



IZVEŠTAJ

O SPROVOĐENJU
UREDBE BR 01/2020
O SUUO-u I GOU-u

IZVRŠNI REZIME

Uredba br. 01/2020 o SUUO-u i GOU-u je glavni pravni akt koji definiše principe, pravila, procedure i standarde za merenje učinka opština i dodelu grantova u tom pogledu. Od stupanja Uredbe na snagu razvijena su dva ciklusa merenja učinka, od kojih se jedan trenutno završava i jedan krug šeme grantova. Gornju uredbu izradio je MALS uz podršku SDC/DEMOS-a. Stoga je, kako bi se sagledala njegova primena u praksi, što je i cilj ovog Izveštaja, izvršena procena primenom stroge pravne metodologije usklađenosti različitih administrativnih radnji u odnosu na zahteve Uredbe.

Glavni nalaz procene Uredbe je da se njene odredbe sprovode na prilično visokom nivou. Uprkos postignutim uspesima i adekvatnom razvoju procedura, njegovo sprovođenje je već neko vreme ometano odlukom Ministarstva da se povuče iz šeme grantova, problem koji je kasnije rešen. One odredbe koje se delimično sprovode ili se trenutno ne sprovode Uredbom, nastale su zbog nedostatka određenih kapaciteta u procesu merenja učinka. Drugi nedostaci su manji proceduralni aspekti, na koje često utiču različiti faktori. Izveštaj sadrži posebne preporuke za otklanjanje ovih nedostataka i izgradnju gore pomenutih kapaciteta.

Ovaj izveštaj je pripremila kompanija RECURA Financials za projekat DEMOS,
koji se sprovodi od strane HELVETAS Swiss Intercooperation.

Odricanje odgovornosti: Nalazi i zaključci izraženi u ovom izvještaju ne predstavljaju neizostavno
stavove SDC-a i HELVETAS Swiss Intercooperation.

©DEMOS

Objavljen: Septembar 2021. godine

Priština, Kosovo

SADRŽAJ

1	Uvod	7
2	Metodologija	9
3	Procena sprovođenja uredbe	12
4	Zaključci	26

1 UVOD

Glavni pravni osnov za praćenje učinka opština i dodeljivanje grantova za njihov učinak u Republici Kosovo, je Uredba br. 01/2020 o sistemu upravljanja učinkom opština i Šema garantova opštinskog učinka.¹ Ovu uredbu je odobrio ministar lokalne uprave i objavljena je u Službenom listu 04.08.2020. godine.

Sistem za merenje učinka opština u ostvarivanju sopstvenih nadležnosti, prema Uredbi, naziva se Sistem upravljanja učinkom opština (SUUO), dok se grant koji se zasniva na ovom sistemu – Grant za opštinski učinak (GOU). U oba sistema, opštine i Ministarstvo administracije lokalne samouprave (u daljem tekstu Ministarstvo) imaju različite uloge, prava i odgovornosti u skladu sa odredbama Uredbe.

U vreme izrade ovog Izveštaja, Uredba je imala (1) godinu od stupanja na snagu. Kroz njene odredbe, procena učinka opština urađena je za učinak 2019. godine, a sada se radi za 2020. godinu. Tokom ove dve godine, vršena je procena granta za opštinski učinak, odnosno za 2019. godinu i biće vršena za 2020. godinu. Ove procene se u nekim aspektima razlikuju od prethodnih procena, jer je Uredba na snazi donela novine u odnosu na prošlu Uredbu za sistem upravljanja učinkom², ovo u smislu: detaljnijeg regulisanja procedura za sistem učinka, preciznijeg definisanja sadržaja Elektronskog sistema upravljanja učinkom opština (ESUUO), posebno regulisanja sistema GOU-a i drugo.

S tim u vezi, budući da je prvi ciklus procene završen, a drugi je pri kraju, smatra se razumnim proceniti sprovođenje odredbi Uredbe, kako bi se identifikovala dosadašnja postignuća, kao i svi nedostaci koji omogućavaju dalje posebne intervencije radi povećanja efikasnosti i rezultata u sprovođenju. Ovu procenu je razvio projekat „DEM-OS“ u periodu maj-avgust 2021. godine, prema metodologiji objašnjenjnoj u Poglavlju 2 ovog izveštaja.

1 Uredba je objavljena na linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=30300>. U daljem tekstu će se koristiti skraćeni naziv Uredba o SUUO-u i GOU-u.

2 Uredba 02/2017 o sistemu upravljanja učinkom opštine – objavljena u Službenom listu dana 19.03.2018. godine, na linku <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16113>

2 METODOLOGIJA

Delokrug procene sprovođenja Uredbe o SUUO-u i GOU-u bio je samo u pravnom aspektu usklađenosti odredaba Uredbe, odnosno nivoa sprovođenja definisanih prava i obaveza opština i Ministarstva.

Glavna pitanja koja je procenjivač koristio u tom pogledu su:

- Da li su kriterijumi ispunjeni ili se poštuje procedura koju predviđaju institucije u članu koji se procenjuje?
- Ako ne, koji su razlozi da se taj član delimično ili uopšte ne sprovodi?; i
- Šta se može učiniti da bi se postigla puna sprovodljivost tog konkretnog člana?

Budući da je strogo prirode pravne sprovodljivosti, procena nije posebno uključivala aspekt efekata sprovođenja ili nesprovođenja odredbi Uredbe, kao što se to radi na primer sa *ex-post* metodologijom procene normativnih akata. Efekat Uredbe se pominje samo u određenim slučajevima u ovom Izveštaju i u širem kontekstu, na osnovu stavova intervjuisanih službenika.

Međutim, korišćena metodologija dala je zanimljive i važne rezultate za dalje kreiranje politike u smislu učinka opštine. Podaci izvedeni iz ove procene i predstavljeni u ovom izveštaju zasnovani su na specifičnoj proceni članova Uredbe, predstavljenoj u sledećoj tabeli.

Član 4 – Principi;	Član 6 – Odgovornosti ministarstva;
Član 7 – Zadaci i odgovornosti opštine;	Član 8 – Kriterijumi za imenovanje opštinskog koordinatora za učinak;
Član 10 – Početak procesa merenja učinka;	Član 11 – Upravljanje procesom merenja učinka u opštini;
Član 12 – Proces i način izveštavanja;	Član 13 – Rok za podnošenja izveštaja od opštine;
Član 14 – Upravljanje procesom procene učinka u ministarstvu;	Član 17 – Nadležni organi za verifikaciju u opštini;
Član 18 – Stvaranje dosijea verifikacije;	Član 19 – Nadležni organi za verifikaciju u ministarstvu;
Član 20 – Proces verifikacije u ministarstvu;	Član 21 – Nevaljanost podataka;
Član 22 – Preliminarne konsultacije i pravo na žalbu;	Član 25 – Usluge elektronskog sistema;
Član 26 – Ovlašćenja korisnika;	Član 30 – Pristup grantu;
Član 31 – Izvor podataka;	Član 32 – Izrada pravila o grantu i ovlašćenje za sprovođenje;
Član 36 – Postupci procene učinka za grant;	Član 37 – Usvajanje rezultata procene;
Član 38 – Saopštavanje rezultata opštinama, i	Član 39 – Žalbeni postupak na dodelu granta učinka.

Tabela 1. Procenjeni članovi Uredbe o SUUO-u i GOU-u

Da bi se ocenilo sprovođenje gore navedenih članaka, radilo se korak po korak, sledećim redosledom. Na početku su analizirane **Uredba o SUUO-u i GOU-u**, kao i **pravila o grantovima**³. Zatim je razvijena i konsultovana **metodologija procene**. Dalje, počelo je prikupljanje i analiza podataka o proceni iz **različitih izvora**. Analizirani su **postojeći dokumenti na centralnom i lokalnom nivou** koji se odnose na Uredbu, poput izveštaja, odluka i obaveštenja različite prirode, koje su dostavili Ministarstvo i opštine. U tom kontekstu, poseban fokus je dat Koncept dokumentu za sistem upravljanja učinkom opštine i granta za učinak⁴, koji objašnjava opšte probleme sa kojima su se sistem i grant do sada susreli.

Nakon toga, sprovedena je **online anketa** sa opštinskim koordinatorima za učinak i opštinskim službenicima za izveštavanje o učinku u svim opštinama. Na ovu anketu

³ Za 2020. i 2021. godinu. Dostupni na: https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2020/04/Granti-i-Performances-ALB_2020_04.pdf i <https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2021/02/Rregullat-e-GKP-se-2021-PDF-Final-09.02.2021.pdf>

⁴ Ovaj Koncept dokument je odobren na sednici Vlade odlukom br. 12/21 od 28.07.2021. godine. Koncept Dokument je dostupan na: <https://konsultimet.rks.gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41091>

pozitivno je odgovorilo ukupno 76 ispitanika (69 na albanskom i 7 na srpskom jeziku), odnosno 28 koordinatora i 48 službenika za izveštavanje, prema polu 47 muškaraca i 29 žena.

Dalje, nakon *online* ankete, održani su sastanci sa opštinskim koordinatorima za učinak i predstavnikom Ministarstva. Dana 30. juna 2021. godine održana je radionica sa koordinatorima iz opština: Glogovac, Lipljan, Orahovec, Mitrovica i Vučitrn, na kojoj je o sprovođenju Uredbe posebno razgovarano sa stanovišta lokalnog nivoa. Dok je 15. jula 2021. godine održan sastanak sa predstavnikom Ministarstva iz Odeljenja za učinak i transparentnost opštine, gde je takođe razgovarano o sprovođenju Uredbe, sa stanovišta centralnog nivoa.

Svi prikupljeni podaci su analizirani i obrađeni, pa su glavni nalazi uključeni u ovaj izvještaj, nakon njihove validacije od strane predstavnika opština i Ministarstva, kao i projekta DEMOS.

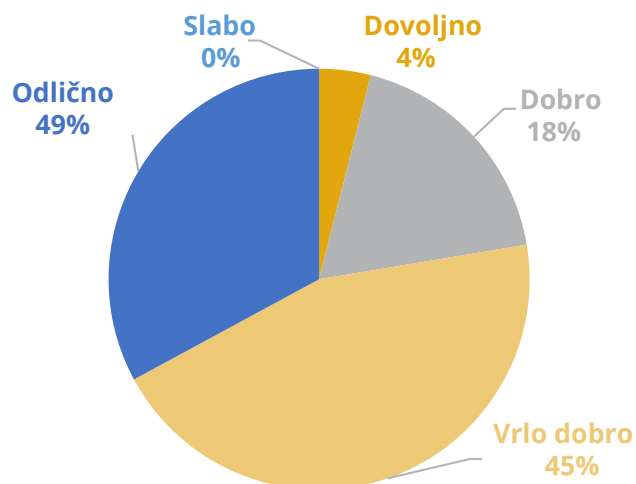
3

PROCENA SPROVOĐENJA UREDBE

„Sistem procene učinka, posebno dostavljanje podataka elektronskim putem i zahteva za njihovo dokumentovanje, učinio je opštine svesnijim da se podaci moraju dokumentovati i povećao je odgovornost.“

Ovaj zaključak izveden na radionici održanoj sa opštinskim koordinatorima za učinak, najbolje, generalno, predstavlja nivo sprovođenja Uredbe o SUUO-u i GOU-u. Uočava se da je sistem iz godine u godinu beležio poboljšanje i povećanje nivoa sprovođenja utvrđenih pravila. Pored efekta na povećanje odgovornosti, praćenje učinka i šema grantova, prema opštinama, takođe su rezultirali boljim planiranjem sa njihove strane u ostvarivanju nadležnosti. Sistem im omogućava da identifikuju oblasti u kojima zaostaju i ulažu upravo tu.

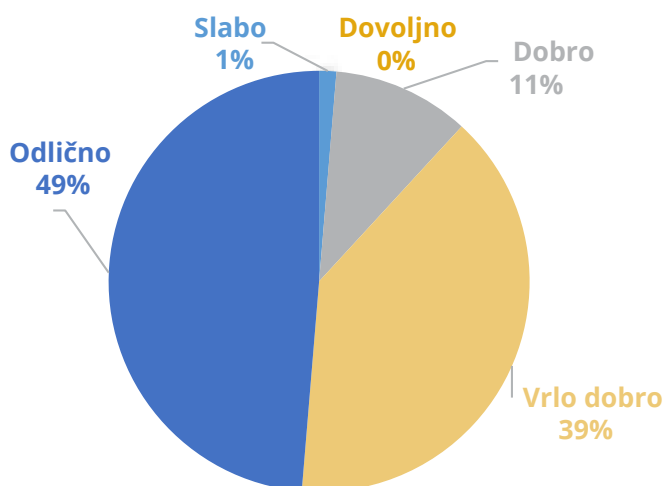
Zaključci gore pomenute radionice, koji su potvrđeni tokom sastanka sa Ministarstvom, u velikoj meri su u skladu sa rezultatima *online* ankete sprovedene sa 76 opštinskih službenika (koordinatori za učinak i službenici za izveštavanje). Prema ispitanicima, 78% njih smatra da se Uredba o SUUO-u i GOU-u sprovodi na veoma dobrom ili odličnom nivou.



Slika 1. Nivo sprovođenja Uredbe o SUUO-u i GOU-u prema upitniku

Skoro glavni podsticaj u poboljšanju sistema učinka je elektronski sistem. Ovaj sistem, iako je ranije bio predviđen prethodnom Uredbom,⁵ počeo je da se primenjuje tek sa sadašnjom važećom Uredbom, i uprkos početnim tehničkim izazovima, imao je veoma pozitivan uticaj na efikasnost sprovođenja sistema, odnosno predviđenih procedura.

Nivo zadovoljnosti ovim sistemom je visok, što pokazuju i rezultati ankete, gdje 89% ispitanika ocenjuje sistem kao veoma dobar ili odličan.



Slika 2. Procena Elektronskog sistema upravljanja učinkom opštine od strane ispitanika

⁵ Pogledajte 'Izveštaj o radu Ministarstva administracije lokalne samouprave, januar-jun 2021. godine, str. 10. Dostupan na: <https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2021/07/Raporti-punes-se-MAPL-se-Janar-Qershor-2021-FINALE-00000002.docx>

Još jedna činjenica koja pokazuje visok nivo sprovođenja Uredbe je da sve opštine, prema važećoj Uredbi, izveštavaju o svom učinku, uprkos činjenici da su neke od njih, od početka, svesne svog nivoa učinka i malim mogućnostima koje imaju da dobiju grant za opštinski učinak.⁶

Uprkos visokom ukupnom nivou sprovođenja Uredbe o SUUO-u i GOU-u, identifikovani su neki aspekti koji mogu još više povećati efikasnost sprovođenja. Prvi se odnosi na kapacitete uključene u proces, dok su drugi sporedni efekti procedura koji se uglavnom javljaju zbog nedostatka pojašnjenja, nesporazuma, protivrečnosti Uredbe ili ponekad nemara službenika/službenica u procesu. Sledeća analiza svih redom procenjenih članaka, pored uspeha u potpunoj saglasnosti, predstaviće gore navedene nedostatke, uključujući informacije o razlozima zbog kojih su se dogodili.

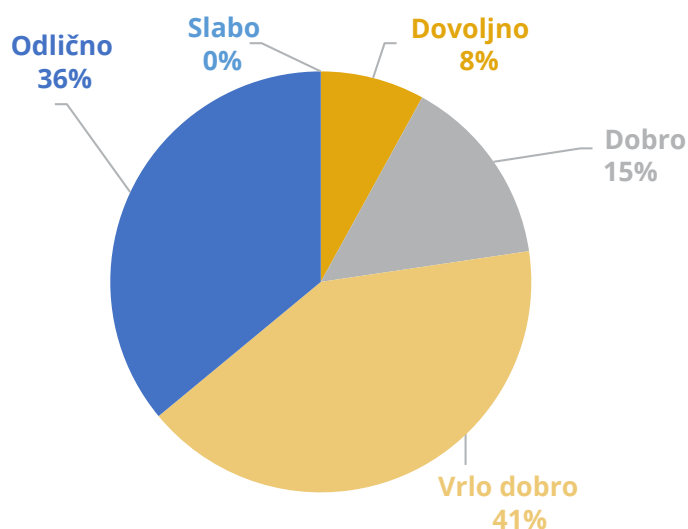
USKLAĐENOST SA ČLANOM 4.

Član 4. Uredbe utvrđuje načela opštinskog sistema upravljanja učinkom. To su: načelo zakonitosti, transparentnosti, supsidijarnosti, zasluga, efikasnosti i delotvornosti, valjanosti, ravnopravnosti i izvršnosti. Iz prikupljenih podataka se uočava da tokom primene sistema i različitih koraka u postupku, sva ova načela se uzimaju u obzir od strane opština i Ministarstva. Rasprava tokom sastanaka je bila više usredsređena na **načelo efikasnosti** i u smislu ovog načela je uočeno **da su resursi ograničeni i ponekad otežavaju primenu Uredbe**. Ovo važi za opštine, tačnije za službenike za izveštavanje, koji se često menjaju i nisu uvek obavešteni i obučeni o svim detaljima sistemskog postupka, kao i koordinatora za učinak, koji pored svojih glavnih zadataka u opštini, vrše i nadležnost koordinatora, kao dodatak. Međutim, čak je i na nivou Ministarstva identifikovana potreba za dodatnim resursima za efikasniju proveru podataka koje pružaju opštine.

USKLAĐENOST SA ČLANOM 6.

Uredba je, u članu 6, utvrdila odgovornosti Ministarstva za upravljanje SUUO-om i grantom opštinskog učinka. Nalazi pokazuju da **Ministarstvo uopšteno sprovodi sve odgovornosti utvrđene** ovim članom. Većina ispitanika (77%) je takođe zadovoljna ulogom Ministarstva u upravljanju SUUO-om i grantom.

⁶ Ovdje, međutim, vredi napomenuti da se za učinak 2019. godine opštine Dragaš i Mamuša nije izveštavalo. Pogledajte stranicu 16 Godišnjeg izveštaja o ponovnoj proceni učinka za 2019. godinu za opštinski grant za učinak za fiskalnu 2021. godinu. Dostupan na: https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2021/05/Raporti-i-vleresimit-per-GPK_2021_ALB.pdf



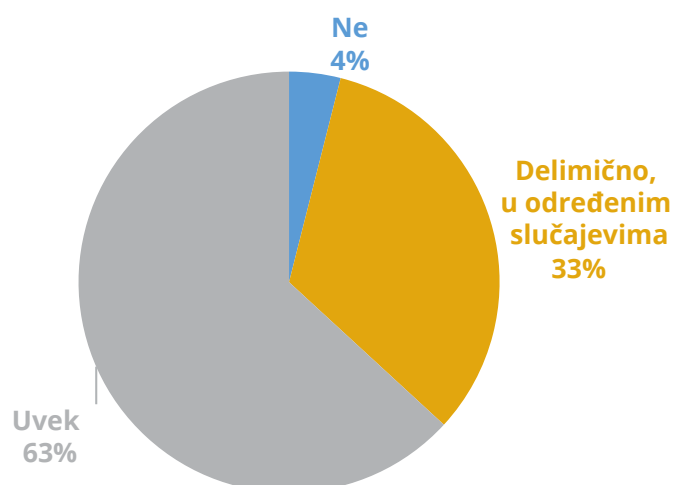
Slika 3. Ocena uloge Ministarstva u upravljanu SUUO-om i grantom

U tom smislu, posebno je primećeno da se **praćenje i podrška opština** u sprovođenju Uredbe, od strane Ministarstva, **povećava iz godine u godinu, a posebno sa novom Uredbom**. Već se koriste razni komunikacioni kanali, a povratne informacije su stabilnije, sa jednim ciljem povećanja nivoa sprovođenja Uredbe. Ovde vredi napomenuti da je podrška projektu DEMOS bila od posebnog značaja, kako bi ova komunikacija bila što efikasnija.

Tokom 2021. godine, Ministarstvo je organizovalo sastanke sa koordinatorima za opštinski učinak, kao i obuku sa opštinskim službenicima za izveštavanje. „Opštinski forum za učinak“ je takođe funkcionalizovan i upotpunjena je dokumentacija za funkcionisanje ovog foruma. Pored toga, posebno u cilju uključivanja opštinskih službenika u elektronski sistem učinka, do juna 2021. godine su održana 2 sastanka sa 38 koordinatora za opštinski učinak.⁷

Ovi podaci takođe odgovaraju nalazima istraživanja, gde je veliki deo ispitanika (63%) izjavio da je osoblje Ministarstva uvek spremno da pruži savete i smernice opštinama.

⁷ „Izveštaj o radu Ministarstva administracije lokalne samouprave, od januara do juna 2021“, strana 10.



Slika 4. Spremnost osoblja Ministarstva da opštinama pruži savete i smernice u primeni SUUO-a

Međutim, Ministarstvo je, u vršenju svoje odgovornosti, ocenjeno negativno, u vezi sa **odlukom iz 2020. godine o ukidanju Šeme grantova**⁸, u vezi sa učinkom opština u 2019. Ova radnja je oštetila sprovođenje postupaka predviđenih važećom Uredbom, odnosno predviđene rokove, ali i u motivaciji onih koji su uključeni u proces. Srećom, Ministarstvo se kasnije vratilo u proces, a nakon ponovne procene (koja je nastavljena marta 2021), grant za učinak je dodeljen u smislu opštinskog učinka u 2019. godini.

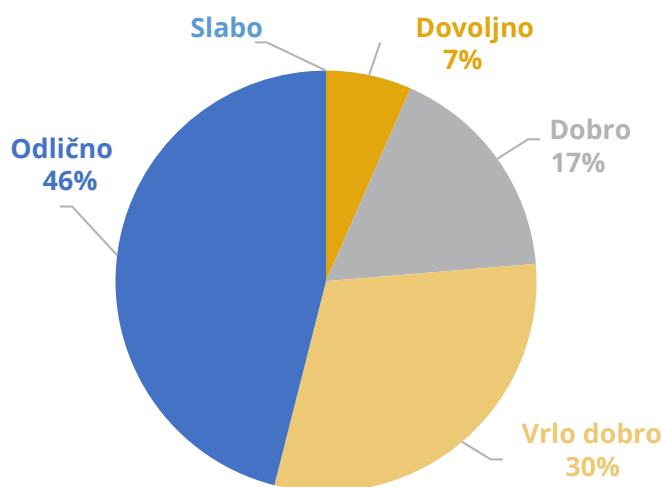
Još jedna manja mana u izvršavanju nadležnosti Ministarstva je činjenica da **Ministarstvo ne objavljuje izveštaj o učinku na vreme** (u skladu sa Uredbom, to bi trebalo učiniti najkasnije do kraja maja naredne godine). To se dogodilo zbog kasnijeg početka prikupljanja podataka o učinku, za prethodnu godinu, kao i prve upotrebe Elektronskog sistema.⁹

USKLAĐENOST SA ČLANOM 7.

U ovom članu se utvrđuju odgovornosti opština za stvaranje uslova za efikasno funkcionisanje SUUO-a. Odgovori ispitanika pokazuju **visok nivo zadovoljstva sa uslovi-ma opština** u tom smislu (76%).

⁸ Odluka ministra br. 454-666/9 od 25. 9. 2020.

⁹ Ova činjenica je utvrđena i u „Izveštaju o radu Ministarstva administracije lokalne samouprave, od januara do juna 2021”, strana 10.



Slika 5. Ocena ispitanika o uslovima njihove opštine za efikasno funkcionisanje SUUO-a

Nezavisno od toga, vredi napomenuti da u ovom delu, kao što je pomenuto u delu načela, primećena je **potreba za daljim poboljšanjem ljudskih kapaciteta** opština.

Još jedan nedostatak, identifikovan u sprovođenju Uredbe, je što se tiče **objavlivanja izveštaja o učinku** na internet stranicama opština.¹⁰ Ne objavljuju sve opštine ove izveštaje, kao što se zahteva članom 7. Takođe, **predstavljanje ovog izveštaja u skupštinama opština za raspravu** se ne vrši u svakoj opštini, a kada se to izvrši, ne vrši se na vreme. To je uglavnom zbog nemara, ali i nedostatka proaktivnosti članova skupština opština da insistiraju na tako nešto.

Unutar opština, predsednici opština takođe imaju veliku ulogu u sprovođenju Uredbe. Tokom procene je primećeno da, **opštine u kojima predsednik opštine ima najveće interesovanje, imaju bolji učinak**. Interesovanje i posvećenost predsednika opština u nekim opštinama se, međutim, mora dodatno povećati u tom pogledu.

Ovo je posebno tačno u smislu blagovremenog izveštavanja službenika za izveštavanje i gledišta dokumentacije podataka.

USKLAĐENOST SA ČLANOM 8.

Kriterijumi za imenovanje opštinskog koordinатора za učinak su utvrđeni u članu 8. Uredbe. Iz prikupljenih podataka se primjećuje da predsednici opština **uopšteno uzimaju za osnovu** odgovornost, složenost, veštine, kvalifikacije i profesionalno iskustvo pri imenovanju koordinatora za učinak i da su to službenici sa **integritetom** i **profe-**

¹⁰ Ovo je utvrđeno proverom internet stranica opština.

sionalnom kompetencijom. Oblast iz koje dolazi koordinator i značajno razumevanje shvatanje SUUO-a su od suštinskog značaja za povećanje učinka određenih opština.

USKLAĐENOST SA ČLANOM 10.

Od člana 10. Uredbe, pa nadalje, se utvrđuje proceduralno gledište merenja učinka. Član 10. predviđa početak procesa, odnosno zahtevom za izveštavanje koje Ministarstvo šalje opštinama, 7 (sedam) dana pre isteka roka za izveštavanje. Iz prikupljenih podataka se primećuje da se član 10. u potpunosti primenjuje, što znači da zahtev podnosi Ministarstvo u skladu sa standardima utvrđenim u članu 10,¹¹ a zatim proces **prati neophodnim savetima i uputstvima Ministarstva**, kao što je navedeno u analizi gornjeg člana 6 - odnosno izvršavanje odgovornosti Ministarstva za sprovođenje Uredbe.

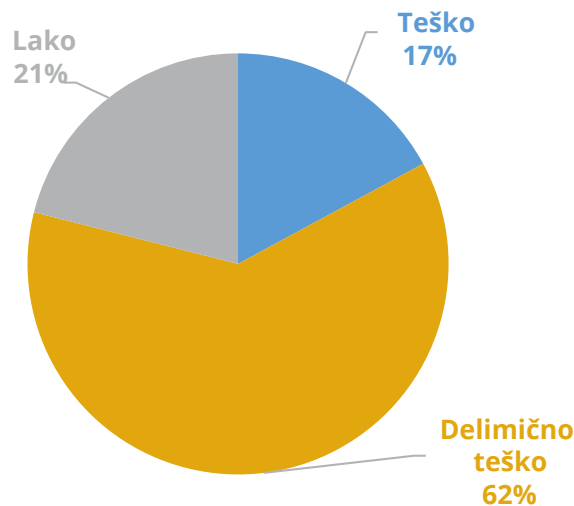
USKLAĐENOST SA ČLANOM 11, 12. I 13.

Članovi 11. i 12. Uredbe utvrđuju odgovornosti i proces merenja učinka u opštini. Tu se utvrđuju odgovornosti opštinskih koordinatora za učinak i opštinskih službenika za izveštavanje o učinku. Trenutno, odlukama predsednika opština je imenovano 38 koordinatora odgovornih za opštinske učinke i zajedno sa službenicima koji izveštavaju dostižu broj od oko 506 opštinskih službenika angažovanih u procesu SUUO-a ili u proseku 13 službenika po opštini.¹² U odredbama ovih člana se navodi da podaci koji se izveštavaju od strane službenika moraju biti dokumentovani i pružiti dovoljno dokaza za njihovu objektivnost, koje zatim proverava koordinator i ovlašćuje predsednik opštine. Opšti rok za opštine da dostave podatke o učinku je 45 kalendarskih dana, u skladu sa članu 13.

Prema proceni, **ove odgovornosti i ovaj proces se sprovode.** Posebno se primenjuje opšti rok od 45 dana, međutim, uočene su **neke poteškoće, posebno u pogledu prikupljanja podataka** od strane opština. Veliki deo ispitanika smatra da ovaj proces nije lak (79%).

¹¹ Ovo je primećeno proverom zahteva koji je podnet od strane Ministarstva.

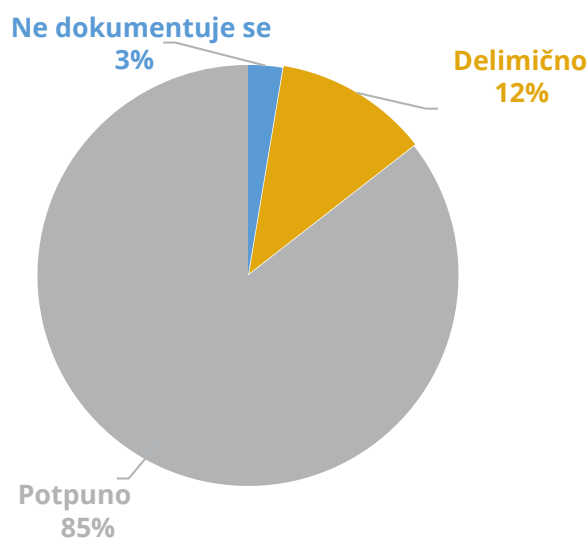
¹² Koncept dokumenat o Sistemu upravljanja učinkom opština i šemi granta zasnovanog na učinku, strana 6. Dostupno na: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41091>



Slika 6. Proces prikupljanja podataka o učinku od strane opština

Poteškoće u procesu prikupljanja podataka o učinku su očigledne u nekim slučajevima, posebno u pogledu **zahteva za njihovu dokumentaciju**. Iako su SUUO, a posebno elektronski sistem, u velikoj meri povećali nivo radnog dokumenta, u poređenju sa ranijim periodima, još uvek postoje nesavesne radnje u određenim oblastima gde, iako se rad praktično obavlja, on se **ne dokumentuje od strane odgovornih službenika**. Ovi problemi su najizraženiji kod preduzeća koja pružaju javne usluge, a koja nisu pod direktnom upravom predsednika opštine. U određenim slučajevima ne saraduju u potpunosti, uzrokujući kašnjenja u prijavljivanju podataka ili ih uopšte ne prijavljuju.

Međutim, ovi problemi su *ad hoc* prirode i velika količina podataka se, uprkos poteškoćama, može dokumentovati. Ovo je takođe u skladu sa nalazima upitnika, gde se u približno 85% slučajeva može reći da su takvi podaci u potpunosti dokumentovani.



Slika 7. Dokumentovani podaci o učinku i podaci o učinku zasnovani na činjenicama

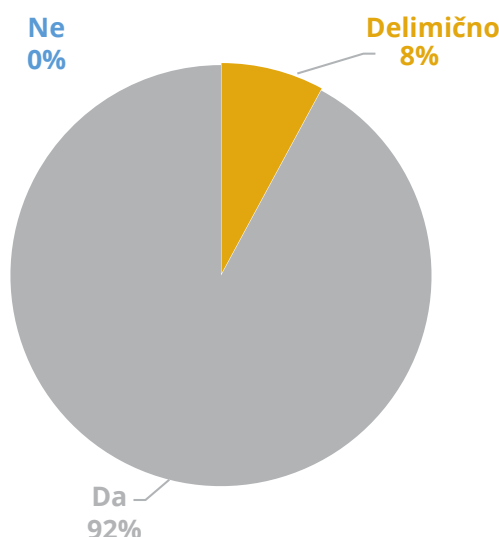
USKLAĐENOST SA ČLANOM 14.

Član 14 utvrđuje **dužnosti jedinice odgovorne za učinak** pri Ministarstvu, kako bi se obezbedilo da su ispunjeni svi kriterijumi za prijem podataka koje su prijavile opštine, kao i zatim obrada, analiza, provera podataka i izrada izveštaja o opštinskom učinku. Uprkos tome da se **ovaj član primenjuje**¹³, tokom procene je uočeno da Ministarstvo ima ograničene kapacitete da ga što efikasnije sprovede.

USKLAĐENOST SA ČLANOM 17. I 18.

U članu 17. se utvrđuje **odgovornost koordinatora za učinak** za sprovođenje kriterijuma za proveru podataka i saradnju sa Ministarstvom u procesu obezbeđivanja kvaliteta podataka. **Službenici za izveštavanje doprinose u tom pogledu**, dostavljajući službena dokumenta opštinskom koordinatoru za učinak, a **predsednik opštine obezbeđuje da su ispunjeni** svi podaci o obezbeđivanju kvaliteta podataka. Svi podaci moraju biti sistematizovani u elektronskom sistemu i arhivirani. Iz izvršene analize se može zaključiti da se član 17. uopšteno primenjuje, ali kao što je gore pomenuto u prethodnim članovima, postoji potreba **da se poveća primenljivost u pogledu dokumentacije podataka i posebno interesovanje predsednika opštine u ovom procesu** i u primeni Uredbe uopšte.

Uloga opštinskih koordinatora u proveri prijavljenih podataka se gleda sa velikim pozitivitetom, pri čemu 92% ispitanika naglašava da to obavljaju koordinatori.



Slika 8. Provera podataka o učinku od strane opštinskih koordinatora

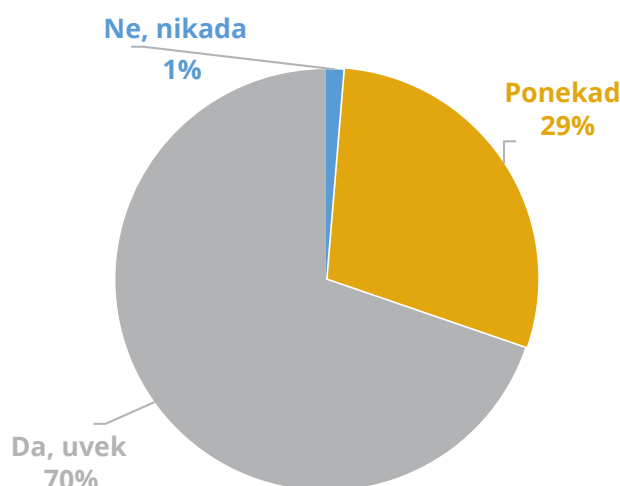
¹³ Godišnji izveštaj o ponovnoj proceni učinka za 2019. godinu za grant opštinskog učinka za fiskalnu 2021. godinu. Strana 14.

Član 18, sa druge strane, u pogledu primene **elektronskog sistema** i arhiviranja podataka o učinku, **se u potpunosti sprovodi** i u tom pogledu nisu uočeni nedostaci.

USKLAĐENOST SA ČLANOVIMA 19. I 20.

Pored provere koju vrše opštinski organi, proveru podataka vrši i ministarstvo. Ova odgovornost prema članu 19. pripada **jedinici nadležnoj za opštinski učinak**, pod nadzorom generalnog sekretara Ministarstva. Član 20. zatim reguliše proces provere podataka koje su opštine izveštavale Ministarstvu. Predviđeno je da Ministarstvo to učini **pre perioda preliminarnih konsultacija**, odnosno jedinica odgovorna za učinak priprema izveštaj koji odobrava generalni sekretar Ministarstva. Prema ovom članu, Ministarstvo **ima pravo da poboljša izveštavane podatke opština**, u slučaju da tokom faze provere utvrdi tehničke greške i za koje opština dostavi zvanične dokaze.

Procena obavljena za ove članove pokazuje **njihovo potpuno sprovođenje**. Štaviše, Ministarstvo u većini slučajeva, u skladu sa razlogom i potrebom, **traži dodatne podatke od opština tokom procesa provere**, o čemu svedoče rezultati sledećeg upitnika.



Slika 9. Zahtev za službene dokumente od Ministarstva opštini radi provere podataka

Takođe, vredni napomenuti da se procena pokazatelja učinka vrši za sve opštine, uključujući i one koje nisu ispunile minimalne uslove da bi se kvalifikovale za opštinski grant za učinak.¹⁴

¹⁴ Na istom mestu.

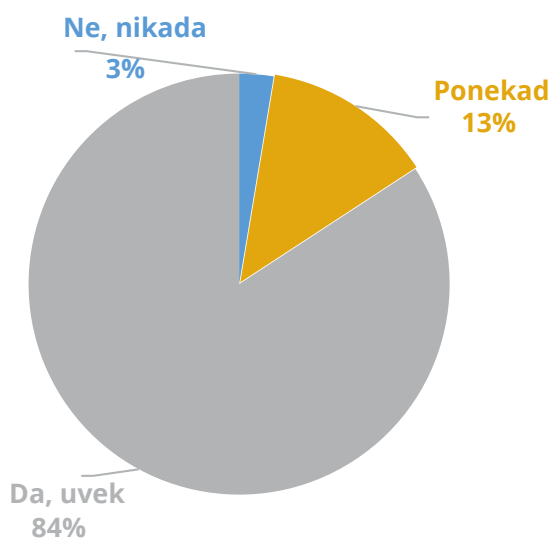
USKLAĐENOST SA ČLANOM 21.

Podaci koji ne zadovoljavaju kriterijume kvaliteta **smatraju se nevažecim** prema članu 21. Pokazateljima sa nedokumentovanim podacima ili netačnim podacima dodeljuje se **vrednost nula**.¹⁵ Proces procene pokazuje da je član 21. **u potpunosti sproveden**.

USKLAĐENOST SA ČLANOM 22.

Član 22. predviđa **preliminarne konsultacije o nacrtu izveštaja o učinku i pravo na žalbu** opštinama u roku od 7 dana. Žalbe opština prema članu 22. zatim razmatra komisija za žalbe, koja donosi rešenje u roku od 15 dana, pružajući odgovore na pitanja i primedbe koje su opštine dostavile odvojeno. Što se tiče ovog člana, nisu uočeni nedostaci i postoji **potpuna usklađenost**.

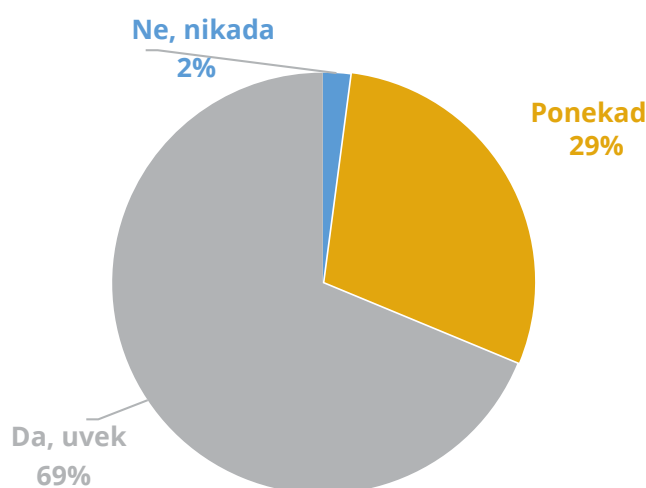
Rezultati upitnika takođe pokazuju da su opštine uglavnom pažljive u proveri podataka koje je Ministarstvo iznelo u nacrtu izveštaja (84% ispitanika se slaže sa ovim).



Slika 10. Provera od strane opština podataka obrađenih tokom faze preliminarne konsultacije

Veliki deo ispitanika (68%) takođe je procenio da ministarstvo zasebno odgovara na sva pitanja i primedbe koje su opštine propisale u svojim žalbama.

¹⁵ Godišnji izveštaj o ponovnoj proceni učinka za 2019. godinu za opštinski grant za fiskalnu 2021. godinu. Strana 13.



Slika 11. Pružanje odgovora Ministarstva na pitanja i primedbe koje je opština podnela u žalbi

USKLAĐENOST SA ČLANOVIMA 25. I 26.

Sadržaj ESUUO-a definisan je u članu 25, dok su ovlašćenja korisnika prema nivoima u članu 26. Pored nekih manjih tehničkih problema (sa pokazateljima, na primer obrazovanje i javni parking), koji su izbegnuti tokom opštinskih konsultacija sa Ministarstvom, od proces procene rezultira rezultira da **ESUUO sadrži sve podatke koje propisuje Uredba i da je njen rad do sada bio prema ovlašćenjima sa nivoima i prilično efikasan.** Štaviše, zaključak opština je da je **Elektronski sistem u velikoj meri olakšao ceo proces** (vidi gornju sliku 2, gde 89% ispitanika ocenjuje sistem kao veoma dobar ili odličan).

USKLAĐENOST SA ČLANOVIMA 30. I 31.

U Poglavlju V Uredbe definiše se **opštinski grant za učinak**. Član 30. definiše **pravo svih opština na pristup grantovima**, ispunjavanjem minimalnih uslova navedenih u pravilima o grantovima. Prema članu 31., **kao glavni izvor**, grant koristi **podatke SUUO-a**, ali može koristiti i **druge zvanične izvore podataka**, u slučaju da SUUO ne pruži takve podatke.

Procena procesa pokazuje da su minimalni uslovi utvrđeni unapred i da je **svim opštinama** koje su ispunile ove uslove **omogućen pristup šemi grantova**.¹⁶ Takođe je utvrđeno da šema grantova **koristi druge podatke iz dokumenata**, kao što su: opštinski izveštaji o učinku iz MALS-a, izveštaji o reviziji regularnosti za svaku od 38 opština koje je objavio NKR, i izveštaji o proceni koji preispituju nezakonite radnje opština.¹⁷

¹⁶ Na primer, prema Godišnjem izveštaju o ponovnoj proceni učinka za 2019. godinu za opštinski grant za učinak za fiskalnu 2021. godinu, 21 od 38 ocenjenih opština ispunilo je svih pet minimalnih zahteva i ispunjava uslove za opštinski grant za učinak za 2021. godine.

¹⁷ Na istom mestu. Stranica 12. Podaci za procenu učinka za 2018. godinu za grant 2021. godine koristili su ove izvore.

USKLAĐENOST SA ČLANOM 32.

Član 32. utvrđuje **postupak izrade nacрта i standarde za sadržaj pravila o grantovima**, od ministarstva, u saradnji sa doprinosiocima (donatorima). Postupci za njihovu izradu ili izmenu, rokovi, sastav odgovornih radnih grupa utvrđuju se odlukom generalnog sekretara Ministarstva. Prema proceni, **minimalni kriterijumi iz člana 32. su u potpunosti sprovedeni** i vredi napomenuti da su **ovlašćena pravila na vreme podeljena svakoj opštini** i objavljena na veb stranici Ministarstva¹⁸, kako to zahteva Uredba. Opštine su čak bile deo diskusija o pravilima grantova, kroz forum o učinku, kojem su prisustvovali i koordinatori učinka iz opština.

USKLAĐENOST SA ČLANOVIMA 36. I 37.

Procenu učinka granta vrši **tehnička grupa** na osnovu odobrenih pravila o grantovima, u skladu sa članom 36. Ova grupa zatim sastavlja izveštaj koji se šalje nadzornom telu – **Komisiji granta opštinskog učinka**¹⁹, koja obavlja **konačno razmatranje i odobrenje**, kako je predviđeno članom 37. Procena pokazuje **potpunu saglasnost sa ova dva člana**. Ono što se ovde posebno ističe je da **Elektronski sistem**, koji je počeo da se sprovodi ovom uredbom, **u velikoj meri olakšava procenu za grant**, jer će podaci iz SUUO-a biti prosleđeni direktno proceni za grant.

USKLAĐENOST SA ČLANOVIMA 38. I 39.

Nakon što Komisija donese odluku, u skladu sa članom 38, **obaveštavanje opština o rezultatu procene** (putem lista za procenu) mora biti učinjeno u roku od 7 (sedam) dana, **rok koji je ispoštovan. Opštine imaju pravo da se žale** na ovu procenu u roku od 7 (sedam) dana, u skladu sa članom 39. Tu je predviđeno da žalba ne može biti u suprotnosti sa izvorom službenih podataka koji su korišćeni tokom procene. Te žalbe zatim **rešava Komisija za žalbe**²⁰ koja se osniva od strane generalnog sekretara Ministarstva i koja donosi konačnu odluku, takođe u roku od 7 (sedam) dana.

¹⁸ Na istom mestu, stranica 14

¹⁹ Opštinska komisija za grantove prema učinku u skladu sa članom 35 (4) Uredbe sastoji se od generalnog sekretara Ministarstva, višeg službenika Ministarstva i javnog funkcionera iz ministarstva nadležnog za finansije. Komisija prema Odluci br. 02-655 od br. 04.09.2020 ima ovaj sastav. Takođe, u skladu sa članom 35 (7) ove Komisije u skladu sa ovom Odlukom, učestvuju u svojstvu reprezentativnih posmatrača iz subjekata koji doprinose grantu i civilnog društva.

²⁰ Komisija za žalbe prema članu 39 (4) Uredbe sastoji se od 3 člana, 2 iz Ministarstva i 1 spoljnog predstavnika, i ne mogu biti članovi, članovi Komisije za grant ili tehničke grupe. Odluka o osnivanju ove Komisije ispunjava gore navedene kriterijume.

Procena pokazuje da su **rokovi iz člana 39 ispoštovani**²¹, ali **postoje nedostaci u pogledu sadržaja žalbi**. Iako član 39 (2) predviđa da žalbe ne mogu biti u suprotnosti sa izvorom službenih podataka koji se koriste, ove izvore u nekim slučajevima osporavaju opštine. To je verovatno posledica načina na koji je sastavljena odredba koja zapravo nije trebala ograničiti osnovu žalbe, ali je verovatno trebala utvrditi da Komisija za žalbe ne uzima u obzir takve žalbe. Međutim, vredni napomenuti dodatni problem sa kojim se u tom pogledu susreće, činjenica da se Izveštaj o funkcionisanju skupština opština sa novom uredbom smatra dodatnim izvorom za procenu ispunjenosti minimalnih uslova od strane opština. Ovaj izveštaj nema žalbeni postupak kao što je slučaj sa drugim izveštajima koji se koriste kao izvori podataka (izveštaj revizora, izveštaj SU-UO-a itd.). Ovo onda čini odredbu člana 39 (2) besmislenom u postizanju svoje svrhe.

Još jedan nedostatak koji vredni napomenuti je i u pogledu **hijerarhije Komisije za žalbe** u odnosu na Komisiju za grantove. U prvom stepenu, Komisijom za grantove predsedava generalni sekretar, dok Komisijom za žalbe, koja bi trebalo da proceni odluku Komisije za grantove, predsedava direktor Odeljenja, koje je u okviru Ministarstva hijerarhijsko pod generalnim sekretarom, odnosno njemu izveštava.

21 Ovde je potvrđena Žalba Opštine Lipljan br. 020-43444 od 10.09.2020

4 ZAKLJUČCI

Izvršena procena Uredbe o SUUO i GOU pokazuje veoma visok nivo njenog sprovođenja. Uključeni organi i službenici već su upoznati sa svim aspektima sistema i granta, a sprovođenje procedura se odvija bez značajnih problema. Glavni problem koji je nastao povlačenjem Ministarstva iz granta na vreme je otklonjen i sada je Ministarstvo posvećeno svim svojim kapacitetima u sprovođenju Uredbe. Inovacije koje je nova Uredba donela u odnosu na prethodnu Uredbu, imale su pozitivan uticaj, posebno u povećanju efikasnosti sprovođenja utvrđenih procedura. Elektronski sistem, koji je takođe počeo da se sprovodi novom Uredbom, najveće je dostignuće u tom pogledu.

Uprkos sprovođenju na visokom nivou, nedostaci identifikovani tokom analize mogu se otkloniti predanošću i preduzimanjem određenih aktivnosti. Stoga se u tom smislu, za dodatno povećanje nivoa sprovođenja, posebno preporučuje se:

Za ministarstvo:

- **Pravovremeno prikupljanje podataka** o učinku i blagovremeno objavljivanje izveštaja;
- **Obaveštavanje svih novih predsednika** opština nakon sledećih lokalnih izbora, naročito o SUUO i GOU, i lobiranje za povećanje i održavanje njihovog stalnog interesa u tom procesu;
- **Redovno mentorstvo službenika za izveštavanje**, posebno za one koji su tek u procesu, kako bi se kroz određene aktivnosti povećalo njihovo znanje i veštine o SUUO-u;
- **Razvoj posebnih smernica** za verifikaciju izveštavanih podataka o učinku;
- Angažovanje **dodatnih kratkoročnih izvora u ministarstvu**, koji se prvo obučavaju, a zatim proveravaju gore navedene podatke tokom određenih vremenskih perioda, i
- Razmatranje **osnove žalbe opština protiv odluke o grantu i sastava Komisije** za žalbe, definisane u Uredbi.

Za opštine:

- Regulisanje statusa **opštinskih koordinatora za učinak**, gde im je dodeljen primarni zadatak koordinacije sprovođenja Uredbe na opštinskom nivou;
- Organizovanje **aktivnosti podizanja svesti** sa službenicima različitih direkcija opština o značaju dokumentovanja njihovog rada;
- **Kontinuirano objavljivanje izveštaja o učinku** na onim veb stranicama opština gde se trenutno ne objavljuju, i
- **Rasprava o izveštajima o učinku** na vreme u **skupštinama opština**.

Ove preporuke se mogu sprovesti uz podršku projekta DEMOS, u skladu sa planiranim aktivnostima i ciljevima projekta.

IZVEŠTAJ
O SPROVOĐENJU UREDBE
BR 01/2020 O SUUO-U I GOU-U



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



Sweden
Sverige



Norwegian Embassy
Pristina