekata i klasifikacija troškova kapitalnih projekata prema AU br. 04/2019 Ministarstva finansija;
- Postupci prenosa i preraspodele budžetskih izdvajanja prema AU br. 05/2019 Ministarstva finansija;
- Kriterijumi za izbor i prioritetnost kapitalnih projekata prema AU br. 06/2019 Ministarstva finansija;
- Obrada finansijskih izveštaja (korišćenje programa u tu svrhu) koje je izdao ISUFK Free Balance;
- Raspodela subvencija – praćenje pravila za raspodelu subvencija – posebno za opštinu Novo Brdo;
- Upravljanje osobljem, posebno za opštinu Uroševac, ali treba razmotriti uključivanje svih opština, posebno ako se promeni zakonodavstvo o javnim službenicima (uključujući civilne službenike) na Kosovu;
- Pravila o javnim nabavkama sa posebnim naglaskom na upravljanju ugovorima (ceo ciklus upravljanja ugovorima, od planiranja nabavki, sredstava, plaćanja, aneksa ugovora, građevinskih knjiga, nedostatka dokaza / evidencija za dokazivanje plaćanja) posebno za opštine Novo Brdo, Uroševac, Parteš, Dragaš, Istog, Kamenica, Obilić, Prizren, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan⁸⁹.
- Upravljanje imovinom i upravljanje rizikom.

4.2. Demokratska lokalna samouprava

U broju od 13 pokazatelja prema tri podoblasti podeljene u oblasti demokratske lokalne samouprave, procena i učinak opština izrađeni su nad ukupno osam pokazatelja. Ukupni prosek u ovoj oblasti je 57%. Što se tiče tri podoblasti, uloga Skupštine opštine kao nadzornog tela imala je prosek od 58%, druga podoblast o učešću, konsultaciji i uključenju građana imala je prosek od 49%, a treća podoblast ili transparentnost, pristup informacijama i integritet dostigla je prosek od 65%. Što se tiče pokazatelja pojedinačno, tri pokazatelja sa najboljim prosekom bili su: pokazatelj 10 ili redovno ažuriranje opštinske veb stranice prema zahtevima (specifičnim) sa prosekom od 81%, pokazatelj dva ili raspravljanje o budžetskim tromesečnim izveštajima od strane SO sa prosekom od 79% i pokazatelj pet ili izveštavanje gradonačelnika pred Skupštinom opštine sa prosekom od 75%.

S druge strane, pokazatelji sa najnižim prosekom su: pokazatelj šest ili učešće građana u javnim konsultacijama podeljeni po polu sa prosekom od 35%, pokazatelj četiri ili rasprava o izveštaju spoljnog revizora i akcionom planu za adresiranje preporuka kao i rasprava o nalazima i preporukama iz unutrašnje revizije u Skupštini opštine sa prosekom od 36%, pokazatelj tri ili rasprava o opštinskom izveštaju o učinku od strane SO-a sa prosekom od 42% i pokazatelj trinaest ili izveštavanje o godišnjem planu integriteta koji je predstavljen Skupštini opštine sa prosekom od 50%.

Na osnovu toga, može se dati niz preporuka za intervencije kroz obuke i kanale komunikacije u cilju poboljšanja učinka opština u demokratskoj samoupravi:

- Izgradnja kapaciteta članova Skupština opština u smislu uloge i odgovornosti kao najvišeg autoriteta procesa donošenja odluka ostaje od suštinske važnosti u postupanju, kao i pravilnom i tačnom čitanju finansijskih izveštaja koje generiše opštinska izvršna vlast. Obuka o ispravnom čitanju budžeta od strane svih članova Skupština opština takođe je zahtev članova Komiteta za politiku i finansije (KPF). Obuka iz ove oblasti za članove KPF-a održana je 2019. godine sa svim opštinama.⁹⁰

⁸⁹ Za ovo je potrebna uska saradnja sa TEAM/USAID;

⁹⁰ Izveštaji o proceni sa obuke i izveštaji o identifikaciji potreba, 2019.

- Što se tiče rasprave o izveštaju o učinku, pored ispunjavanja kriterijuma kao broja, opštine bi trebale da se fokusiraju na kritičko čitanje relevantnog izveštaja, a u zavisnosti od nalaza izveštaja, opštine bi trebale da donose konkretne akcione planove za poboljšanja u toj oblasti i SO treba da stalno traži odgovornost od izvršne vlasti za sprovođenje aktivnosti koji proizilaze iz odgovarajućeg plana. Pored obuke, ovaj pokazatelj treba biti adresiran i putem komunikacije.
- Izveštaj NKR-a i izveštaj unutrašnje revizije, planovi opštine za sprovođenje preporuka dva izveštaja (izveštaj spoljnog i unutrašnjeg revizora) za sve opštine preporučuje se da budu održani kao prioritetni i veoma potrebna obuka radi povećanja transparentnost i ojačanja uloge članova SO;
- Povećanje broja učesnika na javnim konsultacijama, ali i na javnim skupovima koje organizuje opština, trebalo bi da se reši kroz oblike komunikacije, jer je projekat organizovao obuku na ovu temu tokom proteklih godina.
- Opštinski akti i dokumenti lokalne politike konsultovani sa javnošću sa fokusom na sve veće učešće na konsultacijama za sve opštine, a posebno za one koje nisu imale dobar učinak po ovom pokazatelju, trebali bi se adresirati kroz oblike komunikacije.

4.3. Opštinsko upravljanje

U broju od osam pokazatelja prema tri podoblastima podeljenih u oblasti opštinskog upravljanja, procena i učinak opština izvršena je nad ukupno šest pokazatelja. Ukupni prosek u ovoj oblasti je 53%. Što se tiče tri podoblasti, finansijsko upravljanje imalo je prosek od 32%, druga podoblast ili ona koje se odnosi na upravljanje ugovorima imala je prosek od 84% (ovo je takođe prosek u jedinom pokazatelju koji je procenjen u ovoj podoblasti) i treća podoblast ili upravljanje ljudskim resursima dostiglo je prosek od 42%. Što se tiče pokazatelja pojedinačno, pokazatelj 21 ili žene imenovane na političke pozicije u opštini dostigao je prosek od 20%, pokazatelj 14 ili registar poreza na imovinu koji se godišnje ažurira u skladu sa zakonskim zahtevima dostigao je prosek od 26%, pokazatelj 16 ili Adresiranje revizorskih preporuka (NKR) dostigao je prosek od 30% i pokazatelj 15 ili nivo prikupljanja poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni) dostigao je prosek od 39%. S druge strane, pokazatelji sa najvišim prosekom u ovoj oblasti su pokazatelj 17 ili sprovođenje plana nabavki sa prosekom od 84% i pokazatelj 19 ili otvorena radna mesta obrađenih kroz ISULJR sa prosekom od 64%.

Na osnovu ovoga, može se dati niz preporuka za intervencije kroz obuku u cilju poboljšanja učinka opština u oblasti opštinskog upravljanja:

- Prikupljanje poreza na imovinu, posebno imajući u vidu stupanje na snagu novog Zakona o porezu na nepokretnu imovinu, koji uključuje porez na zemljište. Zasnivajući se i na predloge sa prethodnih obuka, kako bi se povećao učinak u porezu na imovinu i odgovarajuća registracija, preporučuje se podrška opštine u cilju boljeg razumevanja o prikupljanju poreza na imovinu i registracije imovina kao i prikupljanja i to će se adresirati preko komunikacionih kanala.
- Procenjuje se neophodnim da se započne proces komunikacije sa javnošću kako bi se povećala spremnost građana da plaćaju porez na imovinu, pa se u zaključku preporučuje da se ta tema reši komunikacijom, naročito u oblasti naplate, ali treba unapred videti šta su učinile druge organizacije, kako ne bi duplirali aktivnosti.
- Adresiranje preporuka NKR-a – značaj adresiranja, problemi, izazovi - za sve opštine, a posebno za one koje imaju loš učinak u ovom pokazatelju. Fokus može biti na elementima kao što su: izrada akcionog plana za adresiranje preporuka NKR-a, određivanje merljivih pokazatelja za praćenje i procenu i kako izvršiti nadgledanje sprovođenja relevantnog akcionog plana. Takođe, s obzirom da je sprovođenje opštinskog akcionog plana za adresiranje pitanja prema preporukama NKR-a nezadovoljavajuće, preporučuje se održavanje obuke uz učešće opštinskog rukovodstva i članova Skupštine opštine gde ovi poslednji igraju važnu ulogu u držanju odgovornim izvršne vlasti za nalaze i sprovođenje preporuka NKR-a;

- Upotreba informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR) sa fokusom na obradu zaposlenja kroz ovaj sistem, razlozi zbog kojih se u nekim slučajevima ne prate, ograničenja, problemi - za sve opštine, ali sa fokusom na opštine koje nisu pokazale dobar učinak u ovom pokazatelju; Takođe se smatra da je neophodno sprovođenje pravila i zakonodavstva za službu na opštinskom nivou, posebno ako se zakonodavstvo o državnoj službi promeni sa povratkom na snagu Zakona o javnim službenicima i sekundarnog zakonodavstva. Uprkos prosečnom učinku opština u ovom pokazatelju, projekat bi trebao da ovaj pokazatelj adresira putem komunikacionih kanala u sprovođenju zakonodavstva (primarnog i sekundarnog) u pogledu upravljanja ljudskim resursima, kao i jedna od tačaka može biti upotreba ISULJR-a.
- Što se tiče imenovanja žena na rukovodeće položaje, projekat DEMOS je održao obuke o ovom pokazatelju i odgovor opština je bio da je ovaj pokazatelj veoma politizovan i da je napredak u ovom pokazatelju teško postići. Aspekti neusklađenosti su uglavnom politički, posebno u slučaju vladajućih koalicija, gde imena direktora opštinskih odeljenja predlažu političke stranke. Posvećenost u podizanju svesti političkih aktera o važnosti imenovanja žena na političke pozicije može dati povoljne rezultate. Stoga se ovaj pokazatelj treba adresirati kroz oblike komunikacije.

4.4. Pružanje usluga

U broju od devet pokazatelja prema četiri odvojene podoblasti pružanja usluga, procena i učinak opština izvršena je nad ukupno četiri pokazatelja. Podoblast preduniverzitetskog obrazovanja i podoblast primarne zdravstvene zaštite sa po dva pokazatelja zamrznuta je u 2018. godini. Ukupni prosek u ovoj oblasti je 70%. Što se tiče dve podoblasti, administrativne usluge su imale prosek od 87% (to je takođe prosek za jedini pokazatelj koji je procenjen u ovoj podoblasti), dok su oni za prostorno planiranje, javni prevoz i životnu sredinu imali prosek od 53%. Kada je reč o pokazateljima pojedinačno, pokazatelj sa najvišim prosekom je bio pokazatelj 22 ili slučajevi administrativnih zahteva razmotreni u zakonskim rokovima sa prosekom od 87%, dok je pokazatelj 24 ili prostiranje opštinske teritorije uključene u detaljne regulatorne planove bio sa najnižim prosekom od 20%. Druga dva pokazatelja su imala relativno dobar prosek, odnosno pokazatelj 26 ili nivo sprovođenja lokalnog akcionog plana za životnu sredinu sa prosekom od 74% i pokazatelj 25 ili naselja koja su pokrivena lokalnim javnim prevozom sa prosekom od 67%.

Važno je napomenuti da projekat neće obučavati opštinske službenike za pokazatelje u oblasti pružanja usluga, jer nedostaju ljudski kapaciteti u okviru projekta. Drugi razlog je taj što drugi projekti koji podržavaju opštine na Kosovu pružaju tehničku pomoć u ovoj oblasti. Na primer, GIZ podržava opštine u saradnji sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) u izradi zonskih mapi.

PRILOG 1: TABELA 9, 10, 11 I 12

Tabela 9. Pokazatelji u tri oblasti i podoblasti i prosečan učinak opština

Br.	Pokazatelji prema oblastima i odgovarajućim pod oblastima	Prosek 2018
Oblast: Demokratska lokalna samouprava		57.92%
Podoblast 1: Uloga Skupštine opštine kao nadzornog organa		58.42%
1.	Pravovremeno podnošenje i odobravanje opštinskog budžeta u Skupštini opštine	0.00%
2.	Rasprava o tromesečnim izveštajima o budžetu od strane Skupštine opštine	79.61%
3.	Rasprava o izveštaju o opštinskom učinku od strane Skupštine opštine	42.11%
4.	Rasprava o izveštaju spoljnog revizora i akcionom planu za adresiranje preporuka kao i rasprava o nalazima i preporukama unutrašnje revizije u Skupštini opštine	36.18%
5.	Izveštavanje gradonačelnika pred Skupštinom opštine	75.79%
Podoblast 2: Učešće, konsultacije i uključivanje građana		49.35%
6.	Učešće građana u javnim konsultacijama podeljeno po polu	35.97%
7.	Opštinski akti i dokumenti lokalnih politika konsultovani sa javnošću	62.72%
8.	Javne rasprave o SBO-u i opštinskom budžetu (srazmerno broju stanovnika)	0.00%
Podoblast 3: Transparentnost, pristup informacijama i integritet		65.99%
9.	Objavljeni i uživo emitovane sednice Skupštine opštine	0.00%
10.	Redovno ažuriranje opštinske veb stranice u skladu sa (posebnim) zakonskim zahtevima	81.97%
11.	Objavljivanje dokumenata i ugovora o javnim nabavkama	0.00%
12.	Objavljivanje zapisnika o postupcima javnih konsultacija	0.00%
13.	Izveštavanje o godišnjem planu integriteta koji je predstavljen pred Skupštinom opštine	50.00%
Oblast: Opštinsko upravljanje		53.22%
Podoblast 1: Finansijsko upravljanje		32.41%
14.	Registar poreza na imovinu ažuriran svake godine u skladu sa zakonskim zahtevima	26.54%
15.	Nivo prikupljanja poreza na imovinu (bez dugovanja, kamata, novčanih kazni)	39.99%
16.	Adresiranje preporuka revizije (prema NKR-u)	30.68%
Podoblast 2: Upravljanje ugovorom		84.65%
17.	Sprovođenje plana nabavke	84.65%
18.	Izrada i objavljivanje liste opštinskih imovina koje se planiraju dati na korišćenje i koje se planiraju razmeniti	0.00%
Podoblast 3: Upravljanje ljudskim resursima		42.59%
19.	Otvorena radna mesta obrađena preko ISULJR-a	64.37%
20.	Žene na vodećim pozicijama u institucijama obrazovanja, zdravstva, kulture	0.00%
21.	Žene imenovane na političkim položajima u opštini	20.80%

Oblast: Pružanje usluga		70.64%
Podoblast 1: Administrativne usluge		87.35%
22.	Slučajevi administrativnih zahteva razmotreni u zakonskim rokovima	87.35%
23.	Razmatrani zahtevi za građevinske dozvole	0.00%
Podoblast 2: Prostorno planiranje, javni prevoz i životna sredina		53.93%
24.	Prostiranje opštinske teritorije uključiti u (detaljne) regulativne planove	20.25%
25.	Naselja pokrivena lokalnim javnim prevozom	67.46%
26.	Nivo sprovođenja lokalnog akcionog plana za zaštitu životne sredine	74.08%
Podoblast 3: Preduniverzitetsko obrazovanje		0.00%
27.	% dece koja pohađaju vrtić	0.00%
28.	Rezultati maturalnog testa	0.00%
Podoblast 4: Primarna zdravstvena zaštita		0.00%
29.	Prostor PZZ-a u m ² za 10,000 stanovnika	0.00%
30.	Nivo ispunjenosti odnosa 1 porodični lekar i 2 medicinske sestre na 2.000 stanovnika	0.00%

Tabela 10. Prioriteti za obuku

#	Tema / Oblast pokazatelja	2018
I. OPŠTINSKO UPRAVLJANJE - Uloga Skupštine opštine, učešće i uključivanje građana, transparentnost i odgovornost		
I	Uloga Skupštine opštine kao nadzornog organa	
1	Blagovremena dostava i odobravanje opštinskog budžeta u Skupštini opštine	/
2	Rasprava o kvartalnim izveštajima o budžetu od strane Skupštine opštine	●
3	Rasprava o izveštaju opštinskog učinka od strane Skupštine opštine za prethodnu godinu	●
4	Rasprava o izveštaju spoljnog revizora i akcionom planu za adresiranje preporuka, kao i rasprava o nalazima i preporukama unutrašnje revizije u Skupštini opštine	●
5	Izveštavanje gradonačelnika pred Skupštinom opštine	●
II	Učešće, konsultacije i uključivanje građana	
6	Učešće građana u javnim skupovima, podeljeno po polu	●
7	Opštinski akti i dokumenti lokalne politike konsultovani sa javnošću	●
8	Javna saslušanja o SBO-u i opštinskom budžetu (srazmerno broju stanovnika)	/
III	Transparentnost, pristup informacijama i integritet	
9	Sednice Skupštine objavljene za javnost i uživo emitovane	/
10	Redovno ažuriranje opštinske veb stranice u skladu sa (posebnim) zakonskim zahtevima	●
11	Objavljivanje dokumenata i ugovora javnih nabavka	/
12	Objavljivanje zapisnika o procesima javnih konsultacija	/
13	Izveštavanje o godišnjem planu integriteta koji je predstavljen Skupštini opštine	●

II. OPŠTINSKO UPRAVLJANJE - Finansijsko upravljanje, upravljanje ugovorom i upravljanje LjR		
IV	Finansijsko upravljanje	
14	Registar poreza na imovinu ažuriran svake godine u skladu sa zakonskim zahtevima	●
15	Nivo naplate poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni)	●
16	Adresiranje preporuka revizije (prema NKR-u)	●
V	Upravljanje ugovorom	
17	Sprovođenje plana nabavke	●
18	Sastavljanje i objavljivanje liste opštinskih imanja koja se planiraju dati na korišćenje i razmeniti	
VI	Upravljanje ljudskim resursima	
19	Otvorena radna mesta obrađena preko ISULjR-a	●
20	Žene na vodećim pozicijama u institucijama obrazovanja, zdravstva, kulture	/
21	Žene imenovane na političkim položajima u opštini	●
III. PRUŽANJE USLUGA - Pristup i kvalitet pružanja usluga - Po sektorima		
VII	Administrativne usluge	
22	Slučajevi administrativnih zahteva razmotreni u zakonskim rokovima	●
23	Razmatrani zahtevi za građevinske dozvole	
VIII	Prostorno planiranje, javni prevoz i životna sredina	
24	Prostiranje opštinske teritorije uključeno u (detaljne) regulativne planove	●
25	Naselja pokrivena lokalnim javnim prevozom	●
26	Nivo sprovođenja akcije za lokalni akcioni plan za zaštitu životne sredine	●
IX	Preduniverzitetsko obrazovanje	
27	% dece koja pohađaju vrtić	/
28	Rezultati maturalnog testa	/
X	Primarna zdravstvena zaštita (PZZ)	
29	Prostor PZZ u m2 na 10.000 stanovnika	/
30	Nivo ispunjenosti odnosa 1 porodični lekar i 2 medicinske sestre za 2.000 stanovnika	/

Boje u obliku kuglica imaju sledeće značenje

crvena boja - visoki prioritet;

žuta boja - prosečni prioritet;

zelena boja - nizak prioritet.

Tabela 11. Indikatori i potrebe za obuku i / ili komunikaciju

Br. pokazatelja	Tema / Oblast pokazatelja	Izgradnja kapaciteta	Podizanje svesti (kroz oblike komunikacije)
I. OPŠTINSKO UPRAVLJANJE - Uloga Skupštine opštine, učešće i uključivanje građana, transparentnost i odgovornost			
I	Uloga Skupštine opštine kao nadzornog organa		
1	Blagovremeno podnošenje i odobravanje opštinskog budžeta u Skupštini opštine		
2	Rasprava o kvartalnim izveštajima o budžetu od strane Skupštine opštine	DA	DA
3	Rasprava o izveštaju učinka opštine u Skupštini za prošlu godinu	DA	DA
4	Diskusija o izveštaju spoljnog revizora i akcionom planu za adresiranje preporuka, kao i rasprava o nalazima i preporukama unutrašnje revizije u Skupštini opštine	DA	
5	Izveštavanje Predsednika opštine pred Skupštinom opštine		
II	Učešće, konsultacije i uključivanje građana		
6	Učešće građana u javnim skupovima, podeljeno po polu		DA
7	Opštinski akti i dokumenti lokalnih politika konsultovani sa javnošću		DA
8	Javna saslušanja o SBO-u i opštinskom budžetu (srazмерно broju stanovnika)		
III	Transparentnost, pristup informacijama i integritet		
9	Sednice Skupštine objavljene za javnost i uživo emitovane		
10	Redovno ažuriranje opštinske veb stranice u skladu sa (posebnim) zakonskim zahtevima		DA
11	Objavljivanje dokumenata i ugovora javnih nabavka		DA
12	Objavljivanje zapisnika o postupcima javnih konsultacija		DA
13	Izveštavanje o godišnjem planu integriteta koji je predstavljen Skupštini opštine		DA
II. OPŠTINSKO UPRAVLJANJE - Finansijsko upravljanje, upravljanje ugovorom i upravljanje LjR			
IV	Finansijsko upravljanje		
14	Registar poreza na imovinu ažuriran svake godine u skladu sa zakonskim zahtevima		DA
15	Nivo naplate poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni)		DA
16	Adresiranje preporuka revizije (prema NKR-u)	DA	

V	Upravljanje ugovorom		
17	Sprovođenje plana nabavke		
18	Sastavljanje i objavljivanje liste opštinskih imanja koja se planiraju dati na korišćenje i razmeniti		DA
VI	Upravljanje ljudskih resursa		
19	Otvorena radna mesta obrađena preko ISULjR-a		PO
20	Žene na vodećim pozicijama u institucijama obrazovanja, zdravstva, kulture		
21	Žene imenovane na političkim položajima u opštini		PO
III. PRUŽANJE USLUGA - Pristup i kvalitet pružanja usluga - Po sektorima			
VII	Administrativne usluge		
22	Slučajevi administrativnih zahteva razmotreni u zakonskim rokovima		
23	Pregledani zahtevi za građevinske dozvole		
VIII	Prostorno planiranje, javni prevoz i životna sredina		
24	Prostiranje opštinske teritorije uključeno u (detaljne) regulativne planove		
25	Naselja pokrivena lokalnim javnim prevozom		
26	Nivo sprovođenja akcije za lokalni akcioni plan za zaštitu životne sredine		
IX	Preduniverzitetsko obrazovanje		
27	% dece koja pohađaju vrtić		
28	Rezultati maturalnog testa		
X	Primarna zdravstvena zaštita (PZZ)		
29	Prostor PZZ-a u m2 na 10.000 stanovnika		
30	Nivo ispunjenosti odnosa 1 porodični lekar i 2 medicinske sestre za 2.000 stanovnika		

Tabela 12. Pokazatelji i prioriteti za obuku

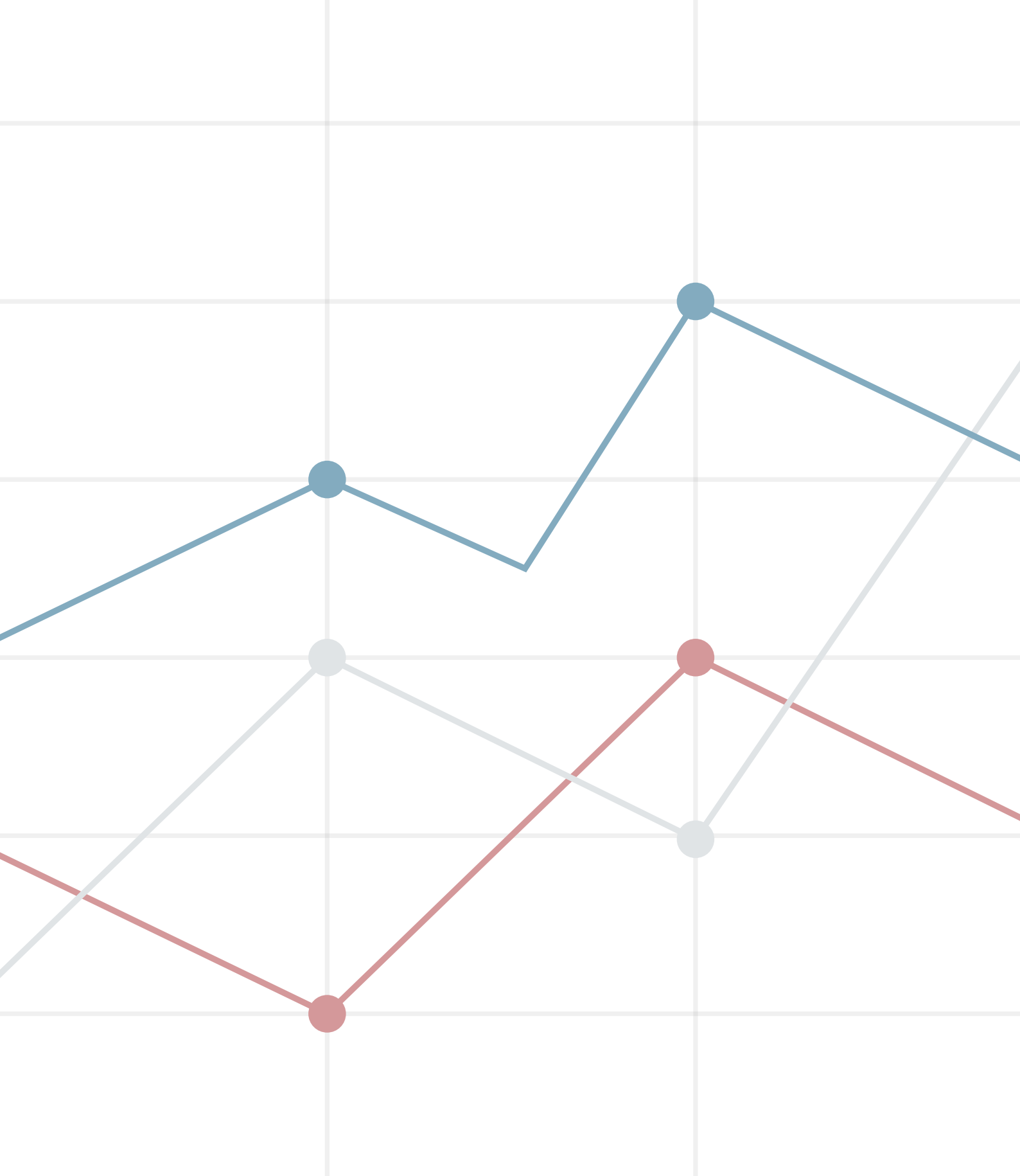
Br. pokazatelja	Naziv pokazatelja	Prioritet 1-5 (1 visoki prioritet)	Vremenski period	Opštine	Br. Grupe	Učesnici/pozicije (da se kasnije preciziraju)
4	Rasprava o izveštaju spoljnog revizora i akcionom planu za adresiranje preporuka, kao i rasprava o nalazima i preporukama unutrašnje revizije u Skupštini opštine	1	Januar-Mart	38 opština	14	Svi članovi Skupštine opštine
6	Učešće građana na javnim skupovima, nepodeljeno po polu	1				Neće biti obuke
14	Registar poreza na imovinu ažurira se svake godine u skladu sa zakonskim zahtevima	1				Neće biti obuke
15	Nivo naplate poreza na imovinu (bez dugova, kamata, novčanih kazni)	1				Neće biti obuke
16	Adresiranje preporuka revizije (prema NKR-u)	1	Maj - Decembar	38 opština Sve opštine	6	Službenici iz kancelarije za finansije
21	Žene imenovane na političkim položajima u opštini	1				Neće biti obuke
24	Prostiranje opštinske teritorije uključeno u (detaljne) regulativne planove	1				Neće biti obuke
3	Rasprava o izveštaju o učinku opštine u Skupštini za prethodnu godinu	2.5	Sep-tembar - Decembar	20 opština	5	Članovi KPF-a, službenici za informisanje, PMS, direktor uprave, KPR
13	Izveštavanje godišnjeg plana integriteta koji je predstavljen Skupštini opštine	2.5				Neće biti obuke
7	Opštinski akti i dokumenti lokalne politike konsultovani sa javnošću	3				Neće biti obuke
19	Otvorena radna mesta obrađena preko ISULjR-a	3				Neće biti obuke
2	Rasprava o kvartalnim izveštajima o budžetu od strane Skupštine opštine	4.5	Januar - Mart	38 opštine	14	Svi članovi Skupštine opštine
5	Sednice Skupštine uz učešće gradonačelnika opštine	5				Neće biti obuke
10	Redovno ažuriranje opštinske veb stranice u skladu sa (posebnim) zakonskim zahtevima	5				Neće biti obuke

17	Sprovođenje plana nabavke	5				Neće biti obuke
25	Naselja pokrivena lokalnim javnim prevozom	4				Neće biti obuke
26	Nivo sprovođenja akcije za lokalni akcioni plan za zaštitu životne sredine	5				Neće biti obuke
22	Slučajevi administrativnih zahteva razmotreni u zakonskim rokovima	5				Neće biti obuke

SMRZNUTI INDIKATORI

1	Blagovremeno podnošenje i odobravanje opštinskog budžeta u Skupštini opštine					Neće biti obuke
8	Javna saslušanja o SBO-u i opštinskom budžetu (proporcionalno stanovnicima)					Neće biti obuke
9	Sastanci Skupštine objavljeni za javnost i prenose se uživo					Neće biti obuke
11	Objavljivanje dokumenata i ugovora o javnim nabavkama					Neće biti obuke
12	Objavljivanje zapisnika o postupcima javnih konsultacija					Neće biti obuke
18	Sastavljanje i objavljivanje liste opštinskih imanja koja se planiraju dati na korišćenje i razmeniti					Neće biti obuke
20	Žene na vodećim pozicijama u institucijama obrazovanja, zdravstva, kulture					Neće biti obuke
23	Pregledani zahtevi za građevinske dozvole					Neće biti obuke
27	% dece koja pohađaju vrtić					Neće biti obuke
28	Rezultati maturalnog testa					Neće biti obuke
29	Prostor PZN u m2 na 10.000 stanovnika					Neće biti obuke
30	Nivo ispunjenosti odnosa 1 porodični lekar i 2 medicinske sestre za 2.000 stanovnika					Neće biti obuke

IZVEŠTAJ
O PROCENI POTREBA (IPP)
O PODIZANJU OPŠTINSKIH
KAPACITETA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sweden
Sverige



Norwegian Embassy
Prishtina