



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU**

Odeljenje za nadgledanje

**Izveštaj o uspostavljanju opštinskog izvršnog ogranka
prema Uredbi UNMIK-a br. 2007/30**

April 2008

SADRŽAJ

A. Uvod	4
B. Sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30	5
1. <i>Gradonačelnik – zadaci i funkcije</i>	5
2. <i>Odbor direktora-sastav i odgovornosti</i>	7
3. <i>Opštinske javne službe</i>	9
4. <i>Potencijalne implikacije po opštinski budžet</i>	11
C. Zaključci	12
D. Preporuke	13

Izvršni pregled

Lokalne vlasti čine jedan od najvažnijih temelja u svakom demokratskom sistemu. Lokalna samouprava predstavlja pravo i sposobnost lokalnih vlasti, u okviru zakona, da uređuju i vode značajan deo javnih poslova za koje su nadležne, a u interesu lokalnog stanovništva.¹ Da bi se obezbedila funkcionalna lokalna samouprava, neophodno je da se u potpunosti i pravovremeno sprovodi odgovarajući zakonski okvir.

U ovom izveštaju data je ocena trenutnog stanja opštinskog izvršnog ogranka vlasti u pogledu sprovođenja Uredbe Privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK-a) br. 2007/30 kojom se menja uredba UNMIK-a br. 2000/45 O samoupravljanju opština na Kosovu (Uredba UNMIK-a br. 2007/30).² Ovo je rezultat nedavnog istraživanja koje je obavila misija OEBS-a na Kosovu (OEBS) i odnosi se na situaciju kakva je bila na dan 11. marta 2008. godine³

Izveštaj je napisan da bi se ocenilo uspostavljanje izvršnog ogranka lokalne vlasti i omogućilo razumevanje njenih funkcija i uloga u kontekstu izmena koje su predviđene Uredbom UNMIK-a br. 2007/30. Namera je bila da se proceni trenutna situacija u izvršnom ogranku kosovskih opština, te da se utvrdi koje oblasti zahtevaju veću pažnju.

Uopšteno gledano, ocena je pokazala da su kosovske opštine uveliko već uspostavile novu izvršnu strukturu. Najvažnije izuzetke čine opštine Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok, koje i dalje rade prema ranijoj strukturi, i Štrpce/Shtërpçë za koje se pokazalo da okleva sa sprovođenjem Uredbe UNMIK-a br. 2007/30.

S obzirom na diskusije o budućem zakonu o lokalnoj samoupravi, opštine pokušavaju da pronađu efikasna rešenja, kojima bi bila primenjena i Uredba UNMIK-a br. 2007/30 i novi predlog zakona o kome se trenutno raspravlja. OEBS misli da je preliminarno usvajanje ovog novog zakona o lokalnoj samoupravi dovelo do sadašnje konfuzije kod lokalnih sagovornika i opštinama preporučuje da se još više potruže da sprovedu važeći zakonski okvir.

¹ Član 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, Strazbur, 15.10.1985. godine.

² Proglašen 16.10.2007. godine.

³ Verovatno je da je u vreme pisanja ovog izveštaja došlo do daljeg napretka u sprovođenju Uredbe UNMIK-a br. 2007/30.

A. Uvod

OEBS ima zadatak da podržava i promoviše principe dobrog upravljanja na Kosovu, i obavlja aktivnosti za jačanje lokalne vlasti tako što aktivno prati da li opštine poštuju važeći zakonski okvir i standarde dobrog upravljanja.

Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, kojom se menja Uredba UNMIK-a br. 2000/45, O samoupravljanju opština na Kosovu, uspostavljen je novi zakonski okvir za kosovske opštine koji zahteva da se posle kosovskih izbora iz 2007. godine i zakonodavna i izvršna opštinska struktura promene. Pravilno i pravovremeno sprovođenje ovih izmena je presudno za napredak procesa decentralizacije na Kosovu.

Ovaj izveštaj je drugi OEBS-ov izveštaj o sprovođenju Uredbe UNMIK-a 2007/30.⁴ U njemu se ocenjuju izmene u opštinskoj izvršnoj strukturi posle političke odluke iz oktobra 2007. godine da se uvede direktan izbor gradonačelnika. Ispitane su nove funkcije gradonačelnika, dužnosti i odgovornosti odbora direktora i javna služba u opštini. Istovremeno se u ovom izveštaju ispituje kako su izmene u opštinskoj strukturi uticale na budžet opština.

Cilj ovog izveštaja jeste da da pregled trenutnog opštinskog izvršnog ogranka, čime se podržava održiv sistem vlade na lokalnom nivou. Osnovu izveštaja čine podaci koje je OEBS prikupio prilikom ocene situacije u svih 30 kosovskih opština,⁵ između ostalog, putem razgovora sa opštinskim zvaničnicima i ostalim interesnim stranama.

U izveštaju su prvo ispitane odgovornosti i zadaci gradonačelnika na Kosovu, i opisani su sastav i odgovornosti odbora direktora. Zatim je ocenjeno uspostavljanje nove strukture javne službe u opštini i pominju se osnovna budžetska pitanja. Na kraju izveštaja dati su zaključci i set preporuka.

Ovaj izveštaj namenjen je široj javnosti, kosovskim institucijama, opštinskim službenicima, UNMIK-u, i drugim međunarodnim strukturama na Kosovu, a i donatorima i nevladinim organizacijama. Može se koristiti kao preporuka u tekućem procesu decentralizacije na Kosovu, i kao instrument koji može da pomogne svim subjektima koji rade u lokalnoj upravi uopšte, i na reformi lokalne vlasti. Pored toga, on služi kao pokazatelj koji će omogućiti ocenu činjeničnog znanja o tome koliko bi vremena bilo potrebno da se sprovedu buduće mere za decentralizaciju.

⁴ Ovaj izveštaj nije nastavak, nego dopuna prvog OEBS-ovog izveštaja o opštinskim inauguralnim sednicama i organizaciji nove opštinske strukture, koja je uspostavljena prema Uredbi UNMIK-a br. 2007/30, a koji možete naći na internet adresi http://www.osce.org/kosovo/documents/mik/2008/03/29999_en.pdf, gde su ocenjene inauguralne mere za sprovođenje novih opštinskih aranžmana, i u kome je obrađen zakonodavni ogranak vlasti.

⁵ Uredba UNMIK-a 2007/30 ne važi za Pilot opštinske jedinice koje su uspostavljene prema administrativnoj naredbi 2005/11, O pilot projektima za sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2000/45 O samoupravljanju opština na Kosovu, od 20.7.2005. godine, kao izmenjene administrativnom direktivom 2007/13, od 19.12.2007. godine. Zbog toga one nisu uključene u ovaj izveštaj.

B. Sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30

U ovom poglavlju predstavljeno je sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 u izvršnom ogranku vlasti u kosovskim opštinama. Prvo su objašnjeni zakonski uslovi, a zatim slede opis trenutne situacije i kraći zaključak.

1. Gradonačelnik – zadaci i funkcije

Najznačajniju izmenu u novoj organizaciji opštine predstavlja uvođenje gradonačelnika kao direktno izabranog načelnika opštine.⁶ Nadležnosti i odgovornosti gradonačelnika definisane su u Uredbi UNMIK-a br. 2007/30.⁷ On, odnosno ona, obavlja dužnosti predsedavajućeg skupštine opštine, predsedavajućeg odbora direktora, i predsedavajućeg odbora za politiku i finansije. Gradonačelnik nije odbornik skupštine opštine, pa nema pravo glasa. Međutim, kao predsedavajući skupštine opštine i odbora za politiku i finansije, gradonačelnik daje odlučujući glas kada se o nekom predlogu dobije isti broj glasova za i protiv.

Gradonačelnik je takođe odgovoran za sprovođenje uredbi i odluka skupštine opštine i obezbeđuje zaštitu prava i interesa zajednica. Gradonačelnik je, zatim, odgovoran za finansijsku administraciju opštine, uključujući predlaganje godišnjeg budžeta skupštini opštine. Statutom i poslovníkom, koje usvaja skupština opštine, gradonačelniku mogu biti dodeljene i druge odgovornosti.⁸

Opšta ocena otkriva da su u svim kosovskim opštinama gradonačelnici dali svečanu zakletvu ili izjavu o prihvatanju dužnosti pred odbornicima skupštine opštine. Tako svi gradonačelnici potpuno upravljaju svojom službom i obavljaju dužnosti predsedavajućeg skupštine opštine i odbora direktora. Velika većina kosovskih gradonačelnika obavlja i dužnosti predsedavajućeg odbora za politiku i finansije. Izuzetke čine Štrpce/Shtërpçë i tri najsevernije opštine Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok, koje nisu rade da restrukturiraju uređenje uprave u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30⁹. Naimenovani gradonačelnik u Štrpcu/Shtërpçë (pripadnik kosovskih Srba) ne obavlja dužnosti, jer je 17. februara 2008. godine prekinuo saradnju sa kosovskim institucijama. Naimenovani gradonačelnici u Leposaviću/Leposaviq, Zvečanu/Zveçan i Zubinom Potoku ne povinuju se Uredbi UNMIK-a br. 2007/30 i odgovarajućim izvršnim odlukama, dok opštine i dalje funkcionišu prema opštinskoj strukturi iz prethodno važećeg zakona.

U 26 kosovskih opština gradonačelnici predsedavaju sednicama skupštine opštine (u proseku su do sada organizovane dve ili tri) i redovno predsedavaju sastancima odbora direktora. U onim slučajevima, gde je uspostavljen odbor za politiku i

⁶ Član 1.1 (stav w), Uredbe UNMIK-a 2007/27 o opštinskim izborima na Kosovu.

⁷ Član 27 i 22.2, Uredbe UNMIK-a 2007/30.

⁸ Vidi: *Vodič o opštinskim Statutima* OEBS-ove misije na Kosovu iz decembra 2007. godine

⁹ U ovim opštinama Specijalni predstavnik Generalnog sekretara nije potvrdio rezultate novembarskih izbora iz 2007. godine. Skupštine opština i gradonačelnici uspostavljeni su odnosno imenovani izvršnim odlukama UNMIK-a 2007/60, 2007/61, 2007/62 i 2007/64.

finansije i održana je prva sednica, gradonačelnik u potpunosti obavlja funkcije predsedavajućeg.¹⁰

Gradonačelnici su se uglavnom brzo prilagodili novim zadacima i počeli da obavljaju dužnosti. Pored toga, neki od njih veoma aktivno promovišu dijalog među zajednicama.¹¹ Međutim, u nekim slučajevima gradonačelnici se ne trude dovoljno da obezbede željeni nivo transparentnosti, koji je predviđen Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, niti daju ikakvo obrazloženje za isključenje javnosti.¹² U Kačanik/Kačaniku je izmenu i dopunu budžeta za 2008. godinu usvojio gradonačelnik, zaobišavši odbor za politiku i finansije i skupštinu opštine, koji su jedina vlast koja je odgovorna za usvajanje budžeta.¹³ OEBS je takođe primetio slučaj u kome je jedan gradonačelnik podelio svoje izvršne dužnosti sa potpredsednikom skupštine opštine, čime je neispravno dao izvršnu vlast zakonodavnom telu, s obzirom da samo u odsustvu gradonačelnika potpredsednik treba da saziva sednice skupštine opštine i njima predsedava.¹⁴

Dobar odnos između gradonačelnika i najvišeg izvršnog tela sa jedne strane, i skupštine opštine kao najvišeg opštinskog zakonodavnog tela sa druge strane, presudan je za dobro funkcionisanje opštine. Ovo postaje najočiglednije u slučaju Podujevë/Podujeva gde je gradonačelnik pripadnik političke stranke koja nije najveća u toj skupštini opštine. U kombinaciji sa nedostatkom osećaja za politiku, ova situacija izazvala je politički zastoj, koji je doveo do smetnji kod uspostavljanja nove opštinske strukture. Iako gradonačelnik Podujevë/Podujeva od početka obavlja dužnosti predsedavajućeg skupštine, on je po svoj prilici, zanemario uspostavljanje opštinskih struktura pokazujući nedostatak fleksibilnosti. Tek polovinom marta je skupština opštine u Podujevë/Podujevu uspostavila odbor za politiku i finansije i imenovala četiri opštinskih direktora.¹⁵

¹⁰ Novobërdë/Novo Brdo i Istog/Istok još nisu uspostavili odbor za politiku i finansije, a u Podujevë/Podujevu, Kamenicë/Kamenici, Gjakovë/Đakovici i Dragash/Dragašu ovaj odbor se još nije sastao.

¹¹ Na primer, gradonačelnik Skenderaj/Srbice se, pored svojih redovnih zadataka i funkcija, dosta angažuje na pokušajima da neguje odnose sa kosovskim srpskim stanovništvom. On drži redovne sastanke i zajedno sa KFOR-om, UNMIK-om i OEBS-om ide u posete kod kosovskih Srba u Banji/Bajë i Suvom Grlu/Syriganë.

¹² Članom 7.1 Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 propisano je da javnost i mediji mogu da prisustvuju radu sednica skupštine opštine i njenih odbora, i svim sastancima odbora direktora. Međutim, na primer u Kamenicë/Kamenici, javnost i mediji nikada se ne obaveštavaju o ovim sastancima (kao kada se priprema, odnosno prerađuje lista prioriternih radova, koja treba da se podnese skupštini opštine).

¹³ Prema Članu 11.3 (a) Uredbe UNMIK-a br. 2007/30, skupština opštine ne može da delegira odgovornost za odluke koje se tiču usvajanja opštinskog budžeta. Članom 27.4 Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 gradonačelnik se ovlašćuje da predlaže budžet skupštini opštine na usvajanje.

¹⁴ Član 13.2 Uredbe UNMIK-a br. 2007/30. Izgleda da u Ferizaj/Uroševcu nije jasna uloga potpredsednika skupštine opštine, koji je ubeđen da treba da bude drugi čovek opštinskog izvršnog ogranka vlasti.

¹⁵ Tek nedavno, na intervenciju predstavnika OEBS-a i UNMIK-ovog odeljenja civilne administracije, odbornici skupštine opštine Podujevë/Podujevo formirali su koaliciju, što je¹⁵ omogućilo formiranje opštinske strukture: uspostavljeni su odbor za politiku i finansije i odbor za zajednice, imenovano je četiri direktora opštinskih odeljenja, i vršilac dužnosti šefa administracije i kadrovske službe, i formirana je jedna komisija koja će raditi na izmenama i dopunama Statuta opštine.

Da sumiramo, gradonačelnici su se uopšteno dobro prilagodili svojoj novoj ulozi, pokazuju dobre veštine u rukovođenju, uz neke izuzetke, i takođe pokazuju dobar nivo razumevanja načina funkcionisanja opštinskih tela.

2. Odbor direktora-sastav i odgovornosti

Uredba UNMIK-a 2007/30 uvela je politički imenovan odbor direktora kao deo izvršnog ogranaka opštine.

Odbor direktora čine direktori opštinskih odeljenja, koje imenuje gradonačelnik u konsultacijama sa skupštinom opštine. Šef Kancelarije za zajednice je po službenoj dužnosti (ex-officio) član odbora direktora. Suprotno njihovom prethodnom statusu javnih službenika, članovi odbora direktora sada su politički imenovani. Odbor direktora zajedno sa gradonačelnikom čine „vladu opštine.“ Isti je odgovoran za sprovođenje uredbi i odluka opštine i za pružanje pomoći gradonačelniku u pokretanju opštinskih zakona kao i skupštini opštine i njenim odborima u procesu odlučivanja. Odbor direktora pomaže gradonačelniku u uspostavljanju političkog plana rada opštine i u sprovođenju odluka skupštine opštine, na taj način donoseći političke odluke. Direktorima mogu biti dodeljene odgovornosti nadzora više od jednog opštinskog odeljenja.¹⁶

Ova procena otkriva da su novi direktori opštinskih odeljenja imenovani u svim kosovskim opštinama osim u Štrpcu/Shtërpçë i u tri opštine na severu.¹⁷ Broj članova odbora direktora varira, kao što se broj opštinskih odeljenja razlikuje od opštine do opštine. Etnički sastav odbora direktora obično ne odlikava sastav zajednice; pozitivni izuzeci od ovoga su Lipjan/Lipljan i Dragash/Dragaš.¹⁸

Skoro svi direktori koji su imenovani dok su bili odbornici skupština opština dali su ostavku ili su u procesu davanja ostavke na svoje mandate u skupštini,¹⁹ što sugerije sve veći nivo razumevanja principa podele vlasti.²⁰ S druge strane, Prishtinë/Priština i Podujevë/Podujevo ističu se kao negativni primeri u tom smislu. Direktori odeljenja za obrazovanje i zdravstvo i socijalnu zaštitu u Prishtinë/Prištini istovremeno su odbornici skupštine opštine. Isto se odnosi na nedavno imenovanog direktora Odeljenja za zdravstvo i socijalnu zaštitu u Podujevë/Podujevu.

¹⁶ Članovi 23.13, 27.3, 29 i 30.2 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

¹⁷ Štrpce/Shtërpçë, Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok nisu imenovali direktore opštinskih odeljenja u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2007/30.

¹⁸ Negativni primer je Prizren, sa u proseku 22% stanovništva koje pripada manjinskim zajednicama. Tamo, samo jedan od imenovanih deset direktora pripada nevećinskoj zajednici.

¹⁹ Glogovc/Glogovac, Viti/Vitina, Novobërdë/Novo Brdo, Ferizaj/ Uroševac, Kamenicë/Kamenica Kačanik/Kaçanik, Prizren, Gjakovë/Đakovica, Malishevë/Mališevo, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka i Klinë/Klina.

²⁰ Član 32.7 Uredbe UNMIK-a 2007/30 eksplicitno navodi da šefovi opštinskih odeljenja, kancelarija ili odseka ne mogu biti odbornici skupštine opštine u opštini koja ih zapošljava, dok član 17.4 predviđa da odbornici skupštine opštine neće biti zaposleni na radnom mestu sa ovlašćenjima nadzora u opštini.

U većini slučajeva, svaki direktor nadgleda jedno odeljenje.²¹ U Prishtinë/Prištini, međutim, do punog dodeljivanja odeljenja još uvek nije došlo.

U samo 18 kosovskih opština, odbor direktora se sastao u svom punom sastavu. Pored toga, izgleda da u nekim opštinama direktori ne razumeju dovoljno svoje uloge i odgovornosti pošto primenjuju nekadašnju postavku odbora direktora koja je postojala kada su vodili opštinska odeljenja kao javni službenici. Kao rezultat, neki od novoimenovanih direktora shvataju svoju ulogu kao nastavak prethodnih funkcija šefova odeljenja, i ne smatraju sebe organom odlučivanja.²²

Velika većina odbora direktora sastaje se jednom nedeljno.²³ OEBS je uočio da postoje neke prakse koje imaju tendenciju da isključe javnost sa sastanaka odbora direktora, iako bi svi sastanci odbora direktora trebalo da budu otvoreni za javnost.²⁴ Ponekad se odbori direktora sastaju bez prethodno utvrđenog dnevnog reda, a u nekim slučajevima gradonačelnici samo usmeno predlažu dnevni red na početku sastanaka.²⁵

U Štrpcu/Shtërpçë nijedan direktor nije imenovan do 17. februara, a odbor direktora je funkcionisao na osnovu prethodne strukture. Ovakvo funkcionisanje je trebalo da bude samo privremeno, dok skupština opština ne bude u punom sastavu i na taj način ne bude u stanju da uspostavi sva tela predviđena Uredbom UNMIK-a 2007/30. Međutim, proglašenje nezavisnosti tog dana povećalo je političke tenzije naročito kada govorimo o saradnji sa kosovskim institucijama, što je zauzvrat uticalo na uspostavljanje novih odbora direktora.

U opštinama Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok Uredba UNMIK-a 2007/30 još uvek nije uopšte primenjena.²⁶ Stoga se funkcija odbora direktora nije promenila nakon proglašenja Uredbe UNMIK-a 2007/30.

Da zaključimo, iako je novi odbor direktora uspostavljen u većini kosovskih opština isti još uvek u nekima nije u punom sastavu. Postoji zbunjenost u pogledu nove uloge, i ponekad preovladava pogrešan stav da je odbor direktora deo javne službe. U nekim opštinama postoji potreba da se poveća javna transparentnost rada odbora direktora.

²¹ Samo u Kačanik/Kaçaniku i Mitrovicë/Mitrovici neki direktori nadziru dva ili više odeljenja.

²² U Gjilan/Gnjilanu, direktori su izrazili zabunu zbog radnih mesta šefova odeljenja. Oni jednostavno izveštavaju gradonačelnika o aktivnostima i konsultuju ga o izmenama u svojim odeljenjima. U Kamenicë/Kamenici, direktori uglavnom preuzimaju svoju ulogu jedinih nadzornika odeljenja i osoblja ali nisu aktivni kao članovi odbora direktora.

²³ Izuzeci su Fushë Kosova/Kosovo Polje, Kačanik/Kaçanik, Prizren, Suharekë/Suva Reka, Skenderaj/Srbica sa dvonedeljnim sastancima, kao i Pejë/Peć i Shtime/Štimlje u kojima se redovni sastanci održavaju samo jednom mesečno.

²⁴ Članovi 7.1 i 7.3 Uredbe UNMIK-a 2007/30. Međutim, u Kačanik/Kaçaniku, postoji praksa svakodnevnih sastanaka gradonačelnika sa odborom direktora da se isključi javnost iz procesa odlučivanja. U Prizrenu, sastanci koji se obično zovu sastanci "pre odbora" obično se održavaju iza zatvorenih vrata. U Viti/Vitini, odbor direktora svakog dana ima konsultativne sastanke, ali se tek nedavno započelo sa zvaničnim sastancima.

²⁵ Gjilan/Gnjilane i Malishevë/Mališevo.

²⁶ Vidi takođe izveštaj OEBS-a o opštinskim inauguralnim sednicama i uspostavljanju nove opštinske strukture na osnovu Uredbe UNMIK-a 2007/30, poglavlje C, dostupan na http://www.osce.org/kosovo/documents/mik/2008/03/29999_en.pdf.

3. Opštinske javne službe

Opštinska odeljenja će biti uspostavljena na osnovu statuta opštine i obuhvataće Odeljenje za administrativna i kadrovska pitanja, Odeljenje za zdravstvo i socijalnu zaštitu, Odeljenje za obrazovanje i kulturu, Odeljenje za finansije, ekonomiju i razvoj, Odeljenje za urbanističko planiranje, katastar i zaštitu životne sredine, Opštinsku kancelariju za zajednice i druga odeljenja koja se smatraju neophodnim.

Član 32 Uredbe UNMIK-a 2007/30 predviđa da administrativno osoblje obrazuje opštinsku javnu službu. Svako opštinsko odeljenje koje se sastoji od opštinskih javnih službenika ima šefa koji se zapošljava u skladu sa zakonskim okvirom predviđenim za javne službenike. Najviši opštinski javni službenik jeste šef Odeljenja za administrativna i kadrovska pitanja, koga imenuje skupština opštine u skladu sa postupkom za odabir i zapošljavanje viših javnih službenika. Šef Odeljenja za administrativna i kadrovska pitanja je šef osoblja kada se govori o opštinskoj javnoj službi i ima funkciju sekretara skupštine opštine i sekretara odbora direktora.²⁷

Kao sastavni deo opštinske administrativne strukture, Kancelarija za zajednice, koja unapređuje zaštitu prava manjina i osigurava jednak pristup javnim službama, biće uspostavljena u onim opštinama u kojima zajednica koja nije u većini čini značajan deo stanovništva.²⁸ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, koja je direktno primenjiva na Kosovo,²⁹ odnosi se na “oblasti naseljene licima koja tradicionalno ili u značajnom broju pripadaju nacionalnim manjinama.”³⁰ Usled odsustva novijeg popisa na Kosovo, ostaje otvoreno pitanje tačnog broja stanovnika uključujući broj pripadnika manjinskih zajednica. Sa druge strane, za tradicionalno zastupljene zajednice sistem “značajnog broja” ne važi, pošto ovaj zahtev važi alternativno.

U prethodnoj opštinskoj strukturi, najviši javni službenik je bio glavni izvršni službenik.³¹ Međutim, radno mesto glavnog izvršnog službenika nije predviđeno Uredbom UNMIK-a 2007/30, jer su funkcije koje se odnose na ovo radno mesto sada poverene šefu Odeljenja za administrativna i kadrovska pitanja ili gradonačelniku.

Većina opština već je uspostavila ili restrukturirala svoja odeljenja na osnovu Uredbe UNMIK-a 2007/30, stvarajući najmanje četiri ili pet od šest obaveznih odeljenja;³² 18 njih je u potpunosti ispunilo zahteve novog zakonodavstva o lokalnoj samoupravi.³³ Samo Štrpce/Shtërpçë i tri severne opštine su odbili da promene strukturu odeljenja. Međutim, većina opština nije imenovala svoja odeljenja na osnovu Uredbe UNMIK-a 2007/30. U šest opština nema nijednog odeljenja koje je odgovorno za zaštitu životne sredine a šest opština još uvek nije uspostavilo Odeljenje za administrativna i kadrovska pitanja.³⁴

²⁷ Članovi 29.5, 32, i 33, Uredbe UNMIK-a 2007/30.

²⁸ Članovi 23.10 do 23.13, Uredbe UNMIK-a 2007/30.

²⁹ Član 3.2 (h), Uredbe UNMIK-a 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu.

³⁰ Cf. članovi 10.2, 11.3, i 14.2 uključujući opšte pravo na efikasno učešće navedeno u članu 15

³¹ Član 30 Uredbe UNMIK-a 2000/45.

³² Član 29.1 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

³³ Samo Gjilan/Gnjilane, Viti/Vitina, Novobërdë/Novo Brdo, Ferizaj/Uroševac, Prizren, Gjakovë/Đakovica, Dragash/Dragaš i Vushtrri/Vučitrn uspostavili su sva opštinska odeljenja.

³⁴ Prishtinë/Priština, Obiliq/Obilić, Lipjan/Lipljan, Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

Samo pet opština još uvek nije uspostavilo Opštinsku kancelariju za zajednice.³⁵ Broj osoblja varira od samo jednog zaposlenog u Shtime/Štimlju do 17 u Gjilan/Gnjilanu i 30 u Prishtinë/Prištini.

Šef odeljenja³⁶ nije zaposlen ni u jednoj od kosovskih opština a proces zapošljavanja viših javnih službenika započeo je samo u četiri opštine.³⁷ Razlozi su razni. U nekim opštinama, službenici su tvrdili da su dobili kontradiktorne informacije o procesu zapošljavanja i o navodnim budžetskim ograničenjima. Stoga, oni čekaju na instrukcije Ministarstva lokalne uprave.³⁸ Drugi opštinski službenici tvrde da bi novi zakon o lokalnoj samoupravi trebalo da (koji po svoj prilici uskoro treba da stupi na snagu) zahteva novu strukturu javne službe, ostavljajući čitav proces zapošljavanja neobaveznim. Drugi smatraju da prvo treba izmeniti opštinske statute pre nego što se započne sa procesom zapošljavanja.³⁹ U preostalim opštinama jednostavno je potrebno više vremena za proces zapošljavanja nego što je predviđeno.⁴⁰ Značajan broj opština takođe izveštava o negativnoj intervenciji različitih ministarstava u vezi sa raznim navodnim razlozima.⁴¹

Na drugoj strani, većina opština (16) je zaposlila i imenovala šefa odeljenja za kadrovska i administrativna pitanja. Sve ostale očekuju da će završiti sa procedurama zapošljavanja u narednim danima. Kao jedini izuzetak, proces zapošljavanja u Prizrenu nije otpočeo do sredine marta 2008. god. Nijedan od imenovanih šefova odeljenja za kadrovska i administrativna pitanja nije u isto vreme i član skupštine opštine u istoj opštini.

U deset slučajeva, bivši glavni izvršni službenik ne radi više u novoj opštinskoj strukturi. U većini drugih slučajeva on/ona vrši dužnost šefa odeljenja za kadrovska i administrativna pitanja. Pet bivših glavnih izvršnih službenika su sada izabrani gradonačelnici, a njih dvoje su sada izabrani odbornici skupštine opštine.⁴² Ono što je zanimljivo jeste da je bivši glavni izvršni službenik Mitrovicë/Mitrovice ministar lokalne uprave, a njegov zamenik je bivši glavni izvršni službenik Klinë/Kline.

OEBS pozdravlja strukturalni razvoj unutar lokalne javne službe, ali primećuje da Uredba UNMIK-a br. 2007/30 nije ispoštovana u mnogim slučajevima u pogledu zapošljavanja šefova opštinskih odeljenja. OEBS smatra da kosovska ministarstva ne

³⁵ Glogovc/Glogovac, Podujevë/Podujevo, Malishevë/Mališevo, Kaçanik/Kaçanik i Suharekë/Suva Reka; ono što vredi napomenuti jeste da je uspostavljanje Opštinske kancelarije za zajednice već bilo obavezno u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2000/45.

³⁶ Član 29.5 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

³⁷ Gjakovë/Đakovica, Obiliq/Obilić, Malishevë/Mališevo i Novobërdë/Novo Brdo; u Suharekë/Suvoj Reci neki od šefova odeljenja imenovani su od strane nekadašnjeg glavnog izvršnog službenika nakon zvaničnog potvrđivanja lokalnih izbora, stoga nije u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2007/30.

³⁸ Npr. Kamenicë/Kamenica i Ferizaj/Uroševac.

³⁹ Npr. Pejë/Peć.

⁴⁰ Novobërdë/Novo Brdo moralo je da ponovi konkurs usled odsustva kvalifikovanih kandidata.

⁴¹ U Deçan/Dečanima, Ministarstvo lokalne uprave čak je iznelo da je naložilo opštinskom zvaničniku da ne zapošljava šefove odeljenja; takođe je postojala intervencija na strani Ministarstva ekonomije i finansija pod pretekstom da opštine nisu mogle da uvećaju broj zaposlenih ili da nisu bila dostupna dovoljna finansijska sredstva.

⁴² U Shtime/Štimlju, Fushë Kosovë/Kosovom Polju, Kamenicë/Kamenici, Gjakovë/Đakovici i Malishevë/Mališevu, bivši glavni izvršni službenici su sada gradonačelnici, dok u Prishtinë/Prištini i Prizrenu su novi odbornici skupštine opštine.

bi trebalo da intervenišu u procedurama zapošljavanja jer bi to bilo delovanje van okvira nadzornih ovlašćenja. Iako imena opštinskih odeljenja kako je predviđeno Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, nisu prvi prioritet, aktivnosti i poslovi odeljenja bi trebalo da obuhvate svaki sektor naveden u članu 29.1. Uredbe UNMIK-a br. 2007/30.

Konačno, nepovoljno je to da je Skupština Kosova usvojila nevažeći potencijalni zakon o lokalnoj samoupravi pre nego što je važeći zakon koji je tek nedavno objavljen, odnosno oktobra 2007. godine, primenjen. Postupajući na takav način, tako brzo nakon objavljivanja Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 i pre njene pune primene, Skupština je uspela da uvede zabunu među opštinskim upravama oko toga da li bi trebalo da primenjuju postojeći važeći zakon.

4. Potencijalne implikacije po opštinski budžet

Opštinski budžet sadrži plan za opštinske aktivnosti i ekonomsko upravljanje u toku fiskalne godine i obuhvata procenjeni prihod, kapitalne rashode kao i postojeće rashode opštine kako bi se dodelila dostupna sredstva i pokrili troškovi opštine. Vlada vrši finansijske transfere opštini kroz Ministarstvo finansija i ekonomije.⁴³ Odbor za politiku i finansije i gradonačelnik su odgovorni za predlaganje budžeta skupštini opštine. Skupština opštine je odgovorna za usvajanje budžeta.⁴⁴

Sve opštine na Kosovu su usvojile budžet za 2008. god. Kao generalni obrazac, budžet za 2008. god. je pripremio bivše opštinsko rukovodstvo, a on je odobren na kraju 2007. god. u prethodnom mandatu skupštine opštine. Međutim, nisu sve opštine dobile odgovarajuća sredstva. Na primer, opština Prishtinë/Priština je dobila sredstva samo za robu i usluge, ali ne i za kapitalna ulaganja, dok neke opštine dobijaju sredstva na mesečnim ili tromesečnim osnovama.

Nova opštinska struktura ima značajne finansijske implikacije zbog čega su potrebne promene u budžetu koji je pripremljen na osnovu procena iz 2007. god. bez uzimanja u obzir promene koje su predviđene Uredbom UNMIK-a br. 2007/30. Međutim, izgleda da Ministarstvo finansija i ekonomije ne dozvoljava promene budžeta do polugodišnje revizije. Kao rezultat toga, u nekim opštinama direktori još uvek nisu primili plate od kada su imenovani, dok u drugim, direktori, iako su sada politički izabranici, i dalje primaju prethodne plate kao opštinski javni službenici.⁴⁵ Neke opštine su zatražile uputstva od Ministarstva finansija i ekonomije o tome kako da postupe u skladu sa novim okolnostima, dok su druge zatražile razjašnjenje od Ministarstva lokalne uprave.⁴⁶

U anketi koja je sprovedena širom Kosova dobijen je utisak da, u pogledu implikacija po budžet zbog novog uređenja, opštine odlažu proces primene dok novi zakon o lokalnoj samoupravi ne stupi na snagu.

⁴³ Član 37. i član 38, Uredbe UNMIK-a 2007/30.

⁴⁴ Član 11.4, 22.1, i 27.4, Uredbe UNMIK-a 2007/30.

⁴⁵ Npr: Fushë Kosovë/Kosovo Polje i Malishevë/Mališevo.

⁴⁶ Npr: Kamenicë/Kamenica i Malishevë/Mališevo.

C. Zaključci

Uredba UNMIK-a br. 2007/30 je sprovedena u većem delu u izvršnim ograncima većine opština na Kosovu. Međutim, praktično nije došlo do primene nove opštinske strukture u Štrpcu/Shtërpçë i u tri severne opštine Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok.

Svi neposredno izabrani gradonačelnici su se svečano zakleli ili izjavili da prihvataju dužnost pred odbornicima skupštine opštine i u potpunosti su nadležni kao predsedavajući skupštini opštine, odboru za politiku i finansije i odboru direktora.

Iako su novi odbori direktora uspostavljeni u 26 opštine, većina nema dovoljan broj zaposlenih i još uvek se nisu sastali u punom sastavu. Direktori ponekad ne shvataju u potpunosti svoju novu dvostruku ulogu kao nadzornici opštinskih odeljenja i članovi odbora direktora, koji bi trebalo da služi kao forum kada se razgovara o lokalnim pitanjima – obično otvoren za javnost.

Većina opština nije upotrebila imena odeljenja kako je određeno Uredbom UNMIK-a br. 2007/30 i ne postoji nijedna opština na Kosovu koja je u potpunosti uspostavila novu opštinsku javnu službu. Iako je više od polovine opština na Kosovu uspostavilo ili restrukturiralo odeljenja, a većina zaposlila i imenovala šefa odeljenja za kadrovska i administrativna pitanja, nijedna opština na Kosovu nije zaposlila šefove odeljenja.

Velika razlika između Štrpca/Shtërpçë i tri severne opštine Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok na jednoj strani i ostalih 26 opština, sugerira na ocenu koja sledi. Prve četiri opštine odbijaju da se povinuju Uredbi UNMIK-a br. 2007/30 iz političkih razloga. Dok su tri severne opštine oduvek odbijale da sarađuju sa kosovskim Institucijama privremene samouprave, Štrpce/Shtërpçë je bojkotovalo nastavak posmatranja primene uputstava i zakona nakon proglašenja nezavisnosti.

Što se tiče preostalih 26 opština, uzroci za nepoštovanje, a ponekad i sporu primenu su različiti. Kao prvo, Uredba UNMIK-a br. 2007/30 je objavljena ubrzo nakon lokalnih izbora održanih novembra 2007. godine, ostavljajući malo prostora za novoizabrane zvaničnike da se upoznaju sa novom strukturom. Osim toga, proces primene su usporili zvaničnici iz zajednice kosovskih Srba i javni službenici time što se nisu pojavljivali na posao nakon proglašenja nezavisnosti. Štaviše, Skupština Kosova je nedavno usvojila budući zakon o lokalnoj samoupravi, za koji je predviđeno da će se objaviti nakon završetka prelaznog perioda prema Ustavu Kosova. Ovaj nacrt zakona predviđa izvesne promene u postojećem pravnom okviru. Stoga, većina opština nerado primenjuje odredbe o opštinskom uređenju koje nisu predviđene novim pravnim okvirom.⁴⁷ Dalje, opštine na Kosovu trenutno funkcionišu prema budžetu koji je pripremljen bez uzimanja u obzir novih promena u opštinskoj strukturi predviđenih Uredbom UNMIK-a br. 2007/30.

Da sumiramo, proces uspostavljanja nove opštinske izvršne strukture pod Uredbom UNMIK-a br. 2007/30 se u mnogome razlikuje u poređenju dve grupe opština na Kosovu (one u kojima većinu čine kosovski Srbi i one bez) ali i u pogledu različitih opštinskih organa – gradonačelnik i odbor direktora na jednoj strani i opštinska javna

⁴⁷ Posebno u pogledu zapošljavanja šefova odeljenja i funkcije direktora.

služba na drugoj. Dok je izvršni ogranak uspostavljen na lokalnom nivou, glavni problem predstavlja to što se ne primenjuju odredbe koje regulišu javnu službu. Taj problem nastaje zbog brzog menjanja pravnog okruženja na Kosovu što, zajedno sa samovoljnim viđenjem budućih dešavanja u pravnom okruženju, vodi ka tome da se ne poklanja dovoljno pažnje opštinskoj javnoj službi.

OEBS pozdravlja strukturni razvoj unutar lokalne javne službe, međutim, smatra da opštinski organi ne mogu zauzimati selektivan pristup u primeni Uredbe UNMIK-a br. 2007/30. Dok god je uredba na snazi, trebalo bi da se u potpunosti primenjuje.

D. Preporuke

OEBS se slaže sa pozitivnim dešavanjima u novom uređenju opštinskog izvršnog ogranka na Kosovu. Za one oblasti u kojima ima mesta za poboljšanje, OEBS daje sledeće preporuke:

Preporuke opštinama

- Gradonačelnici, kao predsedavajući, bi trebalo da obezbede redovne sastanke odbora za politiku i finansije, posebno u opštinama gde odbor za politiku i finansije još uvek nije održao sastanak.
- Gradonačelnici bi trebalo da preuzmu odgovornost da će se čvrsto pridržavati raspodele ovlašćenja, posebno u pogledu usvajanja opštinskog budžeta.
- Gradonačelnici, kao predsedavajući, bi trebalo da obezbede redovne sastanke odbora direktora i podstaknu sve njegove članove da učestvuju u razgovoru. Sastanci bi trebalo da imaju određeni dnevni red i budu otvoreni za javnost.
- Opština bi trebalo da se pobrine da su funkcije novouspostavljenih pozicija u Uredbi UNMIK-a br. 2007/30 obavljene interno dok traje proces zapošljavanja. To ne bi trebalo da opštine oslobodi odgovornosti da pokrenu proces zapošljavanja.
- Gradonačelnici, u konsultaciji sa skupštinama opština, bi trebalo da imenuju direktore svih opštinskih odeljenja, odražavajući sastav zajednica u opštini.
- Opštine Prishtinë/Prištine i Podujevë/Podujeva bi trebalo da se pobrinu da direktori koje imenuju nisu u isto vreme odbornici u skupštini opštine.
- Opštine bi trebalo da zaposle šefove opštinskih odeljenja kako bi obezbedile punu funkcionalnost opštinske javne službe.
- Opštine bi zajedno sa kosovskim institucijama trebalo da obezbede da polugodišnja revizija budžeta obuhvati neophodne promene kako bi se u potpunosti uspostavio novi opštinski izvršni ogranak, uključujući novo uređenje javne službe.

Preporuke Ministarstvu lokalne uprave

- Ministarstvo lokalne uprave bi trebalo da podstakne opštine na Kosovu da uposle šefove opštinskih odeljenja kako bi se izbegla selektivna primena Uredbe UNMIK-a br. 2007/30.
- Ministarstvo lokalne uprave bi trebalo da saraduje sa Ministarstvom javnih službi u oblastima opštinske javne službe, uzimajući u obzir nadležnosti opštinske javne službe u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2001/36.

Preporuke Ministarstvu finansija i ekonomije

- Ministarstvo finansija i ekonomije bi trebalo da dodeli dovoljna sredstva opštinama na Kosovu kako bi se omogućilo potpuno uspostavljanje nove opštinske strukture.