



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

**Odeljenje za nadgledanje**

**Odnosi između  
centralnih i lokalnih vlasti na Kosovu**

Pravni, upravni i fiskalni aspekti

februar 2008

## SADRŽAJ

<b>PREGLED IZVEŠTAJA .....</b>	<b>4</b>
<b>UVOD I HISTORIJAT .....</b>	<b>6</b>
<b>DEO I: PRAVNI I UPRAVNI ASPEKTI.....</b>	<b>7</b>
A. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.....	7
B. Nadležnosti opština.....	9
1. Nadležnosti opština – u ovom trenutku .....	9
2. Nadležnosti opština – budući planovi .....	11
a) Sopstvene nadležnosti.....	11
b) Veće sopstvene nadležnosti .....	12
c) Delegirane nadležnosti.....	12
C. Izvršni nadzor.....	13
1. Žalba protiv upravnih odluka.....	14
2. Nadzor.....	15
a) Sopstvene nadležnosti.....	16
(1) Nadzorna uloga Ministarstva lokalne uprave nad nadležnostima opštine .....	16
(2) Buduća zakonska akta.....	17
b) Delegirane nadležnosti.....	17
(1) Ministarstvo lokalne uprave, Administrativno uputstvo 2005/7.....	18
(2) Budući pravni akti.....	21
D. Pravosudni nadzor.....	23
1. Konačni upravni akti.....	23
2. Opštinski normativni akti.....	24
3. Pravosudna zaštita lokalne samouprave.....	24
<b>DEO II: FISKALNI ASPEKTI.....</b>	<b>26</b>
A. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.....	26
B. Odgovornosti za troškove .....	26
C. Opštinski prihodi iz sopstvenih izvora.....	27
1. Dovoljnost prihoda iz sopstvenih izvora.....	28
2. Principi sopstvenih prihoda.....	28
D. Međuvladini transferi.....	30
1. Organizacija grantova .....	30
a) Komisija za grantove .....	30
b) Napomena o podacima o stanovništvu .....	31
c) Reforma finansiranja na lokalnom nivou.....	32
2. Struktura i vrsta transfera.....	33
a) Svrha opštinskih grantova.....	33
b) Raspodela grantova.....	33
c) Pravična raspodela finansija .....	34
3. Pitanja fiskalnog uravnoteženja .....	34
E. Zaduživanje.....	35
<b>DEO III: ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....</b>	<b>36</b>

A. Zaključci .....	36
B. Preporuke .....	37
<b>ANEKS 1. NADLEŽNOSTI LOKALNE UPRAVE NA KOSOVU .....</b>	<b>39</b>

## **PREGLED IZVEŠTAJA**

Raspodela odgovornosti između različitih nivoa upravljanja istovremeno predstavlja model odabranog sistema upravljanja. Na Kosovu, u sve većoj meri smo svedoci postepene decentralizacije vlade. Neposredno nakon vanredne faze iz 1999. godine, nametnula se potreba da Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) uspostavi snažnu centralizovanu upravu. Tokom proteklih godina, međutim, UNMIK je povlačio svoja izvršna angažovanja istovremeno prenoseći odgovornosti na privremene institucije samouprave i opštine. Imajući u vidu ovaj razvoj događaja, kosovske vlasti moraju nastaviti da definišu i razjašnjavaju odnose između centralnog i lokalnog nivoa.

Koncept lokalne samouprave, izražen u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, označava pravo lokalnih organa vlasti da regulišu i upravljaju značajnim delom javnih poslova pod njihovom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva. Procena supsidijarnosti i lokalne samostalnosti može biti izvršena iz velikog broja različitih perspektiva. U ovom izveštaju, Misija OEBS-a na Kosovu ograničava svoju procenu na pravne, upravne i fiskalne aspekte odnosa između centralnog i lokalnog nivoa.

Izveštaj sadrži dva glavna dela. Prvi predstavlja upravne i pravosudne aspekte, usredsređujući se na različite vrste opštinskih ovlašćenja i odnosne oblike nadzora od strane izvršnog ogranka vlasti i pravosuđa. Drugi deo pokušava da pruži sveobuhvatan pregled četiri glavna stuba procesa fiskalne decentralizacije: raspoređivanje troškova, prihode, međuvladine transfere i davanje zajmova. Na samom kraju, izveštaj predstavlja zaključke o temama kao i skup preporuka.

Izveštaj otkriva situaciju u pravnom i upravnom kontekstu koja je prilično složena, u najvećoj meri kao posledica jedinstvene situacije na Kosovu, kombinovanu sa tekućim procesom planiranja decentralizacije. Dosledno tome, izveštaj pokazuje odsustvo jasnosti u određenim odredbama koje uređuju nadzor i nadgledanje izvršeno od strane centralnog nivoa. Zakonski okvir mora biti veoma koncizan u pogledu vrsta ovlašćenja dodeljenih lokalnom nivou kao i obimu u kome se centralnom nivou dodeljuju nadzorna ovlašćenja. Sa druge strane, stepen zavisnosti opštine od nadležnosti i ovlašćenja centralnog nivoa takođe je vidljiv, možda proizilazeći iz odsustva lokalnih kapaciteta ili centralizovane socijalističke tradicije kojom je Kosovom upravljano do 1999. godine.

Iz fiskalne perspektive, izveštaj poziva na lokalnu finansijsku reformu koja je zasnovana na efikasnosti kao i na političkoj stabilnosti. Mora postojati veća jasnost u preraspodeli ovlašćenja između centralnog nivoa i opština. Štaviše, trebalo bi razraditi sistem subvencionisanja: koji definiše novu ulogu Komisije za subvencije; koji je izgrađen na osnovu statističkih podataka o kvalitetu; i koji podstiče veće analitičke sposobnosti. Na duži rok, uspeh projekata fiskalne reforme na lokalnom nivou u velikoj meri zavisi od pouzdanih podataka o stanovništvu.

U zaključku, izveštaj pozdravlja tekući proces ojačavanja lokalne samouprave. Istovremeno, poziva na veći nivo poklanjanja pažnje detaljima i preciznost u budućem zakonskom okviru. Odgovarajuća pažnja mora biti poklonjena pojedinostima procesa decentralizacije, kako bi se budući koraci preduzeli na odgovoran način i kako bi se izbegle greške. Jasno razgraničavanje ovlašćenja između centralnog i opštinskog nivoa predstavlja jedan od glavnih elemenata koji će pomoći da se osigura efektivnije upravljanje na lokalnom nivou. Štaviše, zakonodavac treba da osigura uspostavljanje odgovarajuće institucionalne i finansijske infrastrukture kako bi se sprovela dodeljena ovlašćenja. Ovo treba da obuhvati propise koji će regulisati političku ili finansijsku nestabilnost kao i svakodnevne međusobne odnose između centralnog i lokalnog nivoa. Međutim, nikakav zakonodavni okvir ne može zameniti potrebu za uzajamnim poštovanjem i demokratskom kulturom između javnih institucija na centralnom i lokalnom nivou.

## UVOD I ISTORIJAT

Misija OEBS-a na Kosovu (OEBS) sprovodi aktivnosti za dalje podržavanje i promovisanje načela dobrog upravljanja u opštinama širom Kosova. Jedna od aktivnosti OEBS-a za 2007. godinu bila je procena okvira koji uređuje odnos između centralnog i lokalnog (opštinskog) nivoa sa ciljem odgovora na nedoslednosti i pružanja podrške za prevalizaženje propusta.

Ovaj izveštaj procenjuje pravne i fiskalne odnose između vlasti na centralnom i lokalnom nivou na Kosovu na osnovu odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>1</sup> Imajući u vidu da reforma lokalnog upravljanja – odnosno decentralizacija – počinje da se sprovodi na Kosovu, izveštaj istražuje sadašnju situaciju i identifikuje oblasti mogućih nedostataka, sa ciljem odgovora na date nedostatke, kao što je putem budućeg zakonodavstva koje rukovodi lokalnom samoupravom. Pored pravnih, upravnih i pravosudnih aspekata odnosa centralnih/lokalnih vlasti, pruža se obimna analiza u oblasti fiskalnih odnosa.

Prvi deo počinje predstavljanjem nekih od glavnih načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Povelja iznosi opšta načela u skladu sa kojima je većina država članica Saveta Evrope preuzela obavezu i koja takođe predstavljaju glavne smernice za lokalno upravljanje na Kosovu. Pored toga, I deo izveštaja istražuje upravne i pravosudne aspekte odnosa između centralnog/lokalnog nivoa vlasti. Isti se bavi pitanjima kao što su: ovlašćenja opština u skladu sa važećim zakonom, uključujući sopstvena ovlašćenja opština i dodeljena ovlašćenja; nadzor opštinskih aktivnosti od strane centralnih izvršnih organa, uključujući upravne žalbe i nadzor; i sudski nadzor nad konačnim upravnim aktima. II deo izveštaja sadrži obimnu analizu fiskalnih odnosa i uključuje poglavlje o troškovima, sopstvenim izvorima prihoda, međuvladinim transferima i pozajmljivanju novca. Izveštaj se završava zaključcima i listom preporuka.

U metodološkom smislu, izveštaj je izveden iz dugoročne analize pravnog, upravnog i fiskalnog okvira, koja je sprovedena od strane Sektora za dobro upravljanje OEBS-a (sada Sektor za upravljanje), kao i iz podataka prikupljenih od strane opštinskih timova OEBS-a širom Kosova.

Izveštaj ima za cilj da pokaže svim akterima uključenim u decentralizaciju i reformu lokalne uprave na Kosovu kako su pravni i finansijski okvir lokalnog upravljanja na Kosovu u skladu sa međunarodnim standardima. Isti je usmeren ka Privremenim institucijama samouprave, UNMIK-u, kosovskim opštinama kao i drugim međunarodnim i nevladinim akterima.

---

<sup>1</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobar 1985.

## **DEO I: PRAVNI I UPRAVNI ASPEKTI**

I deo počinje predstavljanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja ocrtava načelo lokalne samouprave prihvaćeno širom Evrope. Nakon toga, predstavljaju se aktuelna ovlašćenja opština na Kosovu predviđena važećim zakonodavstvom kao i neki od budućih aspekata ovlašćenja koja će najverovatnije biti uvedena u bliskoj budućnosti kao posledica pravne reforme lokalne samouprave. Za ovim sledi obrazloženje izvršnog nadzora od strane centralnih vlasti nad opštinskim aktivnostima i završava se razradom pravosudnog nadzora nad

konačnim upravnim odlukama, normativnim aktima i sudskom zaštitom lokalne samouprave kao takve.

### **A. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (Povelja) usvojena je u obliku konvencije od strane Saveta ministara Saveta Evrope. Ista je otvorena za potpisivanje u obliku konvencije od strane država članica Saveta Evrope 15. oktobra 1985.<sup>2</sup> Povelja predstavlja najznačajniji međunarodni dokumenat koji definiše načelo lokalne samouprave. Ista ima značajan uticaj na zakone većine država članica Saveta Evrope koji uređuju lokalnu samoupravu.

Povelja predviđa da će načelo lokalne samouprave biti priznato u domaćem zakonodavstvu i gde je moguće u ustavu.<sup>3</sup> Koncept lokalne samouprave, predviđen članom 3, stavom 1 Povelje, uključuje pravo i sposobnost lokalnih vlasti, da u granicama zakona, uređuju i rukovode određenim delom javnih poslova na osnovu njihove odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Uredba UNMIK-a 2007/30 kojom se menja i dopunjuje Uredba UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu u svojoj Preambuli upućuje se isključivo na Povelju i to posebno na njen član 3.

Pored ovoga, obim lokalne samouprave predviđen je članom 4 Povelje, stavom 3 koji zahteva sledeće "Javni poslovi će se po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti" Ovo načelo inače je poznato kao načelo supsidijarnosti. Prema objašnjenju iz Povelje, koje predstavlja zvaničan izvor, član 4, stav 3 iznosi opšte načelo da bi vršenje javnih funkcija trebalo da bude decentralizovano.

---

<sup>2</sup> Povelja je potpisana i ratifikovana od strane 43 od 47 država članica Saveta Evrope. Crna Gora je potpisala, ali još uvek nije ratifikovala Povelju. Andora, Monako i San Marino nisu potpisali Povelju.

<sup>3</sup> Član 2 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Ovo predloženo rešenje za njegovo priznavanje bilo u zakonu ili u ustavu, dato je upravo iz razloga što bi dato uključivanje moglo zahtevati promene u ustavu država članica, što ponekada predstavlja težak proces sa tim više što neke države još uvek nisu napisale svoj ustav.

Povelja, osim toga što se upućuje na “sopstvena” ovlašćenja u članu 3, takođe se upućuje na “dodeljena” ovlašćenja u članu 4, stavu 5. Ista se uzdržava od preciznog definisanja onoga što bi lokalne vlasti trebalo da imaju pravo da uređuju i da rukovode. Ovo proističe iz činjenice da se tradicije država članica potpisnica Povelje razlikuju u velikoj meri i mogu se razlikovati između zemalja i tokom vremena. Međutim, Povelja je izrađena sa namerom da lokalne vlade imaju širok raspon odgovornosti koje se mogu vršiti na lokalnom nivou.<sup>4</sup> Imajući isto u vidu, Povelja u članu 4 definiše delokrug lokalne samouprave u apstraktnom smislu i ne upućuje se na konkretne oblasti nadležnosti. Pored toga, ona takođe predviđa da se lokalnim organima vlasti, u slučajevima u kojima im se ovlašćenja dodeljuju od strane centralnog ili regionalnog organa, dozvoljava da imaju diskreciono pravo u prilagođavanju njihove primene lokalnim uslovima.

Imajući u vidu značaj načela supsidijarnosti, pomenut u stavu 4.3 Povelje, Savet ministara Saveta Evrope usvojio je Preporuku br. R(95) 19 o primeni načela supsidijarnosti.<sup>5</sup> Ista preporučuje vladama država članica da između ostalog (*inter alia*) “predvide u relevantnom zakonodavstvu glavni skup ovlašćenja koja se odnose na svaki nivo lokalnih i regionalnih vlasti pored bilo kakve pretpostavke opšte nadležnosti; [...] da utvrde postupke ili mehanizme, pravne ili političke prirode, u slučajevima u kojima isti već ne postoje, da unaprede primenu načela supsidijarnosti i da se pozabave bilo kakvim mogućim povezanim sporom; da primene sve ove naredbe ne samo na odnose između centralne vlade i lokalnih organa vlasti, [...]”<sup>6</sup>

Kada govorimo o nadzoru opštinskih aktivnosti od strane centralnog nivoa, Povelja predviđa u članu 8 upravni nadzor koji je predviđen ustavom ili statutom i koji se vrši u srazmeri sa interesom, koji namerava da štiti. Pod uobičajenim okolnostima trebalo bi da bude ograničen na pitanja zakonitosti opštinskih radnji, a ne na njihovu brzinu.<sup>7</sup> Međutim, načinjen je izuzetak u pogledu dodeljenih ovlašćenja, gde organ koji dodeljuje može želeti da izvrši određeni nadzor u pogledu načina na koji se sprovodi zadatak. Kada govorimo o sudskom nadzoru, Povelja u članu 11 poziva na pravo opština da posegnu za sredstvima pravne zaštite radi obezbeđivanja načela lokalne samouprave.

Iz tog razloga, kosovske vlasti trebalo bi da uzmu u obzir načela sadržana u Povelji prilikom izrade budućeg Zakona o lokalnoj samoupravi, koji bi trebalo podrobnije da definiše opštinska ovlašćenja. U sklopu ovog procesa, opštine bi trebalo da budu konsultovane na odgovarajući način usled značaja konkretnih pitanja od direktnog značaja za iste. Jasno razgraničavanje ovlašćenja na opštinskom nivou podržalo bi sprovođenje javnih funkcija na opštinskom nivou kao i identifikovanje pravnih odnosa sa organima vlasti na centralnom nivou. Budući Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je u skladu sa načelima Povelje, predstavljao bi iskorak za Kosovo na njegovom putu ka usklađivanju zakona sa evropskim demokratskim standardima.

---

<sup>4</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985, Objašnjenje člana 3, stava 1.

<sup>5</sup> Usvojena od strane Saveta ministara 12. oktobra 1995.

<sup>6</sup> Za podrobnije informacije, pogledajte stranicu 2 Preporuke Saveta ministara Saveta Evrope br. R (95) 19.

<sup>7</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985, Objašnjenje člana 8, stava 2.



## B. Nadležnosti opština

### 1. Nadležnosti opština – u ovom trenutku

Sadašnji okvir za lokalnu samoupravu na Kosovu prvobitno je uspostavljen Uredbom UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu.<sup>8</sup> Proglašen je avgusta 2000. od strane UNMIK-a u cilju organizacije i nadzora opštinske samouprave na Kosovu. Ova Uredba predstavljala je normativan akt skrojen centralizovanoj upravnoj strukturi UNMIK-a, koja je preko opštinskih predstavnika imala direktnu upravnu vezu sa centralnim nivoom – Specijalnim predstavnikom Generalnog sekretara podržanim od strane stuba civilne administracije UNMIK-a. Tokom 2007, Uredba je izmenjena i dopunjena Uredbom UNMIK-a 2007/30<sup>9</sup> u cilju uređivanja izbornih promena koje se uglavnom odnose na uvođenje direktnog izbora gradonačelnika u opštinama. Međutim, kada govorimo o opštim ovlašćenjima opština, malo toga se promenilo.

Uredba UNMIK-a 2007/30 predviđa da su opštine nadležne za izdavanje normativnih akata na opštinskom nivou u pogledu pitanja u okviru njihove oblasti nadležnosti. Opštine, prilikom sprovođenja ovlašćenja koja nisu isključivo dodeljena drugim javnim organima uključujući i Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara – nekadašnju “centralnu vlast” – uređuju i rukovode javnim poslovima na njihovoj teritoriji u okviru ograničenja predviđenih zakonom.<sup>10</sup> Isto je dalje predviđeno stavom 3.1 Uredbe, koja izričito predviđa oblasti u kojima opštine imaju regulatorna ovlašćenja. Regulatorna ovlašćenja, inače poznata kao “sopstvena” ovlašćenja opštine, uključuju na primer: obezbeđivanje osnovnih lokalnih uslova za održivi ekonomski razvoj; gradsko i seosko planiranje i upotrebu zemljišta; izdavanje dozvola za izgradnju i ostale vidove razvoja; lokalnu zaštitu životne sredine; primenu građevinskih propisa i standarda kontrole gradnje; i pružanje usluga u vezi sa lokalnim javnim komunalnim kompanijama i infrastrukturom (za potpunu listu pogledajte Aneks 1 koji sledi).

Pored ovih ovlašćenja, nova Uredba predviđa dodatne oblasti, koje *moгу* biti uređene na lokalnom nivou. Ova “dobrovoljna” ovlašćenja uključuju aktivnosti u vezi sa turizmom, kulturom, sportom, omladinskim aktivnostima, ekonomskim i građanskim unapređivanjem.<sup>11</sup>

Uredba pored opštinskih zakonodavnih ovlašćenja uspostavlja kao zasebnu kategoriju, obavezu opština da *primenjuju* centralno zakonodavstvo na lokalnom nivou koje im je dodeljeno. Ovo veoma često važi i za oblasti u kojima se stepen jednoobraznosti mora zadržati širom Kosova. Ova kategorija uključuje kastatarsku evidenciju, matične knjige, registraciju birača i preduzeća i dodatne odgovornosti u okviru ovlašćenja privremenih institucija samouprave koje su eksplicitno dodeljene.<sup>12</sup> Data ovlašćenja nazivaju se “dodeljenim” ovlašćenjima opštine.

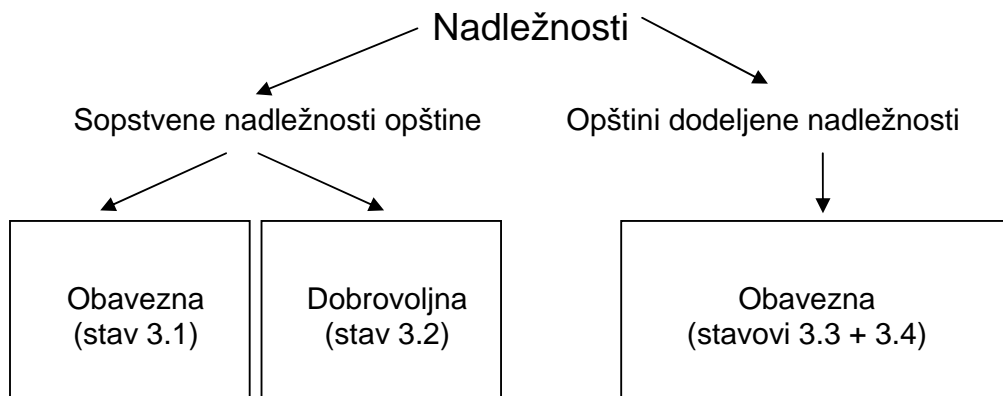
<sup>8</sup> Proglašena i stupila na snagu 11. avgusta 2000.

<sup>9</sup> Kojom se menja i dopunjuje Uredba UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, 16. oktobar 2007.

<sup>10</sup> Stav 2.2 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

<sup>11</sup> Stav 3.2 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

<sup>12</sup> Stavovi 3.3 i 3.4 Uredbe UNMIK-a 2007/30.



Iako Uredba UNMIK-a 2007/30, kao i Uredba UNMIK-a 2000/45 pre nje, ne upućuje izričito na terminologiju “sopstvena” i “dodeljena” ovlašćenja, ona podrazumeva slične koncepte. U okviru sopstvenih ovlašćenja, opštine su odgovorne i imaju potpuno diskreciono pravo da uređuju pitanja od zajedničkog interesa na lokalnom nivou, dok u pogledu dodeljenih ovlašćenja organi vlasti na centralnom nivou poveravaju lokalnom nivou da primenjuje politike centralnog nivoa u okviru značajnog okvira i putem finansiranja sa centralnog nivoa.

Ovaj pristup primenjen je od strane Ministarstva lokalne uprave kada je izdalo Administrativno uputstvo 2005<sup>13</sup> koje reguliše praćenje i nadzor opština. Isto, između ostalog, definiše “sopstvena” i “dodeljena” ovlašćenja. Ovo uputstvo očigledno je izdato kako bi se popunila praznina koja je ostavljena Uredbom UNMIK-a 2000/45 u vreme kada je rad na nacrtu Zakona o lokalnoj samoupravi zaustavljen kako se ne bi predvideli rezultati razgovora o statusu u Beču.

Uputstvo definiše “sopstvena” ovlašćenja kao:

“ovlašćenja koja su dodeljena opštini pravnim ili konvencionalnim [alb. verzija: ustavnim] odredbama. Opštine su odgovorne i imaju potpunu upravnu nadležnost, uslužnu, ulagačku i regulatornu nadležnost za primenu ovih ovlašćenja u skladu sa pravilima, kriterijumima i standardima predviđenim ustavom i Zakonom.”<sup>14</sup>

Sa druge strane “dodeljena” ovlašćenja definisana su kao:

“funkcije centralne vlade ili drugih institucija centralnog nivoa dodeljene opštinama u skladu sa zakonom, koje će se primenjivati privremeno ili stalno od strane opština, na način utvrđen od strane vlade i drugih institucija na centralnom nivou.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Administrativno uputstvo 2005/7 za primenu odgovornosti Ministarstva lokalne uprave u pogledu praćenja i nadzora opština.

<sup>14</sup> Definicija izraza, član 2 Administrativnog uputstva 2005/7.

<sup>15</sup> Definicija izraza, član 2 Administrativnog uputstva 2005/7.

Treba upozoriti da OEBS veruje da tako važno centralno pitanje ne treba da bude uređeno podzakonskim aktima ili barem ne bez odgovarajuće i detaljne pravne osnove u osnovnom zakonodavstvu. Za definisanje odnosa između centralnog i lokalnog nivoa odgovorno je zakonodavno telo, a ne izvršni ogranak. Međutim, radi potpunosti, u ovom izveštaju se ovo uputstvo pominje kao važeće.

## **2. Nadležnosti opština – budući planovi**

Verovatno će u bliskoj budućnosti doći do izmena u strukturi nadležnosti opština. To će možda biti u obliku novog Nacrta zakona o lokalnoj samoupravi, na kome trenutno radi Vlada, na osnovu principa koji su izneti u Akcionom planu privremenih institucija samouprave o sprovođenju decentralizacije (Akциони plan). Bez obzira da li će se ovaj Akcioni plan sprovesti u sadašnjem obliku, on će verovatno i dalje služiti kao prvenstveni model za Vladinu strategiju decentralizacije na Kosovu.

U Akcionom planu se kao prvi korak decentralizacije predviđa zakonodavna reforma. Zakonodavna reforma će obuhvatiti: usvajanje tri nova osnovna zakona (Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o opštinskim granicama i Zakon o opštim i lokalnim izborima), preradu, izmene i dopune postojećih zakona koji utiču na nadležnosti opština, te usvajanje novih zakona za sistem lokane vlade. Navodi se da će lokalna samouprava biti zasnovana na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, naročito na principu supsidijarnosti, i štititi i promovisati međunarodno priznate standarde ljudskih prava, uz posebnu pažnju za potrebe nevećinskih zajednica i njihovih pripadnika.

Prema ovom Akcionom planu, budućim Zakonom o lokalnoj samoupravi biće uvećana ovlašćenja i organizacija opština. Nadležnosti opštine, koje treba da budu definisane u budućem Zakonu o lokalnoj samoupravi, verovatno će se pominjati kao sopstvene nadležnosti opština, uvećane sopstvene nadležnosti i delegirane nadležnosti, u skladu sa Poveljom. Sopstvene nadležnosti su osnovne nadležnosti opština, u okviru kojih one imaju pravo da slobodno uređuju i vode poslove opštine. Uvećane sopstvene nadležnosti su one nadležnosti, koje proističu iz asimetričnog procesa decentralizacije, a u cilju boljeg zadovoljavanja interesa zajednica koje nisu većinske na teritoriji Kosova. Drugim rečima, uvećane sopstvene nadležnosti nisu predviđene za sve opštine, nego samo za opštine u kojima žive uglavnom kosovski Srbi, dok će u ostalim opštinama ove nadležnosti i dalje imati institucije centralnog nivoa. Delegirane nadležnosti su nadležnosti centralnog nivoa koje, u cilju obezbeđivanja boljih službi za stanovnike, obavljaju opštine.

### *a) Sopstvene nadležnosti*

Opštine će verovatno imati puna i isključiva ovlašćenja u određenim oblastima, pri čemu poštuju važeće kosovske zakone i propise. Lista ovih nadležnosti trenutno obuhvata: lokalni privredni razvoj, urbano i ruralno planiranje, korišćenje zemljišta i razvoj, primena Uredbe o gradnji i standarda o kontroli gradnje, zaštita lokalne životne sredine, obezbeđivanje i vođenje javnih i komunalnih službi, i lokalno postupanje u vanrednim situacijama.

Ove nadležnosti će verovatno biti predviđene u budućem Zakonu o lokalnoj samoupravi i one će biti slične za sve opštine na celom Kosovu. Centralna vlast može vršiti upravno preispitivanje poslova opština u oblastima sopstvenih nadležnosti. Međutim, takvo upravno preispitivanje treba da bude ograničeno samo na obezbeđivanje da ove aktivnosti budu u skladu sa budućim ustavnim uređenjem Kosova i važećim zakonom.<sup>16</sup>

*b) Veće sopstvene nadležnosti*

Planira se da određene opštine, u kojima su kosovski Srbi većina, imaju veće sopstvene nadležnosti. Ove uvećane nadležnosti predviđene su u cilju rešavanja političkih pitanja i boljeg zadovoljavanja potreba Srba na Kosovu. U takve primere spadaju: više i visoko obrazovanje, uključujući registraciju i izdavanje dozvola za rad obrazovnim institucijama; sekundarna zdravstvena zaštita, uključujući registraciju i izdavanje dozvola za rad zdravstvenim ustanovama, zapošljavanje, isplata plata i obučavanje zdravstvenih radnika; i pitanja kulture, uključujući zaštitu i promovisanje srpske i druge verske i kulturne baštine u okviru teritorije opština, kao i podršku za lokalne verske zajednice i uvećana prava na učestvovanje u imenovanju komandira policijskih stanica.

Uvećavanjem ovih nadležnosti, Privremene institucije samouprave bi u stvari ozakonile paralelne strukture povezane sa Beogradom. Takva strategija bi omogućila integraciju postojećih srpskih paralelnih struktura u javni sektor koji obezbeđuje usluge svim ljudima na Kosovu.<sup>17</sup>

*c) Delegirane nadležnosti*

U budućoj strukturi, centralne vlasti trebalo bi i dalje da budu u mogućnosti da delegiraju nadležnosti opštinama. Postoje oblasti u kojima je neophodna centralna jednoobraznost, kao što su katastarska evidencija, matične knjige, registracija glasača, registracija preduzeća i izdavanje dozvola za rad, isplata socijalne pomoći (isključujući penzije), zaštita šuma. Druge odgovarajuće nadležnosti mogu se delegirati u skladu sa zakonom.

Proces transformacije lokalne samouprave od jednog sistema koji je stvorio UNMIK, u sistem koji treba da uspostave kosovske vlasti, sa više nadležnosti za opštine, imaće uticaja i na funkcionisanje opština. OEBS savetuje zakonodavca da pokuša da konciznije definiše nadležnosti opština. Potrebno je izbeći nejasnoće oko vršenja nadležnosti. Zakonodavno telo treba da se potrudi da bolje definiše nadležnosti opština u budućem Zakonu o lokalnoj samoupravi.

---

<sup>16</sup> Za više informacija, vidi u nastavku Pravosudni nadzor **Error! Number cannot be represented in specified format.** na strani 23.

<sup>17</sup> Vidi takođe OEBS-ov izveštaj o paralelnim strukturama na Kosovu, 2006-2007.

### C. Izvršni nadzor

Opštine, kao osnovne teritorijalne jedinice, svoja ovlašćenja obavljaju u okviru svojih oblasti odgovornosti, da bi se ostvarivali određeni ciljevi i obezbeđivale službe za stanovništvo, i da bi njihova prava bila u granicama uslova i postupaka koji su utvrđeni zakonom. Pored toga što primenjuju postojeće zakone, opštine takođe mogu da uređuju pitanja u okviru svojih oblasti nadležnosti (sopstvenih i delegiranih). One imaju pravo da izdaju opštinske uredbe radi rešavanja *mnogih* društvenih odnosa, i opštinske odluke radi rešavanja *individualnih* pitanja. Međutim, za oba oblika akata potrebna je pravna osnova u važećem zakonu, s obzirom da se uređuju prava i odgovornosti kosovskih stanovnika.<sup>18</sup>

Problem nadzora nad lokalnim nivoom javlja se s obzirom da je neophodno da sve opštine poštuju važeći zakon.<sup>19</sup> Lokalna samouprava postoji u jednom širem sistemu državne organizacije, ali je potrebno da i ona takođe bude odvojena od izvršne vlasti na centralnom nivou, odnosno vlade. Sve dok centralna vlast bude formalno poverena UNMIK-u, pravnu osnovu će činiti Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN-a. Međutim, kako se sve više nadležnosti bude prenosilo na Privremene institucije samouprave, i kako UNMIK bude smanjivao svoj svakodnevni uticaj, pitanje nadzora centralnog nivoa nad ministarstvima dolazi na dnevni red zakonodavnog tela.

U Povelji se, u članu 8, takođe uzima u obzir odnos i ukazuje se na princip zakonitosti, pravi se razlika između sopstvenih i delegiranih nadležnosti i na kraju podvlači značaj principa proporcionalnosti. U ovom delu ćemo ispitati trenutni zakonski okvir u pogledu toga u kojoj meri on omogućava nadzor centralnog nivoa.

Donedavno je zakonski okvir omogućavao dve vrste centralnog izvršnog nadzora nad aktivnostima opštine. Prva vrsta je obuhvatala pravo centralne vlasti da preispituje zakonitost upravnih odluka koje se donose kao rezultat žalbi, koje podnose pogođene strane (termin na engleskom jeziku: „*bottom up*“ – odozdo naviše). Ovakav postupak pokreće osoba koja tvrdi da se njena prava krše nekom upravnom odlukom opštine, i kao rezultat žalbe, viša vlast tu upravnu odluku preispituje. Kako je u daljem tekstu objašnjeno, Uredbom UNMIK-a 2007/30 ovaj drugi nivo je eliminisan.

Druga vrsta nadzora obuhvata pravo centralnih vlasti da nadziru aktivnosti opština u njihovim oblastima nadležnosti (termin na engleskom jeziku: „*top down*“ – s vrha naniže). “Top down” nadzor centralnog nivoa čini praćenje aktivnosti opština i uputstava za njihovo izvršenje. Takav nadzor i dalje postoji, i verovatno će biti bolje artikulisan kada bude postojao novi sveobuhvatni zakon o lokalnoj samoupravi. Obe vrste izvršnog nadzora – žalbe protiv upravnih odluka i nadzor – biće razmatrane u narednom paragrafu.

---

<sup>18</sup> O oblasti delovanja i hijerarhiji normi vidi OEBS-ov Izveštaj III, 2007, Sprovođenje zakona Skupštine Kosova, strana 36.

<sup>19</sup> Član 2.2 i 4 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

## 1. *Žalba protivupravnih odluka*

Zakonski okvir za pravo na žalbu protiv neke upravne odluke opštine od nedavno je izmenjen Uredbom UNMIK-a 2007/30. Dok se u ovoj Uredbi i dalje garantuje pravo pojedinca da podnosi žalbe i da traži zaštitu suda od upravnih akata koje izdaje opština, nivo izvršnog pregleda centralne vlade je isključen.

Uredbom UNMIK-a 2000/45 predviđeno je da se žalba protiv upravne odluke opštine podnosi pismeno glavnom izvršnom službeniku, ili se podnosi lično u nadležnoj kancelariji.<sup>20</sup> Glavni izvršni službenik proverava i zakonitost odluke i upravni postupak kojim je ona donesena i podnosiocu žalbe daje obrazloženi odgovor u pismenom obliku.<sup>21</sup> U slučaju kada podnosilac žalbe nije zadovoljan odgovorom glavnog izvršnog službenika, stvar može da se uputi centralnoj vlasti (član 35.4).

Od proglašenja Uredbe UNMIK-a 2007/30, sada se žalbe pojedinaca podnose šefu odeljenja za administraciju i kadrovsku službu, koji preispituje odluku i daje preporuke gradonačelniku. Zatim je gradonačelnik odgovoran da podnosiocu žalbe obezbedi obrazloženi odgovor u pismenom obliku, koji predstavlja konačnu upravnu odluku, koju može da preispituje samo sud.<sup>22</sup>

Slično Uredbi UNMIK-a 2000/45, Uredbom UNMIK-a 2007/30 uređene su neke oblasti postupka upravne žalbe. Ove određene članove (*lex specialis*) treba primenjivati preferencijalno u vezi opšteg Zakona o upravnom postupku (*lex generalis*).<sup>23</sup> Ovaj zakon važi samo za upravne postupke koji nisu na neki drugi način uređeni.

Prema Zakonu o upravnom postupku žalbeni postupak je mnogo detaljniji. Prema ovom zakonu, fizička i pravna lica imaju pravo da traže ukidanje, poništenje ili izmenu nekog upravnog akta u skladu sa pravilima o upravnoj žalbi: a) putem zahteva za ispravkom ili preispitivanjem, koji se podnosi osobi koja je odgovorna za taj akt; ili b) putem žalbe koja se šalje višim organima.<sup>24</sup> Svaka zainteresovana strana ima pravo na žalbu protiv nekog upravnog akta ili protiv nezakonitog odbijanja da se izda upravni akt. Organ koji preispituje žalbu ima četiri mogućnosti – on mora da odluči: a) da potvrdi ispravnost akta i odbije žalbu; b) da ukine/poništi akt i usvoji žalbu; c) da izmeni upravni akt delimičnim usvajanjem žalbe; ili d) da nadležnom organu naloži da izda upravni akt ako je njegovo izdavanje nezakonito odbijeno.<sup>25</sup> U ovom obliku, viši upravni organi koji odlučuju, preispituju i proveravaju zakonitost i doslednost upravnih odluka opština na osnovu zahteva koji podnose lica pogođena tim odlukama. Pored toga, fizička i pravna lica imaju pravo da traže sudsko preispitivanje konačne upravne odluke.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Vidi član 35.1 Uredbe UNMIK-a 2000/45.

<sup>21</sup> Vidi član 35.2. Uredbe UNMIK-a 2000/45. Žalba koja se odnosi na odluku koju je doneo glavni izvršni službenik ili neko drugi u njegovo ime, može se uputiti predsedniku opštine (član 35.5).

<sup>22</sup> Član 35 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

<sup>23</sup> Proglašenog Uredbom UNMIK-a 2006/33. Vidi konkretno član 126–136.

<sup>24</sup> Vidi član 126 Zakona. Kada je upravna žalba u obliku zahteva za preispitivanjem, ona se podnosi organu koji je izdao sporni administrativni akt ili je odbio da ga izda, a kada je upravna žalba u obliku žalbe, ona se podnosi višim organima (član 129).

<sup>25</sup> Vidi član 136 of the Zakon.

<sup>26</sup> Za više informacija, vidi u Poglavlju I, deo C izveštaja.

Za razliku od ovoga, Uredbom UNMIK-a 2007/30 predviđen je jednostepeni postupak upravnog preispitivanja pre sudskog preispitivanja. Dalje, ne pravi se razlika između preispitivanja mera zasnovanih na sopstvenim ili delegiranim nadležnostima opštine. Čini se da ideja o isključivanju centralne vlasti iz postupka upravne žalbe i ne pravljenju razlike između sopstvenih i delegiranih nadležnosti predstavlja bilo propust, ili je ona posledica neke političke odluke.

Zakonodavno telo će morati da donese važne odluke o opštinskom žalbenom postupku, u kontekstu budućeg Zakona o lokalnoj samoupravi. Ono će morati da odluči da li da zadrži jednostepeno ulaganje žalbe, kao što stoji u Uredbi UNMIK-a 2007/30; ili da dozvoli primenu Zakona o upravnom postupku. Takođe će morati da razmotri kako će se ovo primenjivati za sopstvene i delegirane nadležnosti.

OEBS preporučuje da se u budućem zakonu o lokalnoj samoupravi uspostavi jasan postupak. OEBS smatra da žalbeni postupak treba da bude transparentan i sličan u celoj kosovskoj javnoj administraciji, centralnoj i lokalnoj vlasti. OEBS takođe preporučuje da se napravi razlika između preispitivanja mera zasnovanih na sopstvenim i delegiranim nadležnostima opštine.

## 2. Nadzor

Kao što je ranije objašnjeno, pored nadležnosti za sprovođenje i primenu zakona i propisa, opštine imaju pravo da donose propise u okviru svoje oblasti nadležnosti. Međutim, ni jedan lokalni propis nije punovažan, ako se kosi sa važećim zakonom.<sup>27</sup> Stoga je neophodno da se utvrdi ko je nadležan da odlučuje da li se neka uredba ili odluka opštine kosi sa važećim zakonom.

Uredbom UNMIK-a 2000/45 uspostavljene su dve nadzorne alternative. Prvo, *Centralna vlast* bi mogla da vrši izvršni nadzor nad svim aktivnostima opštine da bi obezbedila poštovanje zakona i regulatornog okvira i poštovanje priznatih standarda. Drugo, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara može da ukine svaku odluku opštine, za koju on smatra da se kosi sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 ili važećim zakonom, ili koja ne uzima dovoljno u obzir prava i interese zajednica koje nisu u većini na teritoriji te opštine.<sup>28</sup>

*Centralna vlast*, u okviru značenja iz Uredbe UNMIK-a 2000/45, je bio UNMIK. UNMIK nije pravio nikakvu razliku između vrsta nadležnosti koje su dodeljene opštini. UNMIK je nadzirao aktivnosti opštine bez obzira da li je neka opština izvršavala sopstvene ili delegirane nadležnosti.<sup>29</sup> Međutim, sa uspostavljanjem Privremenih institucija samouprave Uredbom UNMIK-a 2001/9 o Ustavnom okviru za Privremenu samoupravu na Kosovu (Ustavni Okvir), UNMIK je izvršnom ogranku,<sup>30</sup> i tačnije ministarstvu lokalne uprave, dao određene funkcije u oblasti lokalne administracije.

<sup>27</sup> Član 4.2 Uredbe UNMIK-a 2000/45 ostao je neizmenjen u Uredbi UNMIK-a 2007/30.

<sup>28</sup> Član 46.2 Uredbe UNMIK-a 2007/30 ima istu formulaciju kao 47.2 Uredbe UNMIK-a 2000/45.

<sup>29</sup> Pre svega razlika nije napravljena zvanično u zakonodavnom okviru. De facto to je mogao da bude parametar za intervenciju Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara.

<sup>30</sup> Izvršni ogranak privremenih institucija samouprave uspostavljen je Uredbom UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku, kao izmenjenom.

U Uredbi UNMIK-a 2007/30 više se ne pominje *centralna vlast*, međutim, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara i dalje ima ovlašćenje da ukida odluke opština, kao što je ranije opisano.

Što se tiče razlike između sopstvenih i delegiranih nadležnosti, mora se u skladu sa tim prilagoditi i nadzorna uloga centralne vlasti. Obično su nadležnosti o nadzoru opštinskih aktivnosti u oblasti delegiranih nadležnosti mnogo jače nego one o sopstvenim nadležnostima opština. Strogo uzevši, centralna vlast ne delegira nadležnost, nego zadužuje opštinu da sprovede neku određenu administrativnu politiku. To znači da su nadležnosti i dalje poverene centralnim vlastima, ali je njihovo izvršenje delegirano opštinskim vlastima. Kao posledica toga, centralne vlasti, pored ocene usklađenosti sa budućim ustavnim uređenjem, zakonima i propisima, obično imaju pravo da preispituje svrsishodnost takvih opštinskih odluka i akata. Odnosno, one treba da vrše nadzor nad načinom na koji se ovaj zadatak obavlja. Ako centralna vlast utvrdi da data opštinska odluka nije svrsishodna, ili je u suprotnosti sa budućim ustavnim uređenjem i važećim zakonima i propisima, ona treba da ima pravo da sledstveno suspenduje, prilagodi ili izmeni, prema potrebi, izvršenje te odluke. U nastavku je dalje obrađena ova dinamika.

*a) Sopstvene nadležnosti*

Pravna osnova za preispitivanje zakonodavnih akata koje opštine izdaju u vezi "sopstvenih" nadležnosti, od strane Privremenih institucija samouprave, uključujući tu i Ministarstvo lokalne uprave, i dalje je nejasna. Ministarstvo lokalne uprave je usvojilo Administrativno uputstvo 2005/7 o vršenju dužnosti ministarstva lokalne uprave u vezi praćenja i nadziranja opština. Ovim Administrativnim uputstvom značajno se jačaju nadzorna ovlašćenja Ministarstva lokalne uprave. Ali nije jasno da li je ovo u skladu sa važećim zakonom. Ovo Administrativno uputstvo se više analizira u pododeljku b).

Uredbom UNMIK-a 2001/19, kao izmenjenom, daje se Ministarstvu lokalne uprave odgovornost da opštinama obezbeđuje pravna uputstva i savete.<sup>31</sup> Jedna nejasna odredba dodeljuje nadležnost za praćenje saglasnosti opština sa određenim delegiranim nadležnostima.<sup>32</sup> O ovome se takođe govori u daljem tekstu.

(1) Nadzorna uloga Ministarstva lokalne uprave nad nadležnostima opštine

Specijalni predstavnik Generalnog sekretara nedavno je Ministarstvu lokalne uprave dao konkretnije odgovornosti u oblasti javne službe. Sa proglašenjem Uredbe UNMIK-a 2007/18<sup>33</sup> Ministarstvo lokalne uprave je nedavno preuzelo nadležnost da Nezavisnom nadzornom odboru uputi na rešavanje svaku odluku ili meru koju donesu opštinske vlasti za koju ministarstvo smatra da nije u skladu sa važećim zakonima i

<sup>31</sup> Aneks XIV 3. (g) Uredba UNMIK-a, 2001/19.

<sup>32</sup> Aneks XIV 3. (i) Uredba UNMIK-a 2001/19.

<sup>33</sup> Vidi član 1 of Uredbe UNMIK-a 2007/18 kojom se menja Uredba UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave.



propisima, a koja se odnosi na postupak zapošljavanja, produžetka ugovora, suspenzije i otpuštanja glavnog izvršnog službenika i opštinskog direktora. U slučaju kada opštinske vlasti neopravdano ne sprovode odluke i naredbe Nezavisnog nadzornog odbora, Ministarstvo lokalne uprave može u saradnji sa premijerom da suspenduje ili ukine dotičnu odluku ili meru opštine. Pred toga, Ministarstvo lokalne uprave dobilo je diskreciono ovlašćenje da ocenjuje saglasnost sa važećim zakonom svih odluka ili opštih mera, koje donose opštinske vlasti prilikom obavljanja sopstvenih nadležnosti, [...] i da preko premijera, daje preporuke Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara da suspenduje ili ukine neku odluku ili meru opštine kada se utvrdi nesaglasnost.

Prema našem tumačenju, Ministarstvu lokalne uprave se Uredbom UNMIK-a 2007/18 ne daje stvarno ovlašćenje da odlučuje o zakonitosti neke odluke ili opšte mere koju su donele opštinske vlasti. Umesto toga, njome se Ministarstvu lokalne uprave daje eksplicitna nadležnost da Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara daje preporuke da suspenduje ili ukida opšte odluke ili mere. Stoga je kontrola zakonitosti opštinskih pravnih akata u oblasti sopstvenih nadležnosti i dalje rezervisana za Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara.

## (2) Buduća zakonska akta

Za razliku od sadašnje zakonske situacije, u Akcionom planu privremenih institucija samouprave za sprovođenje decentralizacije (Akциони plan) nalazi se jedno drugačije rešenje. Izgleda da se predlaže da upravno razmatranje poslova opštine u oblastima njihovih sopstvenih nadležnosti od strane centralnih vlasti bude ograničena samo na obezbeđivanje poštovanja budućeg ustavnog uređenja i važećeg zakona. Nadzorna upravna vlast bi onda mogla da traži da ta opština preispita odluku ili neki drugi akt za koje se smatra da nisu u skladu sa Ustavom ili zakonima. Ako opština prihvati ovaj zahtev, ona može da odluči da suspenduje izvršenje odluke ili drugog akta do razmatranja opštinskih vlasti. Budući zakon o lokalnoj samoupravi takođe će sadržati ovu osnovnu strukturu. Međutim, biće potrebno da se takva politika odrazi u novim zakonima i propisima kojima se uređuju nadležnosti sudova na Kosovu, odnosno u Zakonu o sudovima.

### *b) Delegirane nadležnosti*

Ministarstvo lokalne uprave je prvobitno bilo uspostavljeno Uredbom UNMIK-a 2005/15, kojom se menja Uredba UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu. Njome se predviđa u Aneksu XIV, paragraf 3 (i) da Ministarstvo lokalne uprave obavlja funkcije u oblasti lokalne administracije, uključujući između ostalog “nadziranje da li opštine poštuju odgovornosti i ovlašćenja koja su opštinama delegirana ...”. Nije jasno šta je zakonodavac podrazumevao ovom formulacijom teksta. Na primer, nije jasno da li je Ministarstvo lokalne uprave odgovorno da odlučuje o zakonitosti zakonskih akata koje izdaju opštine u okviru delegiranih nadležnosti. Ako jeste, onda nije jasno koja su prava opština i kako opštine mogu da obezbeđuju da se njihova prava ne krše.

(1) Ministarstvo lokalne uprave, Administrativno uputstvo 2005/7

Da bi dalje definisalo svoju nadzornu ulogu, Ministarstvo lokalne uprave je izdalo Administrativno uputstvo 2005/7 o sprovođenju odgovornosti ministarstva lokalne uprave vezanih za praćenje i nadziranje opština.

aa) Sadržina Administrativnog uputstva

U ovom Uputstvu između ostalog se utvrđuje da Ministarstvo lokalne uprave, kao nadzorni organ koji je odgovoran da nadgleda opštine, može da nadzire zakonodavstvo i saglasnost opštinskih akata i delegiranih nadležnosti.<sup>34</sup> U isto vreme, drugi organi centralne vlade koji delegiraju nadležnosti vrše nadzor nad ovim nadležnostima.<sup>35</sup> Nadzor nad opštinama u izvršavanju delegiranih nadležnosti obuhvata nadzor nad zakonitošću akata i nadzor poštovanja odredaba akata.<sup>36</sup>

Nadzor nad zakonitošću predstavlja “kontrolu, koju obavlja nadzorni organ, u cilju obezbeđivanja da se normativna i administrativna akta opština proglašavaju u skladu sa pravilima i odgovarajućim postupcima, i da nisu kontradiktorna ni jednoj zakonskoj odredbi, niti izlaze iz okvira nadležnosti onih organa koji ta akta izdaju.”<sup>37</sup>

Nadzor nad poštovanjem odredaba akata je sveobuhvatniji i definiše se kao “pravo nadzornog organa da kontroliše da li se delegirane nadležnosti izvršavaju u skladu sa pravilima, kriterijumima i standardima koje je utvrdio centralni nivo, da li se te nadležnosti obavljaju na onaj način i u onoj meri koju je utvrdio centralni nivo, i da li se preduzetim merama ostvaruju ciljevi i rezultati koje je odredio centralni nivo.”<sup>38</sup>

Opština može da konsultuje Ministarstvo lokalne uprave pre proglašavanja akata koja se odnose na one nadležnosti koje je ovo ministarstvo delegiralo.<sup>39</sup> U svakom slučaju, nakon proglašenja, sve opštine su obavezne da u roku od sedam dana proslede sve normativne akte Ministarstvu lokalne uprave.<sup>40</sup> Ministarstvo lokalne uprave (ako nadzor nije dodeljen nekom drugom ministarstvu)<sup>41</sup> ima pravo da traži ukidanje opštinskog akta, ako je opština prekršila zakon, ili akt nije u skladu sa delegiranim nadležnostima, dok je opština obavezna da taj akt preispita.<sup>42</sup> Ako ga opština ne ukine, Ministarstvo lokalne uprave može da ukine ili da zameni opštinski akt i da predloži intervenciju Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara.<sup>43</sup> Na kraju, Administrativnim uputstvom se predviđa da opština, u skladu sa važećim Zakonom o upravnim sporovima, ima pravo da se obrati nadležnom sudu sa žalbom protiv svake mere koju donese Ministarstvo lokalne uprave (član 16).

bb) Pravna osnova Administrativnog uputstva 2005/7

---

<sup>34</sup> Član 2 i 5.1 Administrativnog uputstva 2005/07 koje je izdalo Ministarstvo lokalne uprave.

<sup>35</sup> Ibid, član 5.2

<sup>36</sup> Ibid, član 6.1 i 6.2.

<sup>37</sup> Ibid, član 2.

<sup>38</sup> Ibid, član 2.

<sup>39</sup> Ibid, član 14.1.

<sup>40</sup> Ibid, član 13.

<sup>41</sup> Ibid, član 5.1.

<sup>42</sup> Ibid, član 9.

<sup>43</sup> Ibid, član 10 do 12.

Kao pravna osnova za Administrativno uputstvo 2005/7 Ministarstva lokalne uprave navode se najvažnija zakonska akta koja važe na Kosovu, a kojima se uređuju ovlašćenja i odgovornosti Privremenih institucija samouprave, lokalne samouprave i izvršnog ogranka Privremenih institucija samouprave.<sup>44</sup> Dalje, u članu 1.3 d) Uredbe UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu predviđa se da “svaki ministar, u skladu sa politikom koju utvrđuje Vlada, izdaje odluke i administrativna uputstva u cilju uređivanja aktivnosti njegovog ministarstva uopšte, ili određenih oblasti aktivnosti.”

Iako se u gore pomenutom članu 1.3 d) uspostavlja opšte ovlašćenje ministarstava da izdaju administrativna uputstva, njima se ne daje sloboda da uređuju bilo koje pitanje. Umesto toga mora da postoji ovlašćenje u osnovnom zakonodavstvu. Princip razdvajanja vlasti, koji se navodi u Delu 2 Ustavnog okvira,<sup>45</sup> zasniva se na ideji da zakonodavna, izvršna i sudska vlast treba da budu nezavisne, čime se sprečava da neko lice ili grupa dobije previše vlasti. Zakonodavni ogranak na Kosovu (UNMIK i Skupština Kosova) prvenstveno je odgovoran da donosi zakone i menja ili ukida postojeći zakon. Zakonodavni ogranak može da delegira određena zakonodavna ovlašćenja drugim akterima, na primer izvršnom ogranku ili nekoj nezavisnoj agenciji, ali mora eksplicitno zakonom da ovlasti taj organ da izda podzakonski akt o određenom pitanju. Organ izvršnog ogranka ima pravo jedino da izdaje podzakonska akta u onoj meri koja je propisana zakonom.

Međutim, u osnovnom zakonodavstvu nema pravne osnove za taj podzakonski akt. Koliko je nama poznato, Ministarstvu lokalne uprave se u Preambuli Administrativnog uputstva ne daju takva ovlašćenja za uređenje ovog pitanja. Pa ipak, sadržaj ovog Administrativnog uputstva mogao bi da se iskoristi kao model za rešavanje pravnih odnosa između Ministarstva lokalne uprave i drugih organa izvršnog ogranka i opština u budućem Zakonu o lokalnoj samoupravi.

cc) Sprovođenje Administrativnog uputstva 2005/7 od strane opštinskih službenika

OEBS je preko svojih opštinskih timova obavio jednu anketu o poznavanju i primeni Administrativnog uputstva 2005/7 Ministarstva lokalne uprave od strane opština na nivou celog Kosova.

Prema podacima koje su dali službenici kosovskih opština, većina njih zna za Administrativno uputstvo 2005/7 i dobili su njegov primerak. Međutim, ima nekih službenika koji su rekli da nisu obavješteni o ovom Administrativnom uputstvu pošto njihove opštine od ministarstva nisu dobile kopije.<sup>46</sup> Sa druge strane, samo ministarstvo je naročito tražilo od većine opština da obezbede svoja opštinska

<sup>44</sup> Vidi Preambulu Administrativnog uputstva 2005/7. U njoj se kao pravna osnova navode: Ustavni okvir, Uredba UNMIK-a2000/45 i Uredba UNMIK-a 2005/15 kojom se menja Uredba UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku privremenih institucija samouprave.

<sup>45</sup> Uredba UNMIK-a 2001/9.

<sup>46</sup> Zvečan/Zvečan, Leposavić/Leposaviq, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, pilot opštinska jedinica Mamuša/Mamushë/Mamuša. Na primer, OEBS-ov opštinski tim Kamenicë/Kamenica dao je primerke Administrativnog uputstva opštinskim službenicima. Takođe, ima nekih službenika, kao što su pravnici i opštinski službenici za informisanje u opštinama koji su dobili primerke Administrativnog uputstva, koji nisu znali za njega (Novobrdë/Novo Brdo, Deçan/Deçane i Klinë/Klina). Ovo je tako zbog nedostatka razmene informacija između službenika, a to su obično predsednici skupština opština, glavni izvršni službenici i drugi javni radnici u opštinama.

normativna akta. U nekim slučajevima je takav zahtev dobijen od drugih nadležnih ministarstava.<sup>47</sup> Pored toga, većina opština Ministarstvu lokalne uprave rutinski obezbeđuje normativna akta. Jedna opština je izjavila da se tokom postupka njihovog pisanja normativna akta šalju Ministarstvu lokalne uprave i odgovarajućim ministarstvima radi dobijanja komentara, a posle usvajanja se normativna akta opet šalju Ministarstvu lokalne uprave.<sup>48</sup> U jednom drugom slučaju jedna opština je izvestila da se propisi i odluke šalju ministarstvu, i ako se u roku od 14 dana ne dobiju nikakvi komentari, takav normativni akt stupa na snagu.<sup>49</sup> Ponekad sam predmet propisa određuje da li će biti poslat Ministarstvu lokalne uprave, kao što je to u slučaju opštinskog propisa o porezu na imovinu ili o opštinskim prihodima.<sup>50</sup> S druge strane, neke opštine ne šalju redovno normativne akte Ministarstvu već umesto toga redovno dostavljaju periodične izveštaje koji sadrže i informacije o donetim normativnim aktima.<sup>51</sup>

Što se tiče saradnje opština sa ministarstvima, značajan broj opština izjasnio se da ima dobru saradnju sa ministarstvima u procesu izrade nacrtu normativnih akata. Neke opštine šalju Ministarstvu za lokalnu upravu normativne akte na pregled pre njihovog usvajanja u opštinskoj skupštini.<sup>52</sup> Neke druge opštine konsultuju odgovarajuća ministarstva tokom procesa izrade nacrtu,<sup>53</sup> ili tokom procesa izrade nacrtu normativnih akata obavljaju konsultacije sa Ministarstvom za lokalnu upravu.<sup>54</sup> Neke opštine smatraju da bi ova saradnja trebalo u budućnosti da bude još razrađenija.<sup>55</sup> Međutim, postoji nekoliko opština koje nemaju redovnu ili specifičnu saradnju sa Ministarstvom za lokalnu upravu tokom procesa izrade nacrtu akata, već takva saradnja postoji samo u slučajevima kada opštine imaju neke specifične zahteve.<sup>56</sup>

Većina opština izjavila je da im je potrebna veća podrška od Ministarstva za lokalnu upravu i centralnih vlasti uopšte, a naročito u procesu izrade nacrtu akata. Pored toga, neki opštinski službenici predložili su održavanje kurseva obuke iz izrade nacrtu i procedura usvajanja dokumenata.<sup>57</sup> Druga opština traži od Ministarstva za lokalnu upravu da redovno i blagovremeno dostavlja opštini upravna uputstva, naredbe i

---

<sup>47</sup> Na primer, u opštini Prishtinë/Priština je takav zahtev dobilo Ministarstvo transporta i telekomunikacija za normativnim aktima iz oblasti rada ovog ministarstva.

<sup>48</sup> Viti/Vitina.

<sup>49</sup> Dragash/Dragaš.

<sup>50</sup> Mitrovicë/Mitrovica i Vushtrri/Vučitrn izvestili su da svake godine šalju opštinski propis o porezu na imovinu Ministarstvu lokalne uprave. Sa druge strane, službenici iz opštine Istog/Istok rekli su da je jedini normativni akt, koji je pregledala među-ministarska komisija Ministarstva za finansije i ekonomiju i Ministarstva lokalne uprave pre nego što ga je usvojila skupština opštine, bila Uredba o opštinskim prihodima.

<sup>51</sup> Štrpce/Shtërpçë, Prishtinë/Priština, Lipjan/Lipljane i Shtime/Štimlje.

<sup>52</sup> Gjilan/Gnjilane, Ferizaj/Uroševac, Pilot opštinska jedinica Hani i Elezit/Đeneral Janković, Obiliq/Obilić, Glogovc/Glogovac, Prishtinë/Priština, Pejë/Peć, Pilot opštinska jedinica Junik i Dragash/Dragaš.

<sup>53</sup> Gjakovë/Đakovica.

<sup>54</sup> Gjakovë/Đakovica, Pejë/Peć, Istog/Istok, Deçan/Dečane, Mitrovicë/Mitrovica, Vushtrri/Vučitrn i Klinë/Klina.

<sup>55</sup> Pejë/Peć. Službenici iz Podujevë/Podujeva veruju da je potrebno da bude uspostavljen mehanizam između Ministarstva za lokalnu upravu i opštine koji će olakšati i pojačati komunikaciju između organa vlasti na lokalnom i centralnom nivou.

<sup>56</sup> Kamenicë/Kamenica, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina, Skenderaj/Srbica, Lipjan/Lipljane, Podujevë/Podujevo i Shtime/Štimlje.

<sup>57</sup> Glogovc/Glogovac i Lipjan/Lipljane.

druge normativne akte, uključujući i stvaranje pravne biblioteke.<sup>58</sup> Međutim, neke opštine su takođe izjavile da je potrebno da se smanji nivo nadzora sa centralnog nivoa prilikom procesa izrade normativnih akata.<sup>59</sup> Na primer, jedna opština<sup>60</sup> izrazila je stav da im nije potrebna veća podrška od Ministarstva za lokalnu upravu, već veća samostalnost u odnosu na centralni nivo, naročito što se tiče upravljanja finansijama i postavljanja direktora škola. Neke druge opštine smatraju da je postojeći nivo podrške zadovoljavajući.

Bilo je, u stvari, vrlo malo slučajeva u kojima je Ministarstvo za lokalnu upravu, na osnovu Upravnog uputstva 2005/07, preispitalo bilo koju opštinsku uredbu ili odluku, bilo na svoju inicijativu ili u slučajevima da je neki građanin dovodio u pitanje zakonitost normativnog akta. Samo dve opštine su prijavile da je Ministarstvo za lokalnu upravu imalo neke primedbe na Statut opštine, ali izvršene su odgovarajuće korekcije.<sup>61</sup> U jednoj opštini, Ministarstvo za lokalnu upravu zatražilo je da se izmene neke odluke, ali ti zahtevi se nisu zasnivali na Upravnom uputstvu 2005/07.<sup>62</sup> U jednom slučaju, opština je prijavila da je, nakon usvajanja opštinske Uredbe o opštinskim taksama, Ministarstvo za ekonomiju i finansije preispitalo uredbu i izašlo sa primedbama i sugestijama. Tek nakon što je razmotrena, korigovana i usklađena sa zakonodavnim aktima na centralnom nivou, uredba je bila potvrđena od strane Ministarstva za lokalnu upravu.<sup>63</sup>

Sve opštine rekle su da službenici Ministarstva za lokalnu upravu redovno posećuju opštine.<sup>64</sup> Posete se uglavnom fokusiraju na teme kao što su funkcionisanje opštinske administracije, javna služba, postupak donošenja odluka u opštinskoj skupštini, usaglašenost sa standardima transparentnosti, podnošenje izveštaja, unapređenje osposobljenosti zaposlenih, ili se govorilo o specifičnim normativnim aktima. Međutim, neke opštine izjavile su da ih službenici Ministarstva za lokalnu upravu posećuju veoma retko, uglavnom kada se pojavi izvestan problem u vezi sa opštinskim zakonskim aktima ili sa funkcionisanjem opštinske skupštine,<sup>65</sup> ili u slučajevima kada je zakazan neki veći događaj, ili, pak, kada Ministarstvo za lokalnu upravu želi da obavi procenu rada opštine.<sup>66</sup>

## (2) Budući pravni akti

Što se tiče delegiranih opštinskih nadležnosti, Akcioni plan nagoveštava alternativno rešenje. Izgleda da je predlog da centralne vlasti preispitaju celishodnost određene opštinske odluke ili nekog drugog akta, pored usaglašenosti sa ustavom Kosova i zakonima koji će u budućnosti biti usvojeni, i one bi mogle zatim da suspenduju,

---

<sup>58</sup> Klinë/Klina.

<sup>59</sup> Gjakovë/Đakovica, Prizren. Opština Dragash/Dragaš izjavila je da bi opštini trebalo dati finansijsku nezavisnost.

<sup>60</sup> Malishevë/Mališevo.

<sup>61</sup> Novobërdë/Novo Brdo i Skenderaj/Srbica.

<sup>62</sup> Od opštine Obiliq/Obilić Ministarstvo za lokalnu upravu je zatražilo da preispita odluku o gradnji u blizini memorijalnog spomenika na Gazimestanu, na osnovu Upravnog uputstva 2007/11 o privremenoj zabrani gradnje objekata unutar zaštićenih zona koje je izdalo Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje.

<sup>63</sup> Klinë/Klina.

<sup>64</sup> Treba napomenuti da opštine Zvečan/Zveçan, Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok ne saraduju sa Privremenim institucijama samouprave.

<sup>65</sup> Kaçanik/Kaçanik, Štrpce/Shtërpçë.

<sup>66</sup> Klinë/Klina.

izmene ili zamene, šta bude prikladno, izvršenje opštinske odluke ili nekog drugog akta. Nadležnost centralnih vlasti će verovatno biti stroga u odnosu na delegirana ovlašćenja; slično drugim pravnim sistemima. Međutim, organi koji bi bili nadležni da preispituju opštinske aktivnosti iz sfere delegiranih ovlašćenja bili bi određeni novim zakonima, kao što će biti predviđena i određena procedura. OEBS preporučuje da se zakoni oslanjaju na slovenački zakon kao dobar model za preispitivanje delegiranih nadležnosti.

## **D. Pravosudni nadzor**

Član 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima<sup>67</sup> garantuje delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, kada pojedinac iznosi osnovanu tvrdnju da je žrtva kršenja ljudskih prava kako je utvrđeno u Konvenciji.<sup>68</sup> Evropska konvencija o ljudskim pravima ne garantuje pravni lek koji će dopustiti da normativni akti kao takvi budu osporavani pred nacionalnim vlastima na osnovu stava da su u suprotnosti sa odredbama Konvencije ili sa odgovarajućim domaćim normama<sup>69</sup> – to je takozvana apstraktna kontrola norme. U tom pogledu ovde se takođe savetuje da se napravi razlika između pravosudnog preispitivanja upravnih akata i normativnih akata opštine.

### **1. Konačni upravni akti**

Pojedinci koji su pogođeni izvesnom upravnom odlukom mogu svoj slučaj izneti pred sudom. Ovo pravo garantovano je Ustavnim okvirom:

“Svako lice koje tvrdi da je direktno i štetno pogođeno odlukom Vlade ili upravne agencije pod nadležnošću Vlade ima pravo na pravosudno preispitivanje zakonitosti te odluke nakon što iscrpi sve prethodne mogućnosti za upravno preispitivanje.”<sup>70</sup>

Važeći zakon zahteva da zainteresovane stranke prethodno iskoriste sve upravne žalbene pravne lekove pre nego što iskoriste pravo da se obrate nadležnom sudu.<sup>71</sup> U odsustvu upravnih sudova, Vrhovni sud Kosova je nadležan da odlučuje o zakonitosti upravnih akata u upravnim sporovima.<sup>72</sup>

Procedura upravnih sporova regulisana je Zakonom o upravnim sporovima.<sup>73</sup> Upravni spor može biti pokrenut samo protiv upravnog akta. Ovo se odnosi na akt kojim državni organ vlasti, delujući u okviru svoje upravne nadležnosti, odlučuje o specifičnim pravima ili obavezama pojedinca ili organizacije.<sup>74</sup> Upravni spor može biti pokrenut protiv konačnih upravnih akata, a to su akti izdati od strane drugostepenih organa vlasti, ili od strane prvostepenih organa tamo gde ne postoji mogućnost žalbe.<sup>75</sup> Dalje, administrativni spor takođe može biti pokrenut ako nadležno telo nije donelo nikakav upravni akt iako je to zahtevano, ili je takav akt trebalo da bude donesen kao rezultat žalbe stranke u postupku.<sup>76</sup>

Nivo na kojem upravni akt postaje konačan umnogome zavisi od mogućnosti da se uložiti žalba na odluku organa javne vlasti. Uredba UNMIK-a 2007/30 kojom se menja

---

<sup>67</sup> Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Savet Evrope, Rim, 4. novembar 1950.

<sup>68</sup> Leander v. Sweden, br. 9248/81, § 77 ECtHR 26 Mart 1987.

<sup>69</sup> Leander v. Sweden, br. 9248/81, § 77 ECtHR 26 Mart 1987.

<sup>70</sup> Videti član 9.4.2 Uredbe UNMIK-a 2001/9.

<sup>71</sup> Videti član 127.4 Zakona o upravnom postupku.

<sup>72</sup> Videti član 31 Zakona o redovnim sudovima, “Službeni glasnik” Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, br. 21/1978.

<sup>73</sup> “Službeni list” Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 4/1977.

<sup>74</sup> Videti član 6 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>75</sup> Član 7 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>76</sup> Član 8 Zakona o upravnim sporovima.

i dopunjuje Uredba UNMIK-a 2000/45 ne predviđa izvršno preispitivanje opštinskih odluka na centralnom nivou. Odluka gradonačelnika predstavlja konačan upravni akt koji je podložan pravosudnom preispitivanju od strane nadležnog suda.<sup>77</sup> Pošto, prema postojećoj sudskoj strukturi, samo Vrhovni sud Kosova može odlučivati u upravnim sporovima, ovo rešenje će predstavljati dodatni teret već previše opterećenom Vrhovnom sudu. Pored toga, kada se uzme u obzir mali broj sudija u ovom sudu, gde se samo dvojica sudija bave upravnim sporovima, ovo rešenje ne deluje obećavajuće. Međunarodni i lokalni akteri koji trenutno rade na nacrtu Zakona o sudovima bi ovu situaciju trebalo da imaju na umu kada diskutuju o upravnim odeljenjima.

Sa druge strane, Akcioni plan sugerise da bi ubuduće upravne vlasti mogle da ospore odluku ili drugi akt kod Okružnog suda nadležnog za teritoriju date opštine, u slučaju da opština odbije ili podrži svoju odluku ili akt nakon preispitivanja. Okružni sud bi bio onda u stanju da naredi, privremenom merom, suspenziju izvršenja odluke ili drugog akta koji se osporava. Ostaje da se vidi kakvo rešenje će doneti budući Zakon o sudovima.

## **2. Opštinski normativni akti**

Uredba UNMIK-a 2007/30 o samoupravi opština na Kosovu ovlašćuje opštine da usvajaju opštinske uredbe. Uredba, nasuprot odluci, jeste zakonsko sredstvo da se na apstraktan i opšti način reguliše mnoštvo slučajeva, dok odluka obično reguliše individualan i pojedinačan slučaj.<sup>78</sup> Zakon o upravnom postupku ne važi za upravne akte regulatornog karaktera kao što su opštinske odluke.<sup>79</sup>

Postojeći zakonski okvir uređuje da niti jedna lokalna opštinska uredba nije važeća ukoliko je u konfliktu sa važećim zakonom,<sup>80</sup> a nju u svakom slučaju može ukinuti Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN na osnovu svojih ovlašćenja iz Rezolucije SB UN 1244.<sup>81</sup> Uredba UNMIK-a 2000/45 uspostavila je jedinstvenu hijerarhijsku strukturu sa svim izvršnim ovlašćenjima koncentrisanim u funkciji Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara na vrhu i on ih sprovodi preko opštinskih predstavnika u opštinama, uključujući tu i moć preispitivanja normativnih akata. Ipak, skorašnja Uredba UNMIK-a 2007/30, nasuprot prethodnoj Uredbi o lokalnoj samoupravi, priznaje ulogu Ministarstva za lokalnu upravu u nadgledanju usaglašenosti delovanja i odluka koje donosi opština sa važećim zakonom, kao i u vršenju upravnog nadzora u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2001/19, sa izmenama i dopunama.<sup>82</sup> Međutim, postojeći važeći zakon ne predviđa *pravosudno* preispitivanje opštinskih normativnih akata. Ostaje da se vidi kako će se ovom temom baviti novi zakoni koji regulišu lokalnu upravu i nacrt Zakona o sudovima. OEBS bi preporučio da se u budućnosti uspostavi mogućnost ustavnog preispitivanja normativnih akata.

## **3. Pravosudna zaštita lokalne samouprave**

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u svom članu 11 predviđa zakonsku zaštitu lokalne samouprave:

---

<sup>77</sup> Član 35.3 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

<sup>78</sup> Videti Izveštaj OEBSa o zakonodavnim aktivnostima u kosovskim opštinama, avgust 2007, str. 7/8.

<sup>79</sup> Član 1.4. a) Zakona o upravnom postupku.

<sup>80</sup> Član 4.2 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

<sup>81</sup> Član 46.2 Uredbe UNMIK-a 2007/30.

<sup>82</sup> Videti član 3.5 Uredbe UNMIK-a 2007/30.



“Lokalne vlasti imaju pravo da pribegnu sudskom pravnom leku kako bi obezbedile neometano izvršavanje svojih ovlašćenja i poštovanje tih principa obuhvaćeno je u ustavu ili domaćim zakonima.”

U Povelji se pribegavanje sudskom pravnom leku odnosi na pristup opštine sledećem: “a) propisno uspostavljen sud, ili b) ekvivalentno, nezavisno, statutarno telo koje ima moć da presuđuje, odnosno daje savete o presudama, u vezi sa tim da li je bilo koja akcija, propust, odluka, naredba ili drugi upravni akt u skladu sa zakonom.”<sup>83</sup>

Međutim, efikasnost sudskih pravnih lekova u velikoj meri zavisi od generalne sposobnosti pravosuđa da razrešava sporove. U više zemalja ustavni sud je nadležan za zaštitu lokalne samouprave, pošto se odnosi između centralne i lokalne vlasti posmatraju kao ustavno pitanje.

Institucija koja je na Kosovu trenutno najbliža ustavnom sudu jeste Specijalna komora Vrhovnog suda za pitanja u vezi sa Ustavnim okvirom. Međutim, Ustavni okvir ne predviđa da opštine mogu uputiti predmet Specijalnoj komori Vrhovnog suda za pitanja u vezi sa Ustavnim okvirom radi provere ustavnosti zakona ili neke aktivnosti Vlade koje mogu ugroziti njihova prava; taj položaj je jedino predviđen za tela sa centralnog nivoa.<sup>84</sup> Uredba UNMIK-a 2000/45 oslanjala se na to da će UNMIK obezbediti sprovođenje zakona; na kraju, preko ovlašćenja Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara.

OEBS preporučuje da buduće zakonodavne reforme u sferi lokalne samouprave na Kosovu donesu takve odredbe da opštine mogu dovesti u pitanje ustavnost zakona ili akata Vlade koji narušavaju njihova ovlašćenja ili umanjuju njihove prihode pred nadležnim sudom; verovatno ustavnim sudom.

---

<sup>83</sup> Videti član 11 Izveštaj Saveta Evrope sa objašnjenjima u vezi sa Poveljom.

<sup>84</sup> Videti pod 9.4.11 Uredbe UNMIK-a 2001/9.

## **DEO II: FISKALNI ASPEKTI**

Ovaj deo bavi se onim što se obično naziva četiri glavna stuba procesa fiskalne decentralizacije: procena troškova, prihodi, međuvladini transferi i pozajmice. Svaki odeljak počinje sa davanjem kratkog opisa glavnih koncepata. Zatim je ilustrovana i ocenjena trenutna situacija na Kosovu, što dalje vodi do niza preporuka na kraju izveštaja. Tamo gde je to primenjivo, upućuje se na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (Povelja).

Glavni koncept što se tiče procesa fiskalne decentralizacije jest umanjeno centralizovanog karaktera vlasti. Kako bi se umanjila centralizovana priroda, vlade mogu izvršiti dekoncentraciju, delegiranje ili prenos. Dekoncentrisanje je proces preusmeravanja moći odlučivanja sa službenika centralne vlasti u glavnom gradu na službenike centralne vlasti izvan glavnog grada na lokalnom nivou. Delegiranje jeste proces preusmeravanja odgovornosti za troškove sa centralne vlasti na lokalnu vlast gde je ceo finansijski teret na leđima centralne vlasti, kao i moć odlučivanja. Prenos je proces prebacivanja odgovornosti za vladine funkcije i troškove sa centralnog nivoa na lokalne vlasti za šta one dobijaju ovlašćenje za donošenje odluka.

Fiskalna decentralizacija je proces preraspodele moći odlučivanja i upravljačkih odgovornosti u sferi fiskalnih pitanja na niže nivoe vlasti u sistemu vlasti gde se vrši prenošenje. Stoga, lokalne vlasti dobijaju ovlašćenje za donošenje odluka u vezi sa nekim funkcijama vlade i dodeljuje im se moć da finansiraju te funkcije, kao i odgovornost za upravljanje. Dalje, u sistemu decentralizacije gde se vrši prenos lokalne vlasti su u potpunosti odgovorne za svoje delovanje u odnosu na stanovništvo, dok u delegiranom sistemu decentralizacije lokalne vlasti odgovaraju pred centralnom vladom.

### **A. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**

Koncept lokalne samouprave, kako ga oslikava Povelja, označava pravo lokalnih vlasti da regulišu i vode značajan deo javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva (član 3). Lokalne vlasti realizuju svoje inicijative u zavisnosti od mere i prirode zadatka i zahteva efikasnosti i ekonomičnosti, tj. u skladu sa principom supsidijarnosti i njihove nadležnosti nisu ugrožene od strane drugih regionalnih ili centralnih organa vlasti (član 4). Lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske resurse, kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih ovlašćenja. Zaštita finansijski slabijih lokalnih organa vlasti poziva na uvođenje institucije finansijskog ujednačavanja, koja bi trebala da bude dizajnirana da koriguje posledice neravnopravne raspodele potencijalnih resursa finansiranja i posledice finansijskog opterećenja koje lokalne vlasti moraju podneti na svojim plećima. Koliko god je to moguće, grantovi za lokalne vlasti neće biti unapred označavani (član 9). Ovi članovi Povelje čine okvir u odnosu na koji će u ovom delu biti analiziran proces fiskalne decentralizacije na Kosovu.

### **B. Odgovornosti za troškove**

Prvi stub decentralizacije jesu odgovornosti dodeljene opštinama u pogledu troškova. U procesu fiskalne decentralizacije, opštinama je dato ovlašćenje za donošenje odluka u vezi sa nekim funkcijama vlasti i dodeljena im je odgovornost da finansijski pokrivaju troškove koji nastaju pri vršenju tih funkcija. Ključni princip za utvrđivanje

koji nivo vlasti (centralna ili lokalna vlast) bi trebalo da bude odgovoran za pokrivanje troškova odgovarajućih funkcija, jeste princip supsidijarnosti.

Princip supsidijarnosti koristi se da bi se obezbedilo da javna ovlašćenja izvršavaju oni organi vlasti koji su najbliži građanima (član 4 Povelje). Usluge Vlade bi, stoga, trebalo da budu pružane na hijerarhijski najnižem nivou vlasti koji je u stanju da tu uslugu pruži na efikasan način. Ovo podrazumeva da, "osim ukoliko je obim ili priroda zadatka takva da zahteva da bude obrađen u okviru šire teritorijalne oblasti ili postoji znatna zabrinutost po pitanju efikasnosti i ekonomičnosti, to bi, generalno, trebalo da bude povereno lokalnom nivou vlasti."<sup>85</sup>

Naravno, nema apsolutnog apstraktnog načina kojim bi se odlučilo koji bi nivo vlasti trebalo da bude odgovoran za koju funkciju, pošto adekvatnost u velikoj meri zavisi od ciljeva i zadataka postavljenih od strane centralne vlasti, kao i od faktičkih ograničenosti u veličini i prirodi lokalne vlasti. Postojeća raspodela nadležnosti za lokalni nivo u članu 3 Uredbe UNMIK-a 2007/30 izgleda saglasno opisanim principima; međutim, ima nekih pitanja koja bi trebalo rešavati, a tiču se sistema raspodele potrošnje na Kosovu.

Dalje, definisane funkcionalne odgovornosti u Uredbi UNMIK-a 2007/30 (videti Aneks 1) zahtevaju jasnoću fiskalnih zadataka između centralne vlade i opština. Kao deo toga, izričiti zadaci funkcionalne odgovornosti između različitih nivoa vlasti bi pre trebalo da budu uključeni u budući Zakon o samoupravi, nego u neki od zakona koji se bave pojedinačnim sektorima.<sup>86</sup> Funkcionalna jasnoća pomaže fiskalnu jasnoću.

### **C. Opštinski prihodi iz sopstvenih izvora**

Kada su odgovornosti dodeljene opštinama, bilo bi potrebno definisati koji su izvori prihoda dostupni kako bi se te odgovornosti mogle finansirati. Uopšteno posmatrajući, postoje dva tipična izvora prihoda: sopstveni izvori prihoda i transferi koje šalje centralna vlada. U tekstu koji sledi, biće analiziran koncept prihoda iz sopstvenih izvora u odnosu na kosovske opštine, sledeći opšte principe iz literature koja se bavi javnim finansijama i diskutujući dovoljnost prihoda iz sopstvenih izvora. Transferi iz centralne vlade biće razmatrani u odeljku C.

Generalno, najbolji sopstveni prihodi za opštine jesu oni koji su stabilni i laki za upravljanje, tako da je poreska baza (izvor ili "baza" koja se oporezuje) laka za razdvajanje po opštinama. U skladu sa Poveljom lokalne vlasti imaće pravo na odgovarajuće sopstvene resurse, kojima mogu raspolagati slobodno u okviru svojih ovlašćenja (član 9).

Kosovske opštine imaju razne mogućnosti da stvaraju prihode iz sopstvenih izvora. Na primer, prema Zakonu o upravljanju i odgovornosti za rad u javnim finansijama,<sup>87</sup> opština može određivati i prikupljati takse i poreze. Uredba UNMIK-a 2007/30 daje

<sup>85</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi 1985, Izveštaj sa objašnjenjima, član 4, tačka 3.

<sup>86</sup> Na primer, u sektoru prosvete, zakon o lokalnoj samoupravi bi mogao da odredi ko će biti zadužen za osnivanje i registraciju škola, finansije i administraciju, organizaciju transporta, ishranu studenata, smeštaj u studentskim domovima, izradu nastavnog programa, i tako dalje.

<sup>87</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/17 12 maja 2003.

opštinama dozvolu da prikupljaju prihode kroz licence i takse, prihode od opštinske imovine i kazne ili delove kazni. Dalje, Uredba UNMIK-a 2003/29, o Porezu na nepokretnu imovinu na Kosovu, poverava određena ovlašćenja opštinama. Skupština opštine može odrediti visinu poreske stope poreza na imovinu u rasponu između 0.05% i 1% u zavisnosti od tržišne vrednosti imovine. Uz to, opštine su odgovorne za valorizaciju poreza na imovinu, izradu i izdavanje računa, upravljanje informacionim sistemom vezano za porez na imovinu, izvršenje i naplatu poreza na imovinu, kao i takse za upravne žalbe.<sup>88</sup> Prilikom sprovođenja Zakona o javnoj upravi i odgovornosti, Ministarstvo za finansije i ekonomiju izdalo je Upravno uputstvo 2007/2 o prihodima opština iz sopstvenih izvora, koje daje vrste sopstvenih prihoda opštine, a to su: porez na nepokretnu imovinu, porez na opštinske usluge, taksa za opštinske upravne usluge, saobraćajne kazne i kazne za kršenje opštinskih uredaba, i ostali prihodi regulisani zakonom (član 2).

### **1. Dovoljnost prihoda iz sopstvenih izvora**

U idealnom slučaju, ukupni opštinski prihodi iz sopstvenih izvora trebalo bi da budu dovoljni sa pokriju pružanje usluga građanstvu. Prednost visokog udela sopstvenih prihoda opštine očigledno je lokalna finansijska nezavisnost. Što je još važnije, takođe je očekivano da glasači smatraju svoje izabrane zvaničnike odgovornijim ako se lokalne javne službe finansiraju u značajnoj meri iz lokalnih izvora nasuprot davanjima sa centralnog nivoa. Ali opštinskim kapacitetima za ubiranje prihoda često nedostaje sposobnost da mobilišu dovoljne resurse koji bi pokrili troškove pružanja usluga stanovništvu.

Dovoljnost u slučaju Kosova nije samo pitanje nedostatka kapaciteta za ubiranje prihoda u opštinama, već i pitanje njihovog kapaciteta za planiranje i izvođenje projekata. Pitanje nedovoljnih investicija na opštinskom nivou iz prošlosti (kao što je to slučaj u mnogim zemljama u tranziciji) imaće za rezultat potencijalno relativno visoku potrebu za kapitalnim investicijama u sferi infrastrukture u skorijoj i daljoj budućnosti, a potrebno je i da opštine imaju sposobnosti da isplniraju i sprovedu kapitalne projekte. Ovi zahtevi opština bi mogli u budućnosti biti povećani takođe u svetlu zakonodavstva koje je u vezi sa Evropskom unijom koje se odnosi na zaštitu životne sredine, kao i na kvalitet i nivo usluga.

Dovoljnost prihoda iz sopstvenih izvora takođe zavisi i od veličine opštine. Istovetan tretman gradskih i seoskih opština je potrebno ponovo razmotriti prilikom buduće reforme lokalne vlasti. Različite opštine imaju različite sposobnosti da vrše i finansiraju usluge. Centralna vlada bi trebalo bar da uzme u obzir veličinu i ruralni karakter opština na Kosovu kada se bavi pitanjem dovoljnosti prihoda iz sopstvenih izvora. Ovo je čak i još važnije kada naraste dodatni pritisak iz očekivanog rasta javne svesti i srazmerno tome porastu očekivanja građana u vezi sa boljim kvalitetom pružanja usluga.

### **2. Principi sopstvenih prihoda**

Postoje dva suštinska tipa sopstvenih prihoda koje opštine mogu samostalno da mobilišu — porezi i takse. Dok su takse direktna plaćanja za usluge koje obavlja lokalna vlast, porezi su generalno povezani određenom vrstom ekonomske aktivnosti, kao što je bogatstvo.

---

<sup>88</sup> Videti članove 6 i 10 Uredbe UNMIK-a 2003/29.

Postoje osnovni principi prihoda iz sopstvenih izvora. U tekstu koji sledi primenićemo te principe na sistem poreza na imovinu na Kosovu.

1. Opštinama bi trebalo dozvoliti da određuju visinu poreza.
2. Poreska osnova bi trebalo da bude relativno nepromenljiva.
3. Prikupljene poreze bi prvenstveno trebalo da plati lokalno stanovništvo.

Uredba UNMIK-a 2003/29 o porezima na nepokretnu imovinu na Kosovu predaje opštinama moć da utvrđuju poreske stope i da upravljaju porezima na imovinu. Time se obezbeđuje izvestan stepen fiskalne samostalnosti, osnova za poreze na imovinu je nepromenljiva i nju plaća lokalno stanovništvo.

4. Sredstva prikupljena od poreza bi trebalo da budu dovoljna da pokriju potrebe javne potrošnje.

Sredstva prikupljena od poreza nisu dovoljna da pokriju lokalne potrebe javne potrošnje. Naprotiv, na Kosovu je udeo sopstvenih prihoda opštine mali i postoji visok nivo finansijske zavisnosti od transfera sa centralnog nivoa. Prihodi iz sopstvenih izvora čine oko 20% od ukupnih opštinskih prihoda na Kosovu.<sup>89</sup> Bilo kakva decentralizaciona reforma u budućnosti bi trebalo da se bavi ovom preteranom fiskalnom zavisnošću opština od centralnog nivoa. Ovo bi trebalo da uključuje i raspodelu poreza i povećanje prihoda iz sopstvenih izvora kosovskih opština pod njihovim diskrecionim pravom odlučivanja po pitanju potrošnje.

5. Sredstva prikupljena od poreza trebalo bi da se uvećavaju kao odgovor na porast u zahtevima u potrošnji, bez izmene poreskih stopa.

Potreba za automatskim promenama poreske osnovice može biti rezultat promena u inflaciji, rasta nacionalne ekonomije, rasta broja stanovnika, ili promena u visini zarada stanovništva. Međutim, efekat spoljnih mera treba da bude temeljno procenjen. Na primer, oslobođenje od plaćanja poreza na prvih 10.000 evra vrednosti imovine koja se oporezuje uvedeno je 2003. godine. Kao rezultat toga, 2007. godine neke opštine nisu dostigle isti nivo prikupljenih prihoda iz naplate poreza na imovinu koji su imale 2003. godine. Što se tiče odnosa prikupljenih prihoda (naplaćeno u odnosu na obračunato za naplatu), postoje pokazatelji koji govore da nije važan nivo zarade poreskih obveznika, koliko je važna svest javnosti da porezi moraju da se plate.<sup>90</sup>

6. Prikupljeni prihodi od poreza trebalo bi da su predvidivi i da ne variraju u većoj meri iz godine u godinu.

Porezi na imovinu su generalno lako predvidivi, ali je na Kosovu potrebna veća svest o važnosti plaćanja poreza. Da bi se pomoglo postizanje tog cilja, od presudne važnosti je transparentnost lokalne administracije po pitanju toga gde se investiraju prikupljena sredstva i u koje projekte.

Ukupno posmatrano, kosovski poreski sistem predviđa izvesnu fiskalnu samostalnost opština, pošto je zakonski okvir pružio opštinama dovoljan broj različitih sopstvenih

<sup>89</sup> Uperedni "odnos zavisnosti" za lokalne vlasti u prosečnoj zemlji Evropske Unije je 45%.

<sup>90</sup> Iz posete opštini Skenderaj/Srbica u novembru 2007. i razgovora sa direktorom za ekonomiju i finansije.

izvora prihoda. Međutim, nivo zavisnosti je previsok. OEBS preporučuje da se razmotri uvođenje sistema raspodele prihoda kako bi prihodi opština iz sopstvenih izvora mogli da narastu. Porast opštinskih prihoda iz sopstvenih izvora stvorio bi njihove sopstvene adekvatne resurse, kojima će moći slobodno da raspoložu, u okviru svojih ovlašćenja. Pored toga, očekuje se da će birači svoje izabrane zvaničnike smatrati odgovornijim ako se lokalne javne službe u značajnom iznosu finansiraju iz lokalnih izvora. Dalje, potrebno je da se na Kosovu na nivou opština ojača kapacitet za planiranje i sprovođenje projekata uzimajući u obzir da zbog različitih karakteristika razne opštine imaju različite sposobnosti prikupljanja prihoda iz sopstvenih izvora. Na kraju, ali ne i najmanje važno, opštine na Kosovu bi trebalo da budu transparentnije kako bi njihovi građani dostigli viši nivo svesti o važnosti plaćanja lokalnih poreza.

#### **D. Međuvladini transferi**

Kao što je već pomenuto ranije u odeljku C, opštinskim kapacitetima za ubiranje prihoda često nedostaje sposobnost da mobilizuju dovoljno sredstava iz sopstvenih izvora kako bi pokrili pružanje svojih usluga stanovništvu. Zato bi transferi sredstava od strane centralne vlade trebalo da popune prazninu. Ovaj odeljak će ilustrovati kako su organizovani transferi, davanja sa centralnog nivoa vlade opštinama na Kosovu, i kakva je njihova struktura. Ovaj odeljak će se takođe osvrnuti na pitanje vertikalnog i horizontalnog uravnoteženja.

##### **1. Organizacija grantova**

Iz Kosovskog konsolidovanog budžeta daju se sredstva UNMIK-u, koji vrši svoje rezervisane funkcije, centralnoj vladi Privremenih institucija samouprave, kao i opštinama.

###### *a) Komisija za grantove*

Ministarstvo za ekonomiju i finansije ima nadležnost u oblasti fiskalne i ekonomske politike. Upravljanje javnim finansijama na opštinskom nivou regulisano je Uredbom UNMIK-a 2003/17 o upravljanju i odgovornosti za javne finansije (zakon o budžetu). Zakon o budžetu takođe uređuje rad Komisije za grantove. Komisija za grantove sastoji se od sedam članova od kojih je troje imenovala Asocijacija kosovskih opština. Preostala četiri člana su visoko rangirani zvaničnici Kosova: premijer, ministar za ekonomiju i finansije, još jedan ministar imenovan od strane Vlade i predsedavajući skupštinskog Odbora za budžet.<sup>91</sup>

Uloga Komisije za grantove, kako je definisano zakonom o budžetu, jeste: da predloži ministru finansija i ekonomije iznose koje treba odrediti kao opšte grantove i kao specifične radne (obrazovanje i zdravstvo) grantove; da uspostavi formulu, na osnovu objektivnih kriterijumima, za dodeljivanje sredstava opštinama određenih kao opšti i specifični grantovi; i da se predloži Skupštini Kosova priroda i okvir nadležnosti koje bi trebalo odobriti opštinama u svrhu oporezivanja i naplate provizija i lokalnih taksi. Samim tim, Komisija za grantove bi trebalo da obezbedi stabilne i transparentne procene nivoa grantova opštinama

---

<sup>91</sup> Član 58 Uredbe UNMIK-a 2003/17 o upravljanju i odgovornosti za javne finansije.

Član 9. Poglavlja ističe da, koliko god je to moguće, grantovi lokalnim vlastima neće biti namenjeni za finansiranje specifičnih projekata. Osim toga, lokalne vlasti neće imati pravo na adekvatne sopstvene izvore finansiranja, sa kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih nadležnosti. Kako bi se ispunili uslovi predviđeni ovim Poglavljem, reforma lokalne uprave na Kosovu se mora usredsrediti na povećanje diskrecionog prava vezano za kreiranje lokalne politike.

Zvanična statistika na kojoj su zasnovani transferi nije pouzdana. Mnoge inicijative Asocijacije kosovskih opština, na primer, za unapređenje sistema putem uključivanja drugih varijabla, se ne uzimaju u obzir.<sup>92</sup> Iako je nedavno došlo do unapređenja budžetskog procesa, za nekoliko opština se granice budžeta još uvek određuju kroz pregovore, što naravno nije u skladu sa ambicijom za neutralnu, stabilnu i transparentnu podelu grantova:

*b) Napomena o podacima o stanovništvu*

Metodologija za raspodelu grantova je zasnovana na zvaničnim procenama broja stanovnika ustanovljenim još 2001. godine.<sup>93</sup> U brzo rastućem društvu kao što je Kosovo, razlika u podacima o broju stanovnika u periodu većem od pet godina bi mogla dovesti do situacije gde raspodela grantova ne bi bila u skladu sa stvarnim potrebama na lokalnom nivou.

Tačnost podataka o broju stanovnika iz 2001. godine osporena je i primerima iz opština i procenama iz upitnika koje je sproveo Ministarstvo lokalne uprave.<sup>94</sup> Takve razlike imaju potencijala da stvore neslaganje između opština i tako naruše neophodnu stabilnost transfera.

Bilo je skoro pokušaja da se to unapredi. Na primer, u skorijim budžetskim cirkularima, formule za raspodelu grantova za obrazovanje i zdravstvo su predstavljene transparentno. Međutim, proračuni su još uvek zasnovani na podacima o broju stanovnika iz 2001. godine. Budžetski cirkular pruža informacije o početnom iznosu za interne transfere uprave i obaveštava opštine o preliminarnim projekcijama. Namenjeni iznos za opštine obično iznosi oko 22.5% godišnje od projektovanog godišnjeg prihoda centralnog budžeta za opštine u vidu grantova. Jasno iskazan procenat ukupnog transfera ima za cilj da obezbedi definitivnu stabilnost transfera (kako je navedeno u budžetskom cirkularu<sup>95</sup>). Međutim, u dobro osmišljenom sistemu, očekuje se da će stabilnost biti više rezultat davanja stabilnog dela opštinama od ukupnog transfera, o kome one mogu donositi sopstvene političke odluke, a ne stabilnost od ukupnog procenta. Ukoliko se deo njihovih sopstvenih resursa umanj

---

<sup>92</sup> Podatak dobijen prilikom posete opštine Skenderaj/Srbica novembra 2007. godine i razgovora sa direktorom ekonomije i finansija.

<sup>93</sup> Uopredi budžetski cirkular 2008/2 – za Opštine, Ministarstvo ekonomije i finansija od 11. juna 2007. god.

<sup>94</sup> Godišnji opštinski statistički izveštaj Ministarstva lokalne uprave, 2005-2006. U tom izveštaju se navodi da je u svrhu efikasnog monitoringa, Odeljenje za nadzor, efikasnost i reformu pri opštini sastavilo upitnik koji je prosleđen svim opštinama i Pilot opštinskim jedinicama. Odeljenje takođe navodi da namerava da stvori osnovni skup podataka putem tog upitnika koji će poslužiti Ministarstvu i da to mogu upotrebiti i građansko društvo, vlada, donatori i same opštine. Taj upitnik takođe pruža informacije o rezultatima i preprekama sa kojima su se suočile opštine na Kosovu. Još uvek, svi koriste podatke o broju stanovnika iz 2001. godine.

<sup>95</sup> Budžetski cirkular 2008/02 Ministarstva finansije i ekonomije – Opštine, datiran 11. juna 2007. godine.

korist namenjenih grantova za zdravstvo i obrazovanje, onda će sistem verovatno postati nestabilan. Dalje, sistem pokazuje izrazite varijabilnosti grantova iz godine u godinu, što dodatno narušava stabilnost.<sup>96</sup>

Posebno u fiskalnom polju, preciznost podataka koji se upotrebljavaju kao osnova za proračune širom Kosova ima presudan uticaj na ishod. Međutim, tu potrebu za preciznim podacima bi trebalo izbalansirati stalnom potrebom da se ispune međunarodni standardi kada se vrši popis stanovništva. Političku klimu na Kosovu i dalje karakteriše neizvesnost. Samim tim, nije sigurno da bi popis mogao da ispoštuje osnovno načelo *univerzalnosti* koje zahteva da se obuhvati svaki član zajednice u okviru popisa bez grešaka ili udvostručavanja.<sup>97</sup>

Ta dilema između potrebe za preciznim podacima i političke osetljivosti problema zahteva periodične procene kako bi se pronašao pravi trenutak za vršenje popisa stanovništva na Kosovu. OEBS predlaže da se za sada odloži popis stanovništva dok ne bude bilo moguće da se popis sprovede u skladu sa međunarodnim standardima.

#### *c) Reforma finansiranja na lokalnom nivou*

Dalji razvoj procesa decentralizacije na Kosovu će zahtevati novi poseban zakon o opštinskim finansijama. U tom zakonu, sistem grantova bi trebalo da bude reformisan na najmanje četiri nova načina: 1) nova šema granta; 2) nova uloga Komisije za grantove; 3) statistika o kvalitetu; i 4) analitičke sposobnosti.

Prvo, šema grantova bi trebalo da bude zasnovana na tipu definicije prema transparentnoj formuli. Više resursa bi trebalo da se dodeli opštinama kako bi one same određivale prioritete potrošnje. Drugim rečima, deo transfera bi trebalo da bude bezuslovan i to bi trebalo da jasno bude navedeno u novom opštinskom zakonu o finansijama. Transferi za horizontalno uravnoteženje bi trebalo da budu eksplicitni i zasnovani na čvrstoj statistici, i omogućeni nakon što se identifikuju jasni ciljevi oko toga sa čime bi ih trebalo izjednačiti. Na primer, da li je to fiskalna sposobnost, potrebe izdataka, ekonomski ciljevi, demografski ciljevi, i tako dalje.

Drugo, sastav i uloga Komisije za grantove bi trebalo da se izmeni. Komisija za grantove bi mogla da se sastoji od organa odlučivanja, uključujući predstavnike iz opština, ali bi trebalo da nadgleda i vrši procenu sistema. Ne bi trebalo da pregovara o dodeli resursa, jer će to biti regulisano budućim zakonom o opštinskim finansijama. Ako Komisija za grantove ustanovi da je potrebno uneti promene u sistem, to bi trebalo da se uradi na prikladan način kroz priznavanje i razmatranje problema sa akterima i menjanje varijabli formule, ili izmenom i dopunom zakona ili dopunskim zakonima, umesto donošenjem odluka po potrebi u vezi sa budžetom. Takođe, oni koji odlučuju bi trebalo da razmotre to da se većina članova Komisije konstituiše iz opština.

Treće, stabilan i transparentan sistem raspodele grantova bi trebalo da bude zasnovan na preciznoj statistici, kako bi se osiguralo poverenje u proračune i kredibilitet samog sistema. Najvažniju statistiku u vezi sa tim čine pouzdani podaci o broju stanovnika

<sup>96</sup> Vidi „Kosovski javni troškovi i institucionalni pregled“, Svetska banka, 2006. godine.

<sup>97</sup> Vidi Načela i preporuke za popis stanovništva i domaćinstava, Revizija 2: Ogranak za opšti pregled, demografsku i društvenu statistiku, Odsek Ujedinjenih nacija za statistiku, avgust 2005, str. 3.



koje bi trebalo prikupiti čim političko stanje na Kosovu dozvoli da se izvrši popis stanovništva u skladu sa međunarodnim standardima.

Četvrto, potrebna je jaka analitička jedinica u Ministarstvu finansija i ekonomije, kako bi se analizirali fiskalni i drugi podaci koji se dobijaju od opština i kako bi se podržala Komisija za grantove.

Ova četiri načina čine temelj reforme sistema finansiranja na lokalnom nivou. Međutim, sistem je dobar samo koliko i sposobnost ljudi koji bi trebalo da ga sprovede. Praksa na Kosovu pokazuje da bi procena potreba i izgradnja kapaciteta posebno na lokalnom nivou trebalo da bude u prvom planu. Dobro obučena administracija sa profesionalnom sposobnošću za sprovođenje politike opštine će podići poverenje i obaveštenost građana, ne samo u vezi sa plaćanjem taksu već i u vezi sa učešćem u budžetskom procesu:

## **2.     *Struktura i vrsta transfera***

### *a)     Svrha opštinskih grantova*

Opšti operativni grant se obezbeđuje za finansiranje svih aspekata opštinskih poslova. To znači da opština ima potpuna diskreciona ovlašćenja da odluči na koje će se poslove trošiti budžet. Neki delovi opštinskih operativnih grantova su međutim posebno označeni: olakšice za porez na imovinu, iznos za obrazovanje i iznos za zdravstvo.

Program olakšica za porez na imovinu konstituiše deo namenjenog granta. Sredstva programa olakšica za porez na imovinu se obezbeđuju za opštine samo kada one u naplati poreza na imovinu postignu cilj postavljen za određenu godinu. Opština, prateći svoj interni budžetski proces, identifikuje kapitalne ili investicione projekte koje će finansirati iz sredstava dobijenih od olakšica za porez na imovinu. Takvi projekti se pripremaju i odobravaju prema procedurama programa javnih ulaganja:

Ostali delovi opšteg operativnog budžeta su namenjeni za obrazovanje, odnosno zdravstvo. Grantovi za obrazovanje i zdravstvo su strukturisani na takav način da opština odlučuje kojim jedinicama obrazovanja ili zdravstva (kao što je škola ili dom zdravlja) će se dodeliti grant i iznos koji će se obezbediti iz budžeta za svaku jedinicu. U smislu da grantovi za obrazovanje i zdravstvo nisu dovoljni da se ispune potrebe u tim oblastima, opšti grant i/ili sopstveni izvori prihoda opštine bi takođe trebalo da se usmere ka ispunjavanju tih društvenih potreba.

### *b)     Raspodela grantova*

Opšti operativni grant se dodeljuje u dva dela: prvi deo čini fiksni iznos koji se dodeljuje svakoj opštini jednako. Drugi deo se podeli između opština na osnovu procenta njihovog udela u zvaničnoj proceni broja stanovnika iz 2001. godine.<sup>98</sup> Iznos namenjen olakšici za porez na imovinu se zadržava od ukupnog iznosa opštinskih grantova i određuje se na početku fiskalne godine za opštinu u zavisnosti od njenog postizanja godišnjeg cilja određenog za naplatu poreza na imovinu.

Grant za obrazovanje se određuje na osnovu formule koju je razvila Svetska banka a koja pravi razliku između većinske i manjinske zajednice kako bi se odredio procenat

---

<sup>98</sup> Vidi Budžetski cirkular 2008/2 Ministarstva finansija i ekonomije - Opštine.

sredstva koja treba obezbediti. Formula koja se koristi je sledeća: za naknade i plate, broj đaka iz manjinske i većinske zajednice u opštini se podeli sa odnosom đak/učitelj za odgovarajuću zajednicu; za administrativne radnike trebalo bi da se iskoristi normativan broj administrativnih radnika (čak iako ne postoji jasan i dosledan broj); za robu i usluge, fiksni iznos po školi se sabira sa fiksnim iznosom po učeniku razvrstanim prema učenicima iz većinske i manjinske zajednice; za kapitalne izdatke, računa se 5 evra po učeniku.

Grant za zdravstvo se dodeljuje samo prema procentu stanovništva u opštini na osnovu zvaničnih procena o broju stanovnika iz 2001. godine.

### *c) Pravična raspodela finansija*

Kako bi se obezbedila adekvatna zaštita manjina, određeni deo opštinskih rashoda bi trebalo da se dodeli manjinskim zajednicama u svakoj opštini prema sistemu pravične raspodele finansija. Taj deo je određen uredbama UNMIK-a o odobravanju Kosovskog konsolidovanog budžeta. Prema uredbama o pravičnoj podeli finansija, svaka opština bi trebalo da dodeli manjinskim zajednicama iz sopstvenih izvora prihoda, uopšteno, grantove za zdravstvo i obrazovanje koje dobije iz Generalnog budžeta Kosova, barem deo po opštini u skladu sa rasporedom određenim u uredbi. Pravična podela finansija bi trebalo da osigura da su potrebe i legitimni interesi sela, naselja i gradskih četvrti gde žive manjinske zajednice adekvatno zastupljene.

Proporcije po opštini mogu da se periodično menjaju kako bi se odrazio efekat kretanja interno raseljenih lica ili povratnika. Proporcije mogu periodično da se menjaju u saradnji sa ministarstvima zdravlja, obrazovanja, finansija i ekonomije, i sa skupštinom opštine. Ukoliko opštine ne ispune te proporcije ili to ne ispoštuju, mogu se uvesti sankcije.

OEBS smatra da je pravedna podela finansija najvažniji instrument za promovisanje integracije nevećinskih zajednica u kosovsko društvo. Međutim, da bi se osigurala stalna i dovoljna podrška tom principu pravedne podele finansija, važno je da je formula ažurirana i precizna. Koliko mi znamo, proporcije za pravednu podelu finansija se ne menjaju često a metod revizije nije poznat. Za pravednu podelu finansija potrebna je čvrsta statistika kao i redovna konsultacija sa opštinama. Iako je rečeno da proporcije po opštini za dodelu finansija nevećinskim zajednicama u opštini mogu periodično da se revidiraju u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom obrazovanja, Ministarstvom finansija i ekonomije, Ministarstvom lokalne uprave i predmetnim skupštinama opština, koliko mi znamo te revizije nisu sprovedene. OEBS predlaže da se ažurira formula za pravednu podelu finansija u dobroj saradnji sa opštinama na Kosovu.

### **3. Pitanja fiskalnog uravnoteženja**

Politika fiskalnog uravnoteženja obično poprima dva oblika: vertikalno i horizontalno uravnoteženje.

Vertikalno uravnoteženje podrazumeva da bi svaki nivo uprave trebalo da ima odvojeni i nezavisni izvor prihoda koji je dovoljan za finansiranje troškova na tom nivou. Na Kosovu, fiskalna autonomija opština je zaista ograničena zbog činjenice da je 1999. godine privremena administracija počela sa veoma centralnim sistemom a zatim je konstantno prenosila ovlašćenja i na lokalni nivo. Dalji prenos nadležnosti na

lokalni nivo se može oceniti, ali bi bilo neophodno da se uporedi sa nivoom sposobnosti za planiranjem i rukovođenjem na lokalnom nivou.

Horizontalno uravnoteženje podrazumeva da bi trebalo da postoji sistem prenosa koji bi smanjio ili eliminisao razlike u pružanju usluga povezujući prenose sa svakom oblašću nadležnosti, sa relativnom sposobnošću plaćanja poreza i sa relativnom potrebom za pružanje javnih usluga i njihov trošak. Samim tim, sistem mora imati u vidu da postoje razlike između opština. Takođe, Povelja navodi da zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti zahteva uspostavljanje fiskalnog uravnoteženja, koje će se osmisлити kako bi se ispravio efekat nejednake raspodele mogućih izvora finansiranja i finansijskog tereta koji moraju podneti. Sistem uravnoteženja na Kosovu je nejasno definisan kod opšteg granta, od čega se deo raspodeljuje između opština na osnovu procenta njihovog udela u proceni broja stanovnika iz 2001. god. U vezi sa tim, broj stanovnika će verovatno biti upotrebljen za uravnoteženje, pošto ne odražava migraciju ka većim gradovima proteklih godina.

Uopšte, politika finansijskog uravnoteženja doprinosi izvesnoj jednakoj mogućnosti između lokalnih organa vlasti. Njena svrha je da ograniči vertikalne neravnoteže, da umanjí poresku konkurenciju, da ograniči rizik od neizvesnosti i da isto tako održi društvenu koheziju. Za budućnost je potrebno da se istakne da bi sistemi koji su nastali kao rezultat političkih odluka donetih u oblasti fiskalnog uravnoteženja trebalo, međutim, da budu jasno definisani u budućem Zakonu o opštinskim finansijama sa jasno izraženom formulom.

#### **E. Zaduživanje**

Povelja navodi u Članu 9. da će, u svrhu zaduživanja za kapitalno ulaganje, lokalni organi vlasti imati pristupa domaćem kapitalnom tržištu u granicama zakona.

Budžetski zakon na Kosovu ograničava zaduživanje svim budžetskim organizacijama uključujući opštine. Njime se ovlašćuje Ministarstvo finansija i ekonomije kao jedini ovlašćeni agent za aktivnosti zaduživanja budžetskih organizacija na Kosovu. OEBS se slaže da trenutno stanje na Kosovu opravdava takve restriktivne mere koje su uvedene. Za zaduživanje na opštinskom nivou na Kosovu prvo je neophodan stabilan unutrašnji fiskalni sistem vlade, čvrst finansijski menadžment u opštinama, razvijeno tržište kredita i prikladni zakoni koji bi regulisali finansijsku nestabilnost kao i insolventnost i standarde izveštavanja, barem na opštinskom nivou. To još uvek nije slučaj na Kosovu. Međutim, OEBS takođe smatra da kada se ovi uslovi uspostave, pravni okvir bi trebalo da bude doraden kako bi se omogućilo opštinama da pozajmljuju na tržištu kapitala.

### **DEO III: ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

#### **A. Zaključci**

Procena pokazuje da opštinske nadležnosti nisu jasno definisane u osnovnim zakonima, tj. uredbama UNMIK-a, u vidu sopstvenih i delegiranih nadležnosti. Nedostatak takve definicije je naterao Ministarstvo lokalne uprave da izda Administrativno uputstvo koje definiše te koncepte iako bi takva pitanja trebala da se regulišu osnovnim zakonima. Pošto će Kosovo verovatno preduzeti zakonsku reformu lokalne samouprave u bliskoj budućnosti, od velike je važnosti da se iskoristi ta prilika da se definišu opštinske nadležnosti kako bi se osiguralo njihovo prikladno upražnjavanje i izbegla neizvesnost u funkcionisanju opština i institucija na centralnom nivou. Jasna definicija opštinskih sopstvenih i delegiranih nadležnosti je takođe preduslov za efikasnu i delotvornu fiskalnu decentralizaciju.

Centralni organi vlasti imaju neke nadležnosti u vezi sa nadzorom opštinskih poslova. Međutim, postojeći pravni okvir ne pruža jasne smernice kada i pod kojim okolnostima centralni organi vlasti – Ministarstvo lokalne uprave i druga ministarstva – mogu upražnjavati svoja nadzorna ovlašćenja u vezi sa sopstvenim i delegiranim nadležnostima.

U pogledu administrativnog procesa zasnovanog na žalbama protiv administrativne odluke opštine, Uredba UNMIK-a 2007/30 je nedavno eliminisala nivo centralnog izvršnog pregleda i time je uvela nov administrativni proces. Taj novi proces ne pravi razliku oko toga da li je opštinska odluka doneta unutar okvira opštinske sopstvene ili delegirane nadležnosti. Stoga, svaka odluka predsednika opštine bi bila predmet sudskog preispitivanja, to jest trenutno Vrhovnog suda Kosova. Zakonodavac mora povući jasnu razliku između procesa administrativnog pregleda opštinskih akata i sudskog preispitivanja konačnog administrativnog akta.

Pored toga, zaštita lokalne samouprave nije osigurana važećim zakonom, jer nije predviđeno da opštine mogu da upute slučaj specijalnoj komori Vrhovnog suda u vezi sa pitanjima koja se tiču ustavnog okvira kako bi se ispitala ustavnost zakona ili mere koju je preduzela centralna uprava. Povelja predviđa zaštitu lokalne samouprave. Stoga, kosovski zakonodavac bi trebalo da reguliše zaštitu lokalne samouprave u novim zakonima koji će biti izrađeni.

Predviđene su i potrebne veće reforme fiskalne decentralizacije na Kosovu u skoroj i srednjoročnoj budućnosti. Politička stabilnost i teritorijalna kohezija su primarni ciljevi, a fiskalna decentralizacija će verovatno biti jedan od instrumenata za postizanje tih ciljeva. Međutim, unutar tog okvira, od ključne je važnosti i to da princip ekonomske efikasnosti usmerava rad uprava na centralnom i lokalnom nivou.

Odnos zavisnosti je visok. I pored činjenice da je Kosovu u početnoj vanrednoj fazi bio neophodan centralizovani sistem uprave, sopstveni izvori opštinskih prihoda se sada moraju povećati. Na primer, sistem podele prihoda bi trebalo da se uvede ili bi opštinska fiskalna autonomija trebalo da se dodatno razvije. Postojeći homogen sistem

raspodele grantova između urbanih i ruralnih opština bi trebalo da se preispita, pošto različite opštine poseduju različite mogućnosti u pružanju i finansiranju usluga. Opštine na Kosovu bi trebalo da budu transparentnije prema stanovništvu kako bi se postigao visok nivo svesti za plaćanje lokalnih poreza.

Verovatno je da nijedan projekat fiskalne reforme na lokalnom nivou neće postići svoje ciljeve ukoliko osnovni podaci za računanje grantova ne odražavaju stvarnost na Kosovu. Uprkos političkoj osetljivosti, logističkoj poteškoći i troškovima vršenja popisa stanovništva na Kosovu, važno je izvršiti taj popis što je pre moguće. Nijedan sistem raspodele grantova se ne može adekvatno sprovesti bez tih podataka.

Kao deo reforme finansiranja na lokalnom nivou, potreban je novi zakon o opštinskim finansijama, koji će razviti sistem grantova u najmanje četiri vida: nova šema grantova, nova uloga Komisije za grantove, precizna statistika i povećane analitičke sposobnosti. Da bi reforme bile uspešne, nije potreban samo funkcionalni pravni okvir već su potrebni i dobro obučeni i stručni administrativni službenici. Dalje, nekoliko zakona o opštinskim finansijama bi trebalo da uvedu jasnu šemu horizontalnog uravnoteženja definisanu jasno izraženom formulom. Konačno, novi pravni okvir mora da reguliše stanja finansijske nestabilnosti i insolventnosti kao i ograničenja za zaduživanje, kako bi opštine, nakon uspostavljanja jakog finansijskog rukovodstva i praksi izveštavanja, mogle da regulišu dugovanja.

## **B. Preporuke**

### **Lokalna samouprava:**

- Budući Zakon o lokalnoj samoupravi bi trebalo da se rukovodi načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.
- Sopstvene i delegirane nadležnosti bi trebalo da budu definisane u novim zakonima.
- Izvršni nadzor opštinskih poslova se mora jasno regulisati uz osvrt na razlike između sopstvenih i delegiranih nadležnosti.
- Zakonodavac bi trebalo da povuče razliku oko toga kada opštinska odluka postaje direktno predmet sudskog preispitivanja a kada administrativnog pregleda od strane centralnih izvršnih organa.
- Zakonodavac bi trebalo da obezbedi opštinsko pravo na traženje sudske pomoći u slučaju spora oko nadležnosti.
- Ministarstvo lokalne uprave bi trebalo da opozove Administrativno uputstvo 2005/7 i reši pitanje nadzora opštinskih poslova u budućem Zakonu o lokalnoj samoupravi koji je trenutno u izradi.

### **Fiskalna decentralizacija:**

- Proces reforme lokalne uprave bi trebalo da uzme u obzir to da finansije moraju da prate funkciju. Opštinske nadležnosti se moraju jasno definisati u primarnim zakonima kao i sredstva koja će se za to dodeliti.
- Dodela nadležnosti lokalnom nivou bi trebalo da bude praćena smanjenjem odnosa zavisnosti, uz osvrt na to da povećani iznos sopstvenih izvora prihoda može olakšati autonomnu fiskalnu politiku i sopstvenu politiku trošenja na lokalnom nivou.
- Budući zakon o lokalnim finansijama mora uvesti novu šemu granta i dodatno razviti ulogu Komisije za grantove, mora se obezbediti precizna statistika, dok se analitičke sposobnosti zvaničnika moraju unaprediti i na centralnom i na lokalnom nivou.
- Budući zakon o lokalnim finansijama bi trebalo da uvede jasnu šemu horizontalnog uravnoteženja sa jasno izraženom formulom. Pre toga, trebalo bi proceniti fiskalne potrebe i fiskalne mogućnosti opštine.
- Budući zakon o lokalnim finansijama bi trebalo da reguliše stanja fiskalne nestabilnosti i insolventnosti kao i uslove i ograničenja za zaduživanje.
- Osetljivi instrument kao što je pravedna podela finansija zahteva ažurnost i konsultaciju sa opštinama.

### **Centralni/Lokalni:**

- Uopšte, konsultacije i partnerstvo između lokalne i centralne uprave bi trebalo da počivaju na jednakosti. U vezi sa tim, trebalo bi ojačati kapacitet Asocijacije kosovskih opština.
- Trebalo bi ojačati mehanizme za koordinisanje odnosa između centralnog i lokalnog nivoa. Asocijacija kosovskih opština bi tu mogla da odigra ulogu od vitalnog značaja.
- Građansko društvo (javnost i NVO-i) se mora podstaći da učestvuje u opštinske budžetske procese.
- Trebalo bi sprovesti studije o svesti za plaćanje lokalnih taksi.
- Potrebna je izgradnja kapaciteta u oblasti finansijskog menadžmenta, posebno na lokalnom nivou.
- Trebalo bi uspostaviti prikladni sistem monitoringa i ocenjivanja za decentralizaciju na nivou centralne uprave u bliskoj saradnji sa lokalnim nivoom. Taj monitoring mora da pristupi barem pravnom okviru, njegovom sprovođenju i njegovoj primeni na lokalnom nivou, kao i potrebi za obukom i izgradnjom kapaciteta.

## ANEKS 1. NADLEŽNOSTI LOKALNE UPRAVE NA KOSOVU

**Tabela 1. Nadležnosti lokalne uprave na Kosovu**

U skladu sa zakonima kojima se regulišu svi poslovi, opštine na Kosovu su odgovorne za (zakonski obavezujuće sopstvene nadležnosti):
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pružanje lokalnih uslova za održiv ekonomski razvoj</li><li>2. Urbanističko i ruralno planiranje i korišćenje zemljišta</li><li>3. Izdavanje građevinskih i drugih dozvola</li><li>4. Lokalna zaštita životne sredine</li><li>5. Primena propisa za izgradnju i standarda građevinske kontrole</li><li>6. Obezbeđenje i kontrola javnih usluga i komunalija</li><li>7. Vatrogasne i hitne službe</li><li>8. Upravljanje opštinskom imovinom</li><li>9. Obezbeđenje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja</li><li>10. Obezbeđenje primarne zdravstvene nege</li><li>11. Socijalna služba i stambeno zbrinjavanje</li><li>12. Zaštita potrošača i javno zdravlje</li><li>13. Izdavanje dozvola za lokalne službe i objekte</li><li>14. Sajmovi i pijace</li><li>15. Davanje naziva putevima, ulicama i javnim mestima</li><li>16. Obezbeđivanje i održavanje javnih parkova, grobalja i otvorenog prostora</li></ol>
Opštine mogu preduzeti mere u vezi sa (dobrovoljne sopstvene nadležnosti):
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Turizam</li><li>2. Kulturološke aktivnosti</li><li>3. Sportske i rekreativne aktivnosti</li><li>4. Omladinske aktivnosti</li><li>5. Ekonomsko unapređenje</li><li>6. Građansko unapređenje</li></ol>
Opštine su takođe odgovorne za primenu važećih zakona u vezi sa (delegirane nadležnosti):
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Katastarske knjige</li><li>2. Matična knjiga građana</li><li>3. Upis birača</li><li>4. Poslovni registar</li></ol>