

ANALITIČKI IZVEŠTAJ

**O TRANSPARENTNOSTI
OPŠTINA NA KOSOVU**

ANALITIČKI IZVEŠTAJ

O TRANSPARENTNOSTI

OPŠTINA NA KOSOVU

Novembar, 2020.

Ovaj izveštaj je pripremljen od strane R.I.T. Kosovo (A.U.K.) & RECURA Financials, za SDC projekat – DEMOS, koji sufinansira Švedska i Norveška, koji sprovodi HELVETAS Swiss Intercooperation-Kosovo.

Odricanje od odgovornosti: Nalazi i zaključci izraženi u ovom izveštaju ne predstavljaju nužno stavove SDC-a, Švedske i Norveške i HELVETAS Swiss Intercooperation.

©DEMOS

Objavljeno: mart 2021

Priština, Kosovo

IZVRŠNI REZIME

Analitički izveštaj o transparentnosti opština na Kosovu je specifičan izveštaj čiji je cilj da proceni sprovođenje četiri administrativna uputstva koje se odnose na opštinsku transparentnost, odnosno odredbe koje su u njima iznete. Izveštaj je izrađen na osnovu istraživanja opštinski internet stranica, izveštaja MLS-a i drugih opštinskih dokumenata, kao i specifičnog upitnika za ove opštine. Glavni nalazi ovog izveštaja su da ova četiri administrativna uputstva se uglavnom sprovode, međutim specifična pitanja koja se uglavnom tiču objavljivanja određenih opštinskih dokumenata nisu pravilno adresirana. Takođe je uočeno da opštine sa većinom nealbanskih zajednica slabije sprovode ova uputstva, u odnosu na druge opštine. Nalazi iz ovog izveštaja zahtevaju intervencije i preduzimanje određenih mera od strane predsednika opština i Ministarstva lokalne samouprave.

Sadržaj

IZVRŠNI REZIME	3
1 UVOD	7
1.1. Metodologija	7
2 ANALIZA	9
2.1. Sprovođenje Administrativnog uputstva o transparentnosti u opštinama	9
2.2. Sprovođenje Administrativnog uputstva o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama.....	17
2.3. Sprovođenje Administrativnog uputstva o funkcionisanju centara za usluge građanima u opštini.....	22
2.4. Sprovođenje Administrativnog uputstva o procedurama osnivanja, sastavu i nadležnosti obaveznih odbora u opštini	25
ZAKLJUČCI	27

1 UVOD

Projekat DEMOS u okviru svojih aktivnosti predvideo je pripremu posebnog izveštaja o opštinskoj transparentnosti. Transparentnost je jedan od glavnih principa lokalne samouprave. To omogućava građanima opštine da budu pravilno informisani o aktivnostima opštine i da aktivno učestvuju u njima.

Transparentnost na lokalnom nivou na Kosovu, pored opšteg aspekta utvrđenog Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi¹, posebno je uređena četiri podzakonskim aktima, navedeni u nastavku. Izradu ovih uputstava, kao i sprovođenje određenih delova istih, podržava projekat DEMOS, bilo direktnom podrškom MLS-u ili opštinama, bilo kroz određene obuke i aktivnosti. U tom cilju, ovaj izveštaj će odražavati nivo sprovođenja ovih podzakonskih akata, kako bi se saznao efekat gore pomenute podrške. Cilj ovog izveštaja je, dakle, procena sprovođenja gore navedenih administrativnih uputstava, odnosno da li se određene odredbe ovih uputstava sprovode u potpunosti, delimično ili uopšte se ne sprovode.

1.1. Metodologija

Metodologija rada, utvrđena projektom, bila je procena ukupno deset različitih opština koje ispunjavaju geografski kriterijum (opštine iz svih regiona Kosova), etnički kriterijum (opštine sa većinskom albanskom većinom i opštine sa većinom drugih zajednica), i kriterijuma veličine (velike opštine i male opštine, prema broju stanovnika). Sa podacima iz deset opština, prema ovim kriterijumima, ciljano je da se uzme dovoljno verodostojan uzorak kako bi se saznalo sprovođenje gore navedenih administrativnih uputstava u svim opštinama na Kosovu. Opštine odabrane prema ovim kriterijumima su:

1. Kosovo Polje
2. Đakovica
3. Gnjilane
4. Junik
5. Kačanik
6. Lipljan
7. Mamuša
8. Priština
9. Prizren
10. Štrpce

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

Osim procene ovih deset opština, u određenim slučajevima se poziva i na stanje sprovođenja u drugim opštinama, gde su podaci preuzeti iz drugih izveštaja.

Period procene sprovođenja specifičnih zakonskih odredbi koje proizilaze iz administrativnih uputstava u oblasti opštinske transparentnosti, bio je cela 2019. godina.

Administrativna uputstva u oblasti opštinske transparentnosti, koja su obuhvaćena u ovu procenu, su:

1. Administrativno uputstvo (MALS) br. 04/2018 o transparentnosti u opštinama²;
2. Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama³;
3. Administrativno uputstvo (MALS) br. 03/2018 o funkcionisanju centara za usluge građanima u opštini⁴, i
4. Administrativno uputstvo (MALS) br. 03/2014 o procedurama osnivanja, sastavu i nadležnostima obaveznih odbora u opštini⁵, izmenjeno i dopunjeno Administrativnim uputstvom (MALS) br. 02/2018⁶.

Administrativno uputstvo o transparentnosti izmenjeno je u oktobru 2020. godine⁷, ali ovo novo uputstvo je izvan delokruga procene u ovom izveštaju.

Od četiri gore pomenuta administrativna uputstva, procenjeno je samo sprovođenje određenih odredbi, koje su navedene u nastavku. Glavni fokus bio je na odredbama koje se smatraju više „suštinske“ i one koje su bile novina, u odnosu na prethodna uputstva.

Podaci za ovaj izveštaj su preuzeti sa tri glavna izvora: 1) opštinske internet stranice; 2) specifični upitnik za opštinske službenike i direktni razgovori sa njima, i 3) razmatranje različitih dokumenata u posedu ili pripremljeni od strane opština i MLS-a. Reference na ove izvore su date prilikom predstavljanja informacija. Podaci iz ovih izvora upoređivani su tamo gde je to bilo moguće, kako bi se došlo do zaključka u vezi sa sprovođenjem određene odredbe. Vredi napomenuti da opština Priština nije odgovorila na upitnik poslat za potrebe ovog izveštaja.

Zbog situacije u javnom zdravstvu, planirani sastanci sa opštinskim službenicima nisu mogli da se održe, ali je diskusija održana sa opštinskim službenicima za informisanje putem telefonskih razgovora, tamo gde je to bilo moguće.

2 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18373>

3 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425>

4 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18372>

5 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9949>

6 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18371>

7 Administrativno uputstvo (MLS) br. 03/2020 za transparentnost u opštinama <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>

2 ANALIZA

2.1. Sprovođenje Administrativnog uputstva o transparentnosti u opštinama

Cilj ovog Administrativnog uputstva je osnaživanje transparentnosti opštinskih organa, informisanje, objavljivanje normativnih akata, odluka i dokumenata koje izdaju opštinski organi, a koji su u interesu građana i drugih interesnih grupa kao i povećanje učešća građana u procesima odlučivanja.

Ovo Administrativno uputstvo je od posebnog značaja za odgovornost opštine u odnosu na građane. Ono postavlja više standarde u odnosu na prethodno administrativno uputstvo iz 2015. godine.

Iz ovog uputstva procenjene su sledeće zakonske odredbe:

„Član 4. stav 2.

Predsedavajući Skupštine opštine ili relevantnog odbora obezbeđuje potrebne materijale kao i prostor za učešće javnosti i predstavnike pisanih i elektronskih medija na mestu gde se održava sednica.“

Nivo sprovedenosti: delimičan

Prema prikupljenim podacima⁸, sve opštine, osim dve opštine, Kačanik i Kosovo Polje, primenjuju član 4. stav 2. Procenjeno je da ove dve opštine nemaju dovoljno prostora za učešće javnosti i predstavnika medija na sednicama skupštine opštine ili relevantnih odbora. U opštini Kosovo Polje to je tako jer je sala mala, a ni interes javnosti za učešće nije dovoljno velik. Takođe, u opštini Kačanik, opštinska zgrada je stara i nema dovoljno prostora za učešće javnosti. Nova zgrada opštine Kačanik je planirana i očekuje se da će biti izgrađena u bliskoj budućnosti.

⁸ Izveštaj o funkcionisanju opština za 2019. godinu (strana 9) i komuniciranje sa šefom Odseka za praćenje – MLS-a i podaci iz upitnika

„Član 4, stav 3.

Predsedavajući sednice Skupštine opštine i relevantnog odbora, putem jedinice ili službenika za informisanje, obaveštava javnost najmanje sedam (7) radnih dana pre održavanja redovnih sednica i tri (3) radna dana pre održavanja vanrednih sednica putem oglasnih tabli, pisanih i elektronskih medija i zvanične internet stranice.”

Nivo sprovedenosti: potpun

Sve opštine sprovode član 4. stav 3. prema prikupljenim podacima. One se pridržavaju rokova i koriste najmanje dve metode obaveštavanja navedene u uputstvu.

„Član 4. stav 4.

Javno obaveštenje prema stavu 3, ovog člana sadrži:

- 4.1. dan, vreme, mesto održavanja sednice;*
- 4.2. dnevni red;*
- 4.3. materijale za sednicu i*
- 4.4. ostale podatke koji se mogu odrediti Statutom i Pravilnikom rada,*

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz razmatranja prikupljenih podataka⁹, u gotovo svim procenjenim opštinama, materijal za sednicu nije priložen uz javno obaveštenje. Ostali detalji, odnosno datum, vreme, mesto održavanja sednice i dnevni red, ipak su priloženi. To je zbog institucionalne prakse ustaljene tokom sprovođenja ovih odredbi.

„Član 4. stav 8.

Opština prenosi sednice skupština opština putem zvanične internet stranice, koristeći potrebnu opremu za prenos“.

⁹ Podaci sa upitnika

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz podataka prikupljenih putem opštinskih internet stranica, uočeno je da četiri od deset procenjenih opština - opštine Kosovo Polje, Junik, Mamuša i Štrpce, ne prenose direktno sednice svojih skupština putem zvanične internet stranice¹⁰. To je zbog nedostatka tehničke opreme za direktan prenos sednica u ovim opštinama. Vredi napomenuti da se u opštini Junik sednice snimaju i nakon određenog vremena (obično nekoliko dana) postavljaju se na internet stranici opštine.

„Član 5. stav 1.

Objavljivanje na zvaničnoj internet stranici opštine normativnih akata opštine opšteg karaktera je obavezna.”

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz prikupljenih podataka¹¹, od deset ocenjenih opština, osim opštine Štrpce, sve ostale opštine objavljuju uredbe opšteg karaktera¹². Praksa je da se one objavljuju nakon što prolaze postupak „potvrđivanja“ od strane MLS-a. Vredi napomenuti da opštine ponekad imaju problema sa internet stranicama, što je i prouzrokovalo kašnjenje u njihovom objavljivanju, ili potrebu za ponovnim objavljivanjem, jer su izbrisane sa internet stranica.

Još jedan specifičan nalaz za opštinu Kačanik je da odluke Skupštine opštine ove opštine, sa jedne sednice, uglavnom se objavljuju sve u jednom dokumentu, a ne u odvojenim dokumentima kao što je to slučaj sa drugim opštinama. Ovo je zbog institucionalne prakse ustaljene u ovoj opštini.

„Član 5. stav 2.

Sve odluke predsednika opštine koje neposredno utiču na interes građana nakon potpisivanja objavljuju se na zvaničnoj internet stranici opštine.”

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz prikupljenih podataka¹³ uočeno je da se devet od deset ocenjenih opština, osim opštine Štrpce, objavljuju odluke predsednika opštine¹⁴. Međutim, u opštini Kosovo Polje je uočeno da se objavljuje spisak odluka predsednika opštine, ali ne i same odluke. To je zbog velikog broja odluka. Takođe, u opštini Junik, вреди napomenuti da je institucionalna praksa da se sve odluke predsednika opštine tokom godine objavljuju na kraju godine.

10 Podaci preuzeti sa SUOU-a i provere internet stranice opštine Mamuša.

11 Internet stranice opština

12 Podaci preuzeti sa SUOU-a.

13 Veb stranice opština

14 Podaci preuzeti sa SUOU-a.

„Član 5. stav 3.

Normativni akti i odluke organa opštine dostavljaju se odgovornoj jedinici za objavljivanje na zvaničnoj internet stranici opštine u elektronskom obliku, na službenim jezicima...“

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz podataka prikupljenih na internet stranicama opština, uglavnom je primećen trend poštovanja službenih jezika u objavljivanju normativnih akata, sa nekoliko malih izuzetaka. Na primer, opština Mamuša objavljuje uredbe samo na albanskom i turskom jeziku. To je zato što u opštini Mamuša nema prevodioca srpskog jezika a opština nije ugovorila nijednu kompaniju za vršenje ove usluge. Generalno, najveći problem stoji u nedostatku objavljivanja odluka predsednika opštine na srpskom jeziku.

„Član 6.

Opština je dužna da objavi na zvaničnoj internet stranici opštine:

1.1 plan budžeta nakon usvajanja u Skupštini opštine;

1.2 tromesečni budžetski izveštaji prema rokovima predviđanim zakonodavstvom na snazi;

1.3 srednjoročni okvir budžeta (SOB) nakon usvajanja u Skupštini opštine i procene zakonitosti odluke za usvajanje od strane nadležnog organa;

1.4 sadržajni finansijski izveštaj za prethodnu fiskalnu godinu prema rokovima predviđanim u sektorskom zakonodavstvu;

1.5 objavljivanje izveštaja Nacionalne kancelarije revizora.

Nivo sprovedenosti: delimičan

Prema objavama na internet stranicama ocenjenih opština, četiri od deset ocenjenih opština - opština Đakovica, Kačanik, Lipljan i Priština, u potpunosti su sprovele zakonske zahteve, objavljujući sve dokumente utvrđene za finansijsku transparentnost. U nekim od opština nedostaje objavljivanje gotovo svih traženih dokumenata članom 6. dok u nekim drugima uglavnom tromesečni izveštaj o budžetu i izveštaj Nacionalne kancelarije revizije. To je ishod institucionalne prakse ustaljene u dotičnim opštinama.

„Član 7.

Opština objavljuje na zvaničnoj internet stranici svaku aktivnost nabavke, čije je objavljivanje definisano sektorskim zakonodavstvom.

Opština objavljuje plan i izveštaj nabavke na zvaničnoj internet stranici kako što je definisano sektorskim zakonodavstvom.”

Nivo sprovedenosti: delimičan

Opštinske internet stranice pokazuju da pet od deset ocenjenih opština - opština Gnjilane, Đakovo, Kačanik, Lipljan i Priština u potpunosti su sprovođile član 7. U ostalim opštinama uglavnom nedostaje objavljivanje izveštaja o javnim nabavkama. Isto kao i u prethodnoj odredbi, to je zbog ustaljene institucionalne prakse.

„Član 8.

Opština obezbeđuje pristup (uvid) informacijama i službenim dokumentima putem zvanične internet stranice kao što su:

1.4. godišnji izveštaj o radu predsednika opštine i Skupštine opštine;

1.8. detaljni spisak usluga koje nudi institucija za javnost kao što su: licence, dozvole, ovlašćenja, sertifikati, uverenja ili ostale javne usluge gde će se obuhvatiti i:

1.8.1. postupci i uslovi njihove koristi;

1.8.2 .obavezni rok za prijem tražene usluge.”

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz analize opštinskih internet stranica, uočeno je da u svih deset ocenjenih opština nedostaje objavljivanje jednog ili više dokumenata, kao što je gore utvrđeno. Uglavnom nedostaje objavljivanje godišnjih izveštaja o radu, dok objavljivanje informacija o upravnim postupcima stoji na veoma dobrom nivou. Izuzetak je opština Štrpce koja nije objavila te informacije. I u ovom slučaju, institucionalna praksa je ključni razlog za neobjavljivanje ovih dokumenata.

„Član 10.

Svake godine opština održava najmanje dva javna skupa sa građanima o pitanjima opšteg interesa. Jedan od javnih skupova treba da se održi u prvih šest (6) meseci, dok drugi javni skup treba da se održi u drugom šestomesečju godine.“

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz podataka dobijenih iz izveštaja MLS-a, od deset ocenjenih opština, uočeno je da samo jedna opština - opština Kosovo Polje, nije održala nijedan javni skup. Razlog taj je što je predsednik opštine Kosovo Polje ima veoma česte sastanke sa građanima i njegova kancelarija prima stranke da razgovaraju o raznim pitanjima, stoga nije viđeno kao potrebno održati dva formalna sastanka, kao što je utvrđeno u uputstvu. Ostali podaci navedeni u izveštaju pokazuju da trideset opština je organizovalo po dva javna skupa sa građanima, dok sedam drugih opština, opština Podujeva, Kamenica, Novo Brdo, Leposavić, Zubin Potok, Zvečan i Severna Mitrovica, organizovale su samo po jedan skup¹⁵.

„Mesto, datum i vreme održavanja skupova sa građanima objavljuju se u elektronskim i štampanim medijima, na oglasnoj tabli ..., na zvaničnoj internet stranici opštine i na društvenim mrežama, dve (2) nedelje pre održavanja sastanka .

Za svaki javni skup vodi se zapisnik.

Zapisnik sa svim raspravljanim pitanjima i datim predlozima, u roku od trideset (30) dana od dana skupa, razmatra Odbor za politiku i finansije.

Dati zahtevi i preporuke od strane šire javnosti tokom skupova, evidentiraju se i objavljuju na zvaničnoj internet stranici opštine, u roku od petnaest (15) dana nakon završetka javnih skupova.“

Nivo sprovedenosti: delimičan

Sprovođenje odredbi u vezi obaveštenja ocenjeno je na osnovu obaveštenja poslatih za dva obavezna javna skupa. Prema ovim podacima, četiri od deset ocenjenih opština - opština Gnjilane, Kačanik, Lipljan i Priština, objavljuju ova obaveštenja. Ostale opštine ih delimično objavljuju, dok opština Štrpce ih uopšte ne objavljuje¹⁶. To je takođe zbog ustaljene institucionalne prakse. Zapisnici se takođe delimično vode, dok za dalju raspravu u Odboru za politiku i finansije nije bilo moguće da se obezbeđuju podaci da bi se saznalo o sprovođenju ove odredbe. Sa internet stranice opštine takođe je primećeno da zahtevi i

¹⁵ Izveštaj o radu opština Januar – decembar 2019, stranica 13.

¹⁶ Internet stranice opština

preporuke date od javnosti tokom sastanaka se ne objavljuju. To je zbog nedostatka informacija o obavezujućoj prirodi ovog postupka i ustaljene institucionalne prakse.

„Član 11.

Osим dva javna skupa, opština održava i ostale konsultativne skupove u okviru naselja, mesta stanovanja i ostalih lokacija o pitanjima vezanim sa budžetom opštine, opštinskim projektima ...

Opština putem jedinice/zvaničnika za komuniciranje, obaveštava građane najmanje dve nedelje pre održavanja javnog skupa.”

Nivo sprovedenosti: delimičan

U Izveštaju MLS-a¹⁷, navodi se da opštine, osim dva javna skupa, održale se i druge sastanke sa građanima u manjim lokacijama, selima i drugim naseljenim mestima. Takvi oblici organizovanja nastali su tokom rasprave o nacrtima uredbi, planovima i budžetskim pitanjima, što je građanima omogućilo da daju svoje sugestije, predloge i zahteve. To potvrđuju i odgovori dobijeni iz upitnika. Takođe, prema podacima iz 34 opštinskih internet stranica, tokom izveštajnog perioda objavljena su 234 obaveštenja o debatama/ javnim raspravama. Opštine koje su održale najviše javnih rasprava o budžetu i nacrtima uredbi su: opštine Glogovac, Gnjilane, Kačanik, Klokot, Lipljan, Južna Mitrovica, Priština, Suva Reka, Orahovac, Štimlje, Vučitrn i Đakovica. Dok, obaveštenja o javnim raspravama sa građanima nisu objavljena na internet stranicama opština: Leposavić, Zubin Potok, Zvečan i Severna Mitrovica¹⁸.

„Broj osoblja imenovani kao službenici za informisanje“

Trenutno, prema odgovorima dobijenim u upitniku, sve ocenjene opštine imaju osoblje imenovano na poziciji službenika za informisanje.¹⁹ Imenovanje službenika za informisanje je obaveza opština prema relevantnom zakonodavstvu.²⁰ U nastavku prikazana je tabela sa brojem imenovanog osoblja.

¹⁷ Izveštaj o radu opština, strana 13.

¹⁸ Izveštaj o radu opština, strana 13.

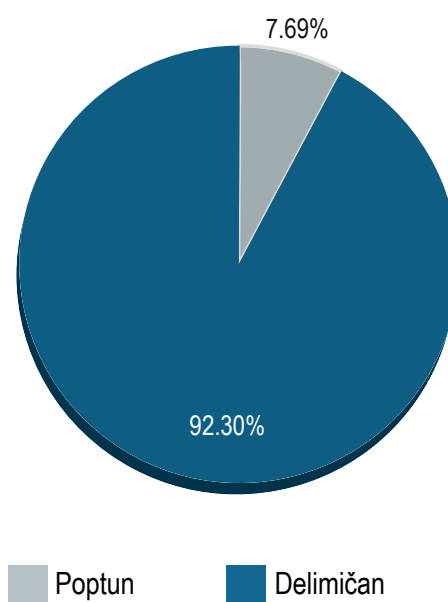
¹⁹ Opština Priština nije odgovorila na upitnik i tačan broj službenika imenovanih na ovu poziciju nije poznat.

²⁰ Član 13.1 Uredbe br. 27/2018 o službi za komunikaciju vlade sa javnošću - <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18380>

Opština	Broj osoblja
Kosovo Polje	1
Đakovica	4
Gnjilane	3
Junik	2
Kaçanik	1
Lipljan	3
Mamuša	1
Prizren	2
Štrpce	1

Slika 1: Broj osoblja imenovanog u svojstvu službenika za informisanje u devet opština

Sprovođenje AU o transparentnosti



Slika 2: Sprovođenje Administrativnog uputstva o transparentnosti opština, u procentima

2.2. Sprovođenje Administrativnog uputstva o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama

Ovo Administrativno uputstvo ima za cilj podsticanje i obezbeđivanje od strane lokalnih vlasti učešća građana i drugih interesnih strana tokom procesa kreiranja politika i odlučivanja na lokalnom nivou, promovisanje transparentnosti opština, kao i da utiče na razvoj održivih politika u opštem interesu. Ovo je novo uputstvo, kojem nije prethodio nijedan drugi akt.

Iz ovog Uputstva ocenjene su sledeće zakonske odredbe:

“Član 5. stav 1.

Opština obezbeđuje objavljivanje predloga projekata na zvaničnim opštinskim internet stranicama i na platformi javnih konsultacija na centralnom nivou [za (i) dokumente lokalne politike i (ii) lokalne podzakonske akte (Nacrt Statuta opštine, nacrti opštinskih uredbi i druge akte)]“

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz platforme javnih konsultacija na centralnom nivou uočeno je da nijedna opština nije počela da objavljuje predloge projekata na ovoj platformi. Štaviše, objavljivanje predloga projekata na opštinskim internet stranicama vrši se samo delimično. Razlog za ovo je klasifikacija prema važnosti predloga projekata od strane opštinskih službenika, što znači da postoji stvarni nedostatak informacija da svi predlozi projekata navedeni u članu 5. stav 1. treba da budu objavljeni.

“Član 5. stav 5.

Opština je dužna da objavi rezultate procesa konsultacija, objavi listu sa svim predlozima koje su dali građani, kao i da pruži potrebna objašnjenja o razlozima odbijanja zahteva građana ili drugih zainteresovanih strana; “

Nivo sprovedenosti: ne sprovodi se

Iz podataka²¹, je uočeno da nijedna od ocenjenih opština ne objavljuje izveštaje o konsultacijama. To se dešava zbog nedostatka informacija o ovom zakonskom zahtevu u nekoliko opština, ali i zbog nedostatka uzoraka i objašnjenja sa centralnog nivoa o načinu izrade takvih izveštaja.

²¹ Podaci preuzeti sa SUOU-a.

“Organ predlagač je dužan da podnese izveštaj o javnim konsultacijama Skupštini opštine pre usvajanja predloga projekta. “

Nivo sprovedenosti: ne sprovodi se

S obzirom da se ne priprema izveštaj o konsultacijama, ova odredba se takođe ne sprovodi.

“Član 9. stav 2.

Nadležni službenik priprema godišnje izveštaje o procesu javnih konsultacija u opštini, izveštava predsedniku opštine i u nadležnoj instituciji za praćenje opština Ministarstva administracije lokalne samouprave “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Šest ocenjenih opština, svojim odgovorima na upitnik²², potvrdile da pripremaju godišnji izveštaj o javnim konsultacijama i dostavljaju utvrđenim organima, u skladu sa zakonskim zahtevima. Samo tri opštine, opština Kosovo Polje, Đakovica i Lipljan još uvek ne pripremaju ovaj izveštaj. I u ovom slučaju za ove opštine, nedostatak informacija da treba pripremiti ovaj izveštaj, ali i nedostatak uzorka za sadržaj izveštaja, uticali su na to da se ova odredba ne sprovodi.

“Član 10. stav 2.

Pisane i elektronske konsultacije, objavljivanje na opštinskoj internet stranici i vladine platforme za javne konsultacije, kao i najmanje jedan javni konsultativni sastanak sa zainteresovanim stranama, obavezni su u procesu javnih konsultacija. “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Na osnovu razmotrenih podataka²³, generalno proizilazi da se javne konsultacije sa javnošću, delimično obavljaju. Od ocenjenih opština, tri opštine, opština Gnjilane, Prizren i Junik, najbolje stoje u ovom pogledu. Ostale opštine se u tom pogledu suočavaju sa određenim poteškoćama. U opštini Kosovo Polje, mali broj stanovnika učestvuje u konsultacijama. Zatim, tri opštine, opštine Kačanik, Lipljan i Priština slabo stoje sa konsultaci-

²² Osim opštine Priština, koja nije odgovorila na upitnik.

²³ Podaci preuzeti sa SUOU-a o 'Učešću građana u javnim konsultacijama', 'Opštinski akti i dokumenti lokalne politike konsultovani sa javnošću' i 'Javne rasprave o SOR-u i budžetu opštine'.

jom opštinskih akata i dokumenata lokalne politike. Dok, opština Štrpce ne sprovodi gotovo nikakve aktivnosti konsultacija. Generalno, i iz odgovora na upitnik potvrđeno je da se ne održavaju javne konsultacije o svim opštinskim aktima.

Glavni razlog za ovo, prema opštinskim službenicima za informisanje, mala zainteresovanost za učešće u aktivnostima konsultacija. Uprkos povećanim naporima opština, bilo je slučajeva da nijedna spoljna zainteresovana strana nije prisustvovala konsultativnom sastanku.

“Član 12. stav 1. i 3.

Plan javnih konsultacija treba da bude sastavni deo plana za javnu komunikaciju i plana rada opštine. “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz odgovora na upitnik uočeno je da u većini opština plan javnih konsultacija nije sastavni deo plana javne komunikacije i plana rada opštine. To je zbog ustaljene institucionalne prakse.

“Opština izrađuje i održava bazu podataka zainteresovanih strana koje će biti uključene u proces javnih konsultacija. “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Bazu podataka zainteresovanih strana održavaju sve opštine, ali ovo se uglavnom sastoji od nevladinih organizacija koje su aktivne u dotičnim opštinama. Vredi napomenuti da se u opštini Lipljan održava nekoliko baza podataka, u zavisnosti od direkcije koja priprema predlog projekta. To je zbog ustaljene institucionalne prakse.

“Opština je dužna da kreira poseban meni/rubriku u okviru zvanične internet stranice za proces javnih konsultacija “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz podataka prikupljenih sa opštinskih internet stranica, uočeno je da ne postoji unifikacija standarda internet stranica, u pogledu posebnog menija/rubrike za proces javnih konsultacija. One ove rubrike nazivaju pod različitim nazivima i objavljuju predloge projekata u različitim rubrikama.

„Preko zvanične internet stranice i Vladine platforme za javne konsultacije, opština obezbeđuje objavljivanje obaveštenja za konsultacije sa predlog projektima, rokove za konsultacije, memorandume objašnjenja, nacрте predloga za konsultacije, adresu za primanje komentara i objavljivanje izveštaja / rezultata javnih konsultacija.“

i

“Član 16.

Obaveštenje o javnoj konsultaciji se objavljuje najmanje osam (8) dana i najviše četrnaest (14) kalendarskih dana pre održavanja sastanka na zvaničnoj internet stranici opštine, oglasnoj tabli, kao i u bilo kom drugom obliku koji obezbeđuje odgovarajuće obaveštenje zainteresovanih strana

Nacrт predloga obaveštava zainteresovane strane o:

- 3.1. Datumu, mestu i vremenu održavanja javnog sastanka;*
- 3.2. Nacrtu predloga koji je predmet javnih konsultacija;*
- 3.3. Memorandumu objašnjenja o sadržaju nacрта predloga;*
- 3.4 Informacijama (ime, prezime i e-mail) odgovornog lica za prijem komentara; “*

Nivo sprovedenosti: delimičan

Opštinske internet stranice pokazuju da deset ocenjenih opština objavljuje obaveštenja o javnim raspravama, uglavnom za nacрте uredbi i raspravama o budžetu. One se objavljuju samo na njihovim internet stranicama, a ne na Platformi vlade za javne konsultacije. One nisu praćene memorandumima o objašnjenju i izveštaji/rezultati konsultacija se ne objavljuju²⁴. Iz ostalih analiziranih²⁵ podataka, proizilazi da se poštuje rok za obaveštavanje i zahtev da se predlog projekta prati uz obaveštenje, ali opština Štrpce ne objavljuje adresu za prijem komentara. Razlozi za to su nepoznati.

²⁴ To je potvrđeno i iz odgovora na upitnik i razgovora sa službenicima za informisanje.

²⁵ Odgovori na upitnik.

“Član 19.

Opština može uključiti zainteresovane strane u radne grupe odgovorne za izradu predloga projekata. “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz odgovora na upitnik proizilazi da zainteresovane strane nisu redovno uključene u radne grupe odgovorne za izradu predloga projekata, ali to se dešava *ad hoc*. Ova odredba je fakultativna po svojoj prirodi, međutim nisu utvrđeni određeni kriterijumi kada se spoljne strane mogu uključiti u radne grupe.

“Član 20.

Skupština Opštine odbija usvajanje nacrtu predloga u slučajevima kada nisu ispunjeni minimalni standardi javnih konsultacija, prema kriterijumima utvrđenim u ovom Administrativnom uputstvu “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz podataka dobijenih od MLS-a i odgovora na upitnik, proizilazi da svih deset ocenjenih opštinskih skupština uglavnom odbija usvajanje predloga projekata u slučajevima kada nisu ispunjeni minimalni standardi javnih konsultacija. Međutim, kao što je gore objašnjeno, evidentni je nekoliko standarda javnih konsultacija koji se ne sprovode, pa se smatra da nadzor od strane skupština opština u ovom pogledu ne izvršava se u potpunosti.

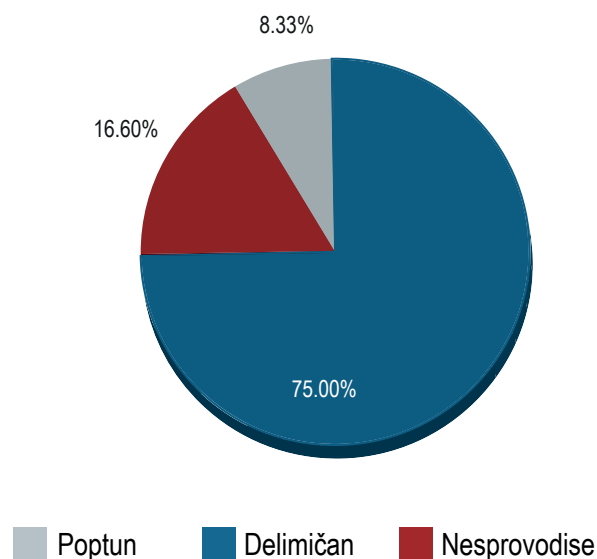
“Član 8.

U svakoj opštini odgovornost za koordinisanje procesom konsultacija ima jedinica/ službenik za odnose sa javnošću. “

Nivo sprovedenosti: potpun

Odgovori na upitnik i razgovori sa službenicima za informisanje opština ukazuju da je u svim opštinama jedinica/službenik za javnu komunikaciju odgovoran za koordinaciju procesa javnih konsultacija.

Sprovođenje AU o minimalnim standardima javnih konsultacija



Slika 3: Sprovođenje Administrativnog uputstva o minimalnim standardima javnih konsultacija, u procentima

2.3. Sprovođenje Administrativnog uputstva o funkcionisanju centara za usluge građanima u opštini

Cilj ovog Administrativnog uputstva je regulisanje načina pružanja javnih usluga građanima. Ovim Uputstvom stavljeno je van snage Uputstvo iz 2011. godine²⁶ čime su povećani zahtevi u pogledu funkcionisanja ovih centara. Iz ovog Uputstva ocenjene su sledeće zakonske odredbe:

“Član 4. stav 2.

Centar treba da se postavi na ulazu opštinske zgrade kao prvi kontakt građana sa opštinom“

Nivo sprovedenosti: delimičan

U svim ocenjenim opštinama, osim opštine Mamuša, prema odgovorima na upitnik, proizilazi da su centri za usluge građanima u opštini smešteni na ulazu u zgradu, kao prvi kontakt građana u opštini. U opštini Mamuša ovo je zbog nedostatka odgovarajuće infrastrukture.

²⁶ Administrativno uputstvo br. 2011/03 o organizaciji i funkcionisanju centara za usluge građanima u opštinama - <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7985>

“Član 4. stav 5.

Svaka javna usluga koju pruža opština mora biti protokolirana kroz centar i svaka direkcija mora biti povezana sa ovim centrom... “

Nivo sprovedenosti: potpun

Iz odgovora na upitnik proizilazi da se u svim ocenjenim opštinama svaka javna usluga koju pruža opština protokoliše se kroz centar za usluge građanima u opštini.

“Član 5. stav 1.

Centar vrši prijem zahteva od građana i prosleđuje ih opštinskim direkcijama i organizacionim jedinicama unutar direkcija na razmatranje“

Nivo sprovedenosti: potpun

Sve ocenjene opštine povezane su sa opštinskim direkcijama i njihovim organizacionim jedinicama, sa centrom za usluge građanima u opštini.²⁷

“Član 8. stav 1.

Centar u saradnji sa opštinskim direkcijama priprema i stavlja na raspolaganje građanima obrasce za sve vrste zahteva, obrasci moraju biti pristupačni na elektronskoj formi na službenoj stranici opštine. “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz prikupljenih podataka za deset ocenjenih opština²⁸, proizilazi da nisu svi njihovi obrasci dostupni elektronskim putem. Nekoliko njih, poput prijave za porez na imovinu, obrasci zahteva za građevinske uslove, građevinske dozvole i uverenja o korišćenju, mogu se dobiti elektronskim putem u svim opštinama. Ali, vredi napomenuti da njima upravlja sistem centralnog nivoa. U drugim slučajevima, vrsta obrazaca zavisi od specifičnih opština. Opština Štrpce nije objavila skoro nijednu prijavu. Dve opštine, opština Gnjilane i opština Priština, imaju registar upravnih postupaka, gde je većina obrazaca objavljena,

²⁷ Izvor podataka su odgovori na upitnik.

²⁸ Preko opštinskih internet stranica

ali na primer u opštini Priština, postoje tehnički problemi u njihovom otvaranju. Nisu svi obrasci dostupni u elektronskom obliku, uglavnom zbog nedostatka sveobuhvatne inicijative za reformu institucionalne prakse fizičke komunikacije i njenu zamenu elektronskom komunikacijom.

“ (Član 5. stav 2) Građani mogu dobiti određene usluge i preko E-kioska“

Nivo sprovedenosti: delimičan

Što se tiče e-kioska, iz odgovora na upitnik uočeno je da uglavnom manje opštine, Opština Kosovo Polje, Kačanik, Mamuša i Štrpce ne pružaju usluge putem e-kioska. To je zbog ili nedostatka inicijative za uspostavljanje e-kioska ili nedostatka budžeta u tom pogledu. U drugim ocenjenim opštinama, dokumenti o civilnom statusu, kao što su izvodi iz matične knjige rođenih, izvod iz matične knjige venčanih i uverenje o prebivalištu, uglavnom se pružaju putem e-kioska.

“Broj osoblja imenovanog u Centru“

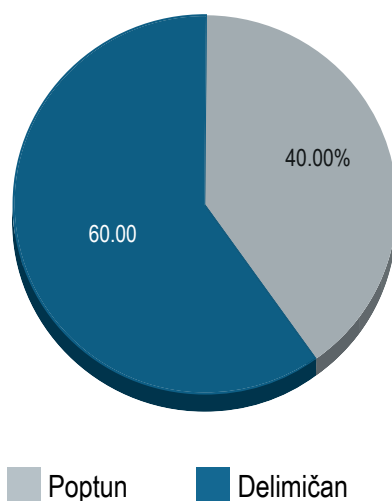
U sledećoj tabeli prikazan je tačno broj osoblja imenovanog u Centru za devet opština koje su odgovorile na upitnik.²⁹

Opština	Broj osoblja
Kosovo Polje	13
Đakovica	3
Gnjilane	5
Junik	7
Kačanik	2
Lipljan	13
Prizren	3
Štrpce	5

Slika 4: Broj zaposlenog osoblja u Centru za usluge građanima u opštini

²⁹ Opština Priština nije odgovorila na upitnik, dok opština Mamuša nije pružila ovu informaciju.

Sprovođenje AU o funkcionisanju centara za usluge građanima u opštini



Slika 5: Sprovođenje Administrativnog uputstva o funkcionisanju centara
usluga za građane, u procentima

2.4. Sprovođenje Administrativnog uputstva o procedurama osnivanja, sastavu i nadležnosti obaveznih odbora u opštini

Ovim administrativnim uputstvom definišu se procedure osnivanja, sastav i nadležnosti stalnih odbora. Iz ovog uputstva ocenjene su sledeće zakonske odredbe:

“Član 3. stav 4.

Skupština opštine osniva druge odbore za koje smatra da su neophodni za izvršavanje njihovih odgovornosti i članova 10A, 10B

(Sa fokusom na Savetodavne odbore i broj njihovih predloga) “

Nivo sprovedenosti: delimičan

Iz podataka prikupljenih iz izveštaja MLS-a³⁰, proizilazi da su četiri opštine, opština Gnjilane, Junik, Kačanik i Priština, osnovale po jedan savetodavni odbor, dok ostalih šest opština - opština Kosovo Polje, Đakovica, Lipljan, Mamuša, Prizren i Štrpce nisu osnovale nijedan savetodavni odbor. Iz odgovora na upitnik proizilazi da su aktivnosti ovih odbora

30 Izveštaj o funkcionisanju opština, strana 10.

uglavnom skromna, osim opštine Gnjilane, gde je postoji veći broj predloga od strane postojećeg odbora. Razlog za neosnivanje savetodavnih odbora povezan je sa nedostatkom budžeta za naknade članovima ovih odbora, kao što je npr. opština Lipljan, što je demotivisalo zainteresovanost za učešće u tim odborima. U drugim slučajevima, opštinama nije dovoljno jasna razliku između ovih i drugih odbora, koje su osnovale skupštine opština.

ZAKLJUČCI

Na osnovu gore predstavljenih i analiziranih podataka, može se zaključiti da sva administrativna uputstva koje se odnose na transparentnost uglavnom sprovode sve opštine, i njihovim stupanjem na snagu povećana je opštinska transparentnost u poređenju sa prethodnim zakonskim okvirom. To znači da zahtevi iz administrativnih uputstava nisu nerealni u odnosu na opštinske kapacitete. Ono što ostaje izazov je da opštine ignorišu specifična pitanja ovih uputstava, ali od posebnog značaja, posebno u pogledu izrade ili objavljivanja akata ili određenih dokumenata, uglavnom zbog nedostatka informacija ili volje, ali i zbog sada već ustaljene institucionalne prakse. S druge strane, nedostatak ljudskih i finansijskih resursa manje utiču u tom pogledu.

Nije uočena značajna razlika u transparentnosti u pogledu veličine opština, ali stiče se utisak da opštine sa većinom nealbanskih zajednica stoje slabije u ispunjavanju zakonskih zahteva u pogledu transparentnosti.

Preporuke:

Za predsednike opština:

- Da prioritarno adresiraju nalaze ovog izveštaja a posebno one koje se lako mogu adresirati, bez dodatnih ljudskih ili finansijskih resursa;
- Da analiziraju mogućnosti adresiranja drugih nalaza za naredne godine, i
- Da obavezuju direkcije nadležne za administraciju da im podnesu šestomesečne izveštaje o transparentnosti u opštini.

Za MLS:

- Da kontinuirano prate sprovođenje zakonskih zahteva uključujući i veoma specifične zahteve koji se odnose na transparentnost;
- Da promovišu zakonske zahteve o transparentnosti, posebno u opštinama koje stoje slabije u tom pogledu,
- Da pripremaju uzorke, u saradnji sa opštinama, o sadržaju određenih dokumenata kao što su izveštaj o konsultacijama za predloge projekata i godišnji izveštaj o konsultacijama, i
- Da obučavaju odgovorno osoblje u opštinama o specifičnim zahtevima transparentnosti.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



Sweden
Sverige



Norwegian Embassy
Prishtina



HELVETAS
KOSOVO