
Priručnik za članove

Skupštine opštine

Septembar 2016

Sadržaj

Uvod: Svrha i struktura priručnika	7
Poglavlje I - Pravni okvir lokalne samouprave na Kosovo	8
Poglavlje II - Lokalna demokratija	10
1. Skupština opštine	10
1.1 Odbori Skupštine opštine	10
1.2 Grupe članova u Skupštini opštine	14
Uloga člana Skupštine Opštine	16
1.3 Skupština opštine i seoski saveti.....	16
Uloga člana Skupštine opštine	18
1.4 Komunikacija sa javnošću	18
1.5 Direktna demokratija	19
Poglavlje III - Opštinske financije	23
1. Uloge institucija u upravljanju opštinskim finansijama	23
1.1 Opštinske institucije	23
1.2 Centralne institucije	25
2. Izvori finansiranja opština	26
2.1 Sopstveni prihodi opština	26
2.2 Operativni grantovi	29
2.2.1 Grant za primarno zdravstvo	29
2.2.2 Grant za pred-univerzitetsko obrazovanje	29
2.2.3 Opšti grant	29
2.3 Drugi izvori finansiranja	30
3. Proces planiranja opštinskog budžeta	31
3.1 Uključivanje Skupštine opštine u budžetskom planiranju opštine	33
3.2 Opštinski dokumenti koji se trebaju tretirati tokom planiranja budžeta.	35
4. Ciljano budžetiranje, sa učešćem i transparentno	35
4.1 Ciljano budžetiranje.....	35
4.2 Budžetiranje sa učešćem	36
4.3 Transparentno budžetiranje	37
5. Nabavka	37
5.1 Regulativne Institucije	37
5.2 Proces nabavke	38
5.3 Postupci za podnošenje žalbi.....	40
5.4 Vrste postupka nabavki	40
5.5 Plan novčanog toka	41

6. Praćenje i nadzor opštinskog budžeta	41
6.1 Uloga Skupštine opštine u nadzoru budžeta.....	42
7. Revizija	45
7.1 Unutrašnja revizija.....	45
7.2 Spoljna revizija.....	47
7.2.1 Kancelarija generalnog revizora	47
7.2.2 Definisane spoljne revizije	47
7.3 Opis rada u grupama	50
Poglavlje IV - Odbor za javne usluge	52
1. Odbor za javne usluge	52
1.1 Zašto treba biti osnovan	52
1.2 Funkcionisanje Odbora za javne usluge.....	53
1.3 Uloga Odbora za javne usluge	53
1.4 Opis rada u grupama	57

Slika 1: Lanac odgovornosti u opštini.....	9
Slika 2: Kategorije odbora Skupštine opštine	10
Slika 3: Uloge opštinskih institucija u izradi opštinskog budžeta.....	23
Slika 4: Uloge opštinskih institucija u sprovođenju opštinskog budžeta.....	24
Slika 5: Uloge opštinskih institucija u nadzoru opštinskih financija	24
Slika 6: Proces planiranja opštinskog budžeta.....	31
Slika 7: Koraci koji se trebaju preduzeti tokom planiranja opštinskog budžeta	32
Slika 8: Uključivanje Skupštine opštine u procesu budžetiranja.....	33
Slika 9: Sadržaj dokumenata za planiranje opštinskog budžeta	34
Slika 10: Dokumenti koji se trebaju tretirati tokom planiranja opštinskog budžeta.....	35
Slika 11: Proces nabavke na Kosovu.....	39
Slika 12: Uloga Skupštine opštine u praćenju i nadgledanju opštinskog budžeta	42
Slika 13: Sadržaj tromesečnih finansijskih izveštaja.....	43
Slika 14: Ciklus unutrašnje revizije i uloga Skupštine opštine	46
Slika 15: Oblasti angažovanja Odbora za javne usluge.....	54
Slika 16: Dokumenti koji treba da se razmotre od strane Odbora za javne službe i potencijalni partneri ovog odbora.....	56

Uvod: Svrha i struktura priručnika

Svrha ovog priručnika je da pruži sažetak informacija za članove Skupština opština o različitim pitanjima vezanim za njihov rad i angažovanje u ovoj funkciji. Struktura i sadržaj priručnika sastavljeni su na osnovu preliminarnog istraživanja, koje je imalo za cilj da identifikuje potrebe članova Skupština za izgradnju kapaciteta u različitim temama iz oblasti upravljanja opštinskih finansija. Istraživanje je obuhvatilo intervju sa gradonačelnicima i članovima Odbora za politiku i finansije (u periodu od 17. novembra do 7. decembra 2014. godine) u 17 opština Kosova.

Ipak, ovaj priručnik je koristan za svakoga ko je zainteresovan za teme koje se odnose na ovlašćenja i dužnosti Skupština opština i članova Skupština opština. Ovaj priručnik je podeljen na četiri odvojena poglavlja.

U Poglavlju I tretira se pravni okvir o lokalnoj samoupravi u Republici Kosovo, počevši od Ustava zemlje do najvažnijih podzakonskih akata za funkcionisanje lokalne samouprave u zemlji.

U poglavlju II tretira se lokalna demokratija u okviru koje je ukratko razrađeno funkcionisanje Skupštine opštine i posebna pažnja je posvećena uspostavljanju i funkcionisanju odbora Skupštine opštine, funkcionisanju grupa članova Skupštine opštine, saradnji Skupštine opštine sa seoskim savetima, komunikaciji Skupštine opštine sa javnošću a i tretiraju se elementi direktne demokratije u opštinama.

U poglavlju III tretira se tema finansija lokalne samouprave. U okviru ovog poglavlja, posebna pažnja bila je posvećena predstavljanju uloge i odgovornosti institucija tokom procesa budžetiranja, izvorima opštinskog financiranja, procesu planiranja opštinskog budžeta, transparentnom budžetiranju, nabavkama, nadzoru sprovođenja budžeta opštine i reviziji.

U poglavlju IV pružen je jedan opšti okvir za funkcionisanje Odbora za javne službe Skupštine opštine, uključujući predstavljanje potrebe za osnivanje ovog odbora, vršenje njegovih svakodnevnih aktivnosti kao i ulogu i odgovornosti Odbora za javne službe u funkciji poboljšanja kvaliteta tokom pružanja javnih usluga od strane opština.

Tokom celog vremena, poseban tretman u ovom priručniku je pružen ulozi Skupštine opštine, uopšte i članovima Skupštine opštine, posebno, u svim predstavljenim tačkama. Pored toga, ovaj priručnik pruža i smernice za organizaciju posebnih obuka u oblasti lokalne demokratije, u oblasti finansija lokalne samouprave kao i u funkcionisanju Odbora za javne službe Skupštine opštine.

Poglavlje I

Pravni okvir lokalne samouprave na Kosovo

Ustav Republike Kosova određuje opšta načela lokalne samouprave (član 23). Na osnovu ovog člana, pravo lokalne samouprave garantuje se i reguliše zakonom. Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom predstavničkih organa koji su izabrani na uopštim izborima. Član 24. reguliše organizaciju i funkcionisanje lokalne samouprave. Ovaj član definiše opštinu kao osnovnu jedinicu lokalne samouprave i predviđa da opštine imaju pravo da prikupljaju i troše opštinske prihode i primaju sredstva od centralne Vlade, u skladu sa zakonom.

Zakon o lokalnoj samoupravi (br. 03/L-040) ima za cilj da uspostavi pravnu osnovu za jedan održiv sistem lokalne samouprave na Kosovo. Ovaj zakon definiše nadležnosti opština i opšta načela opštinskih finansija i organizaciju i funkcionisanje opštinskih organa. Prema ovom zakonu, Skupština opštine može usvojiti akte u okviru svojih nadležnosti (kao što su statut opštine, poslovnik o radu, opštinske uredbe i drugi neophodni akti za efikasno funkcionisanje opštine). Takođe, prema ovom zakonu, članovi Skupštine opštine imaju pravo da traže informacije koje se tiču opštinskih pitanja od strane gradonačelnika ili zamenika predsedavajućeg odbora.

Zakoni Republike Kosovo na albanskom, srpskom i engleskom jeziku mogu se naći na veb stranici Skupštine Republike Kosova <http://www.kuvendikosoves.org>

Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (Br. 03/L-048), kao i Zakon o izmenama i dopunama ovog zakona (Br. 04/L-194) reguliše pripremanje, ostvarivanje i nadzor budžeta Kosova, opštinskih budžeta i budžeta drugih državnih organa koji se finansiraju javnim sredstvima. Ovaj zakon takođe definiše odgovornosti aktera uključenih u ovim procesima na centralnom i lokalnom nivou.

Zakon o pristupu javnim dokumentima (Br. 03/L-215), garantuje svakom građaninu pravo na pristup održanim dokumentima, koji su izrađeni ili primljeni od strane javnih institucija. Ovaj zakon reguliše procedure koje treba slediti da bi smo obezbedili pristup javnim dokumentima i obavezuje javne institucije, uključujući i opštine, da odgovore na zahtev u roku od sedam dana.

Zakon o finansijama lokalne samouprave (br. 03/L-049) reguliše način finansiranja opštine. Prema ovom zakonu, opštine imaju pravo da imaju dovoljno finansijskih sredstava da ostvare svoje opštinske nadležnosti. Opštine imaju pravo da samostalno uređuju i upravljaju finansijskim sredstvima iz opštinskih sopstvenih prihoda i onih koji su dodeljeni u obliku opšteg granta.

Ovaj zakon dalje predviđa da, u slučaju delegiranih nadležnosti sa centralnog nivoa (kao što su katastarske evidencije; civilna registracija, itd.) ili proširenih sopstvenih nadležnosti (kao što su pružanje sekundarne zdravstvene zaštite u nekim većinskim srpskim opštinama), Vlada treba da obezbedi sredstva za ostvarivanje ovih nadležnosti od strane opština. Ovaj zakon takođe navodi izvore sopstvenih prihoda (kao što je npr.: porez na imovinu) i ostalih prihoda opštine (kao što je npr.: vladin grant za zdravstvo).

Godišnje opštinske uredbe o porezima, taksama i dažbinama su godišnji dokumenti kojim se utvrđuje iznos taksi, naknada i novčanih kazni za komunalne usluge za fizička i pravna lica na teritoriji relevantne opštine. Ova uredba pokriva takse za izdavanje uverenja i službenih dokumenata, za javne usluge (npr., parkiranje, registracija vozila, itd), za naknadu korišćenja zemljišta (npr. javno zemljište ispred poslovnih zgrada, itd.), radnih dozvola za obavljanje poslovnih aktivnosti, dažbine za izgradnju i rušenje objekata, novčane kazne za kršenje lokalnih propisa, itd. Uredba mora biti usvojena od strane Skupštine opštine, nakon što ga je Odbor za politiku i finansije razmotri i nakon što ga isti da svoje preporuke Skupštini.

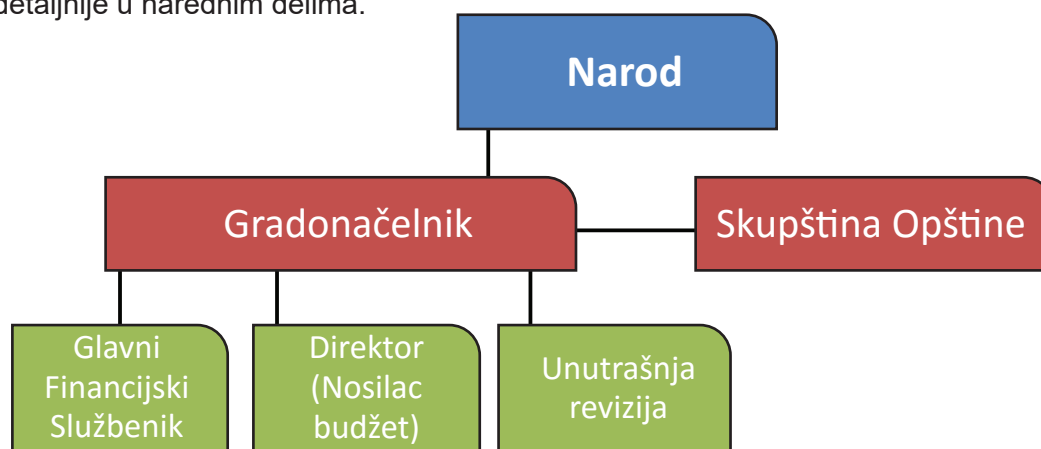
Godišnje uredbe o porezu na imovinu su godišnji dokumenti sa kojima se određuju poreske stope i kriteriji za utvrđivanje poreske osnovice za opštinski porez unutar opštine, kao i standardi i procedure koje se trebaju pratiti od strane opštine povodom upravljanja ovog poreza.

Zakon o budžetu priprema se i usvaja na godišnjoj osnovi. Priprema ovog zakona se vrši od strane Ministarstva finansija (MF) u koordinaciji sa budžetskim organizacijama (uključujući opštine). Proces pripreme budžeta kao i uloga i odgovornosti opština u ovom smeru, tretiraju se u relevantnim delima u nastavku ovog priručnika.

Finansijska uredba Trezora (br. 01/2010) je podzakonski akt ovog zakona, koji određuje načela finansijskog upravljanja i kontrole budžetskih organizacija, uključujući i opštine. Ona definiše lanac odgovornosti, gde svaki učesnik ima jasne uloge i odgovornosti, ima jasne ciljeve učinka i kapacitete da postigne te ciljeve, treba da izveštava o dostignućima (merljivi u odnosu na unapred postavljene ciljeve), i treba da preispita učinak i preduzme mere da se on poboljša ako je potrebno.

Lanac odgovornosti u opštini prema ovoj uredbi je prikazan na sledećem dijagramu (slika 1). Predsednik/ca opštine je izabran/a od naroda, a samim tim ima direktnu odgovornost prema narodu. Predsednik/ca opštine upravlja opštinsku vlast i njenu upravu/funkcije, tako da njemu/njoj izveštavaju Glavni finansijski službenik, Direktor za budžet i unutrašnju reviziju.

Skupština opštine vrši nadzor nad radom predsednika/ce (opštinske vlade) i direktno je odgovoran narodu. Uloge različitih institucija u upravljanju opštinskim finansijama i linije izveštavanja razmotriće se detaljnije u narednim delima.



Slika 1: Lanac odgovornosti u opštini

Administrativno uputstvo o transparentnosti opština (br. 2008/09) reguliše učešće javnosti na sastancima Skupštine opštine i njenih odbora, javnim skupovima, obavezu za javno obaveštenje i konsultacije sa javnošću pre usvajanja opštinskih akata, učešće javnosti u donošenju odluka i pristup zvaničnim dokumentima opština. Prema ovom uputstvu, opštine su obavezne da pored organizovanja najmanje dva javna sastanka tokom godine, organizuju i dodatne sastanke o pitanjima vezanim za opštinski budžet, ekonomski razvoj, korišćenje opštinske imovine, prostorno planiranje, investicije, opštinske prihode, itd.

Poglavlje II

Lokalna demokratija

1. Skupština opštine

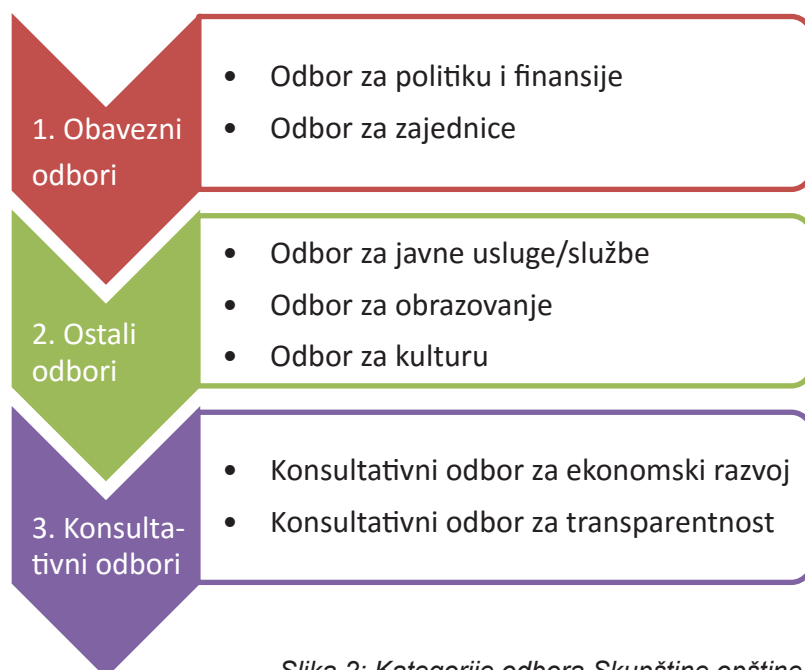
U sistemu lokalne samouprave Republike Kosovo, opština je osnovna jedinica samouprave i cela teritorija Kosova je podeljena u 38 opština. Skupština opštine i gradonačelnik su glavni organi opštine i oba su izabrani odvojeno i direktnim glasovima građana.

Takođe i ovlašćenja Skupštine opštine i gradonačelnika su odvojena. Skupština opštine odlučuje o opštim politikama u opštini, uključujući usvajanje budžeta, posebnih uredbi itd. Gradonačelnik je odgovoran za sprovođenje politika uz pomoć sektorskih direkcija.

Skupština opštine je najviši organ opštine koji se sastoji od njenih članova koji se biraju neposredno od građana i koji su predvođeni od predsedavajućeg, koji se bira većinom glasova članova Skupštine opštine.

1.1 Odbori Skupštine opštine

Skupština opštine ima potrebu za pomoćnim organima u cilju detaljnijeg razmatranja politika, strateških dokumenata, odluka i uredbi opštine sa jedne strane i sa ciljem praćenja aktivnosti izvršne vlasti, sa druge strane. Stoga, Skupština opštine osniva posebne odbore koji joj pomažu u izvršenju ovih zadataka i nadležnosti.



Slika 2: Kategorije odbora Skupštine opštine

1. Obavezni odbori –Skupština opštine je dužna da osniva dva obavezne odbora: a) Odbor za politiku i finansije i b) Odbor za zajednice.

a. Odbor za politiku i finansije smatra se kao glavni organ Skupštine opštine, koji prethodno razmatra skoro sva pitanja koja se predviđaju razmotriti u Skupštini opštine. Ovako, Odbor za politiku i finansije je odgovoran za razmatranje:

- 1) svih politika,
- 2) fiskalnih i finansijskih dokumenata,
- 3) planova i inicijativa, uključujući dokumente strateškog planiranja,
- 4) godišnjeg srednjoročnog budžetskog okvira,
- 5) godišnjeg plana nabavke,
- 6) godišnje uredbe o porezima, tarifama i isplate,
- 7) godišnjeg plana rada za unutrašnju reviziju,
- 8) godišnjeg srednjoročnog budžeta i bilo koje promene budžeta tokom fiskalne godine, kao i
- 9) uzimanje izveštaja od gradonačelnika i dostavljanje preporuka Skupštini opštine.

Prilikom osnivanju Odbora za politiku i finansije, Skupština opštine mora biti oprezna u ispunjavanju određenih kriterijuma:

- 1) Najveći broj članova Odbora za politiku i finansije je 11, a najmanji je 5 članova (u zavisnosti od ukupnog broja članova Skupštine opštine).
- 2) Broj članova jedne političke stranke u Odboru za politiku i finansije je određen od broja članova iste političke stranke u Skupštini opštine.
- 3) Prelaskom jednog člana Odbora za politiku i finansije sa jedne u drugu političku partiju, on/ona gubi mandat političke partije koja gaju je delegirala u Odboru za politiku i finansije.
- 4) U odsustvu predsedavajućeg Skupštine opštine, koji je ujedno i predsedavajući Odbora za politiku i finansije, sastanke Odbora za politiku i finansije predsedava najstariji član ovog odbora.
- 5) Tokom osnivanja Odbora za politiku i finansije treba obezbediti rodnu zastupljenost od 30%.

b. Odbor za zajednice – je drugi obavezni odbor Skupštine opštine, čiji je zadatak:

- 1) Razmatranje usklađivanja opštinskih vlasti sa sprovodljivim zakonom.
- 2) Razmatranje svih politika, praksi i opštinskih aktivnosti kako bi se obezbedilo da se u potpunosti poštuju prava i interesi zajednica.
- 3) Preporučuje Skupštini opštine mere koje treba preduzeti kako bi se obezbedilo sprovođenje odredbi koje se bave potrebom zajednica da unaprede, izražavaju, očuvaju i razvijaju svoj etnički, kulturni, verski i jezički identitet, kao i da obezbede adekvatnu zaštitu prava zajednica u opštini.

Prilikom osnivanja Odbora za zajednice treba da se obezbedi da:

- 1) Svaka zajednica koja živi u opštini da ima najmanje jednog predstavnika u Odboru za zajednice.
- 2) Većina članova Odbora za zajednice istovremeno da budu predstavnici zajednica koja žive u opštini.
- 3) Većina članova Odbora za zajednice istovremeno da budu i članovi Skupštine opštine.

2. Ostali odbori – pored obaveznih odbora, Skupština opštine može osnivati i druge odbore, čiji se broj i vrsta određuje prema volji i potrebama Skupštine opštine. Ovi odbori se u mnogim slučajevima takođe nazivaju i kao stalni odbori, profesionalni odbori ili funkcionalni odbori. Skupština opštine u principu, u zavisnosti od broja i naziva direkcija opštine, istovremeno osniva i druge odbore. U tom smislu, Skupština opštine može osnivati:

- | | |
|---------------------------------|----------------------------|
| a. Odbor za javne usluge/službe | c. Odbor za zdravstvo |
| b. Odbor za obrazovanje | d. Odbor za urbanizam itd. |

Zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi, za razliku od obaveznih odbora, nije odredilo članstvo ovih odbora. Zato, u praksi se mogu sresti različiti oblici određivanja članstva. Npr. dok u jednoj opštini članovi ovih odbora su samo članovi Skupštine opštine u drugoj opštini članovi ovih odbora su i građani stručnjaci u odgovarajućim oblastima (uglavnom članovi političkih stranaka). Poželjno bi bilo da članovi relevantnih odbora budu samo članovi Skupštine opštine i to zbog tri razloga:

- 1) Imenovanjem građana kao članove ovih odbora, izjednačuje se politička snaga jednog člana odbora koji je i član Skupštine opštine (i koji ima iskustva u direktnim izborima sa glasovima građana) sa snagom jednog člana koji ne poseduje političku moć i nije član Skupštine opštine. Takav postupak direktno utiče i na političku moć samog odbora, naročito tokom nadgledanja rada izvršne vlasti opštine.
- 2) U situaciji u kojoj se sve opštine suočavaju sa finansijskim problemima, Skupština opštine mora obraćati pažnju na broj članova ovih odbora, a možda i na sam broj odbora koje osniva. Imenovanjem građana kao članove ovih odbora, zajedno sa članovima koji su ujedno i članovi Skupštine opštine, povećavaju se finansijski troškovi potrebni da bi se obezbedila funkcionalnost tog odbora. Npr. ako su troškovi za jedan sastanak jednog odbora koji ima 5 članova (svi članovi Skupštine opštine) 250 evra, troškovi za jedan sastanak odbora koji ima 7 članova (pretpostavljamo da su 2 od njih građani) će biti 350 evra.
- 3) Ukoliko Skupština opštine želi da osniva jedan određeni odbor i smatra da među članovima Skupštine nema takvih koji su kvalifikovani u relevantnoj struci i kao takvi ne mogu da ispune ciljeve i svrhe odbora, onda Skupština opštine može osnovati konsultativne odbore.

3. Konsultativni odbori – Skupština opštine osniva sektorske konsultativne ili savetodavne odbore kako bi obezbedila učešće građana u procesima donošenja odluka u opštini. Skupština opštine može osnivati i ad hoc ili privremene konsultativne odbore o određenim pitanjima, čiji mandat se završava nakon završavanja slučaja. Tako, Skupština opštine može osnivati:

a. Konsultativni odbor za ekonomski razvoj**b. Konsultativni odbor za transparentnost itd.**

Prilikom osnivanja konsultativnih odbora, Skupština opštine treba da obrati pažnju na ispunjavanju nekoliko kriterijuma:

- 1) Članovi konsultativnih odbora mogu biti samo građani i predstavnici civilnog društva iz odgovarajućeg sektora.
- 2) Članovi konsultativnog odbora mogu biti samo građani te opštine, a ne drugih opština.
- 3) Članovi konsultativnog odbora treba da budu imenovani putem procesa otvorenog konkursa i samo nakon ispunjavanja stručnih kriterijuma.
- 4) Članovi konsultativnog odbora biraju se od strane izbornog panela osnovanog od strane Skupštine opštine, čiji članovi bi trebalo da budu predstavnici Skupštine opštine i civilnog društva.
- 5) Prilikom osnivanja konsultativnog odbora treba da se obezbedi rodna zastupljenost od 30%.

Među dužnostima i odgovornostima konsultativnih odbora možemo da navedemo:

- 1) Davanje predloga za uredbe;
- 2) Istraživanja;
- 3) Davanje mišljenja i predloga za gradonačelnika, skupštinu, odbore;
- 4) Predstavljanje stavova građana;
- 5) Davanje predloga za rešavanje problema itd.

Pored gore navedenih elemenata, treba napomenuti da konsultativni odbori treba da imaju 5 do 9 članova, treba da održavaju najmanje četiri sastanaka tokom jedne godine i za svaki sastanak treba da vode zapisnik. Sastanke konsultativnog odbora saziva predsedavajući ili 1/3 članova, dok se oni vode od predsedavajućeg ili najstarijeg člana. Mandat članova konsultativnog odbora je 3 godine pri čemu 1/3 članova se biraju svake godine. Građanin može biti član konsultativnog odbora najviše dva mandata uzastopno.

U vezi sa svim kategorijama odbora Skupštine opštine je važno naglasiti i neke dodatne elemente. Prvo, svaki član Skupštine opštine se može obratiti učesnicima na bilo kom odboru Skupštine opštine, u kome nije član, ali ne može glasati. Pored toga, on ili ona može da predloži predsedavajućem odbora da se diskutuje o nekom pitanju koje je u nadležnosti odbora. Drugo, kao i na svim sastancima Skupštine opštine, i na sastancima svih odbora Skupštine opštine vode se zapisnici u skladu sa zakonodavstvom o upotrebi jezika. Treće, kao i za sve sastanke Skupštine opštine, i za sastanke svih odbora Skupštine opštine, građani moraju biti obavešteni 7 radnih dana pre redovnih sastanaka ili 3 dana pre vanrednih sastanaka i to putem objavljivanja javnih obaveštenja na najposećenijim lokacijama, štampanim i elektronskim medijima i na zvaničnoj veb stranici opštine.

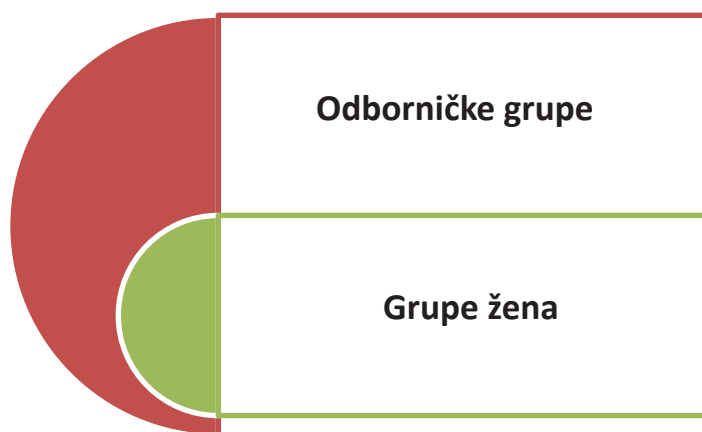
1.2 Grupe članova u Skupštini opštine

Kako bi se uticalo na povećanju efikasnosti Skupštine opštine, pored osnivanja odbora, od značaja je i osnivanje i funkcionisanje grupa članova Skupštine opštine. Nažalost, zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi nije pružalo nikakav instrument za osnivanje i funkcionisanje grupa opštinskih skupština, čime otkrivaju različite modele po opštinama o postupcima osnivanja, članstva, delovanja i odlučivanja grupa opštinskih skupština. Međutim, u suštini, pojavljuju se dve vrste grupa članova opštinskih skupština: 1. Grupe političkih stranaka (odborničke grupe) i 2. Grupe žena (članova opštinskih skupština).

1. Grupe političkih stranaka (odborničke grupe) – predstavljaju grupu članova Skupštine opštine koji imaju zajedničke ili srodne ciljeve i svrhe i koji imaju jednu zajedničku agendu koju nameravaju da zajednički ostvare. Ove grupe mogu da okupe oko sebe članove jedne političke stranke, ali ima mnogo slučajeva kada kao deo jedne odborničke grupe postaju dve ili više političkih stranaka. U zavisnosti od postavljenih ciljeva i svrhe i broja članova i političkih stranaka koje su deo te grupe, odborničke grupe mogu se pojaviti kao veoma uska koalicija i od velikog uticaja u donošenju odluka. S druge strane, većina političkih stranaka koje su deo jedne odborničke grupe mogu učiniti da se ona ne pojavljuje kao jedna jaka koalicija i u većini slučajeva one završavaju kao kratkoročne koalicije zasnovane u konkretnim pitanjima.

Postoji nekoliko preduslova koji treba da se postignu da bi se postiglo normalno funkcionisane jedne odborničke grupe:

- **Struktura (hijerarhija) grupe** - svaka odbornička grupa treba da ima svog lidera koji zastupa grupu. Ovo direktno utiče na stvaranju jednog lanca odlučivanja unutar grupe i olakšava predstavljanje stavova odborničke grupe.
- **Poslovnik o radu** - kao i za bilo koju organizovanu strukturu, odborničke grupe bi trebalo da rade na osnovu unutrašnje uredbe kojom se definišu svi potrebni elementi koji su neophodni za funkcionisanje odborničke grupe.
- **Redovni sastanci** - odborničke grupe treba da održe redovne sastanke u kojima će se prethodno utvrditi stavovi grupe prema tačkama dnevnog reda predviđenih za raspravu na sastanku Skupštine opštine. To će pomoći izbegavanju dugih diskusija i politizaciji pitanja u Skupštini.



- **Zapisnik** - sastanci odborničkih grupa treba da budu praćeni sastavljanjem zapisnika sa tih sastanaka. Na ovaj način, obezbeđuje se doslednost u stavovima grupe i transparentnost u njenom radu.

Odborničke grupe treba da diskutuju o pitanjima ili tačkama dnevnog reda sastanka Skupštine opštine, pre nego što se ta pitanja i tačke raspravljaju u Skupštini, znači pre sastanka Skupštine opštine. Grupa treba pokušati da postigne unutrašnji konsenzus u vezi sa svakim pitanjem o kome će se raspravljati u skupštini. Međutim, odborničke grupe ne bi trebalo ni pod kojim okolnostima da služe kao mehanizam koji uskraćuje slobodno mišljenje člana grupe. Nema sumnje da svaki član Skupštine opštine, bez obzira da li pripada odborničkoj grupi ili ne, ima garantovano pravo da predstavlja njegove/njene stavove na sastanku Skupštine opštine i to za svaku tačku dnevnog reda. Štaviše, član skupštine ima pravo da zahteva i dodavanje tačaka na dnevnom redu redovnog sastanka Skupštine opštine.

Važan faktor koji utiče na uspeh odborničke grupe su načini komunikacije koje koristi grupa. Rasprave u Skupštini opštine su klasični oblik predstavljanja stavova odborničke grupe o određenom pitanju. Jednako važno je i predstavljanje stavova odborničke grupe preko štampanih ili elektronskih medija i društvenih mreža kao savremeni oblik komuniciranja sa javnošću. Odbornička grupa treba da uspostavi redovnu komunikaciju sa biračima kroz različite oblike komuniciranja u cilju prenošenja poruke odborničke grupe kod građana. Ovaj način komuniciranja odborničke grupe će služiti kao platforma za promovisanje politika političke stranke prema biračima.

2. Grupe žena –s obzirom na činjenicu da najmanje 30% članova Skupštine opštine su žene, može se lako razumeti značaj koji imaju žene u procesu donošenja odluka u Skupštini opštine. U većini slučajeva, žene članovi u opštinskim skupštinama osnivaju posebne grupe žena u ovim institucijama. Prvenstveni cilj osnivanja grupa žena uvek ostaje unapređenje i osnaživanje žena u opštini uopšte, i u Skupštini opštine posebno. Ostali ciljevi grupe žena su povećanje učešća žena u donošenju odluka, zaštita i promovisanje interesa žena i dalja emancipacija žena. Grupe žena u suštini su grupe članova opštinskih skupština, deo kojih su samo žene. U nekim slučajevima, članovi grupa žena su i žene koje nisu članovi Skupštine opštine, kao što je Zvaničnica za rodnu ravnopravnost, žene predstavnice civilnog društva, forumi žena političkih stranaka, itd.

Slično sa odborničkim grupama, i za grupe žena važe preduslovi koji treba da se ispune da bi se stiglo do normalnog funkcionisanja grupe žena:

- Struktura (hijerarhija) grupe - svaka grupa žena treba da ima svog lidera koji zastupa grupu. Ovo direktno utiče na stvaranju jednog lanca odlučivanja unutar grupe i olakšava predstavljanje stavova grupe žena.
- Poslovnik o radu - grupe žena treba da rade na osnovu unutrašnje uredbe kojom se definišu svi potrebni elementi koji su neophodni za funkcionisanje grupe žena.
- Redovni sastanci - grupe žena treba da održe redovne sastanke u kojima će se prethodno utvrditi stavovi grupe prema tačkama dnevnog reda predviđenih za raspravu na sastanku Skupštine opštine. Ovom načelu bi trebalo da se pridržuje naročito u slučajevima kada su na dnevnom redu pitanja koja se direktno tiču žena opštine kao što su opštinski budžet, uredba o porezu na imovinu, uredba o taksama, razni strateški dokumenti itd.

- **Zapisnik** - sastanci grupa žena treba da budu praćeni sastavljanjem zapisnika sa tih sastanaka. Na ovaj način, obezbeđuje se doslednost u stavovima grupe i transparentnost u njenom radu.

Oblasti potencijalnog učešća grupe žena su obimne. Ove grupe se prvobitno angažuju u istraživanju i utvrđivanju položaja žena, daju preporuke za rešavanje problema sa kojima se suočavaju žene, razmatraju predloge i pokreću lokalne planove za rodnu ravnopravnost, predlažu neophodne mere za realizaciju zdravstvenih, kulturnih, obrazovnih programa i rodni pitanja. Grupe žena saraduju i koordiniraju aktivnosti sa Grupom žena Skupštine Kosova i sa drugim opštinama, Agencijom za rodnu ravnopravnost i svim drugim mehanizmima koji promovišu rodnu ravnopravnost. Grupa žena može da organizuje javne skupove sa grupama žena, NVO-a žena, drugim institucijama i interesnim grupama, da organizuje obrazovne i kampanje zagovaranja, da izvrši istraživanja, analize i ankete i druge slične aktivnosti.

Oblici komunikacije koje koristi grupa žena imaju značajan uticaj na njenom radu i rezultatima. Jedan od oblika komuniciranja stavova grupe žena su rasprave u Skupštini opštine gde se izražava jedna velika potreba za povećanje angažovanja i učešća u diskusiji žena članova Skupštine opštine. Predstavljanje u štampanim i elektronskim medijima stavova grupe žena i direktna komunikacija sa biračima utiče na prenošenje poruke kod svih građana.

1.3 Skupština opštine i seoski saveti

Takozvana pod-opštinska struktura organizovanja opštinske vlasti je bila i nastavlja da bude jedan od najsigurnijih oblika približavanja građana sa procesima odlučivanja u opštini. Pored toga, ova tela sa dovoljno efikasnosti mogu obavljati neke poslove koji su u nadležnosti opština i za čije sprovođenje opštine mogu imati poteškoća. Pravni okvir lokalne samouprave na Kosovu, iako se ne bavi

Uloga člana Skupštine Opštine

Nivo individualnog angažovanja članova Skupštine ima veliki uticaj na njegovu opštu efikasnost. Među elementima koji definišu "aktivizam" jednog člana Skupštine opštine mogu se navesti:

- 1) angažovanje za zastupanje interesa građana,
- 2) predstavljanje problema, zahteva i briga građana,
- 3) postavljanje pitanja izvršnoj vlasti,
- 4) nadzor nad sprovođenjem kapitalnih investicija,
- 5) nadzor nad sprovođenjem budžeta , itd.

Da bi se postigao nivo angažovanja koji građani očekuju od članova Skupštine opštine, svaki njen član mora da se pridržava osnovnih načela ponašanja i angažovanja:

- 6) Da daje svoj doprinos kroz pružanje informacija,
- 7) Da zatraži dodatne informacije od izvršne vlasti,
- 8) Da ima konstruktivno ponašanje,
- 9) Da uzima beleške,
- 10) Da ne ponavlja argumente,
- 11) Da učestvuje u raspravi samo kada mu se daje reč,
- 12) Da se pridržava dnevnog reda,
- 13) Da izbegava uvrede,
- 14) Da održi disciplinu.

mnogim elementima, pruža osnovni okvir na kojem se može oblikovati saradnja između opštine i pod-opštinskih nivoa organizacije.

Pod-opštinski nivo organizovanja vlasti na Kosovo se može naći sa različitim nazivima gde se negde zovu lokalne zajednice, negde lokalni saveti a negde drugo seoski saveti. Kako god, važno je da i opštine na Kosovo imaju pravo da uspostave saradnju sa ovim savetima. Takva aktivnost bi trebalo da se prati formalnim odobrenjem Skupštine opštine i celom ovom procesu mora da prethodi jedan dosta složen proces izbora seoskih saveta ili lokalnih zajednica.

Saradnja opštine sa seoskim savetima ili lokalnim zajednicama se realizuje kroz sporazum koji sklapa opština sa selima, naseljima i gradskim četvrtima. Takav sporazum mora biti odobren od strane Skupštine opštine kao najviši organ odlučivanja u opštini. Opštine imaju pravo da sklope sporazume sa selima, gradskim četvrtima ili naseljima na svojoj teritoriji da bi pružale usluge bliže građanima. Uz odobrenje opštine, sela, naselja i gradske četvrti, same ili u kombinaciji, mogu obavljati aktivnosti koje su deo odgovornosti i ovlašćenja opštine. U tom slučaju, opštine pružaju dovoljno sredstava za sela, naselja i gradske četvrti.

Predmet sporazuma o saradnji između opštine i seoskih saveta ili lokalnih zajednica mogu biti sopstvene nadležnosti opština, uključujući između ostalog:

- Urbano i ruralno planiranje;
- Snabdevanje vodom, sređivanje kanalizacije;
- Javno zdravstvo;
- Lokalnu zaštitu životne sredine;
- Turizam;
- Otvorene prostore i groblje;
- Kulturne i sportske aktivnosti, itd.

Pored toga, uloga seoskih saveta ili lokalnih zajednica se uglavnom tiče razmatranja pitanja od interesa za lokalitet; izrade i odobravanja plana rada Saveta i unutrašnjih pravila rada, organizacije; praćenja i planiranja razvojnih planova i programa lokacije; organizovanja sastanaka građana sa opštinskim zvaničnicima; i drugih srodnih pitanjima. Međutim, jedan od glavnih izazova za funkcionisanje seoskih saveta ili lokalnih zajednica na Kosovo ostaje finansiranje ovih mehanizama. Pošto sa pravnog aspekta ovi organi se ne priznaju kao pravna kategorija pod-opštinskog upravljanja, nesavladiv problem ostaje finansiranje rada ovih organa. Zbog toga, opštine su obavezne da pronađu načine i različite modalitete sa jedinim ciljem da seoski saveti ili lokalne zajednice funkcionišu. Finansiranje ovih mehanizama može se obezbediti kroz samo-finansiranje stanovnika, finansiranje donatora, zajedničkog finansiranja ili finansiranja od strane opštine. Ali finansiranje od strane opštine ne može da se vrši u obliku plate ili dnevnica za predsednike ili članove seoskih saveta ili lokalnih zajednica.

1.4 Komunikacija sa javnošću

Jedan od glavnih stubova sistema lokalne samouprave na Kosovo je opštinska transparentnost. Ona se predstavlja kao obaveza kojoj se lokalne vlasti moraju pridržavati u skoro svim njihovim delovanjima. Direktna komunikacija lokalnih vlasti sa javnošću u ovom kontekstu ostaje nezamenljivo sredstvo lokalne transparentnosti.

Komunikaciju lokalnih vlasti sa javnošću možemo kategorizovati na tri nivoa:

1. Javni sastanci – su sastanci koje su opštine dužne da ih održe najmanje dva puta godišnje. Na ovim sastancima građani se obaveštavaju od strane opštinskih lidera o aktivnostima opštine kao i mogu da postave pitanja i daju predloge u vezi opštinskih nadležnosti za opštinske lidere.

2. Javne konsultacije – su sastanci koje opštine moraju organizovati pre nego što Skupština opštine donese odluku o pitanjima opšteg interesa kao što su uredbe Skupštine opštine, razvojni planovi i ostali strateški dokumenti. Javne konsultacije moraju se organizovati od strane predlagača akta. Predlagačko telo akta aktivno učestvuje u konsultacijama, objašnjava sadržaj akta ispred javnosti i evidentira predloge predložene od strane javnosti tokom konsultacija. Pored toga, predlagačko telo akta treba obavestiti Skupštinu opštine o predstavljenim predlozima na javnoj raspravi uključujući odbijene predloge i one uzete u obzir. Skupština opštine dalje, i na osnovu predstavljenih predloga od strane javnosti, tokom javne rasprave donosi konačnu odluku u vezi sadržaja akta.

3. Javna saslušavanja – su sastanci koje opštine moraju organizovati sa ciljem primanja zahteva građana u vezi sa budžetskim dokumentima i u vezi sa Srednjoročnim okvirom troškova.

U cilju garantovanja željenog kvaliteta tokom organizovanja ovih javnih aktivnosti, za opštinske lidere veoma je važno da se osigura da mesto i vreme organizovanja ovih aktivnosti u prvom redu budu pogodni za samu javnost. Prema tome, školski objekti, domovi kulture, sportski objekti, ili slični objekti javnog karaktera su adekvatna mesta za organizovanje sastanaka, konsultacija ili javnih saslušavanja. Opštinski objekti moraju biti zadnja opcija za organizovanje ovakvih aktivnosti sa javnošću. Ne treba zaboraviti činjenicu da su opštinski zvaničnici dužni i obavezni da "idu" kod građana a ne obrnuto.

Uloga člana Skupštine opštine

Funkcionisanje seoskih saveta ili lokalnih zajednica daje mnogo mogućnosti članovima Skupštine opštine.

Pre svega, ova tela za članove Skupštine opštine pružaju:

- 1) Mogućnost direktnog komuniciranja sa građanima.
- 2) Obezbeđivanje informacija o zahtevima, problemima i preporukama građana;
- 3) Mobilizacija građana o pitanjima zagovaranja;
- 4) Uključivanje građana u procesu budžetiranja;
- 5) Mogućnost proširenja uticaja članova Skupštine opštine;
- 6) Mogućnost za povećanje nadzora nad radom izvršne vlasti;
- 7) Mogućnost za povećanje nadzora nad sprovođenjem kapitalnih investicija, itd.

1.5 Direktna demokratija

Koncept direktne demokratije na Kosovo se veoma malo primenjuje. Slučajevi kada građani sami odlučuju o pitanjima koja se tiču njihovih interesa preko direktnog angažovanja u donošenju odluka su takoreći nepostojeće. U našoj zemlji više se bavimo sprovođenjem koncepta predstavničke demokratije, kojom prilikom građani delegiraju svojim izabranim predstavnicima pravo odlučivanja u njihovo ime.

Sprovođenje direktne demokratije donosi mnogo pozitivnih uticaja za društvo zato što u prvom redu obezbeđuje direktno učešće građana u procesima donošenja odluka. Ovaj oblik demokratije takođe omogućava direktno informisanje građana o aktivnostima i odlukama javnih vlasti, zato što su sami građani uključeni u ovaj proces. I na kraju, preko primene direktne demokratije, u velikoj se meri olakšava sprovođenje odluka i minimizira se prostor za izražavanje opreka ili nezadovoljstva od strane građana.

Sprovođenje koncepta direktne demokratije sa sobom nosi i mnogo rizika. Kao prvo radi se o poteškoćama rešavanja i regulisanja pravnog aspekta sprovođenja direktne demokratije. Takođe, u jednom procesu donošenja odluke gde se sprovodi direktna demokratija, rastu i finansijski troškovi samog procesa donošenja odluke. Kao rezultat svega toga, mogu se javiti kašnjenja u procesu donošenja odluka.

Ipak, koncept direktne demokratije se veoma malo sprovodi na Kosovo, domaće zakonodavstvo je predvidelo nekoliko mehanizama, čije sprovođenje bi omogućilo oživljavanje naprednog oblika demokratije i na Kosovo.

Na centralnom nivou upravljanja predviđena su dva mehanizma: referendum i zakonodavna inicijativa. Referendum na nivou zemlje proglašava Skupština Kosova i nadležan za njegovu organizaciju je organ koji organizuje izbore, a u ovom slučaju to je Centralna izborna komisija. Ali osnovno zakonodavstvo Republike Kosovo ne podleže se referendumu. Sa druge strane, deset hiljada građana Republike Kosovo mogu preduzeti zakonodavnu inicijativu preko koje od Skupštine Kosovo traže usvajanje zakona.

I na lokalnom nivou upravljanja predviđeni su nekoliko mehanizama direktne demokratije.



Referendum - Građani opštine mogu da zatraže da se usvojena uredba od Skupštine opštine bude podležena referendumu. Zahtev mora biti podnet predsedavajućem Skupštine opštine, u roku od 30 dana od dana usvajanja uredbe i mora biti potpisana od 10% registrovanih birača u toj opštini.

Peticija – Svaka osoba ili organizacija sa interesom u opštini ima pravo da predstavlja peticiju Skupštini opštine o bilo kom pitanju u vezi sa odgovornostima i nadležnostima opštine. Skupština opštine treba da razmatra peticiju u skladu sa Statutom opštine i poslovníkom rada Skupštine opštine. Skupština opštine treba da razmatra zahtev u roku od 30 dana nakon prijema peticije.

Gradanska inicijativa – Građani mogu preduzeti inicijativu da predlažu uredbe, u okviru nadležnosti opštine, za usvajanje od strane Skupštine opštine ili uz pomoć glasova građana. Predlagači dostavljaju nacrt predloga uredbe predsedavajućem Skupštine opštine. Nacrt predložene uredbe treba da se potpiše od 15% registrovanih birača za razmatranje od strane Skupštine opštine. Skupština opštine je dužna da razmotri predloženu uredbu u roku od 60 dana od dana prijema.

Razrešenje gradonačelnika – Građani opštine mogu preduzeti inicijativu da uklone gradonačelnika. Takav zahtev mora biti potpisan od strane 20% registrovanih birača i dostavlja se predsedavajućem Skupštine opštine, koji će predstaviti predmet odgovarajućoj instituciji za upravljanje glasanja. Ukoliko većina registrovanih birača glasaju za razrešenje gradonačelnika, novi izbori za gradonačelnika treba da se obave u skladu sa Zakonom o izborima.

1.6

Pitanje	Odgovor
<ul style="list-style-type: none"> Odbor za politiku i financije: Kako poboljšati učinak opštine u prikupljanju poreza na imovinu? 	<p>Prihodi od poreza na imovinu su veoma važni za opštinu. Detalji određivanja poreza na imovinu, fakturisanje i naplate su utvrđeni zakonom. Skupština opštine je odgovorna za usvajanje Uredbe o porezu na imovinu. Opštinsko odeljenje za porez na imovinu je nadležno za sve ostale postupke.</p> <p>Skupština opštine može imati aktivnu ulogu u ovom procesu. Od članova grupe očekuje se da identifikuju oblike i modalitete za povećanje učinka opštine u prikupljanju poreza na imovinu počevši od procene imovine, (ponovnu) registraciju imovine, prikupljanju poreza na imovinu, uslovljavanja itd.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Odbor za javne usluge: Kako vršiti nadzor javne službe u vašoj opštini? 	<p>Opština je odgovorna za pružanje velikog broja javnih usluga uključujući upravljanje otpadom, izgradnju puteva, trotoara, kanalizacija, održavanje puteva, trotoara, trgova, inspekcije, itd.</p> <p>Odbor za javne usluge, između ostalog, je nadležan za nadzor pružanja ovih javnih usluga od strane opštine.</p> <p>Članovi grupe treba da analiziraju i identifikuju moguće oblasti nadgledanja, oblike i modalitete nadgledanja i da identifikuju kapacitete i potrebe Odbora za obavljanje nadgledanja.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Grupa žena: Kako osnažiti poslovanja žena u vašoj opštini? 	<p>Opštine imaju ograničene nadležnosti što se tiče razvoja aktivnosti privatnih poslovanja. Ovo podrazumeva ona poslovanja koje vode žene. Međutim, opštinske uredbe za takse, tarife i opštinske novčane kazne na posredan način u mnogim slučajevima mogu biti teret ili olakšanje za ova poslovanja.</p> <p>Članovi grupe moraju identifikovati koji delovi Opštinske uredbe o opštinskim taksama, tarifama i novčanim kaznama nisu adekvatne za poslovanja koja se vode od žena i da pružaju alternative o tome kako da se specifična oblast reguliše da bi uticala na jačanje poslovanja žena.</p>

<ul style="list-style-type: none"> Odbor za politiku i financije: Koji su problemi i mehanizmi povećanja kontrole nad izvršnom vlašću? 	<p>Važna nadležnost Skupštine opštine je i vršenje kontrole i nadzora nad izvršnom vlašću opštine, odnosno gradonačelniku i opštinskim direktorima. Zakonski okvir o lokalnoj samoupravi je predvideo niz mehanizama kontrole. Ali izazov ostaje ne određivanje kaznenih mera u slučaju ne sprovođenja ovih mehanizama (obaveza za izveštavanje).</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju oblike i modalitete ostvarivanja kontrole Skupštine opštine nad izvršnom vlašću, uključujući i pronalaženje alternativa za vršenje kontrole u slučajevima nedostatka sprovođenja mehanizama kontrole od strane izvršne vlasti opštine.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Grupa žena: kako povećati učešće žena u procesima odlučivanja u vašoj opštini? 	<p>Učešće žena u procesima odlučivanja je veoma nisko. Ova situacija je posebno teška u opštinskim izvršnim vlastima gde je samo jedan simboličan broj žena na vodećim pozicijama. Međutim, u praksi ima mnogo mogućnosti za promenu ovakvog stanja u funkciji postizanja društvene jednakosti i u rodnom pogledu.</p> <p>Članovi grupe moraju da identifikuju moguće oblike i modalitete na direktan ili indirektan način u povećanju učešća žena na položaje odlučivanja u opštinama.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Koji su problemi koje članovi Skupštine imaju prilikom komunikacije sa građanima i koji su mehanizmi za njihovo poboljšanje? 	<p>Članovi skupština opština tokom njihovog angažovanja suočavaju se sa mnogim nedostacima od njihovog nepovoljnog političkog statusa, niske finansijske nadoknade, nedostatak uslova i potrebnih prostorija za rad i mnoge druge probleme. Sve ovo čini da većina članova skupština opština imaju poteškoća u uspostavljanju direktne i redovne komunikacije sa građanima.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju oblike i mehanizme koji obezbeđuju uspostavljanje redovne komunikacije članova skupština opština sa građanima odnosno opštinskim biračima.</p>

Poglavlje III

Opštinske financije

1. Uloge institucija u upravljanju opštinskim finansijama

Uloge institucija u upravljanju opštinskim finansijama su regulisane Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Delovi u nastavku predstavljaju uloge opštinskih institucija (deo 3.1) i centralnih institucija (deo 3.2).

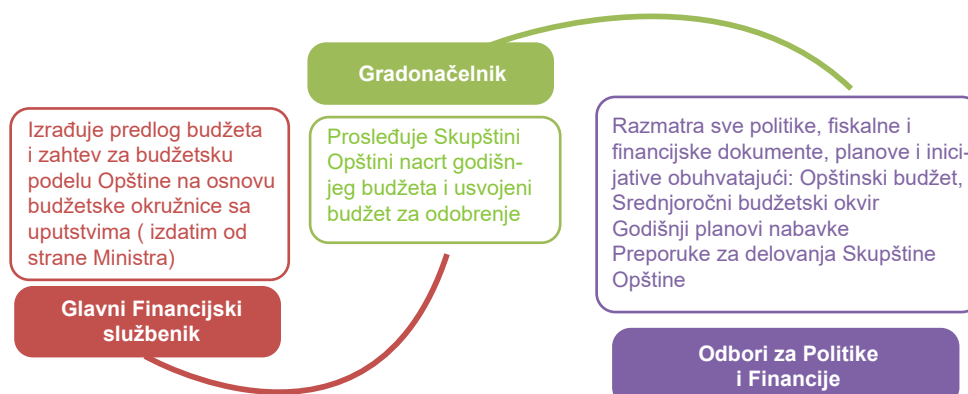
1.1 Opštinske institucije

Odbor za politiku i financije posebno, i Skupština opštine uopšte, imaju velike odgovornosti u fazi planiranja i nadzora opštinskih financija. U fazi planiranja, Odbor za politiku i financije razmatra važne dokumente kao, opštinski budžet, srednjoročni budžetski okvir opštine, plan nabavke itd., i daje preporuke za delovanje Skupštine opštine. Slično tome, u fazi nadzora opštinskih financija ovaj odbor razmatra izveštaje gradonačelnika i predložene promene u budžetu i daje preporuke Skupštini opštine.

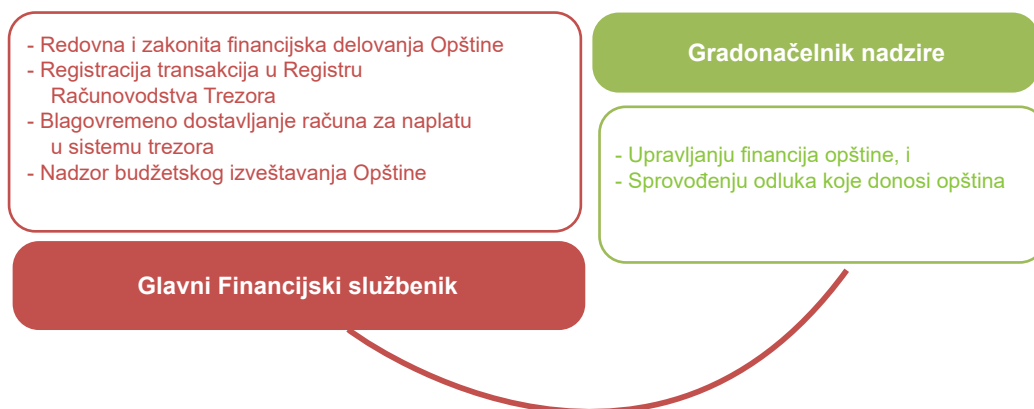
Skupština opštine, imajući u obzir i preporuke Odbora za politiku i financije, razmatra, i – u slučaju saglasnosti – usvaja ključne opštinske dokumente koji su u vezi sa upravljanjem opštinskih financija, kao što su:

- godišnji plan rada;
- opštinska godišnja uredba o taksama, tarifama i dažbinama;
- srednjoročni budžetski okvir opštine;
- opštinski budžet i izmene budžeta;
- opštinski investicioni plan;
- plan nabavke;
- finansijski izveštaji primljeni od strane gradonačelnika; itd.

Uloge opštinskih institucija u procesima izrade i sprovođenja budžeta kao i nadzoru opštinskih financija su prikazane u sledećim dijagramima (slike 3, 4 i 5, odnosno).



Slika 3: Uloge opštinskih institucija u izradi opštinskog budžeta



Slika 4: Uloge opštinskih institucija u sprovođenju opštinskog budžeta



Slika 5: Uloge opštinskih institucija u nadzoru opštinskih financija

1.2 Centralne institucije

Odeljenje opštinskog budžeta je odeljenje u okviru Ministarstva financija koji se bavi opštinskim finansijama. Ovo odeljenje je uključeno u procesima:

- Planiranja opštinskih financija:
 - Priprema predlog budžeta za opštine;
 - Priprema deo opštinskog Srednjoročnog okvira troškova (SOT).
- Sprovođenja opštinskih financija:
 - Pomaže opštini u sprovođenju budžeta;
 - Razmatra i procenjuje zahteve o promeni budžetskih podela;
 - Analizira i pruža preporuke oko transfera, preraspodele i ostalih podnesaka u vezi budžetskih podela;
 - Upravljanje elektronskog sistema podataka (BDMS), Programom javnih investicija (PJI) ili drugim opštinskim sistemima; itd.

Analitičari opštinskog budžeta, u okviru ovog Odeljenja, saraduju sa opštinskim zvaničnicima o svim pitanjima finansijskog upravljanja opština. Na primer, oni primaju zahteve od strane opština i dostavljaju ih na razmatranje; informišu i savetuju opštine sa ciljem poštovanja pravnog okvira i donetih odluka na ministarskom nivou; informišu i savetuju opštine u slučaju da postoji deficit sredstava u ekonomskim kategorijama; itd.

Komisija grantova je međuvladina institucija definisana Zakonom o finansijama lokalne vlasti. Ova Komisija sastoji se od sedam članova: Premijera, Ministra finansija, jedan drugi ministar (izabran na godišnjoj osnovi) i četiri gradonačelnika (izabrani nasumično na godišnjoj osnovi, ali pod uslovom da jedan od njih dolazi iz opština manjinskih zajednica). Glavne odgovornosti ove komisije su:

- Da razmotri formulu za dodelu grantova na svake tri godine;
- Da utvrdi, na godišnjoj osnovi, formulu grantova sa otvorenim sistemom (zdravstva i obrazovanja);
- Da razmotri žalbe opština oko formula finansiranja i njihovih predloga za kapitalne troškove;
- Da preporuči iznos dodatnog finansiranja za opštine kojima su data dodatne nadležnosti; itd.

2. Izvori finansiranja opština

2.1 Sopstveni prihodi opština

Izvori sopstvenih prihoda opština su određeni Zakonom o finansiranju lokalne samouprave na sledeći način¹:

- Porez na nepokretnu imovinu (trenutno se primenjuje na objekte, ali od 2017. godine će se postepeno proširiti, uključujući i zemlju);
- Taksa za licencu o obavljanju poslovnih delatnosti;
- Taksa za licencu o obavljanju stručnih usluga;
- taksa na motorna vozila;
- Opštinski administrativni porezi;
- Takse za građevinsku dozvolu i rušenje zgrada i drugih struktura;
- Taksa za izdavanje sertifikata i službenih dokumenata;
- Regulatorne naknade za razvoj i održavanje infrastrukture;
- Saobraćajne novčane kazne;
- Novčane kazne za kršenje opštinskih propisa;
- Prihodi od zakupnina;
- Participacija za obrazovanje i zdravstvo.

Većina kategorija gore navedenih prihoda su direktni prihodi, što podrazumeva da se upravljaju i prikupljaju od strane same opštinske uprave. S druge strane, neki od njih (kao što su saobraćajne novčane kazne) su indirektni prihodi, odnosno prikupljeni od strane nadležnih ministarstava ili agencija na centralnom nivou, a potom prebačeni na račun relevantne opštine. Bez obzira na oblik prikupljanja, svi sopstveni prihodi opštine moraju biti deponovani u pod-računu sopstvenih prihoda relevantne opštine u Budžetu Kosova, u okviru računa Trezora.

Postavljanje tarifa, dažbina i novčanih kazni i njihova visina reguliše se na godišnjoj osnovi od svake opštine uredbom o tarifama, dažbinama i novčanih kaznama koje moraju biti odobrene od strane Skupštine opštine. Međutim, visina i način korišćenja nekih od tarifa, dažbina i novčanih kazni moraju biti u skladu sa kriterijumima i procedurama navedenim u zakonima relevantnih oblasti. Tako, u skladu sa Zakonom o porezu na nepokretnu imovinu (Br. 03/L-204), poreska osnovica za porez na imovinu je vrednost imovine na tržištu, dok poresku stopu koju primenjuju opštine može biti po stopi od 0,05% do 1% od ove vrednosti. Slično tome, visina saobraćajnih novčanih kazni određena je Zakonom o bezbednosti u drumskom saobraćaju (br. 02/L-70), iako se one smatraju kao sopstveni prihodi opštine u kojoj se izriče kazna.

U skladu sa Zakonom o finansijama lokalne samouprave, takse za izdavanje sertifikata i službenih dokumenata i administrativnih taksi ne mogu se odrediti na jednom nivou koji prevazilazi troškove

¹ Pored navedenih izvora, zakon predviđa da opštine mogu da prikupe druge prihode na osnovu zakona ili dogovora sa centralnim vlastima.

za obezbeđivanje dokumenata ili usluge (uključujući troškove rada, materijala i opreme korišćene za ovu svrhu). Ovaj zakon takođe propisuje da sve participacije, tarife i takse za opštinske zdravstvene i obrazovne usluge, su namenjeni prihodi nadležnih institucija, koje ih prikupljaju.

Prednosti finansiranja kroz sopstvene prihode je u tome da (i) njihova namena nije unapred određena, tako da opština može da ih koristi na način koji smatra da najbolje služi zadovoljavanju potreba stanovništva; i (ii) za razliku od vladinih grantova (objašnjena u sledećim delovima), sredstva iz ovih prihoda se prenose u budžetu naredne godine za dotičnu opštinu, ukoliko se one ne koriste u fiskalnoj godini kada su prikupljene, znači građani mogu biti sigurni da će se opštinski porezi i naknade koje oni plaćaju biti potrošeni u njihovoj opštini.

Učešće sopstvenih prihoda u budžetima opština na Kosovo trenutno iznosi oko 10-20%, i u okviru ovih prihoda glavni doprinosilac je porez na imovinu. Tipično je da se sopstveni prihodi koriste za investicije u infrastrukturi (npr izgradnja i popravka puteva, škola, sportskih terena, gradske rasvete, itd), ali i za opreme u školama i bibliotekama, itd.

Opštinske uredbe o porezima, taksama i dažbinama kao i Uredbe o porezu na imovinu mogu se naći na veb stranicama relevantnih Opština, gde možete imati pristupa na veb stranici <http://kk.rks-gov.net/>

Informacije o porezu na imovini, obuhvatajući i način trošenja prihoda ovog poreza od strane Opština možete naći na <http://tatimineprone-rks.org/>

Rezultati financiranih investicija u zadnjim godinama ovim prihodima za svaku opštinu mogu se naći na veb stranici <http://tatimineprone-rks.org/al/INVESTMENTS>.

Opštinske uredbe o porezima, taksama i dažbinama, kao i uredba o porezu na imovinu, mogu se naći na stranicama relevantnih opština, u kojima možete da pristupite sa stranice <http://kk.rks-gov.net/>

Informacije o poreza na imovinu, uključujući i način trošenja prihoda od ovog poreza po opštinama mogu se naći u <http://tatimineprone-rks.org/>

Rezultati investicija financiranih u poslednjih nekoliko godina od ovih prihodi za svaku opštinu možete naći na <http://tatimineprone-rks.org/al/INVESTMENTS>.

S obzirom na značaj sopstvenih prihoda, Okvir 1 rezimira neke savete o tome šta članovi Skupštine Opštine mogu učiniti da se podigne nivo sopstvenih prihoda.

Okvir 1: Šta možete da uradite da promovišete sopstvene prihode?**Kao član Skupštine Opštine vi možete:**

Da pažljivo razmotrite relevantne dokumente predložene od strane opštinske vlasti, kao što su:

- opštinska uredba o porezima, taksama i dažbinama,
- opštinska uredba o porezu na imovinu,
- planiranje sopstvenih prihoda opštine.

Tokom razmatranja gore navedenih dokumenata, sa posebnim naglaskom mislite za ekonomsku racionalnost i potencijalne efekte, npr. o:

- visini poreza, taksu i dažbina,
- poreskim stopama i kriterijima za procenjivanje imovine, itd.

Informišite građane redovno o:

- činjenici da će prihodi od poreza i opštinskih naknada, koje oni plaćaju obavezno biti utrošene u njihovoj opštini,
- realizaciji projekata koji se finansiraju iz sopstvenih prihoda, tako da oni mogu da vide opipljive rezultate plaćanja poreza.
- konkretnim potencijalnim projektima koji bi mogli biti finansirani od sopstvenih prihoda ako oni vrše redovne isplate.

Redovno nadziru rad Inspektorata Opštine, sa posebnim naglaskom na trendovima:

- uključivanja poreskih obaveznika,
- nivoa naplate,
- nivoa ostvarivanja prihoda u odnosu na naplate,
- merama koje se preduzimaju za naplatu potraživanja, i

Redovno nadgledajte rad Inspektorata Poreza na Imovinu, kao ključni izvor prihoda, na primer, o:

- registraciji novih i postojećih imovina,
- pravoj proceni imovine i fakturisanju poreza,
- ostvarivanju mera za sprovođenje naplate i prinudne naplate poreza na imovinu, itd

2.2 Operativni grantovi

2.2.1 Grant za primarno zdravstvo

Grant za primarno zdravstvo je grant zatvorenog sistema, čija veličina se zasniva na broj stanovnika (normalizovan) i standardima postavljenim od strane Ministarstva Zdravstva. Normalizacija broja stanovništva uzima u obzir polnu i starosnu strukturu stanovništva, kao i broj starijih osoba i onih sa posebnim zdravstvenim potrebama. Za 2015. godinu, proračun granta za primarnu zdravstvenu zaštitu je vršen na sledeći način:

Način proračuna i konačni iznosi operativnih grantova mogu se naći u odlukama Komisije za Grantove. Odluke ove Komisije objavljuju se na sajtu Ministarstva Finansija: <https://mf.rks.gov.net/sq-al/Komisioni-Granteve/Komisioni-i-Granteve/Dokumentet>

Grant za primarno zdravstvo = Broj stanovništva (normalizovan) x (2.5 poseta po glavi stanovnika x za posetu + €3.5 usluga po glavi stanovnika x € 3.9 za uslugu)

2.2.2 Grant za pred-univerzitetsko obrazovanje

Grant za pred-univerzitetsko obrazovanje je grant zatvorenog sistema, čija veličina se zasniva na broj upisanih učenika i obezbeđenih standarda od strane Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije. Formula ovog granta, takođe uzima u obzir nacionalni program nastavne, obrazovanje za učenike sa posebnim potrebama, operativne troškove (osim plata), standardne veličine odeljenja. Za učenike nacionalnih manjina i planinskih područja dodeljuje se prosečno veće finansiranje po učeniku, s obzirom na mali broj odeljenja (i samim tim većim odnosom učenik - nastavnik). Proračun granta za pred - univerzitetsko obrazovanje se vrši na sledeći način:

Grant za pred-univerzitetsko obrazovanje = Plate nastavnika + Plate osoblja podrške i administrativnog osoblja + Roba i usluga + Kapitalni troškovi

2.2.3 Opšti grant

U cilju finansiranja drugih opštinskih nadležnosti, Zakon o finansiranju lokalne samouprave predviđa opšti grant sa zatvorenim (tj. ograničenim) sistemom. Ovaj grant treba da sačini 10 % ukupnih budžetskih prihoda centralne Vlade, (tj. bez sopstvenih opštinskih prihoda), isključujući: (i) prihode od prodaje imovine, (ii) ostale vanredne prihode, (iii) namenske prihode, i (iv) prihode od zajmova.

Podela ovog granta između opština ima za cilj da obezbedi stabilnost opštinskih prihoda, promovisanje jednakosti između opština, kao i da omogući pristup javnim uslugama za svaku opštinu i za manjinske zajednice u dotičnim opštinama. Dakle, podela ovog granta između opština zasniva se na nekoliko kriterijuma:

- U cilju uspostavljanja ravnoteže razlika u svojstvu prikupljanja sopstvenih prihoda između opština (tj. nepovoljan položaj malih opština), u početku svakoj opštini je dodeljen godišnji paušalni iznos od 140,000 € minus 1 € po glavi stanovnika.

- Preostali iznos se zatim podeli između pojedinih opština na osnovu nekoliko kriterijuma:
 - 89% prema ukupnom stanovništvu;
 - 3% prema broju manjinskog stanovništva;
 - 2% za opštine, čije većina stanovništva se sastoji od nacionalnih manjina;
 - 6% prema geografskoj veličini opština.

Za razliku od donacija za zdravstvo i obrazovanje, koje treba da budu posebno namenjena za ove usluge, način troškova opšteg granta je u diskreciji same opštine.

2.3 Drugi izvori finansiranja

Transferi za delegirane nadležnosti su transferi od strane dotičnih ministarstava opštinama da vrše delegirane funkcije od strane centralnog nivoa:

- Katastarski podaci;
- Civilna registracija;
- Registrovanje glasača;
- Registracija i licenciranje poslovanja;
- Raspodela socijalne pomoći (isključujući penzije); i
- Zaštita šuma koja se nalaze na teritoriji opštine i davanje dozvola za sečenje šume.

Grantovi za proširene nadležnosti su grantovi koji se daju opštinama, kojima su Zakonom o lokalnoj samoupravi date dodatne sopstvene nadležnosti:

- Za opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce: proširene nadležnosti za pružanje sekundarne zdravstvene zaštite, uključujući registraciju i licenciranje zdravstvenih ustanova, zapošljavanje, isplatu plata i obuku osoblja i administratora.
- Za opštinu Severna Mitrovica: nadležnosti za univerzitetsko obrazovanje, uključujući i registraciju i licenciranje školskih ustanova, zapošljavanje, isplatu plata i obuku obrazovnih instruktora i administratora.
- Za sve opštine u kojima su Srbi većinska zajednica: nadležnost za vršenje odgovornosti za kulturna pitanja i proširenih prava da učešće u izboru komandira lokalnih policijskih stanica.

Ovi grantovi su odvojeni od opšteg granta, i slično kao i grantovi za zdravstvo i obrazovanje, namenjeni su za dodatne nadležnosti i ne mogu se trošiti za druge aktivnosti.

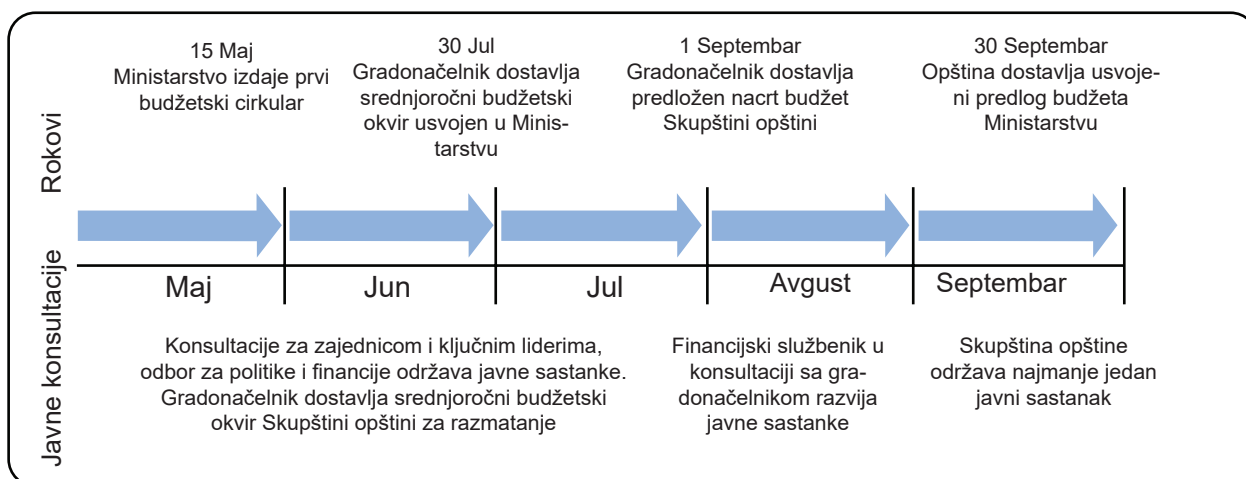
Vanredni grantovi dodeljuju se opštinama u izuzetnim vanrednim slučajevima koji imaju ozbiljan uticaj na opštinu (kao što su prirodne nepogode) kako bi pomogli opštini da finansijski preovladava ove slučajeve.

Zajam kao oblik finansiranja investicija opštine, dozvoljen je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Ovaj zakon dalje postavlja neka ograničenja pozajmljivanja od strane opštine, neki od kojih su: opštini nije dozvoljeno da se finansira od strane međunarodnog duga, iznos duga treba da se pokriva od kolaterala u vlasništvu opštine i ne može preći 50% od sopstvenih prihoda iz prošle godine, itd. Zahtev za zajam od strane opštine mora biti odobren od strane Skupštine opštine, i da se ovlasti se od strane Ministra finansija.

Finansijska pomoć od strane Republike Srbije je dozvoljena u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Ovaj drugi određuje finansijsku pomoć opštini iz Republike Srbije kao namenjeni prihodi ove opštine i obavezuje opštine da iste koriste samo u svrhe koje se neposredno odnose na vršenje njihovih opštinskih nadležnosti. Ovi prihodi moraju biti deponovani na zvaničan bankovni račun u skladu sa uslovima definisanim u ZUJFO ili na računu u jednoj komercijalnoj banci koja je certifikovana od strane Centralne Banke Kosova. Ukoliko se finansijska pomoć deponuje u komercijalnu banku, ona mora biti registrovana od strane opštine u Računovodstveni Registar Trezora u skladu sa Pravilima za Finansijsku Kontrolu i Upravljanja. Finansijska pomoć iz Republike Srbije ne utiče na veličinu grantova opštinskih vlasti.

3. Proces planiranja opštinskog budžeta

Planiranje budžeta opštine se razvija unutar jednog dosta dinamičnog i kompleksnog kalendara. U ovom procesu obuhvataju se i institucije centralne vlasti kao što su Skupština Kosova, Vlada i Ministarstvo finansija i institucije lokalne vlasti kao što su gradonačelnik i Skupština opštine. Neizbežan deo procesa planiranja opštinskog budžeta su i sami građani dotičnih opština.



Slika 6: Proces planiranja opštinskog budžeta

Kalendar planiranja opštinskog budžeta pruža jedinstveni smer i strukturu za budžetski proces i pruža jasnoću za sve učesnike procesa vezano za šta se očekuje i šta se zahteva od njih u svakom koraku budžetskog procesa. Ovaj proces pruža specifičnosti (rokove, aktivnosti, odgovornosti) koje se trebaju poštovati od strane svake strane uključene u procesu za upravljanje i učestvovanje u procesu budžetiranja i istovremeno pruža nastavak i koncentriše pažnju u ispunjavanju metodoloških i proceduralnih zahteva.

Postoje dva tipa budžetskih cirkulara:

- Budžetski cirkulari dati od strane Ministarstva Financija;
- Unutrašnji Budžetski cirkulari Opština.

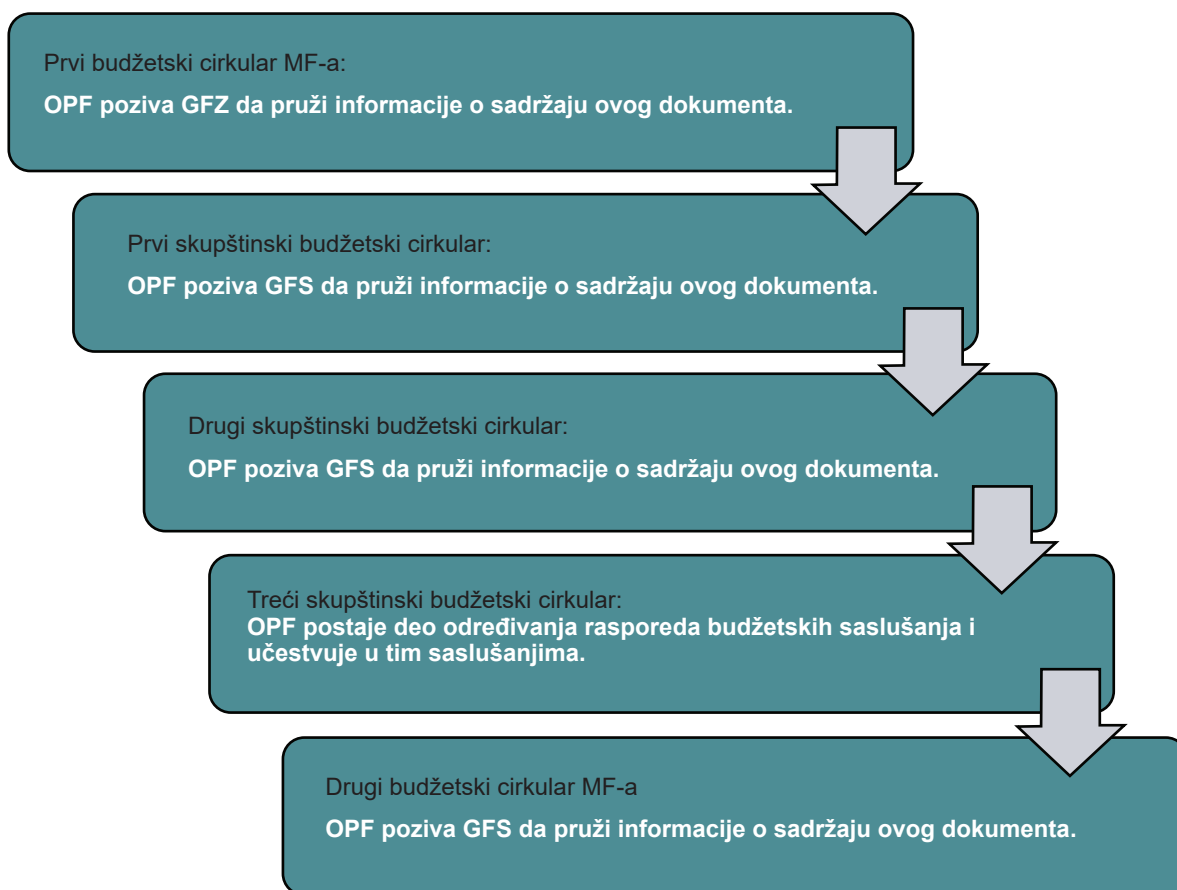
Dinamiku procesa planiranja budžeta se izražava kroz neprekidno angažovanje budžetskih organizacija da efikasno ispune određene obaveze koje proističu iz Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Oni moraju imati neprekidan proces planiranja, budžetiranja i procene. Stoga, budžetske organizacije treba da počnu planiranje za njihov godišnji budžet što je pre moguće u relevantnoj godini.



Slika 7: Koraci koji se trebaju preduzeti tokom planiranja opštinskog budžeta

Početna tačka procesa planiranja budžeta smatra se datum 30. april, vremenski rok do kojeg Vlada Kosova predaje Skupštini Srednjoročni Okvir Troškova. Tokom ovog perioda održavaju se sastanci Komisije za Grantove i određuju se opšti okviri planiranja budžeta opština. Dalje, Ministarstvo financija je zadužena da do 15. maja izda prvi budžetski cirkular. Dalje, do 30. juna, opština treba da dostavi Ministarstvu Financija Srednjoročni Budžetski Okvir (SBO) usvojen od strane Skupštine opštine.

Ministarstvo Financija ne kasnije od 15. avgusta izdaje 2. Budžetski cirkular koji pruža završna budžetska uputstva i završne nivoe gradnava.



Slika 8: Uključivanje Skupštine opštine u procesu budžetiranja

Gradonačelnik je zadužen da nakon odobrenja istog, do 1. septembra, dostavi Skupštini opštine budžetski predlog za sledeću godinu. Skupština opštine do 30. septembra treba da odobri i dostavi Ministarstvu financija opštinski budžet za sledeću godinu.

Proces planiranja budžeta nastavlja se sa drugim postupcima koji se ostvaruju u Vladi, koji nakon usvajanja konsolidovanog predlog-budžeta Kosova i nacrt zakona za budžetsku podelu, dostavlja ove dokumente Skupštini Opštine ne kasnije od 31. oktobra iste fiskalne godine.

Dalje, Skupština Kosova kroz posebne procedure usvaja budžet za sledeću fiskalnu godinu do 31. decembra.

Pored svih ovih procedura i vremenskih rokova, kao posledica neadekvatnog budžetskog planiranja, dešava se proces razmatranja budžeta. Odluka o preduzimanja jednog takvog postupka kao i vremenski rok za ostvarivanje iste vrši se uz posebna uputstva Ministarstva financija.

3.1 Uključivanje Skupštine opštine u budžetskom planiranju opštine

Od gore navedenog, na prvom pogledu može se doći do zaključka da Skupština opštine nema neku suštinsku ulogu tokom procesa planiranja opštinskog budžeta i da se ona obuhvata u ovom procesu samo kroz usvajanje koje se treba vršiti za Srednjoročni Budžetski Okvir (do 30. juna) i Budžeta opštine (do 30. septembra).

Uključivanje Skupštine opštine i njenih članova u ostalim fazama ovog procesa predstavlja veliki značaj zbog tri osnovna razloga:

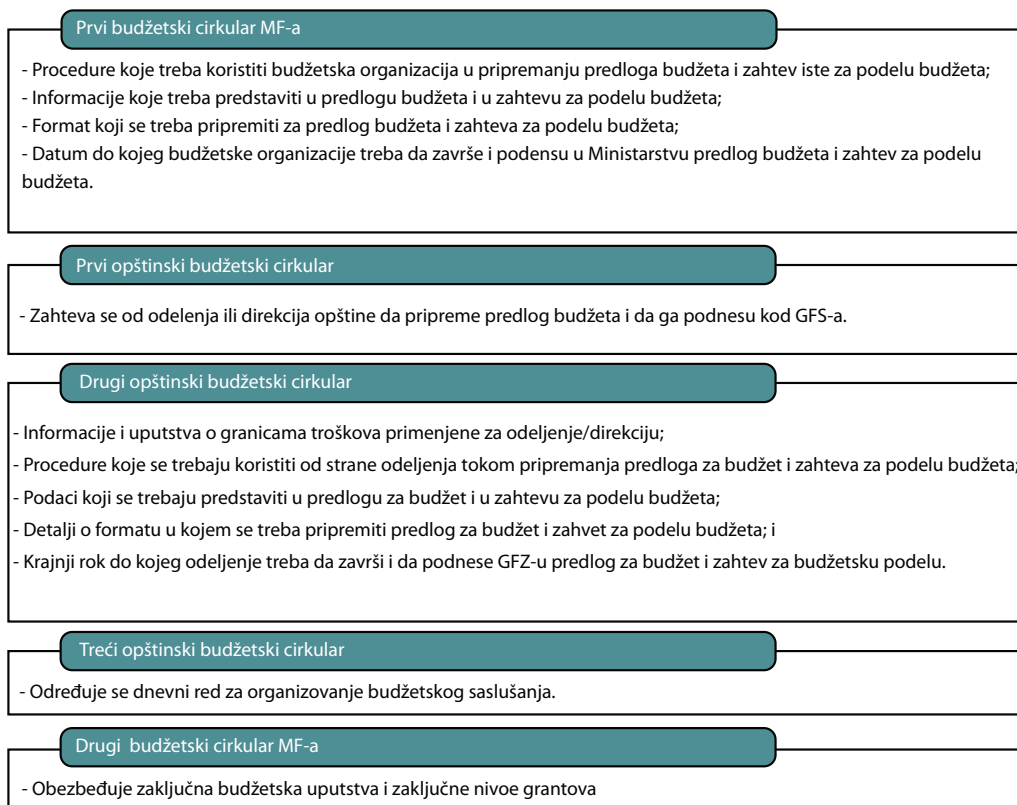
Prvo: Članovi Skupštine opštine treba da imaju detaljne informacije ne samo o finalnoj verziji dokumenta o SBO-u i opštinskom budžetu nego i o detaljima celog procesa zato što svaki korak procesa planiranja budžeta opštine ima veliki uticaj u celokupnom procesu;

Drugo: Vremenski rok od 30 dana od 1. septembra do 30. septembra nije dovoljan za članove Skupštine opštine da se osiguraju da primljen predlog budžeta od strane gradonačelnika je u skladu sa zahtevima građana opštine.

Treće: Članovi Skupštine opštine treba da budu deo celog ciklusa budžetskog planiranja. Da se bi se obezbedilo nešto tako, Skupština opštine treba da zahteva tretiranje budžetskih materijala i dokumenata u njenim mehanizmima. U ovom kontekstu, Skupština opštine treba da pozove Glavnog Financijskog Službenika unutar odgovarajućih rokova da članovima Skupštine opštine pruži informacije o:

- Prvom budžetskom cirkularu Ministarstva financija;
- Prvom opštinskom budžetskom cirkularu;
- Drugom opštinskom budžetskom cirkularu;
- Trećem opštinskom budžetskom cirkularu, i;
- Drugom budžetskom cirkularu Ministarstva financija;

U isto vreme, članovi Skupštine opštine ove dokumente mogu da nađu u Ministarstvu financija i Direkciji za budžet i financije u njihovoj opštini.



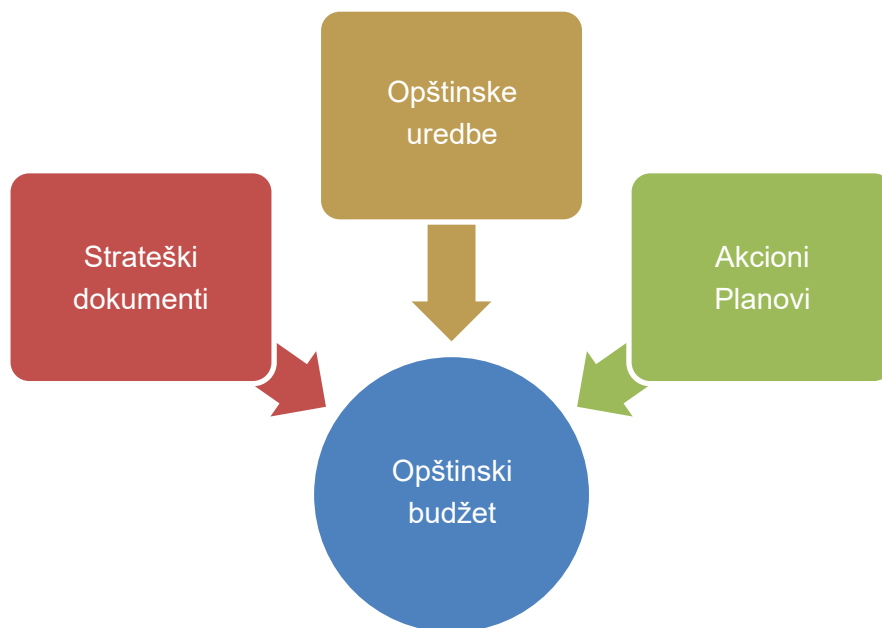
Slika 9: Sadržaj dokumenata za planiranje opštinskog budžeta

3.2 Opštinski dokumenti koji se trebaju tretirati tokom planiranja budžeta.

Tokom procesa planiranja opštinskog budžeta, članovi Skupštine opština treba da vrše analizu i razmatranje dokumenta koji su usvojeni od strane Skupštine opštine. Ono se treba ostvariti u cilju identifikovanja nekog postupka koji je predviđen u dotičnom dokumentu koji ima financijske implikacije za opštinu. Kao takav, dotični postupci i financijski rashod za njihovo sprovođenje treba da se tretiraju u opštinskom budžetu. U suprotnom slučaju, usvojen dokument od strane Skupštine opštine i predviđeni postupci u njemu ostaju ne tretirana i ne ostvarena.

Dokumenti koji treba da se razmotre u ovoj fazi od strane planova Skupštine opštine su:

- Opštinski i urbani planovi razvoja;
- Regulatorni Planovi;
- Različite sektorske strategije (npr. obrazovanje, repatrijacija, re-integracija zajednica, itd.);
- Akcioni Planovi (npr. za transparentnost, omladinu, itd.);
- Opštinske uredbe, itd.



Slika 10: Dokumenti koji se trebaju tretirati tokom planiranja opštinskog budžeta

4. Ciljano budžetiranje, sa učešćem i transparentno

4.1 Ciljano budžetiranje

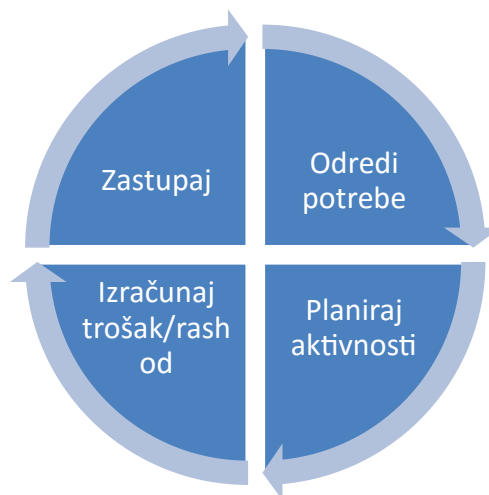
Ciljano budžetiranje predstavlja koncept budžeta koji uzima za osnovu specifične potrebe određenih grupa kao i marginalizovanih grupa u društvu. Kroz ovaj koncept cilja se tretiranje specifičnih problema kroz posebnu intervenciju za ublažavanje ili rešenje tih problema.

Specifične potrebe osoba sa posebnim potrebama mogu se uzeti kao jedan primer ciljanog budžetiranja. Izgradnja nagiba na trotoarima, omogućavanje pristupa osoba sa posebnim potrebama u objektiva javnih institucija, posebne oznake na trotoarima za slepe osobe i mnoštvo drugih primera koji se mogu navesti u ovom kontekstu.

Ciljano budžetiranje može se sprovesti i na više ostalih grupa koje su od posebne bitnosti za opštinu, za tretiranje problema u životnoj sredini i okruženju kao i ostalim oblastima. Ovaj koncept se može sprovesti za žene, omladinu, starije osobe, itd. Koncept ciljanog budžetiranja ne podrazumeva neminovno podjelu direktnih finansijskih sredstava za jednu od ovih grupa. Ona se više tiče analize specifičnih potreba određenih grupa društva tokom ostvarivanja specifičnih projekata sa financiranjem od strane opštinskog budžeta.

Nekoliko primera:

- Tokom izgradnje trotoara treba da se uzme u obzir i potreba osoba sa ograničenim sposobnostima, slepih osoba, starijih osoba, itd.
- Tokom izgradnje škola, ambulanti i ostalih objekata javne prirode, trebaju se izgraditi posebne kosine za omogućavanje pristupa osobama sa ograničenim potrebama.
- Tokom identifikacije projekata za kapitalne investicije trebaju se tretirati kao prioriteta za eliminisanje mogućih rizika koje mogu da ugroze život građana (npr. od poplava, klizišta, korita reka, zagađenja vazduha, itd.).



Bitno u pogledu koncepta ciljanog budžetiranja je tačno planiranje potreba za rešavanje problema, tačno planiranje aktivnosti koje se trebaju preduzeti u cilju tretiranja i izbegavanja problema, tačno identifikovanje finansijskih rashoda/troškova, potrebne za ostvarivanje aktivnosti i zastupanje. Adresa zastupanja dalje može biti gradonačelnik, direktor nadležan za određene oblasti, predsedavajući Skupštine opštine, odbori skupština ili sami članovi Skupštine opštine ali i institucije na centralnom nivou.

4.2 Budžetiranje sa učešćem

Budžetiranje sa učešćem je komplementarni koncept ciljanog budžetiranja jer ne možemo pričati o ciljanom budžetiranju bez budžetiranja sa učešćem. Sa učešćem, u ovom pogledu podrazumeva učešće različitih grupa i kategorija društva u procesu planiranja budžeta. Na kraju, kako možemo razumeti potrebe različitih društvenih grupa bez obuhvatanja istih u procesu planiranja budžeta.

Pravilno sprovođenje koncepta budžetiranja sa učešćem zahteva preduzimanje nekoliko postupaka opštinskih vlasti i uloge članova Skupštine opštine u ostvarivanju tih postupaka može biti dosta značajan. Budžetiranje sa učešćem treba da se ostvari u fazi organizovanja budžetskih saslušanja sa javnošću. Zato, kako bi bila uspešna ova faza, u pogledu obuhvatanja što više građana u procesu planiranja budžeta, ova saslušanja treba da se organizuju sa različitim grupama građana i to u:

- Opštinske urbane i ruralne zone;
- Prostorijama prikladne za građane;
- Prikladno vreme za građane.

Velika bitnost pri uspešnom organizovanju saslušanja imaju i blagovremene informacije kroz različite kanale za informisanje o održavanju javnog saslušanja kao i održavanje i objavljivanje izveštaja iz ovih saslušanja. Uloga članova Skupštine opštine je dosta bitna u svim ovim fazama i to kroz nadzora sprovođenja ovih principa i vršenja javnog i političkog pritiska nad nadležnim službenicima za njihovo sprovođenje.

4.3 Transparentno budžetiranje

Transparentno budžetiranje se tiče dopuštanja pristupa javnosti u svim fazama budžetiranja obuhvatajući i fazu planiranja ali i ostvarivanja budžeta opštine. U ovom pogledu, od velike bitnosti je i objavljivanje barem na električnoj stranici opštine, svih dokumenata koji se tiču faze planiranja opštinskog budžeta. Sem toga, od vitalnog značaja za transparentno budžetiranje je i objavljivanje i periodičnih izveštaja o ostvarivanju opštinskog budžeta.

Članovi Skupštine opštine imaju bitnu ulogu u procesu transparentnog budžetiranja. Ova uloga proizlazi iz činjenice da oni mogu i trebaju da vrše nadzor objavljivanja dotičnih dokumenata na elektronskoj stranici opštine, i istovremeno da vrše njihov javni i politički pritisak za te svrhe.

Principi dobrog budžetiranja koje treba svaka opština da ima na umu su:

- Poštovanje zakonskog okvira,
- Kapitalne investicije prema zahtevima građana,
- Transparentnost,
- Učešće građana u planiranju,
- Odgovornost
- Uspešno sprovođenje budžeta,
- Redovna revizija,
- Procena učinka,
- Održivost.

Transparentnost u procesu izrade budžeta kao i u procesu ostvarivanja opštinskog budžeta ima veliki uticaj na poverenje građana prema opštini. Transparentnost u procesu planiranja budžeta će uticati, bilo to i na indirektan način u uključivanju građana u procesu donošenja odluka u opštini. Kroz ovaj proces oni mogu najmanje da imaju mogućnost da predstave svoje preporuke i zahteve. Ovo će direktno povećati kvalitet budžeta opštine kao i njen uticaj u rešavanju briga i zahteva građana.

Transparentnost u procesu ostvarivanja opštinskog budžeta sa druge strane služi kao sredstvo za informisanje građana o finansijskim izvorima opštine i o kategorijama kao i iznosima potrošenim od strane opštine. Ove informacije čine građana deo procesa koji se razvijaju u opštini i koje su u funkciji povećanja odgovornosti opštinskog rukovodstva prema građanima.

5. Nabavka

5.1 Regulativne Institucije

Institucije koje regulišu javne nabavke u Republici Kosovo su:

Regulativna Komisija za Javne Nabavke (RKJN) je nezavisna regulatorna agencija osnovana u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (br. 04 / L-042). Predsednika i članove RKJN-a predlaže Vlada i imenuje Skupština na mandat od pet godina. RKJN je odgovorna za razvoj, rad i nadzor sistema javnih nabavki na Kosovo.

Centralna Agencija Nabavke (CAN) je autoritet uspostavljen u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. CAN-om rukovodi direktor sa mandatom od tri godine. CAN može biti određena od strane ministra finansija kao ugovorni organ za obavljanje određene nabavke zbog profesionalne ekspertize, isplativosti ili efikasnosti. Po predlogu ministra finansija, Vlada utvrđuje listu robe koja imaju zajedničku korist, čija se nabavka dodeljuje CAN-u. Opština može imenovati CAN-a za obavljanje aktivnosti javne nabavke u svoje ime ili može zahtevati od CAN-a da pomogne u izvršavanju aktivnosti javne nabavke.

Telo za Razmatranje Nabavki (TRN) je samostalni organ za upravno razmatranje koji se sastoji od pet članova koji se imenuju za mandat od pet godina. Predsednik i članovi TRN-a se predlažu od strane Vlade i imenuju od strane Skupština na osnovu preporuke uzete od strane nezavisnog izbornog tela koji je osnovan od strane Skupštine. TRN je odgovoran za sprovođenje postupka za razmatranje nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

5.2 Proces nabavke

Prema Zakonu o javnim nabavkama, sve javne nabavke treba da se sprovede prema sledećim principima:

- **Ekonomičnost i efikasnost** - opština je dužna da se osigura da se javna sredstva i javni resursi koriste na najefikasniji način, imajući u vidu svrhu i predmet javne nabavke.
- **Jednako tretiranje/ne-diskriminacija** – opština treba da tretira sve ekonomske operatore na jednak i ne-diskriminirajući način i da deluje na transparentan način.

Pre nego što se počne za vršenjem bilo koje aktivnosti nabavke, Glavni Administrativni Službenik (GAS) treba da obezbedi da se izvrši formalna procena potreba i da li procena potreba opravdava obavljanje aktivnosti nabavke, Glavni finansijski službenik (GFS) treba da obezbedi da ima finansijska sredstva na raspolaganju za dotične nabavke, u dovoljnim iznosima za ispunjavanje zaduženja koja mogu da proizlaze kao rezultat dotične nabavke tokom trenutne godine. Za svaku aktivnost opštinske nabavke, GAS treba da odredi jednu osobu koja će služiti kao Službenik za Ovlašćenje za aktivnosti nabavke.

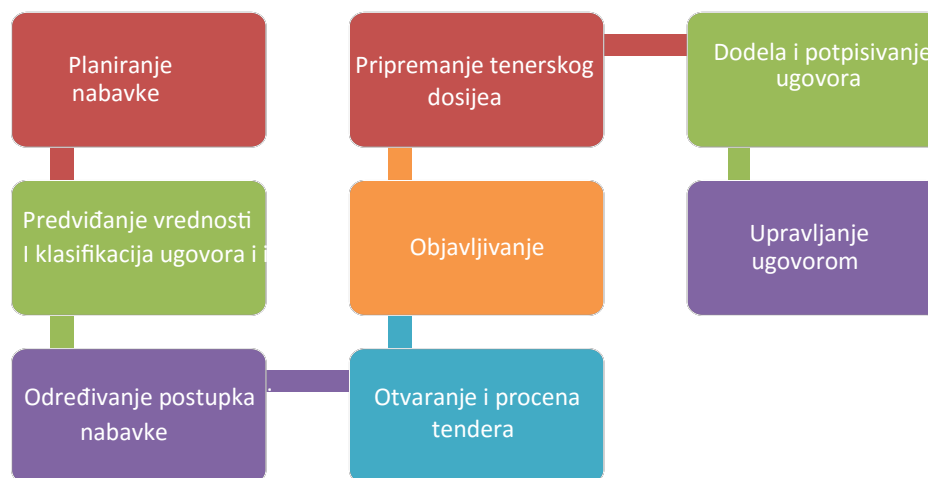
Proces javne nabavke se sastoji od 8 glavnih koraka:

Planiranje nabavke - Ne manje od šezdeset dana pre početka svake fiskalne godine, opština će pripremiti i dostaviti CAN-u preliminarni plan nabavke koji uključuje sve zalihe, usluge i radove koje opština ima nameru da nabavi tokom fiskalne godine. Ovo planiranje omogućava određivanje opšte vrednosti nabavke izračunate prema klasifikaciji proizvoda i usluga koje opština namerava da nabavi u tekućoj fiskalnoj godini; kao i u slučaju ugovora o radu, osnovne karakteristike svakog ugovora o radu, opština ima nameru da daje u toku fiskalne godine. U roku od 15 dana nakon objavljivanja o usvajanju budžeta za fiskalnu godinu, opština će pripremiti i dostaviti CAN-u konačni plan nabavke.

Predviđanje vrednosti i klasifikacija ugovora je drugi korak u procesu nabavke. Procenjena vrednost ugovora o javnoj nabavci treba da se proceni pre pokretanja postupka nabavke. Takvi proračuni moraju biti realistični i razumni za predviđeni ugovor u pogledu efikasnosti, isplativosti i transparentnog i pravednog korišćenje javnih sredstava i resursa.

Određivanje procedure nabavke je treći korak u procesu nabavke. Kao glavni kriterijum za određivanje postupka javne nabavke se koristi predviđena vrednost zahteva. Pored toga, okolnosti u vezi sa zahtevom mogu se koristiti kao dodatni kriterijumi za određivanje postupka javne nabavke. Vrste postupaka nabavke su predstavljene u delu 6.3.

Priprema tenderskog dosijea predstavlja četvrti korak u procesu nabavke. Za svaki predviđeni ugovor ili konkurs projektovanja treba da se stvori tenderski dosije, osim ako je ugovor minimalne vrednosti. Tenderski dosije i dosije konkursa projektovanja pripremaju se uz korišćenje relevantnog standardnog formulara odobrenog od strane RKJN-a. Struktura tenderskog dosijea se sastoji od tri glavna dela: informacije o ponuđaču, nacrt ugovora; i formular tendera.



Slika 11: Proces nabavke na Kosovu

Objavljanje je peti korak u procesu nabavke i predstavlja jedan od ključnih mehanizama za obezbeđivanje transparentnosti. Postoje 5 vrsta obaveštenja: prethodno obaveštenje, obaveštenje o ugovoru, obaveštenje o davanju ugovora, obaveštenje o poništenju i obaveštenje za poništenje davanja ugovora.

Otvoravanje i procenjivanje tendera predstavlja šesti korak u procesu nabavke. Dostavljene ponude se jedino mogu javno otvoriti. Opština mora navesti u ugovoru obaveštenja i tenderske dokumentacije mesto i vreme otvaranja ponuda. Otvaranje ponuda obavlja se od strane relevantnog službenika za nabavke, koji će pročitati naziv i mesto ponuđača i ukupnu cenu ponude. Opština treba da uspostavi komisiju za procenu ponuda.

Dodela Ugovora vrši se ekonomskom operateru koji je predao odgovarajuću ponudu sa najnižom cenom ili ekonomski najpovoljniju ponudu na osnovu kriterijuma i težine koja je navedena u tenderu.

Praćenje ugovora, prema Zakonu o javnim nabavkama se vrši od strane RKJN-a. Upravljanje ugovorom počinje kada se potpiše ugovor i nastavlja sve do isteka garancija. RKJN prati da li se ugovor sprovodi u saglasnosti sa uslovima ugovora.

5.3 Postupci za podnošenje žalbi

Ekonomski operater ili ponuđač koji je oštećen odlukom ugovornog autoriteta (opština), ima pravo na žalbu. Žalbe o postupcima nabavke moraju biti podnesene pri TRN-u u roku od deset dana od dana prijema obaveštenja o najavi dodele relevantnog ugovora ili obaveštenja rezultata konkursa. Ako TRN zaključi da je žalba uložena na vreme i potpuna, tadašnji predsednik TRN-a sa predlogom šefa Sekretarijata, ovlašćuje eksperta za razmatranje iz Jedinice za Razmatranje Žalbi i uspostavlja panel za razmatranje procesa aktivnosti nabavke kao i valjanosti sadržanih navoda/tvrdnji u žalbi. Stručnjak za razmatranje nakon pregleda svih dokumenata javne nabavke u pitanju, treba obezbediti pisanu procenu aktivnosti nabavke. U roku od 4 dana nakon odluke TRN-a, opština mora poslati stručnjaku za razmatranje, panelu za razmatranje i podnosiocu žalbe svoju odluku o pitanjima koja su pokrenuta u žalbi. Najkasnije petnaest dana nakon isteka roka propisanog zakonom, TRN će donijeti konačnu odluku u pisanoj formi, zajedno sa pisanom izjavom o činjeničnim i zakonskim razlozima na kojima se donela takva odluka i bilo koje odluke potrebne za sprovođenje te odluke.

5.4 Vrste postupka nabavki

Otvoreni postupci treba da se koriste od strane opštine tokom ostvarivanja aktivnosti usmerenih na dostavljanje javnog ugovora osim ako putem zakonskih odredbi se ovlašćuje korišćenje drugih postupaka nabavke. Otvoreni postupak se odlikuje činjenicom da svako, bez obzira na kvalifikacije i kapacitete, može dati ponudu za ugovor.

Ograničeni postupci su postupci javne nabavke u kojem svaki ekonomski operater može zahtevati da učestvuje i pri čemu samo oni ekonomski operateri po pozivu ugovornog autoriteta mogu dostaviti ponudu.

Pregovarački postupci nakon objavljivanja obaveštenja o ugovoru za sprovođenje aktivnosti javne nabavke može se koristiti od strane opštine u izuzetnim slučajevima, ako zbog prirode pojedinih bankarskih osiguranja/garancija i investicija, uprave, konsultacija ili drugih intelektualnih usluga za pripremu specifikacija ugovora kako bi se omogućila dodela ugovora odabirom najbolje ponude u skladu sa pravilima kojima se regulišu otvoreni ili ograničeni postupci, ili ako priroda usluga ili rizici koji prate nju ne dozvoljavaju prethodno određivanje opšte cene.

Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja obaveštenja o ugovoru oni se mogu koristiti od strane opštine za obavljanje delatnosti javne nabavke koji imaju za cilj dodelu bilo kojeg javnog ugovora, ako: zbog objektivnih i obaveznih tehničkih ili umetničkih razloga, ugovor se treba dati posebnom ekonomskom operateru; radi zaštite prava intelektualne ili industrijske svojine ili isključivih prava, ugovor se može dodeliti jedino određenom ekonomskom operateru; postoje ekstremni hitni slučajevi uzrokovani događajima koji su objektivno proverljivi koji nisu bili predviđeni od strane opštine.

Postupci kvotiranja cena mogu se koristiti za vršenje aktivnosti javne nabavke koja ima za cilj dodelu jednog ugovora rada, snabdevanja ili usluga sa minimalnom ili malom vrednošću, ako ugovori za rad obuhvataju samo prepravke ili održavanje, ili u slučajevima robe ili usluga, dotična roba ili usluge trenutno su na raspolaganju opštine, dotična roba ili usluge nemaju potrebu da se proizvedu ili preprave pogotovo na način da se ispune zahtevi opštine ili u slučajevima ako postoji samo jedno tržište za takvu robu i usluge.

Postupak za ugovore minimalne vrednosti oni se mogu koristiti za bilo koji javni ugovor čija je procenjena vrednost manja od 1.000 evra. Sa davanjem narudžbe za kupovinu u vezi sa nabavkom minimalne vrednosti, opština mora osigurati efikasnu konkurenciju, transparentnost i visoku efikasnost u korišćenju javnih sredstava.

5.5 Plan novčanog toka

Plan novčanog toka sadrži informacije za planirano vreme obezbeđenja fondova i troškova. Trezor odobrava alokaciju fondova samo na osnovu plana potrošnje i obaveza. U roku od trideset dana nakon usvajanja Zakona o Budžetu Republike Kosovo, opština treba da pripremi i predaje Trezoru plan novčanog toka, raspodeljen tokom cele fiskalne godine, prema pod-programima i ekonomskim kategorijama potrošnje. Plan novčanog toka za ekonomske kapitalne kategorije potrošnje treba da se prikaže od strane opštine na detaljan način za svaki kapitalni projekat. Pripremanje novčanog toka za ekonomske kategorije plata i dnevnice treba bazirati na planiranu dinamiku zaposlenja za svaki mesec, poštujući usvojeni broj radnika i budžetske podele za svaki pod-program prema Zakonu za budžet Republike Kosovo. Planiranje novčanog toka za ekonomske kategorije: robe i usluge, opštinske troškove, subvencije i transfere i kapitalne troškove treba da se uradi prema dotičnom planiranju za obaveze i potrošnju fondova.

Polazeći od mnogih problema u vezi sa procesom nabavke u celini kao i kapitalnih investicija posebno, koje su stalno pomenute i od strane Kancelarije Generalnog Revizora, imajući na umu da jedan veliki postotak opštinskog budžeta se troši na kapitalne investicije (za 2014. godinu, prema Zakonu o budžetu Republike Kosovo) 33% opštinskog budžeta je dodeljen za kapitalne investicije.

U nastavku su dati neki saveti oko toga šta treba da rade članovi Skupštine opštine radi poboljšanja kvaliteta procesa nabavke u celini:

- Da se obezbedi da Odbor za Politiku i Finansije razmotri godišnji plan nabavke, u skladu sa zahtevima Zakona za lokalnu samoupravu;
- Da se obezbedi da se budžet, posebno deo kapitalnih investicija, izvrši prema planu imajući na umu da nisko izvršenje budžeta rezultira na finansiranje ili opterećenja budžeta za narednu godinu sa projektima aktualne godine, kao i opterećenje jednog perioda sa velikim radnim obimom povećava rizik propusta tokom aktivnosti nabavke i izvršenju plaćanja;
- Da se obezbedi da su postupci nabavke u opštini u skladu sa zakonskim zahtevima za javnu nabavku kao i drugim relevantnim podzakonskim aktima;
- Da se obezbedi da se postavljene kriterijumi od opština u dosijeima tendera poštuju;
- Da zahtevaju ažurirane izveštaje o statusu kapitalnih investicija kako bi se identifikovala odlaganja u ostvarivanju projekata prema predviđenim rokovima po ugovoru, i u takvim slučajevima, da se preduzmu potrebne mere;
- Da se obezbedi da isplate prema ekonomskim operatorima redovno izvrše.

6. Praćenje i nadzor opštinskog budžeta

Praćenje i nadzor opštinskog budžeta ostvaruje se putem tri glavna stuba. Prvi i najvažniji stub je Skupština opštine koja predstavlja najviši organ lokalne samouprave i istovremeno organ nadzora koji je zakonski ovlašćen za obezbeđenje pružanja usluga izvršne vlasti opštine. Drugi stub nadzora je unutrašnja revizija, odgovorna za pregled troškova i smanjenje mogućnosti za obmanjivanje ili zloupotrebu fondova. Na kraju, treći stub nadzora je spoljna revizija koja se ostvaruje od strane

Zakon br. 04/L-042 o Javnim nabavkama u Republici Kosovo kao i Zakon br. 04/L-237 o izmenama i dopunama Zakona o javnoj nabavci se mogu naći na veb stranici Skupštine Kosova <http://www.kuvendikosoves.org> kao i na veb stranici RKJN-a: <https://krpp.rks-gov.net/>

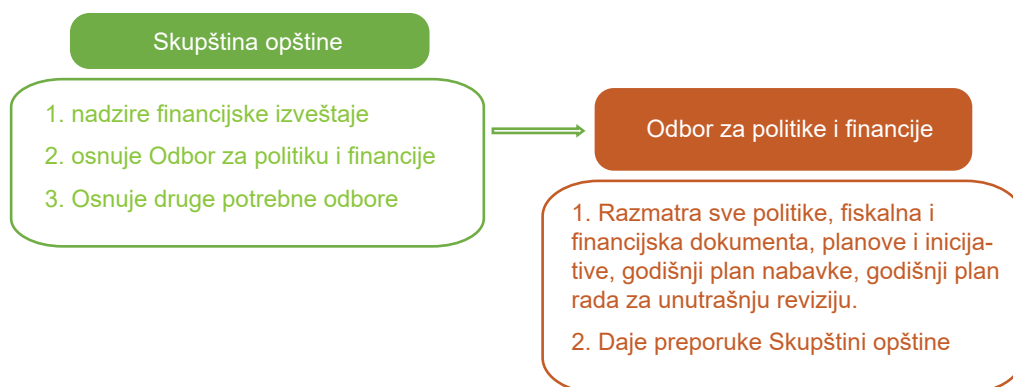
Uredba br. 03/2014 za alokaciju fondova može se naći na veb stranici Ministarstva Finansija: <https://mf.rks-gov.net/sq-al/>

Administrativna uputstva za javnu nabavku se mogu naći na veb stranici RKNJ-a: <https://krpp.rks-gov.net/>

Kancelarije Generalnog Revizora. Deo u nastavku predstavlja ulogu Skupštine opštine u praćenju i nadzoru opštinskog budžeta, dok sekcija 9 predstavlja ulogu unutrašnje i spoljne revizije u praćenju i nadzoru opštinskog budžeta.

6.1 Uloga Skupštine opštine u nadzoru budžeta

Skupština opštine je zakonski ovlašćena da koristi razne mehanizme za vršenje svoje uloge u praćenju i nadzoru opštinskog budžeta. Jedna od glavnih mehanizma je finansijsko izveštavanje koje se vrši od strane gradonačelnika opštine. Osim toga, Skupština opštine može da koristi i druge mehanizme koji su prikazani u dole navedenoj figuri br. 12.



Slika 12: Uloga Skupštine opštine u praćenju i nadgledanju opštinskog budžeta

Finansijsko izveštavanje, kao jedan od glavnih mehanizma praćenja i nadzora opštinskog budžeta, ima za cilj objektivno informisanje u vezi sa kretanjima i relevantnim pokazateljima oko ispunjavanja plana prikupljanja sredstava prema izvorima, ispunjavanja planiranih obaveza prema plan-programima, dinamiku utrošenih sredstava prema prirodi troškova i utvrđenih budžetskih kategorija, novčanog toka kao i drugim pokazateljima koji su uticali na opšte rezultate za period za koji se izveštava. Finansijski izveštaji se pripremaju u skladu sa MSKJS (Međunarodnim Standardima Knjigovodstva za Javni Sektor) osnovani na gotovini, što znači da se transakcije i dešavanja se priznaju samo kada opština prima ili plaća u gotovini. Opština izveštava sve transakcije prema Jedinostvenom Računu Trezora, pošto ona ne operiše sa bankovnim računom. Vlada Republike Kosovo vodi i upravlja troškovima i prihodima svih Budžetskih Organizacija putem Jedinostvenog Računa Trezora. Nakon usvajanja isplata opštine, trezor vrši prenošenje isplate korisnicima u ime opštine.

Na osnovu zahteva za privremeno i godišnje izveštavanje na osnovu odredbi članova 45.4, 46.1 i 46.2 Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, gradonačelnik opštine treba da

preda Skupštini opštine sledeće tromesečne izveštaje:

Izveštaj o prihodima i troškovima	Razmatranje faktičkih prihoda i troškova
	Diskusija o poštovanju granica deficita, uključujući razloge devijacije i financiranje deficita, ako ima takvih, ili razloga suficita budžeta i investicije tih suficita, ako ima takvih.
	Faktički prihodi opštine identifikovani po vrsti, upoređene sa dotičnim predviđanjima koje su uključene u budžet.
	Faktički troškovi u vezi sa svakom kategorijom troškova u poređenju sa budžetskom podelom za tu kategoriju i faktički trošak za tu kategoriju u toku prethodne godine.
	Primljeni definisani faktični prihodi, identifikovani prema vrsti, kao i faktički troškovi, prema klasifikaciji, od budžetskih podela za namenjene prihode.
	Faktički broj stalnih i privremenih radnika opštine u poređenju sa ovlašćenim brojevima u budžetu.
	Faktične isplate kamate ili iznosa u prirodi kamate na osnovu duga kao i plaćanje kapitalnog iznosa duga.
	Detalji troškova iz budžetske podele za vanredne troškove.
	Detalji o troškovima iz budžetskih podela
Podaci o investicijama i obavezama	Detalji o investicijama javnih sredstava koja su vraćena tokom fiskalne godine.
	Detalji o nekoj obavezi opisanoj u članovima 50 ili 51 Zakona o upravljanju javnim finansijama i obavezama
	Potpun obračun sredstava, koja se ostvaruje od strane budžetskih organizacija na kraju fiskalne godine.
	Procena svih nepredviđenih, uključujući i procenu rizika ovih nepredvidljivih obaveza.
	Svi odloženi troškovi.
	Plan za diskusiju fiskalnih usklađivanja za nadoknadu preteranog deficita ili za ponovno postavljanje granice deficita nakon povećanja te granice.
Podaci o kapitalnim investicijama	Sažetak stanja svih projekata kapitalne investicije.
Izveštaj o nalazima revizora	Izveštaj o preduzetim akcijama i predložene akcije vezano za nalaze i preporuke Generalnog revizora u godišnjem izveštaju revizije finansijskih izveštaja.

Slika 13: Sadržaj tromesečnih finansijskih izveštaja

Tokom razmatranja finansijskih izveštaja, članovi Skupštine opštine treba posebno da posvete pažnju identifikaciji nedoslednosti između planiranja i ostvarenja budžeta (nedoslednosti podrazumevaju prevazilaženje budžeta ili ne ostvarivanje dinamičnog plana).

Izveštaj o prijemima i isplatama obuhvata ukupno prihode i rashode u gotovini podeljene prema ekonomskim kategorijama. U skladu sa MSKJS-om u slučajevima kada subjekat izveštavanja ne kontroliše gotovinu, ovaj izveštaj predstavlja izvor fondova i način potrošnje fondova. Iznos koji se

pojavljuje kao izvor fondova je aktualni iznos troškova izvršenih preko Jedinog Računa Trezora i predstavlja izvor potrošenog fonda. Za svaku izveštenu stavku u izveštaju o prihodima i troškovima daju se i detaljna objašnjenja. Ova objašnjenja se mogu naći referisanjem brojeva pored svake ekonomske kategorije u izveštaju.

Izveštaj o izvršenju budžeta prikazuje informacije o početnom budžetu prema Zakonu o Budžetu, finalnom budžetu prema Informativnom Sistemu za Upravljanje Finansijama Kosova (ISUFK), o ostvarivanju budžeta, kao i o upoređenju finalnog budžeta sa realizacijom. Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima i Zakon o budžetskoj raspodeli dozvoljavaju usklađivanje budžeta tokom godine. Usklađivanja koja se odobravaju uključuju sopstvene prihode prenošene od prošlih godina, transfere ovlašćene između programa i izmenama u usvojenom budžetu i pregleda sredinom godine. U nastavku je naveden jedan primer izveštaja izvršenja budžeta.

Prikaz obaveza (opštinski neisplaćeni računi) traži se po Zakonu za upravljanje javnim finansijama i odgovornostima. Opština treba da izveštava sve obaveze koje ima na kraju izveštajnog perioda, uključujući sve neplaćene račune i nepredvidljive obaveze. Opštini nije dozvoljeno da preuzme obaveze u toku aktualne fiskalne godine u iznosu koji prelazi dodeljene fondove. Loše planiranje budžeta i višak budžeta mogu da rezultiraju na neizvršenju ciljeva organizacije i u nemogućnosti finansiranja obaveza aktualne godine. Takođe, prelazak roka od 30 kalendarskih dana u isplatama ne slaže se sa zahtevima Zakona za upravljanje javnim finansijama i odgovornosti. Skupština opštine na svojim sednicama treba da traži detaljne izveštaje neplaćenih računa i da identifikuje račune koji su prešli rok od 30 dana plaćanja, da traži objašnjenje od gradonačelnika opštine i da preduzme druge potrebne korake za obezbeđenje isplate računa.

Prikazivanje opštinske imovine je zahtev Zakona za upravljanje javnim finansijama i odgovornostima. Opština treba da prikaže svu imovinu koju ima u vlasništvu na kraju izveštajnog perioda. Izveštaji o imovini koji treba da se prikažu od opštine su:

- Izveštaj ne-finansijske kapitalne imovine, ne-kapitalne imovine i zalihi;
- Izjava potraživanja; i
- pregled neopravdanih avansa.

Imajući u vidu da većina opština na Kosovo imaju problema sa tačnošću liste imovine, pitanje koje je stalno pokrenuto i u izveštajima spoljne revizije je da Skupština opštine treba da posveti posebnu pažnju izveštaju imovine. Ona treba da traži od izvršne vlasti da pruži ažurne liste opštinske imovine i da traži od opštine da obuhvati dodatne izvore za registraciju, kontrolu i procenu opštinske imovine i da se obezbedi da se stalno vrši registracija i predstavljanje imovine u finansijskim izveštajima. Sa druge strane, opština treba da vodi registre prikupljenih prihoda i iznose neprikupljenih računa. Potraživanja treba da se prikažu u finansijskim

izveštajima u dotičnoj tabeli prema vrsti prihoda. Takođe, one se moraju svakodnevno ažurirati i revidirati podatke o uplatama trećih lica, iznose potraživanja i nepredvidljivih obaveza kako bi se osigurala tačnost i potpunost njihovog prikazivanja u finansijskim izveštajima.

Bilans sopstvenih neutrošenih prihoda budžetske organizacije treba se izveštavati od strane opštine prema Zakonu o upravljanju javnih finansija i odgovornosti. Opština treba da izveštava iznos sopst-

venih prihoda prenetih iz prethodne godine, prikupljene u toku fiskalne godine koji su bili na raspolaganju za potrošnju u toku perioda izveštavanja. neutrošeni bilans treba da se prikazuje na tabeli. Otkrivanje budžetskih promena u toku fiskalne godine je Zakonski zahtev za upravljanje javnim finansijama i odgovornosti. Usvojeni budžet početkom godine za budžetsku organizaciju može pretrpeti izmene u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Ove izmene treba da se prikazuju u finansijskom izveštaju u obliku analize izmene preko početnog budžeta i završnog prema ekonomskim kategorijama.

Izveštaj o broju radnika unutar opštine treba da se izveštava od strane opštine, kao i promene ovog broja u toku fiskalne godine. Broj radnika treba da se izveštava prema opštinskim programima. Izveštaj preduzetih radnji za sprovođenje preporuka prethodne revizije označava zadnji deo koji se treba otkriti u finansijskom izveštaju prema zahtevima Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.

Izveštaj o preduzetim radnjama za sprovođenje preporuka prethodne revizije sadrži zadnji deo koji treba da se prikaže u finansijskom izveštaju prema zahtevu Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.

Imajući u vidu važnu ulogu Skupštine opštine na praćenju i nadgledanju budžeta opštine, članovi Skupštine opštine mogu da:

- Zahtevaju redovno ažuriranje vezano o procesu pripremanja i izvršenja budžeta opštine kao i budžeta raznih projekata kapitalnih investicija;
- Zahtevaju detaljne finansijske izveštaje naspram opštih finansijskih izveštaja koji ne sadrže potrebne informacije za pravilnu procenu;
- Obezbeđuju da finansijske izjave za okvirne ugovore za robe i usluge kao i za kapitalne investicije budu detaljne i da uključe planirani budžet za svaki projekat, iznos sa kojim je ugovoren projekat, kao i iznos sa kojim je završen projekat. Radi obezbeđenja transparentnosti na praćenju opštinskog budžeta, vrednost završenih radova od strane

Relevantni zakoni se mogu naći na veb stranici Skupštine Republike Kosovo <http://www.ku-vendikosoves.org>

Uredba br. 03/2013 o godišnjim finansijskim izveštajima budžetskih organizacija se mogu naći na veb stranici Ministarstva Finansija <https://mf.rks-gov.net>

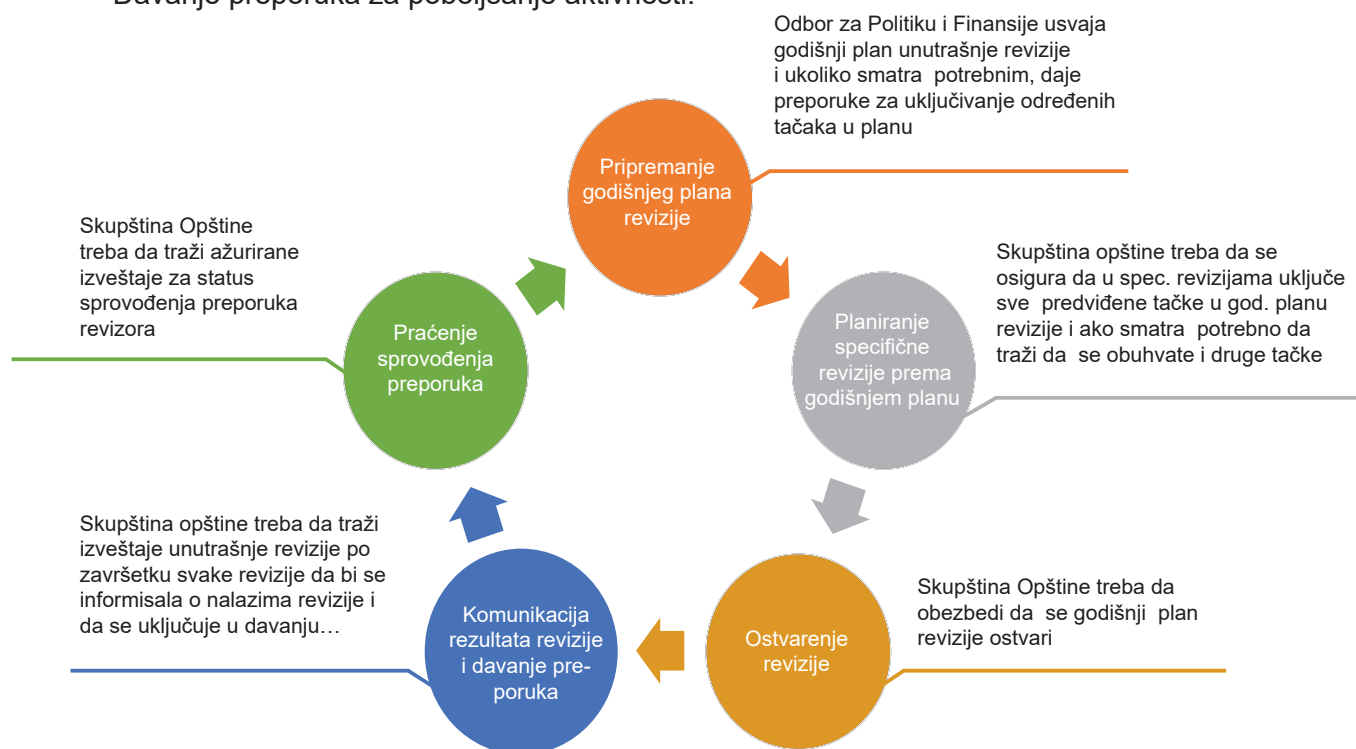
7. Revizija

7.1 Unutrašnja revizija

Uloga unutrašnje revizije je da na nezavisan način garantuje da upravljanje rizika, upravljanje i unutrašnje kontrole jedne organizacije operišu na efektivan način. Na osnovu Zakona br. 02/L-74 o unutrašnjoj reviziji, svaka budžetska organizacija treba da osnuje jedinicu unutrašnje revizije, i da obezbedi da delatnosti, podaci i njeni sistemi upravljanja i kontrole podležu bar jednom godišnje jednoj sveobuhvatnoj unutrašnjoj reviziji. Cilj ovih revizija je utvrđivanje nivoa sprovođenja zakona, ured-

bi i drugih relevantnih pod zakonskih akata. Unutrašnja revizija pomaže subjektima javnog sektora uz:

- Procenu saglasnosti sa zakonima, uredbama, unutrašnjim pravilima i ugovorima, da bi bili odgovorni pred javnošću;
- Identifikaciju, procenu i upravljanje rizicima;
- Procenu pouzdanosti i sveobuhvatnosti finansijskih informacija i drugih informacija;
- Procenu efikasnosti, delotvornosti i ekonomičnosti operacija;
- Smanjenje mogućnosti za prevaru, i zloupotrebu fondova; i,
- Davanje preporuka za poboljšanje aktivnosti.



Slika 14: Ciklus unutrašnje revizije i uloga Skupštine opštine

Svi revizori treba da rade svoj posao prema sledećim principima:

Zakornost - Revizija treba da bude potpuno u skladu sa zakonom, pravilima, standardima i primenljivim praksama;

Integritet - Revizija treba da se uradi na profesionalan način i prema svim primenljivim zakonskim uslovima. Revizori treba da izbegnu sukob interesa i ne treba da dozvole da lična pitanja bilo koje vrste utiču na revizije koje oni vrše;

Nepriistrasnost i objektivnost - Revizije treba da se izvrše na visokom profesionalnom nivoom. Oni treba da donose zaključke na osnovu testiranja i balansiranih procena ne dozvolivši da se njihov rad utiče na bilo koji način njihovim ličnim interesima ili interesima nekog drugog lica;

Profesionalna tajna/Poverljivost - Revizori treba da poštuju vrednost i vlasništvo informacija koje

dobijaju i ne treba da otkriju informacije pred bilo kojim licem, osim ako se na specifičan način to zahteva zakonom;

Nadležnost - Svaki revizor treba da poseduje i koristi znanje, sposobnost i potrebno iskustvo za profesionalno sprovođenje revizije;

Nezavisnost - Revizori su nezavisni od aktivnosti koje se revidiraju i odgovorna lica direktno ili indirektno uključena u takvim aktivnostima.

7.2 Spoljna revizija

7.2.1 Kancelarija generalnog revizora

Treći stepen nadgledanja opštinskog budžeta se realizuje od Kancelarije generalnog revizora. Kancelarija generalnog revizora se sastoji od Generalnog revizora i osoblja kancelarije revizije. Generalni revizor se imenuje od Skupštine Republike Kosovo sa mandatom od pet godina. On treba da poseduje kvalifikacije i osobine koje su neophodno za vršenje njegove dužnosti (da ima visok nivo morala, da bude nepristrasan i častan). Generalni revizor ima punu slobodu delovanja na vršenju funkcija i njegovih-njenih nadležnosti. Dok unutrašnji revizor vrši reviziju unutar opštine i odgovoran je prema vladi, Generalni revizor ima mandat da vrši reviziju u svim budžetskim organizacijama i drugim subjektima na Kosovo koje su više od 50% u javnom vlasništvu ili dobijaju finansijska sredstva iz Konsolidovanog Budžeta Kosova, obezbeđuju dividende ili druge ne-poreske prihode. Generalni Revizor je odgovoran prema Skupštini Republike Kosovo. Najkasnije do 31. avgusta, Generalni revizor izveštava Skupštini Republike Kosovo o učinku revizije za svaku reviziju u entitet. Izveštaji revizije se daju na raspolaganju javnosti. Generalni revizor ima pravo da angažuje lica, subjekte ili međunarodne organizacije radi pomoći u vršenju revizije. On može potpuno da delegira reviziju subjekata, pod uslovom da lice, organizacija ili subjekat kome se prenosi ova funkcija bude u skladu sa svim zakonskim uputstvima Generalnog revizora.

7.2.2 Definisane spoljne revizije

Spoljna revizija je nezavisan kontrolor finansijskih izveštaja jednog subjekta čiji je cilj davanje jednog mišljenja u vezi sa tim da li finansijski izveštaji prikazuju tačan i pravilan pogled finansijskog aspekta operacija za period izveštavanja, i da li su ista u skladu sa izveštajnim standardima računovodstva usklađenim finansijskim standardima.

Oblici mišljenja o finansijskim pregledima prema definicijama ISSAI 200² su sledeća:

- **Kvalifikovano mišljenje**

Kad se revizor ne slaže ili je nesiguran ako jedan ili više posebnih stavki finansijskog izveštaja su slobodna od anomalija;

- **Suprotno mišljenje**

Kad je uticaj jedne greške mnogo materijalan i proširen u finansijskim izveštajima, toliko da se ne može vršiti kvalifikacija izveštaja;

- **Odricanje mišljenja**

Kad revizor nije u stanju da stvori jedno mišljenje o finansijskim izveštajima uzetih u celini, zbog jedne nesigurnosti ili namernog ograničenja, ključnog i sveobuhvatnog;

- **Nekvalifikovano mišljenje**

Nekvalifikovano mišljenje se izdaje kada je revizor zadovoljan svim materijalnim aspektima kao što sledi:

- Nema materijalne anomalije;
- Izveštaji su u skladu sa zahtevima statuta i relevantnim uredbama;
- Da finansijski izveštaji sadrže odgovarajuća otkrića informacija za sva materijalna pitanja;

- **Naglasak predmeta**

Privlačenje pažnje čitaoca za jedno otkriveno pitanje u finansijskim izveštajima. Naglašavanje jednog stava pitanja ne utiče na mišljenje revizora.

Za davanje određenog mišljenja o finansijskim izveštajima, revizori treba da:

- Procene rizik;
- Da izvrše planiranje procedura revizije;
- Da izvrše procedure revizije;
- Procenjuju rezultate;
- Izraze mišljenje.

Osim izveštaja revizije gde se izražava mišljenje revizora o finansijskim izveštajima, spoljni revizori treba da, u skladu sa izveštajnim standardima, pripremaju finalno pismo uprave za entitet koji je kontrolisan. Pismo uprave je jedan izveštaj koji obuhvata sve zaključke do kojeg su stigli spoljni revizori u vezi sa aktivnostima ili finansijskim stanjem entiteta revizije, informacije u vezi sa učinkom finansijskog izveštaja kao i specifična izjava o sistemu unutrašnje kontrole. Štaviše, pismo uprave sadrži specifične nalaze koji su rezultirali iz revizije, uticaj stečenog stanja u aktivnostima opštine, rizik koji proizlazi iz istih, preporuke za njihovo tretiranje kao i komentari uprave o dotičnim nalazima. Posle završetka revizije i dobijanja izveštaja kao i pisma uprave, opština treba da preduzme mere za tretiranje preporuka spoljnog revizora. Ona treba da napravi akcioni plan za svaki nalaz revizora. Akcioni Plan treba da sadrži izabrane strategije radi tretiranja preporuka i nalaza, vremenski okvir za sprovođenje i pokazatelje koji će se koristiti radi identifikacije uspešnog sprovođenja.

² ISSAI ili međunarodni standardi su od vrhovnih institucija revizije izdaje se od strane Međunarodne Organizacije Vrhovnih Institucija Revizije (INTOSAI).

Tretiranje preporuka, bilo onih od Kancelarije Generalnog revizora ili od angažovanja nezavisnih revizora, još je na niskom nivou u svim opštinama Kosova. Od jednog velikog broja konstatovanih zaključaka u 38 opština Kosova, samo približno 1/3 njih je potpuno rešeno i manje od 1/3 je delimično rešeno.

Imajući u vidu važnost spoljne revizije kao i nalaza spoljnih revizora, niže su dati neki saveti, šta mogu da urade članovi Skupštine opštine radi povećanja efikasnosti spoljne revizije u opštinama:

- U toku procesa revizije, ako su članovi Skupštine opštine upoznati sa nekim problemom ili pitanjem koje može biti u interesu rada spoljnih revizora, da traže sastanke sa revizorima i da pokrenu ova pitanja pred njima;
- Članovi Skupštine opštine treba da se osiguraju da za svaki nalaz od spoljnih revizora da ima jedan akcioni plan koji u sebi sadrži određenu strategiju, odgovorno lice i vremenski rok za rešavanje nalaza;
- Da se obezbedi da akcioni planovi se sprovode unutar postavljenih vremenskih rokova.

Izveštaji spoljnog revizora se mogu naći:

- U kancelariji Gradonačelnika opštine;
- U kancelariji Jedinice revizije u opštini;
- Kod Odbora revizije;

Posle objavljivanja od Kancelarije generalnog revizora , na veb stranici Kancelarije generalnog revizora <http://www.oag-rks.org/>

Izveštaji Unutrašnjeg revizora se mogu naći:

- U kancelariji jedinice revizije u opštini;
- Kod Odbora revizije;

Zakon Br. 03/L-128 o Unutrašnjoj reviziji se može naći na veb stranici Skupštine Republike Kosovo <http://www.kuvendikosoves.org/>

Zakon 03/L-075 za osnivanje Kancelarije generalnog revizora i Kancelarije revizije Kosova mogu se naći na veb stranici Kancelarije generalnog revizora <http://www.oag-rks.org/>

7.3 Opis rada u grupama

Pitanja	Odgovori
<ul style="list-style-type: none"> Kako može Skupština opštine uticati na povećanju ličnih prihoda? 	<p>Opštinski sopstveni prihodi su prihodi koji direktno utiču na broj projekata kapitalnih investicija koji će se sprovoditi u opštini. Što su veći sopstveni prihodi to su veći kapitalni projekti koji se mogu sprovesti u opštini. U tom smislu, Skupština opštine, kao predstavničko telo građana, može imati ulogu i veliki uticaj na povećanje sopstvenih prihoda opštine.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju moguće radnje koje treba poduzeti od strane Skupštine opštine koji će uticati na rast sopstvenih prihoda opštine.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Kako može Skupština opština da nadgleda sakupljanje ličnih prihoda? 	<p>U stopi naplaćivanja sopstvenih prihoda u jednoj opštini veliki uticaj ima i sam proces nadzora i kontrole naplaćivanja ovih prihoda. Bliski nadzor i kontrola procesa naplaćivanja sopstvenih prihoda uticaće na povećanje discipline opštinske uprave uz uticanje na povećani nivo naplaćivanja sopstvenih prihoda opštine.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju načine vršenja nadgledanja i kontrole prema efikasnošću izvršnih organa opštine i naplaćivanja sopstvenih prihoda opštine.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Koje su akcije koje se trebaju preduzeti u cilju povećanja ličnih prihoda? 	<p>Imajući u vidu ulogu i uticaj sopstvenih prihoda u razvoju javnih investicija, opštine mogu, i treba preduzeti konkretne mere u cilju povećanja sopstvenih prihoda. Različite međunarodne i lokalne prakse pružaju dosta modela i akcija koje utiču na povećanje ovih prihoda.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju konkretne akcije, ostvarivanja kojih će omogućiti povećanje sopstvenih opštinskih prihoda.</p>
Dan II	
<ul style="list-style-type: none"> Prioritizujte 5 Projekata kapitalne investicije koje su od interesa Skupštine opštine za tri godine. 	<p>Članovi skupština opština se neprekidno osporavaju od velikog broja zahteva građana za tretiranje problema, briga i njihovih zahteva. Opštine nemaju realnih finansijskih mogućnosti za tretiranje svih ovih preokupacija građana tokom jedne fiskalne godine. Tako, skupštine opština ove zahteve su primenjeni da prioritiziraju i da daju prednosti rešavanju težih slučajeva.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju 5 projekata kapitalnih investicija koje će se tretirati. Opšti iznos na raspolaganju je 600.000 Evra. Zahtevi su: renovacija krova škole 200.000 Evra, izgradnja kanalizacije u jednom selu 100.000 Evra, izgradnja mreže vodovoda u jednom naselju 250.000 Evra, otklanjanje crnih mrlja u jednoj od glavnih ulica 150.000 Evra, izgradnja CPM-a u najvećem selu 300.000 Evra, izgradnja infrastrukture u industrijskoj zoni 350.000 Evra.</p>

<ul style="list-style-type: none"> Planirajte dnevnicu za OPF, Odbor za javne službe i Grupu Žena za tri godine. 	<p>Opština se stalno suočava sa nedostatkom finansijskih sredstava za pokriće troškova potrebnih za njeno normalno funkcionisanje i skupštinskih tela. Mnogi od odbora koji uspostavlja opština ostaju nefunkcionalni u nemogućnosti isplate dnevnica članova tih odbora ili drugih tela Skupštine opštine. U većini slučajeva ovi problemi nastaju kao rezultat ne pravilnog planiranja budžeta Skupštine opštine.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju potrebne troškove za uplatu dnevnica ovim telima Skupštine opštine u jednoj fiskalnoj godini.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Planirajte ispunjenje drugih potreba Skupštine opštine. 	<p>Skupština opštine se jako malo brine o tretiranju njenog nedostatka tokom procesa izrade i usvajanja opštinskog budžeta. Kao posledica, Skupština opštine iz godine u godinu nasleđuje slične probleme koje imaju veliki uticaj u samom kvalitetu i efikasnošću skupštine.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju nedostatke sa kojima se suočava Skupština opština i da planira akcije i troškove potrebne za ispunjavanje potreba Skupštine opštine.</p>

Poglavlje IV

Odbor za javne usluge

1. Odbor za javne usluge

1.1 Zašto treba biti osnovan

Skoro svaka nadležnost opština, u stvari je pružanje usluga za građane. Princip subsidiarnosti, koji je osnovni princip Evropske Karte za Lokanu Samoupravu, zahteva da usluge građana budu pružene od strane nivoa vlasti koji je najbliži građanima. Kako bi se na najuspešniji način rešila pitanja pružanja usluga prema građanima, opštine osnivaju posebne direkcije za javne usluge. Kroz te direkcije opštine uglavnom vrše svoje vlastite nadležnosti iz oblasti javnih usluga kao što su infrastruktura, upravljanje otpadima, zaštita životne sredine, održavanje ulica i mnogo ostalih usluga. Ali ima i slučajeva kada određene javne službe se pružaju i od ostalih direkcija ili slučajeva kada se direkcija podeli na nekoliko direkcija (npr. Direkcija za infrastrukturu).

Učinak direkcije za usluge jedne opštine u velikoj meri određuje i opšti učinak te opštine. Zato, izuzetno je važno da angažovanje direkcije za javne službe kao i ostalih direkcija koje potencijalno mogu pružiti javne službe da budu na odgovarajućem nivou. Pored angažmana, jako je i bitno i praćenje i nadzor rada određenih direkcija. Zakonski okvir za lokalnu samoupravu određuje da se direktori imenuju i razrešavaju od strane gradonačelnika koji na neki način čine direktore opština savetnike gradonačelnika. U ovom kontekstu, praćenje i nadzor koji vrši gradonačelnik nad direktorima, je odlučno za ocenjivanje angažmana i kvaliteta pružanja javnih usluga.

Ipak, i Skupština opština, kao najviši organ opštine, može i treba da ima ulogu u praćenju i nadzoru rada direkcije za javne službe i ostalih direkcija čiji se posao nadovezuje sa pružanjem javnih usluga. Na kraju, jedan od glavnih zadataka i nadležnosti je i nadzor rada izvršnog organa opštine. Zato, što veći angažman Skupštine opštine u nadzoru posla gradonačelnika i opštinskih direkcija, tako je i veća mogućnost postizanja zadovoljavajućih rezultata pogotovo u pružanju javnih usluga.

Napredne parlamentarne prakse ukazuju poteškoće nadzora izvršnog organa od strane cele skupštine bilo to na centralnom ili lokalnom nivou uprave. Zato se rađa potreba osnivanja manjih grupa članova skupštine koje oko sebe skupljaju znanja određenih oblasti i kroz te grupe dalje vrše bliži i kvalitetniji nadzor učinka određenih jedinica u izvršnom organu. Analogno, skupštine opština treba da osnuju konkretne odbore kako bi mogli pažljivo pratiti rad opštinskih direkcija.

Tako, biti u stanju da se blisko nadzire pružanje javnih usluga od strane Direkcije za javne službe, Skupština opštine treba da osnuje Odbor za javne službe. Poželjno u ovom slučaju je da članovi ovog Odbora budu članovi Skupštine opštine koji imaju iskustva i znanja o javnim uslugama. Slično ovim primerom može se učiniti i sa ostalim sektorima opštine kao što su obrazovanje, zdravstvo, urbanizam, itd.

1.2 Funkcionisanje Odbora za javne usluge

Kao i u svakom sličnom organu, i Odbor za javne službe iz redova članova bira svog predsedavajućeg. Zadatak predsedavajućeg Odbora za javne službe je pozivanje sastanaka odbora, predlaganje dnevnog reda za sastanke odbora, vođene sastanka, vođene procedure glasanja i predstavljanje Odbora za javne usluge.

Predsedavajući Odbora za javne službe treba da se pobrine i za ispunjavanje zakonskih obaveza koji se tiču uglavnom transparentnosti. Tako, pozivi za sastanke ovog Odbora njenim članovima trebaju se poslati 7 radnih dana pre sastanka. Paralelno sa time, o održavanju sastanka treba da se obavesti i javnost. U oba slučaja, obaveštenje sastanka treba da se sastoji od:

- Vremena održavanja sastanka,
- Dnevnog red sastanka,
- Mesta održavanja sastanka,
- Materijala sastanka.

Predsedavajući Odbora za javne Službe, u saradnji sa Kancelarijom za podršku Skupštine opštine i Kancelariju za Informisanje javnosti pri opštini, brine se o objavljivanju odluka i zapisnika odbora za javne službe na elektronskoj stranici opštine, za građansko učešće na sastancima Odbora kao i za organizaciju sastanaka sa građanima.

Vredno napomenuti su i kanali komunikacija stavova i preporuka Odbora za javne službe. Sastanci sa Predsedavajućim Skupštine opštine su primarni mehanizmi koje trebaju koristiti članovi i predsedavajući Odbora za javne službe. Debati u Skupštini opštini, sastanci sa relevantnim direktijama, sastanci sa političkim strankama i komunikacija sa medijama su ostali kanali koje Odbor za javne službe može koristiti u cilju komunikacije stavova ili njenih preporuka.

1.3 Uloga Odbora za javne usluge

Skupštine opština imaju ograničenu ulogu u javne službe uz nemogućnost uticanja u procesu pružanja ovih usluga građanima. Osnivanje Odbora javnih službi otvara put Skupštini opštine da poveća njen uticaj u procesima koji se tiču javnih usluga u opštini, daje mogućnost da se nadzire kvalitet pružanja usluga od strane opštine i ostalih relevantnih mehanizama koje omogućavaju povećanje nadzora sprovođenja kapitalnih investicija u opštini. Kroz osnivanje Odbora za javne službe, Skupštini opštini se otvaraju više mogućnosti postavljanja direktne komunikacije sa građanima i prikupljanju informacija o zahtevima, problemima i preporukama građana.

Uloga Odbora za javne službe je angažovanje za napredovanje pružanja javnih usluga u opštini. Skupština opštine, kroz ovaj Odbor, treba da dá svoj doprinos u cilju da građani opštine dobiju što kvalitetnije usluge.

U tehničkom pogledu, članovi Odbora za javne službe nisu ti koji će pružiti ove javne službe za građane, to jest oni se neće pobrinuti za održavanje ulica, javne rasvete, ili drugih usluga. Ali Odbor za javne službe angažuje se na dva osnovna zadatka: a) razmatranje i odobrenje politika, uredbi i ostalih strateških dokumenata vezano za javne službe i b) nadzor procesa pružanja javnih usluga od strane izvršnog organa opštine i odgovornih kompanija za pružanje javnih usluga.



Slika 15: Oblasti angažovanja Odbora za javne usluge

a. Razmatranje i odobrenje dokumenata vezano za javne usluge

Nadležnost Skupštine opštine je razmatranje i odobrenje svih planova, uredbi i ostalih strateških dokumenata opštine, obuhvatajući i one iz oblasti javnih službi. Zadatak Odbora za javne službe treba da bude razmatranje svih ovih dokumenata pre nego što se oni razmotre u Skupštini opštini. Odbor treba da bude pomoćni mehanizam i vodič za Skupštinu u celini o tome kakve odluke treba da donese Skupština vezano za taj dokument. Ovaj Odbor treba iz stručne prizme da pruži komentare i predloge o sadržaju dotičnog dokumenta. Dokumenti koji imaju direktan uticaj na javnim uslugama opštine i koji bi se trebali razmatrati od strane Odbora za javne službe su:

- 1) Uredba o opštinskim porezima, taksama i novčanim kaznama;
- 2) Uredba o zaštiti životne sredine;
- 3) Uredba o javnim uslugama;
- 4) Uredba o pogrebnim uslugama;
- 5) Uredba o veterinarskoj inspekciji;
- 6) Uredba o Lovu;
- 7) Uredba o korišćenju kamenja i šljunka;
- 8) Uredba o drumskom saobraćaju i taksija;
- 9) Uredba o javnom lokalnom prevozu;
- 10) Plan za upravljanje otpada;
- 11) Plan za upravljanje vanrednih situacija/hitnoća, itd.

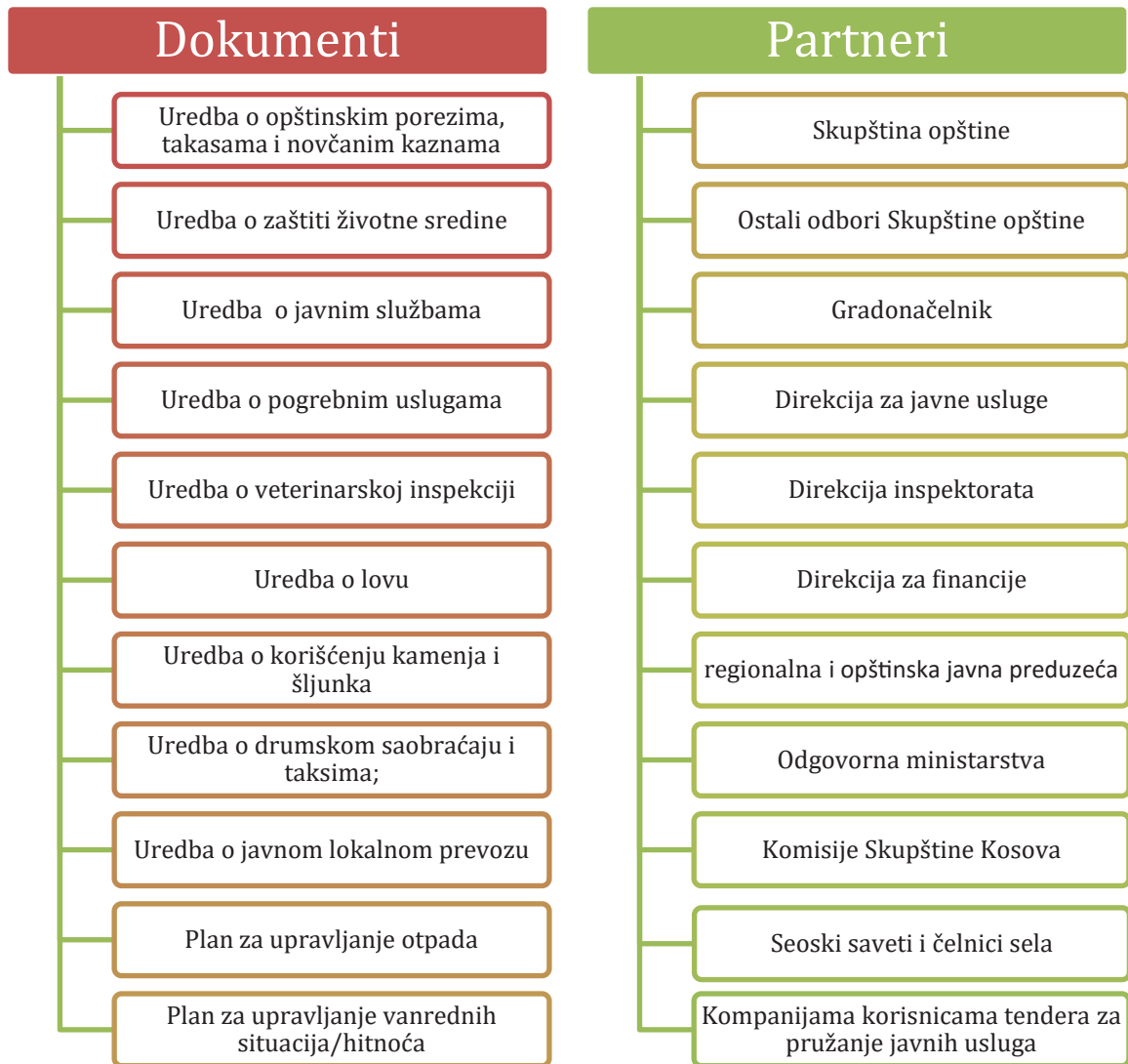
b. Praćenje javnih usluge

Nadležnost Skupštine opštine je praćenje rada izvršnog organa opštine, i gradonačelnika kao i opštinskih direkcija. Deo ovog praćenja je i Direkcija za javne službe i ostale direkcije opštine čiji posao se nadovezuje sa javnim uslugama (Direkcija inspektorata, Direkcija za infrastrukturu, Direkcija finansija, itd.). Deo praćenja Odbora za javne službe treba biti i javna preduzeća, opštinska ili regio-

nalna kao i privatne kompanije koje pružaju određene segmente javnih usluga (obuhvatajući upravljanje otpadaka, javni prevoz, centralno grejanje, upravljanje javnim i zelenim prostorijama, itd.).

Jedan princip je veoma važan za obezbeđivanje funkcionalnosti i efikasnosti Odbora za javne službe. Rad i odnos ovog Odbora sa organima, institucijama i ostalim organizacijama treba da se osniva na principu izgradnje partnerstva. Zato, alternativa ostaje stvaranje partnerstva Odbora za javne službe sa:

- 1) Skupštinom opštine;
- 2) Ostalim odborima Skupštine opštine;
- 3) Gradonačelnikom;
- 4) Direkcijom za javne službe;
- 5) Direkcijom inspektorata;
- 6) Direkcijom financija;
- 7) Regionalnim javnim preduzećima (i opštinskim);
 - a. Za otpade;
 - b. Za vodovod;
 - c. Za centralno grejanje;
 - d. Autobuske stanice;
 - e. Javni prevoz, itd;
- 8) Političkim partijama;
- 9) Odgovornim ministarstvima;
- 10) Komisijama Skupštine Kosova;
- 11) Seoskim savetima i čelnicima sela;
- 12) Kompanijama korisnicama tendera za pružanje javnih usluga, itd.



Slika 16: Dokumenti koji treba da se razmotre od strane Odbora za javne službe i potencijalni partneri ovog odbora

1.4 Opis rada u grupama

Pitanja	Odgovori
<p>Da se vrši identifikovanje potreba Odbora za javne službe</p>	<p>Odbor za javne službe u većini Skupština opština je osnovan tokom njihovog poslednjeg mandata a ove skupštine i odbori su u fazi uspostavljanja novih praksi u funkcionisanju lokalne vlasti na Kosovo.</p> <p>Osnivanje Odbora javnih usluga je još jedan korak ka jačanju opštinskih skupština. Međutim, da opravda svog osnivanja, članovi ovog odbora moraju pokazati povećanu posvećenost da ostvare obaveze i ciljeve ovog odbora. U suštini, Odbor za javne službe je osnovan da pomogne Skupštini u oblasti javnih službi, da razmatra dokumente, propise i strategija u oblasti javnih službi i nadzire rad opštinskih nadležnih direkcija za pružanje javnih usluga, uključujući javne i privatne kompanije koje pružaju javne usluge.</p> <p>Vršenje dužnosti i gore navedenih funkcija zahteva ispunjenje određenih preduslova koji trebaju biti ispunjeni, bez koje Odbor za javne službe teško može ostvariti ciljeve.</p> <p>Članovi grupe treba da identifikuju koje su potrebe Odbora za javne službe koje se trebaju ispuniti u cilju obezbeđivanja normalnog funkcionisanja i ostvarivanju obaveza i ciljeva ovog odbora.</p>

