

Izveštaj o oceni stanja na terenu

Od pilot opštinskih jedinica do potpuno funkcionalnih opština: Osvrt na prvu godinu

Mart 2010.

***Disclaimer:** zaključci predstavljani u ovom izveštaju tiču se perioda do avgusta 2009. Rezultati lokalnih izbora 2009. godine su takođe predstavljani.*

SADRŽAJ

1.	KRATAK PREGLED IZVEŠTAJA	3
2.	UVOD	4
3.	PILOT OPŠTINSKE JEDINICE: OSNOVNE ČINJENICE.....	4
	3.1 Uspostavljanje i svrha	4
	3.2 Pravni okvir	5
	3.3 Institucionalni okvir	6
4.	UČINAK MLADIH OPŠTINA	6
	4.1 Delokrug i nadležnosti.....	6
	4.2 Finansijsko upravljanje	7
	4.3 Zakonodavni ogranak	9
	4.4 Izvršni ogranak.....	10
	4.4.1 Izvršni ogranak: Upravljanje ljudskim resursima	11
	4.5 Institucionalni odnosi.....	12
	4.5.1 Mlade opštine – matične opštine.....	12
	4.5.2 Mlade opštine – Centralna vlada.....	13
	4.5.3 Mlade opštine – Spoljni odnosi/pomoć.....	13
	4.6 Lokalni izbori održani 2009. godine u mladim opštinama	14
5.	ZAKLJUČCI.....	15
6.	PREPORUKE	16
7.	ANEKSI:.....	18
	7.1 Rezultati lokalnih izbora 2009.....	18
	7.1.1 Opština Hani Elezit / Đeneral Janković	18
	7.1.2 Opština Junik / Junik.....	19
	7.1.3 Opština Mamuša / Mamushë / Mamuša.....	20

1. KRATAK PREGLED IZVEŠTAJA

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi višenacionalni pravni mehanizam koji definiše i štiti načela lokalne autonomije. Njena svrha je da zaštiti prava lokalnih organa vlasti koji su najbliži građanima; da građanima pruži priliku da delotvorno učestvuju u donošenju odluka koje utiču na svakodnevno okruženje; i da garantuje političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih organa vlasti.

Mihael Štajner, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SPGS) i šef Misije privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), objavio je oktobra 2002. plan za dodatnu primenu duha Povelje i približavanje kosovske vlade građanima na lokalnom nivou, kroz stvaranje novih lokalno izabраних opštinskih jedinica – neke sa prilično velikim nevećinskim zajednicama. Kao i u drugim mestima na zapadnom Balkanu, glavni cilj je bio da se obezbedi mehanizam koji bi zajednicama, posebno nevećinskim zajednicama na opštinskom nivou, omogućio dovoljnu političku kontrolu nad ključnim javnim uslugama. Prvi korak u ovom procesu reforme lokalne uprave bilo je uspostavljanje pilot opštinskih jedinica, koje su osmišljene kao test za stvaranje novih opština u sredinama sa nevećinskim zajednicama. Pilot opštinske jedinice su potom uspostavljene 2005, a u periodu od tri godine nadležnosti su postepeno prenošene sa takozvane matične opštine¹ na pilot opštinsku jedinicu.

Odeljenje za nadgledanje pri Misiji OEBS-a na Kosovu (OEBS) objavilo je maja 2008. izveštaj pod nazivom *Pilot opštinske jedinice: Prošlost, sadašnjost, budućnost*, koji ocenjuje napredak pilot opštinskih jedinica od trenutka njihovog uspostavljanja u avgustu 2005. Na osnovu istraživanja koje je sproveo OEBS i šestomesečnih izveštaja o proceni koje je sastavilo Ministarstvo lokalne uprave, izveštaj se osvrće na uspostavljanje, funkcionisanje i buduće izazove u pilot opštinskim jedinicama na njihovom putu da postanu potpuno funkcionalne opštine.

Tri funkcionalne pilot opštinske jedinice su avgusta 2008. pretvorene u potpuno funkcionalne opštine. Ovaj izveštaj, sačinjen kao inicijativa OEBS-ovih timova na terenu koji rade u mladim opštinama, ocenjuje napredak mladih opština u njihovoj prvoj godini postojanja kao potpuno funkcionalnih opština, odnosno u periodu od avgusta 2008. do avgusta 2009.

Izveštaj pokazuje da su tri mlade opštine do sada funkcionisale bez većih prepreka i da su u nekim oblastima bile veoma uspešne. Prenos nadležnosti je skoro potpuno završen i izvršen je neometano u svim bivšim pilot opštinskim jedinicama. Njihovi odnosi sa odgovarajućim matičnim opštinama takođe nisu naišli na veće probleme.

Zatim, izveštaj pokazuje da su odnosi između pilot opštinskih jedinica i centralnog nivoa bili veoma zadovoljavajući. Međutim, dok se njihov kapacitet dodatno ne razvije, centralni nivo bi trebalo da nastavi da daje prioritet ovim opštinama kada odgovara na zahteve i pitanja. U tom smislu, centralni nivo bi trebalo da izbegava smanjenje budžeta za opštinsku javnu službu, koje bi uticalo na maksimalan broj zaposlenih. Time će se unaprediti sposobnost opština da zaposle iskusne i stručne javne službenike.

Problemi na koje ukazuje izveštaj ogledaju se u efikasnosti i nezavisnosti zakonodavnog ogranka. Istraživanje pokazuje da su skupština opštine i njeni odbori jedna od glavnih tema za buduće projekte razvoja kapaciteta za bivše pilot opštinske jedinice.

¹ Matična opština se odnosi na opštinu iz koje je izvedeno više katastarskih zona da bi se oformila pilot opštinska jedinica.

2. UVOD

Misija OEBS-a na Kosovu (OEBS) sprovodi aktivnosti kako bi promovisala načela dobrog upravljanja u opštinama širom Kosova. OEBS nastoji da oceni nivo poštovanja pravnog okvira lokalne uprave od strane opština, u skladu sa načelima ljudskih prava i standarda dobrog upravljanja. OEBS takođe nastoji da promoviše suštinska načela dobrog upravljanja – približavanje usluga građanima.

Cilj ovog izveštaja jeste da se oceni kako bivše pilot opštinske jedinice funkcionišu nakon što su pretvorene u potpuno funkcionalne opštine avgusta 2008. Posle tri godine funkcionisanja u okviru Pilot programa, ove opštine sada funkcionišu nezavisno od neposrednih smernica Ministarstva lokalne uprave. Ova jednogodišnja procena zasnovana je na terenskom istraživanju i potonjoj pažljivoj analizi timova na terenu iz Hani Elezit/Đeneral Jankovića, Junik/Junika i Mamuša/Mamushë/Mamuše, koji su se sastajali polu redovno da bi razmotrili učinak svojih opština. Grupa je zaključila da će ovaj izveštaj poslužiti kao blagovremena vežba za utvrđivanje glavnih izazova, najboljih praksi i iskustava na osnovu kojih bi se mogle formulisati konačne preporuke za svaki budući projekat reforme lokalne uprave.

Kao osnovno načelo dobrog upravljanja, reforma lokalne uprave ima za cilj unapređenje odgovornosti, transparentnosti, kao i dodatno promovisanje usvajanja etičkih standarda u vođenju javnih poslova. Prenos usluga na lokalni nivo daje meštanima mogućnost da imaju aktivniju ulogu u donošenju odluka o pružanju usluga, i nudi im bolje razumevanje stvari i činjenica što im omogućuje da kritički ocenjuju učinak svoje lokalne uprave kroz lokalne izbore.

3. PILOT OPŠTINSKE JEDINICE: OSNOVNE ČINJENICE

Ovaj odeljak predstavlja kratak pregled uspostavljanja i svrhe pilot opštinskih jedinica, kao i njihov pravni i institucionalni okvir.

3.1 Uspostavljanje i svrha

Savet bezbednosti UN je aprila 2004. izdao Predsedničko saopštenje kojim poziva na „*efikasniju lokalnu upravu kroz prenos centralnih nerezervisanih odgovornosti na lokalne organe vlasti i zajednice na Kosovu*“.² Kao odgovor na to, Privremene institucije samouprave (PIS), zajedno sa Misijom Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), stvorile su Radnu grupu za lokalnu upravu (Radna grupa). Radna grupa, kojom su zajedno predsedavali predstavnici PIS-a i UNMIK-a, osmislila je jula 2004, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi³, Okvir za reformu lokalne samouprave (Okvir) na Kosovu, koji su podržale Privremene institucije samouprave. Okvir je predviđao restrukturiranje nekih postojećih opština kroz stvaranje ograničenog broja pilot opštinskih jedinica.⁴

Primena Okvira je počela jula 2005, kada je Specijalni predstavnik Generalnog sekretara doneo Administrativno naređenje o uspostavljanju pet pilot opštinskih jedinica.⁵ Od tih pet, dve pilot opštinske jedinice su predviđene za oblasti u kojima većinu čine kosovski Albanci, jedna za oblast u kojoj su većina kosovski Turci i dve za oblasti u kojima većinu čine kosovski Srbi.

² Saopštenje za javnost SC/8082 sa 4960. sastanka Saveta bezbednosti održanog 30. marta 2004.

³ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobar 1985.

⁴ Uspostavljene su pilot opštinske jedinice Hani Elezit/Đeneral Janković, Junik/Junik i Mamuša/Mamushë/Mamuša, dok Gračanica/Graçanicë i Parteš/Partesh nikada nisu postale funkcionalne zbog političkih pitanja.

⁵ Administrativno naređenje 2005/11 za pilot projekte, kojim se sprovodi Uredba UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu.

Junik/Junik i Hani Elezit/Đeneral Janković su oblasti uglavnom nastanjene kosovskim Albancima. Junik/Junik je uspostavljen pod opštinom Dečan/Dečane u severozapadnom delu Kosova, i pokriva pet katastarskih zona sa oko 9.000 stanovnika.⁶ Hani Elezit/Đeneral Janković se nalazi u jugoistočnom delu Kosova na granici sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, i uspostavljen je pod opštinom Kačanik/Kaçanik. U njegovih jedanaest katastarskih zona živi oko 10.000 stanovnika.⁷

Pilot opštinska jedinica Mamuša/Mamushë/Mamuša stvorena je iz opštine Prizren i ima oko 5.500 stanovnika, od kojih su većina kosovski Turci. Mamuša/Mamushë/Mamuša obuhvata samo jednu katastarsku zonu.⁸

Pilot opštinske jedinice u Gračanici/Graçanicë i Partešu/Partesh, planirane u oblastima u kojima većinu čine kosovski Srbi, nikada nisu postale funkcionalne. Pilot opštinska jedinica Gračanice/Graçanicë pokrivala bi pet katastarskih zona a pilot opštinska jedinica Parteša/Partesh tri katastarske zone.

3.2 Pravni okvir

Uspostavljanje i funkcionisanje pilot opštinskih jedinica utvrđeno je Administrativnim naređenjem UNMIK-a br. 2005/11 za pilot projekte, kojim se sprovodi Uredba UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, kojeg menja i dopunjuje Administrativno naređenje UNMIK-a br. 2007/13. Član 4.1. Administrativnog naređenja 2005/11 navodi da: „*[o]bim odgovornosti i ovlašćenja, struktura i postupci zastupničkih i izvršnih tela opštinskih pilot jedinica moraju da budu, uz odgovarajuća prilagođenja, onakva kako je navedeno u Uredbi UNMIK-a br. 2000/45[...].*“

Teritorijalno razgraničavanje pilot opštinskih jedinica⁹ i sastav privremenih skupština pilot opštinskih jedinica¹⁰ određuje se Izvršnom odlukom koju donosi Specijalni predstavnik Generalnog sekretara. Iako je teritorijalno razgraničavanje u svih pet pilot opštinskih jedinica rešeno, privremene skupštine su uspešno uspostavljene i postale funkcionalne samo u Hani Elezit/Đeneral Jankoviću, Mamuša/Mamushë/Mamuši i Junik/Juniku.

Pravila organizacije, funkcionisanja i strukturiranja pilot opštinskih jedinica utvrđena su u Administrativnom uputstvu 2006/2 o internoj organizaciji i strukturi pilot opštinskih jedinica¹¹ koje je donelo Ministarstvo lokalne uprave.

⁶ Profil Junik/Junika, dostavljen od strane OEBS-ovog terenskog tima u Junik/Juniku.

⁷ Profil Hani Elezit/Đeneral Jankovića, dostavljen od strane OEBS-ovog terenskog tima u Hani Elezit/Đeneral Jankoviću.

⁸ Profil Mamuša/Mamushë/Mamuše, dostavljen od strane OEBS-ovog Opštinskog tima za upravljanje u Mamuša/Mamushë/Mamuši.

⁹ Izvršna odluka 2005/17 o teritorijalnom razgraničavanju pilot opštinske jedinice Junik/Junik; Izvršna odluka 2005/18 o teritorijalnom razgraničavanju pilot opštinske jedinice Parteš/Partesh; Izvršna odluka 2005/19 o teritorijalnom razgraničavanju pilot opštinske jedinice Hani i Elezit/Đeneral Janković; Izvršna odluka 2005/20 o teritorijalnom razgraničavanju pilot opštinske jedinice Gračanica/Graçanicë; i Izvršna odluka 2005/21 o teritorijalnom razgraničavanju pilot opštinske jedinice Mamuša/Mamushë/Mamuša.

¹⁰ Izvršna odluka 2005/27 o privremenoj skupštini pilot opštinske jedinice Junik/Junik; Izvršna odluka 2005/28 o privremenoj skupštini pilot opštinske jedinice u Hani Elezit/Đeneral Jankoviću; i Izvršna odluka 2005/29 o privremenoj skupštini pilot opštinske jedinice Mamuša/Mamushë/Mamuša.

¹¹ Administrativno uputstvo br. 2006/2 Ministarstva lokalne uprave o internoj organizaciji i strukturi pilot opštinskih jedinica.

3.3 Institucionalni okvir

Pilot opštinske jedinice su uspostavljene 2005. godine, u vreme kada je Uredba UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu bila važeći lokalni pravni okvir. Uprkos tome što je oktobra 2007. većina kosovskih opština usvojila Uredbu UNMIK-a 2007/30 kojom se menja i dopunjuje Uredba UNMIK-a 2000/45, pilot opštinske jedinice su nastavile da primenjuju Uredbu UNMIK-a 2000/45 dok nisu pretvorene u potpuno funkcionalne opštine juna 2008, kada je na snagu stupio novi pravni okvir. Tri meseca kasnije, putem dodatne korespondencije iz Ministarstva lokalne uprave, opštine su dobile striktno rokove da primene važeći Zakon o lokalnoj samoupravi, kao što je većina drugih kosovskih opština radila od juna 2008.¹²

Struktura i nadležnosti zakonodavnog i izvršnog ogranka opština utvrđuju se važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi. U skladu sa tim zakonom, skupština opštine je najviše zakonodavno telo u opštini. Glavne odgovornosti skupština opština jesu izrada i usvajanje opštinskog statuta, poslovnika opštine i opštinskih uredbi. Tokom perioda koji je ocenjen u ovom izveštaju, sastav skupština opština u ove tri mlade opštine bio je rezultat izbora održanih novembra 2002. u njihovim matičnim opštinama. Političke partije su predložile kandidate na osnovu procenta koji su osvojili u matičnoj opštini, a kandidate je podržao Specijalni predstavnik Generalnog sekretara. Nakon izbora održanih novembra 2007. godine, mandat ove tri privremene skupštine je produžen na preporuku Ministarstva lokalne uprave putem Administrativnog naređenja UNMIK-a 2007/13 kojim se menja i dopunjuje Administrativno naređenje UNMIK-a 2005/11.

Na izborima održanim novembra 2009. godine, meštani tri bivše pilot opštinske jedinice su po prvi put glasali za svoje gradonačelnike i odbornike (videti rezultate u Aneksu 7.1).

4. UČINAK MLADIH OPŠTINA

Ovaj odeljak ocenjuje učinak opština nakon što su, avgusta 2008, pretvorene iz pilot opštinskih jedinica u potpuno funkcionalne opštine ili mlade opštine. Zakonodavni i izvršni ogranci odgovorni su u skladu sa važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi i njegovim dopunskim zakonima.

4.1 Delokrug i nadležnosti

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi upućuje na sopstvene (član 17) i delegirane (član 18) nadležnosti opština. U pilot procesu, mlade opštine su počele da preuzimaju neke od ovih nadležnosti od svojih matičnih opština Dečan/Dečane, Kačanik/Kaçanik i Prizren. One su uglavnom bile uspešne u vođenju prenosa nadležnosti sa svojih matičnih opština (upravljanje obrazovanjem, finansijsko upravljanje, zdravstvena zaštita i urbanizam), kao i nekih nadležnosti sa centralnog nivoa.¹³

Prenos nadležnosti sa matičnih opština na mlade opštine odvijao se prilično lako. Bivše pilot opštinske jedinice sada imaju potpuna i isključiva ovlašćenja za svaku „sopstvenu nadležnost“ i „delegiranu

¹² Dopis datiran 18. septembra 2008. konkretno navodi obaveze opština da preduzmu mere u skladu sa važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Dopisom je predsednicima privremenih skupština dato ovlašćenje da pređu u gradonačelnike svojih opština, te je razjašnjeno da oni nemaju pravo da budu odbornici ni u svojoj skupštini opštine, niti u skupštini opštine matične opštine. Zatim, skupštine opštine su morale da zadrže isti broj odbornika do sledećih lokalnih izbora i imale su 60 dana da usvoje svoje opštinske statute, i 15 dana nakon toga da usvoje svoj poslovnik.

¹³ Kroz međuministarsku radnu grupu, uspostavljenu da rešava pitanja reforme lokalne uprave, vlada planira da prenese nadležnosti u sledećim oblastima: socijalna zaštita, lokalna javna preduzeća; kultura, omladina, sport; registracija preduzetnika kao nadležnost delegirana od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara; primarna zdravstvena zaštita; školsko obrazovanje; opštinska imovina; javni stambeni prostor; katastarske knjige (delegirana nadležnost); zaštita šuma (delegirana nadležnost); opštinsko zaduživanje; registracija birača (delegirana nadležnost).

nadležnost“ osim za civilnu registraciju u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću i Junik / Juniku.¹⁴ Vredi pomenuti da je Mamuša/Mamushë/Mamuša otvorila svoju opštinsku matičnu službu maja 2009, čime je svojim meštanima omogućila da dobiju lične isprave (lična karta, pasoš, itd.) a da zbog toga ne moraju da putuju za Prizren/Prizren.

Slab kapacitet Odeljenja za katastar, geodeziju i urbanističko planiranje još uvek predstavlja važan izazov sa kojima se ove mlade opštine moraju suočiti. Zbog toga je Kosovska katastarska agencija održala više programa obuke¹⁵ u cilju izgradnje kapaciteta ovih odeljenja u toku meseca aprila 2009. Hani i Elezit / Đeneral Janković, međutim, čeka na prenos nekih katastarskih knjiga¹⁶ iz matičnih opština, što uzrokuje kašnjenje oko pružanja usluga meštanima vezano za katastar i urbanizam. Kada je to potrebno, Kačanik/Kaçanik pruža smernice i dodatnu pomoć Hani i Elezit/Đeneral Jankoviću, a Rahovec/Orahovac Mamuša/Mamushë/Mamuši.¹⁷

Ministarstvo rada i socijalne zaštite je aprila 2009. prenelo nadležnosti u polju socijalne pomoći na sve kosovske opštine. Mlade opštine nemaju centre za socijalnu zaštitu na svojoj teritoriji. Prema instrukciji Ministarstva, međutim, dva radnika iz matičnih opština prebačena su u mlade opštine da bi se nadoknadilo nepostojanje centara.

Ovi radnici se nalaze u opštinskoj službi za socijalni rad, zajedno sa radnicima iz opštinskih odeljenja za zdravstvo i socijalnu zaštitu.¹⁸ Uspostavljanje sopstvenih nezavisnih centara za socijalnu zaštitu još uvek čeka dodeljivanje dodatnih sredstava. Bez obzira na to, dodeljeni radnici su pokazali svoj kapacitet oko ispunjavanja svojih dužnosti uprkos nedostatku neophodnih stvari koje često moraju da dele sa drugim opštinskim odeljenjima.

4.2 Finansijsko upravljanje

Ukidanje pozicija privremenih finansijskih administratora¹⁹ krajem 2008. omogućilo je trima bivšim pilot opštinskim jedinicama da preuzmu sve nadležnosti u svom radu preko direktora za budžet i finansije koji su tako postali ovlašćeni da nezavisno upravljaju svojim finansijama.²⁰ Od tada, mlade

¹⁴ Ne zato što ne postoji politička volja ili zato što je problem u opštinskom rukovodstvu, već zato što ne postoji kapacitet u opštini vezano za kancelarijski prostor i broj zaposlenih.

¹⁵ Kosovska katastarska agencija je organizovala programe obuke u datim opštinama, za njihove zaposlene a u vezi sa procedurama i sistemom unosa podataka.

¹⁶ Hani i Elezit/Đeneral Janković je do avgusta 2009. primio grafičku evidenciju ali još uvek nije dobio tekstualnu evidenciju iz Kačanik/Kaçanika.

¹⁷ Pragmatično rešenje da se poveća kapacitet Mamuša/Mamushë/Mamuše nađeno je u susednoj opštini Rahovec/Orahovcu, što ne obuhvata bivšu matičnu opštinu Prizren/Prizren. Od septembra 2009. do sredine 2010. sva katastarska merenja i katastarska dokumenta u vezi sa Mamuša/Mamushë/Mamušom izdavaće se u opštini Rahovec/Orahovac, koja će takođe obezbediti program obuke za zaposlene u odeljenju za katastar u Mamuša/Mamushë/Mamuši.

¹⁸ Izuzev Mamuša/Mamushë/Mamuše, čija dva radnika putuju na relaciji Prizren - Mamuša/Mamushë/Mamuša tokom nedelje, kako je definisano Memorandumom o razumevanju sklopljenim između dve opštine.

¹⁹ Ministarstvo finansija i ekonomije je od 2007. direktno dodeljivalo pilot opštinskim jedinicama operativne subvencije iz Konsolidovanog budžeta Kosova, ali su one mogle da upravljaju troškovima operativnih subvencija samo preko privremenih finansijskih administratora koje je postavilo Ministarstvo. Privremeni finansijski administratori bili su odgovorni da donose konačne odluke za sve troškove budžeta pilot opštinskih jedinica.

²⁰ Gradonačelnici nisu primili ovu informaciju i u januaru 2009. su preuzeli odgovornost za finansijsko upravljanje.

opštine su samostalno i uspešno pripremale predloge budžeta, povećavajući svoje funkcionisanje i poštujući budžetska ograničenja²¹ u skladu sa uputstvima Ministarstva finansija i ekonomije

Predlozi budžeta za 2010. godinu sadrže planove da se povećaju usluge koje su pružale bivše pilot opštinske jedinice, a najveće povećanje je predložila opština Mamuša / Mamushë / Mamuša. Ova mlada opština je predložila da se budžet poveća za 64 procenta²², gde je 32 procenta odvojeno za kapitalne investicije.²³ Opštine Junik / Junik i Hani i Elezit / Đeneral Janković izvanredno funkcionišu sa budžetskim suficitima koje su ostvarile u proteklim godinama, za razliku od opštine Mamuša / Mamushë / Mamuša koja je u potpunosti potrošila svoj budžet kao i ogromna finansijska sredstva za podršku koje je dobila od spoljnih donatora. Dve opštine su samoodržive i obe su uspele da razviju infrastrukturne projekte i predlože kreativna rešenja u cilju prevazilaženja problema povezanih sa finansijskim ograničenjima. Opština Hani i Elezit / Đeneral Janković je zabeležila suficit u budžetu od 2 procenta na kraju 2008; njen predlog budžeta za 2010.²⁴ iznosi 1,24 miliona evra što je za 7,25 procenta više u odnosu na usvojeni budžet iz 2009.²⁵ Opština planira samo malo da poveća finansijska sredstva namenjena za kapitalne investicije i to sa ovogodišnjih 27 procenta na 28 procenta za sledeću godinu. Opština Junik / Junik, koja je poslovala sa budžetskim suficitom od 16 procenta odnosno 122.000 evra, na kraju 2008,²⁶ prilagodila je svoj budžet za drugu polovinu 2009. kako bi finansirala projekte u zajednici uključujući izgradnju puta i trotoara, održavanje puteva i rečnih korita kao i poboljšano navodnjavanje zemljišta. Predlog budžeta za 2010. je povećan za 1,6 procenta i iznosi 1 milion evra.

Mlade opštine su od januara 2007. počele da prikupljaju porez na imovinu i od tada koriste prikupljene prihode kao dopunu svojim budžetima. Opština Hani i Elezit / Đeneral Janković je u 2008. godini uspešno prikupila 52.000 evra, a do kraja avgusta 2009. je već bila prikupila 45.000 evra. Opština Mamuša / Mamushë / Mamuša je od naplate poreza na imovinu ostvarila prihod od 14.000 evra za razliku od opštine Junik / Junik koja je od prikupljenog poreza na imovinu ostvarila prihod u iznosu od 35.000 evra.

Opštine Hani i Elezit / Đeneral Janković i Junik / Junik su održale rasprave o budžetu kako bi uspešno realizovale svoje finansijske planove na transparentan način, dok je skupština opštine Mamuša / Mamushë / Mamuša podnela polugodišnji rebalans budžeta za 2010-2012 direktno Ministarstvu bez ikakvih održanih rasprava o budžetu.

Kosovske opštine su izložene fiskalnoj reviziji kako bi se obezbedila „veća operativna efikasnost, budžetska i finansijska disciplina te regulatorna i pravna usaglašenost subjekata javnog sektora, tražeći od svakog takvog javnog subjekta da svoj rad, evidenciju, upravljanje i sisteme kontrole podvrgne

²¹ Na početku budžetske 2009. godine, od svih kosovskih opština je zatraženo da smanje svoje budžete za 10 % u stavkama koje se odnose na robe i usluge za 2009, što su bivše pilot opštinske jedinice ispoštovale uprkos povećanju svojih kapaciteta. (Na osnovu dopisa Ministarstva finansija i ekonomije sredinom oktobra 2008.)

²² Budžet za 2008. je iznosio 515.000 evra, a za 2009. godinu 737.000 evra. Predloženi budžet za 2010. iznosi 1.209.000 evra, što je za 64 % više od budžeta za 2009. Opština je imala povećanje od 43 % u svom budžetu za 2009. u odnosu na budžet iz 2008. godine koji je iznosio 515.000 evra.

²³ U predlogu budžeta za 2010. planirano je 391.000 evra za kapitalne investicije.

²⁴ Kako je opština predstavila svojim građanima, kojih je bilo oko 40, na drugoj raspravi o budžetu u avgustu 2009.

²⁵ Odobren budžet za 2009. iznosio je 1,15 miliona evra; nakon polugodišnjeg rebalansa budžeta i određenih neophodnih izmena i dopuna kako bi se uključili vlastiti opštinski prihodi u iznosu od 14.000 evra.

²⁶ Opština Junik / Junik je potrošila samo 84,1 % svog godišnjeg budžeta za fiskalnu 2008, koji je iznosio 770.000 evra. Do ušteda je došlo delimično zbog odloženih projekata čiji je završetak i isplata bila predviđana za 2009, kao što su izgradnja trotoara, te zbog dugog i relativno sporog procesa unapređivanja opštine Junik / Junik u potpuno funkcionalnu opštinu, što svakako podrazumeva zapošljavanje novog osoblja, otvaranje novih službi i uprava, proširenje postojećih sektora kao i realizaciju novih usluga.

redovnim, sistematičnim i sveobuhvatnim unutrašnjim kontrolama”.²⁷ Samo je opština Junik / Junik od oktobra 2009. zaposlila internog revizora, koji direktno podnosi izveštaje gradonačelniku. Zvaničnici opštine Hani i Elezit / Đeneral Janković su istakli da nisu u mogućnosti da obrazuju jedinicu za internu reviziju zbog ograničenja u pogledu broja službenika. Opština Mamuša / Mamushë / Mamuša je u budžetu za 2009. predvidela jedinicu za internu reviziju, ali ona još uvek nije uspostavljena. Opština je uključila uspostavljanje jedinice za internu reviziju u svoj budžet za 2010.

4.3 Zakonodavni ogranak

U periodu od avgusta 2008. do avgusta 2009, zakonodavni sektori mladih opština počeli su nezavisno da rade. Uspešno su pripremili i usvojili opštinske statute, sve u skladu sa osnovnim modelom statuta koji je propisalo Ministarstvo lokalne uprave i važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Sve tri mlade opštine su izabrale predsedavajuće koji rukovode radom skupštine opštine i njenim telima. U opštinama Junik / Junik i Mamuša / Mamushë / Mamuša za predsedavajuće su izabrane žene. Pored sedam opštinskih propisa²⁸ u Junik / Juniku, četiri u Mamuša / Mamushë / Mamuši²⁹ i sedam u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću³⁰, usvojeni su i poslovници o radu.

Rasprave u skupštini opštine mogu da budu jak pokazatelj zakonodavnog tela koje funkcioniše nezavisno od izvršnog ogranka. Ovo je, na primer, slučaj u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću gde opozicija³¹ redovno proziva opštinsko rukovodstvo u pogledu poštovanja važećih zakonskih propisa. U jednom slučaju opozicija je tražila centralnu reviziju izbora predsedavajućeg skupštine, što je dovelo do ponavljanja glasanja i poništenja svih odluka koje su usvojene tokom predsedavanja spornog predsedavajućeg.³² Opozicija u opštini Mamuša / Mamushë / Mamuša³³ retko osporava rad opštinskog rukovodstva i gradonačelnika zbog dominacije Turske demokratske partije Kosova (KDTP) i njenog uspeha³⁴ u toj oblasti. Situacija u opštini Junik / Junik je takva da opozicione partije i ne učestvuju u radu skupštine opštine.³⁵

²⁷ Član 1. Zakona o internoj reviziji koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2007/19. Član 4.1. Zakona propisuje da svaki subjekat u javnom sektoru mora da bude podvrgnut – barem jednom godišnje – sveobuhvatnoj internoj reviziji koju može da sprovede a) jedinica za internu reviziju ili b) unutrašnji revizor (u slučaju da jedinica za internu reviziju nije uspostavljena).

²⁸ Poslovnik o radu i propisi o transparentnosti, upotrebi jezika, troškovima i naknadama inspekcije, opštinskim taksama i naknadama, upotrebi javnog prostora u poslovne svrhe; dozvolama za obavljanje poslovne delatnosti i izgradnju zgrada.

²⁹ Poslovnik o radu i propisi o porezu na imovinu za 2009, upotrebi jezika, transparentnosti i tri nacrt propisa o postupku za izdavanje licenci za rad i porezu na nepokretnu imovinu.

³⁰ Poslovnik o radu i propisi o porezu na imovinu, iznosu i naplati poreza, srednjoj školi, osnovnoj školi, transparentnosti, drumskom transportu, radnim satima preduzeća.

³¹ Pre izbora 2009. PDK je ima 7 mesta, LDK 6 mesta, AAK jedno i jedno mesto je nezavisno.

³² Lider poslaničke grupe LDK podneo je zahtev Ministarstvu lokalne uprave da preispita valjanost izbora predsedavajućeg, kada je glasao predsednik skupštine opštine (sada gradonačelnik). Nakon dva meseca, Ministarstvo je odgovorilo tražeći da se ponovi glasanje i ponište sve odluke koje su donesene tokom dve sednice održane pod predsedavanjem osporenog predsedavajućeg.

³³ Opoziciju čine jedno nezavisno mesto (Rom) i nepopunjeno mesto za PDK. Pozicija je slobodna još od kada je bivši odbornik PDK-a postavljen na dužnost zamenika gradonačelnika za zajednice. Predsednik poslaničke grupe PDK-a je 14. oktobra 2008. podneo ministru za lokalnu upravu zahtev za zamenu, ali skupština opštine još uvek nije dobila nikakav odgovor.

³⁴ Stalno unapređenje Mamuša / Mamushë / Mamuše i infrastrukturni razvoj u gradu, potpomognuto tesnim vezama gradonačelnika sa turskim institucijama.

³⁵ Nakon trogodišnjeg bojkota, odbornik Demokratske partije Kosova (PDK) položio je zakletvu kao odbornik skupštine opštine u decembru 2008. Na njegovu odluku je uticalo unapređenje statusa opštine i opšti utisak da učestvovanje u radu skupštine potpuno funkcionalne opštine, za razliku od privremene skupštine, ima mnogo više prednosti. Šest odbornika AAK-a sami bojkotuju skupštinu opštine i sve opštinske sastanke, osporavajući broj mesta koje im je dao SPGS. Partija tvrdi da je imala pravo na veću zastupljenost nakon održanih novembarskih

Još jedan pokazatelj nezavisnog zakonodavnog ogranka je podela odbora skupštine opštine na stalne radne odbore³⁶ i neobavezne radne odbore³⁷. Odbori u opštini Mamuša / Mamushë / Mamuša slabo funkcionišu. Odbor za politiku i finansije se sastaje neredovno i nezvanično, dok se Odbor za zajednice od početka 2008. godine sastao samo dvaput. U opštini Junik / Junik, osim opštinskog saveta za bezbednost zajednica uspostavljen je samo Odbor za zajednice koji se sastao jednom tokom jednogodišnjeg perioda revizije. S druge strane, u opštini Hani i Elezit / Đeneral Janković uspostavljeni su Odbor za politiku i finansije i Odbor za zajednice koji se redovno sastaju³⁸. Osim toga, skupština opštine je već preduzela korake da uspostavi tri savetodavna odbora.³⁹

4.4 Izvršni ogranak

U skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2000/45, glavni izvršni službenik je vršio i dužnosti sekretara skupštine, predsedavajućeg odbora direktora i opštinskog šefa osoblja. Kao što je već napomenuto, pilot opštinske jedinice nisu primenjivale Uredbu UNMIK-a br. 2007/30 koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br. 2000/45. Po novom važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi, na čelu opštinske vlade i opštinske administracije nalazi se direktno izabrani gradonačelnik koji je odgovoran za finansijsko upravljanje opštine i primenu odluka skupštine opštine. Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi daje gradonačelniku više odgovornosti, posebno nadzornu odgovornost nad administrativnim, finansijskim i operativnim funkcijama opštine, dok u isto vreme pravi jasnu podelu između izvršnih i zakonodavnih ogranaka opštine.

U skladu sa smernicama koje je izdala vlada Kosova (u gore pomenutom dopisu koji je poslalo Ministarstvo za lokalnu upravu 18. septembra 2008), predsednik privremene skupštine opštine deluje u svojstvu gradonačelnika sve do sledećih izbora i nema prava da istovremeno bude i odbornik u skupštini opštine. U opštini Hani i Elezit / Đeneral Janković, predsednik privremene skupštine je oklevao da preuzme mesto gradonačelnika nakon što je pilot opštinska jedinica postala potpuno funkcionalna opština i to je učinio tek kada je centralni nivo uputio zvaničnu naredbu. Njegovo oklevanje se pre svega javilo iz straha da će opozicija shvatiti to kao njegov pokušaj da proširi svoja institucionalna ovlašćenja. Ovo može da ima negativni efekat na percepciju da su zakonodavan i izvršni ogranak međusobno nezavisni. U opštinama Mamuša / Mamushë / Mamuša i Junik / Junik nije bila potrebna podrška centralnog nivoa jer niko i nije osporavao ovlašćenja ili nadležnosti gradonačelnika.⁴⁰

Kao bivši medijski stručnjak, gradonačelnik opštine Mamuša / Mamushë / Mamuša⁴¹ se značajno zalaže za povećanje ugleda opštine, redovno ukazujući na svoju nameru da razvije opštinu Mamushë / Mamuša

izbora 2007, jer je dominantna u matičnoj opštini Deçan / Deçane. (LDK ima osam mesta, AAK šest mesta i PDK jedno mesto.)

³⁶ U skladu sa važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi, dva stalna odbora su Odbor za politiku i finansije i Odbor za zajednice.

³⁷ U skladu sa članom 51. važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi koji poziva na uspostavljanje stalnih odbora koji treba da doprinesu radu skupštine opštine.

³⁸ Odbor za politiku i finansije se sastaje pre svake sednice skupštine opštine, a Odbor za zajednice je pripremio radni plan i sastao se četiri puta tokom perioda izveštavanja uprkos slabom prisustvu nevećinske zajednice kosovskih Bošnjaka koja se odavno u potpunosti integrisala sa većinskom zajednicom kosovskih Albanaca.

³⁹ Tokom sednice skupštine opštine koja je održana 27. avgusta 2009, odbornici su usvojili sastav izborne komisije za 15 članova tri planirana savetodavna odbora. Opština je u julu i avgustu 2009. godine uputila dva poziva za izražavanje zainteresovanosti građana da učestvuju u radu odbora.

⁴⁰ Po rečima OEBS-ovog terenskog tima u Junik / Juniku i Mamuša / Mamushë / Mamuši, dopis je samo dao dalju podršku gradonačelnicima, dok je terenski tim u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću istakao da gradonačelnik ne želi da učini ni jedan korak bez podrške centralnog nivoa zbog straha od oštre reakcije opozicije.

⁴¹ Bivši gradonačelnik je bio jedan od osnivača magazina na turskom jeziku „Yarin“ i Radio Televizije Prishtinë/Priština.

/ Mamuša ne samo u poljoprivredni centar nego i u turističku atrakciju Kosova. Njegovi najzapaženiji uspjesi u opštini, koja je većinski naseljena turskim stanovništvom, povezani su sa unapređivanjem opštinske infrastrukture i pristupom opštinskim uslugama. Sa puno entuzijazma se zalagao da privuče donatore, sa i van Kosova, za finansiranje konkretnih projekata, te je do sada uspeo da potpiše sporazume o bratimljenju sa pet opština van Kosova, uglavnom iz Turske.

4.4.1 Izvršni ogranak: Upravljanje ljudskim resursima

Tokom pilot faze, matične opštine su bile nadležne za većinu usluga koje su pružale svojim meštanima sve dok se te nadležnosti nisu postepeno prenele na pilot opštine. Opštine koje su nekada bile pilot a sada su potpuno funkcionalne imaju veće odgovornosti prema svojim građanima. Iako se javna služba u ove tri mlade opštine tokom jednogodišnjeg perioda revizije proširila kako bi opštine mogle da ponude bolje usluge građanima, ove opštine navodno i dalje nemaju dovoljan broj službenika.

Ministarstvo finansija i ekonomije je izuzelo mlade opštine od ograničenja na povećanje plata i zarada za 2010. godinu koje je propisalo ostalim opštinama,⁴² opštinski zvaničnici se nadaju da tako izuzimanje odražava spremnost centralnog nivoa da još jednom razmotri propisani maksimalan broj službenika koji još uvek nije određen za mlade opštine. Nakon povećanja broja službenika sa 22 na 43 (devet žena) u 2009, opština Mamuša / Mamushë / Mamuša je predložila, na osnovu predloga budžeta za 2010. godinu koji čeka na usvajanje ministarstva, da se u narednoj godini broj zaposlenih poveća za 15 novih službenika. Opština Hani i Elezit / Đeneral Janković je povećala broj svojih službenika sa 20 (jedna žena) u 2008. na 40 (četiri žene) u 2009, a u 2010. planira da zaposli još 15 do 20 službenika. Opština Junik / Junik je povećala broj službenika sa 18 (dve žene) u 2008, na 47 (osam žena) u 2009. godini, dok odluka o planovima sistematizacije radnih mesta za opštinsko osoblje u 2010. čeka na donošenje još od oktobra 2009.

Uprkos nedavnom povećanju obima javnih usluga, ove opštine se kao i sve ostale kosovske opštine žale na to da je centralni nivo propisao nizak i relativno nerealan maksimalan broj zaposlenih, primoravajući neke javne službenike da rade na nekoliko radnih mesta kako bi se pružile sve opštinske usluge. U opštini Mamuša / Mamushë / Mamuša, jedan javni službenik radi kao službenik u jedinici za ljudska prava, opštinski službenik za ravnopravnost polova i službenik za evropske integracije, ali izgleda da ni jednu od ovih funkcija ne radi na odgovarajući način.⁴³ S druge strane, propisani maksimalni broj zaposlenih službenika može da se koristi kao opravdanje za nepopunjavanje obaveznih ključnih pozicija koje kada se popune mogu da služe kao protivteža ovlašćenjima nekih opštinskih službenika. Na primer, u opštini Hani i Elezit / Đeneral Janković još uvek nije zaposlen šef kadrovske službe. Umesto toga, direktor kojeg imenuje gradonačelnik vrši dužnost šefa kadrovske službe, što je funkciju predviđena za najvišeg javnog službenika u opštini. Gradonačelnik ističe da su broj zaposlenih i budžetska ograničenja razlozi zbog kojih ne može da se popravi situacija.⁴⁴ OEBS-ov terenski tim je procenio da je ovo pre način na koji gradonačelnik može da utiče na kadrovska pitanja.

Zapošljavanje tehničkog ili specijalizovanog osoblja, posebno u oblastima zdravstva, informacione tehnologije, urbanističkog planiranja i finansija, predstavlja problem mladim opštinama i utiče na kvalitet pruženih usluga. Na primer, opština Hani i Elezit / Đeneral Janković se dosta mučila da zameni dva bivša lekara u zdravstvenom centru nakon njihovog odlaska, jer u opštini nije mogao da se nađe nijedan kvalifikovan kandidat. Kandidati iz većih gradova ne žele da konkurišu zbog putnih troškova do tih udaljenih opština, a centralni nivo u velikoj meri ograničava opštine kada je reč o

⁴² Cirkularno budžetsko pismo 2010/01 Ministarstva finansija i ekonomije.

⁴³ Kao što je propisano Administrativnom uputstvom br. 2005/08 o određivanju nadležnosti i opisu poslova službenika za ravnopravnost polova u opštinama i Administrativnim uputstvom br. 2008/02 o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva br. 2007/08 za uspostavljanje jedinica za ljudska prava u opštinama.

⁴⁴ Polugodišnji rebalans budžeta koji je podnet centralnom nivou 27. maja 2009.

nadoknadi putnih troškova. Za ostale specijalizovane pozicije u odeljenju za katastar, urbanizam i zaštitu životne sredine, opštine su bile primorane da nekoliko puta ponovo objave konkurs za upražnjena radna mesta kako bi našle kandidate koji su ispunjavali minimalne zahteve i kvalifikacije.

4.5 Institucionalni odnosi

Odnos koji su opštine održavale sa različitim stranama tokom protekle godine imao je uticaja na proces tranzicije sa pilot opštinske jedinice na potpuno funkcionalne opštine. Ovaj odeljak ispituje kako je svaki od ovih odnosa uticao na napredak opština.

4.5.1 Mlade opštine – matične opštine

Kao što je OEBS ocenio i u svom poslednjem izveštaju o pilot opštinskim jedincima, politički sastav skupština izgleda da ima glavnu ulogu u oblikovanju odnosa između pilot opštinskih jedinica i matičnih opština, određujući koliko lako se mogu nadležnosti postepeno uvoditi. Na čelu obe opštine, Mamuša / Mamushë / Mamuša i Hani i Elezit / Đeneral Janković, nalazila se ista politička partija kao u matičnoj opštini,⁴⁵ što je dovelo do toga da se proces tranzicije odvija daleko lakše nego u pilot opštinskoj jedinici Junik / Junik. Na primer, zajedničko rukovodstvo PDK-a u opštinama Hani i Elezit / Đeneral Janković i Kačanik / Kačanik (matična opština) omogućilo je da dvadeset novih službenika iz Hani i Elezit / Đeneral Jankovića prate i uče od svojih kolega iz matične opštine. Tesne veze između službenika dve opštine omogućile su onima sa manje iskustva da zatraže pomoć od svojih daleko iskusnijih kolega.

Jedini nerešeni problemi između mladih i matičnih opština odnose se na prelazak osoblja u mlade opštine. U obe opštine, Mamuša / Mamushë / Mamuša i Hani i Elezit / Đeneral Janković, bilo je odlaganja u premeštaju nastavnika sa platnog spiska matične opštine na platni spisak mlade opštine. Zahtevi da se popravi situacija, koji su upućeni Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije i Ministarstvu finansija i ekonomije, još uvek nisu rešeni,⁴⁶ što više ukazuje na veliki broj nerešenih pitanja u ministarstvima nego na neki ozbiljan spor između opština.

Loši odnosi između Dečan / Dečana i Junik / Junika pretočeni su u zakašnjenja u prenosu ovlašćenja. Nedostatak narodne podrške u selima Voksh / Vokša, Sllup / Slup i Rastavicë / Rastavica u pogledu katastarskog razgraničavanja u Junik / Juniku podstakao je meštane da ulože peticiju vladi. Tek juna 2008, stupanjem na snagu važećeg Zakona o administrativnim granicama opština, sela su vraćena katastarskim zonama u Dečan / Dečanima. Na kraju, izborni rezultati iz 2007, koji su podstakli bojkot skupštine opštine od strane stranke AAK, doveli su do slabijeg zakonodavstva u Junik / Juniku.

⁴⁵ Na čelu opštine Mamuša / Mamushë / Mamuša nalazi se Turska demokratska partija Kosova (KDTP), koja zajedno sa PDK čini većinsku koaliciju u Prizren / Prizrenu, a Hani i Elezit / Đeneral Janković vodi Demokratska partija Kosova (PDK) koja čini većinu u Kačanik / Kačaniku.

⁴⁶ Iako je opština Mamuša / Mamushë / Mamuša novembra 2008. uputila zahtev, koji je primljen, Ministarstvu finansija i ekonomije da premesti nastavni kadar srednje škole „Gjon Buzuku“ i finansijska sredstva iz opštine Prizren / Prizren na opštinu Mamuša / Mamushë / Mamuša, Prizren / Prizren je dužan da pošalje zahtev da ima budžet i sistematizaciju radnih mesta. Do danas, opština Prizren / Prizren nije preduzela nikakvu meru što je dovelo do odlaganja isplata plata školskim nastavnicima. Direktor obrazovanja u opštini Mamuša / Mamushë / Mamuša planira da se sastane sa svojim kolegama iz Prizren / Prizrena kako bi rešili ovo pitanje pre početka nove školske godine. Kačanik / Kačanik i Hani i Elezit / Đeneral Janković su potpisali Memorandum o razumevanju 2. septembra 2008, kako bi efektivno od 1. septembra premestili dvoje nastavnika iz Laq / Ljaća sa jednog opštinskog budžeta na drugi. Primerici su poslali Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije i Ministarstvu finansija i ekonomije. Drugi zahtev za premeštaj su 12. februara relevantnim ministarstvima poslali direktori odeljenja za obrazovanje i finansije opštine Hani i Elezit / Đeneral Janković, ali još uvek ništa nije zvanično urađeno. Ministarstvo još uvek nije zvanično izvršilo premeštaj i nastavnici se i dalje isplaćuju preko budžetske stavke skupštine opštine.

4.5.2 Mlade opštine – Centralna vlada

Tokom protekle godine, Vlada Kosova je postupala prema mladim opštinama uglavnom⁴⁷ na isti način kao i sa drugim opštinama – smatra ih odgovornim za poštovanje važećeg zakonodavstva kao što je to slučaj i za bilo koju drugu opštinu. Opštinski zvaničnici u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću i Junik / Juniku izveštavaju da su njihovi odnosi sa centralnim nivoom bili kooperativni i dovoljno bliski. U Mamuša / Mamushë / Mamuši, lične veštine gradonačelnika i bliski kontakti na centralnom nivou doveli su do podjednako snažnog odnosa opštine sa vladom.⁴⁸ Dok se drugim opštinama dodeljuju subvencije ili finansijska sredstva za projekte na osnovu jakog predloga ili poštovanja zakona od strane opštine, odnos gradonačelnika verovatno igra ulogu u sposobnosti opštine da pridobije predloge projekata od Ministarstva lokalne uprave.⁴⁹

Ove opštine, slično kao i druge opštine na Kosovu, zaostaju u svom poštovanju važećeg zakonodavstva u oblasti jezika. One veoma često tvrde da ih nizak nivo prisustva nevećinskog stanovništva i njihov preopterećeni opštinski kadar sprečava da ostanu u skladu sa zakonom.⁵⁰ Opština Hani i Elezit / Đeneral Janković retko prevodi dokumenta, obaveštenja ili sastanke na srpski jezik, tretirajući ga više kao jezik u službenoj upotrebi⁵¹ nego kao službeni jezik. Stanovnici Hani i Elezit / Đeneral Jankovića godinama izražavaju svoje nezadovoljstvo srpskim imenom opštine, Đeneral Janković; međutim, umesto da podnesu peticiju vladi za promenu zvaničnog naziva, opština je za civilnu registraciju jednostavno koristila pečate sa nazivom Hani i Elezit / ‘Hani i Elezit’,⁵² koji su izdati od strane Ministarstva javne administracije. Jedini odbornik Skupštine opštine Mamuša / Mamushë / Mamuša, pripadnik romske zajednice, veoma često ne dobija nikakav prevod sa turskog na albanski.⁵³ Neki od znakova u Mamuša / Mamushë / Mamuši i Junik / Juniku nisu u skladu sa opštinskim propisima o upotrebi jezika, donetim od strane njihovih vlastitih skupština opština. Navodno, gradonačelnik Mamuša / Mamushë / Mamuše je dobio upozorenje od Ministarstva lokalne uprave u pogledu znakova bez bilo kakvih propratnih radnji.

4.5.3 Mlade opštine – Spoljni odnosi/pomoć

Međunarodne organizacije takođe pružaju podršku mladim opštinama. OEBS je dodelio po jedan opštinski tim svakoj pilot opštinskoj jedinici od 2006. godine; po njihovom prelasku na potpuno funkcionalne opštine, ovi timovi nastavili su da prate i pružaju savete u pogledu poštovanja načela ljudskih prava i standarda dobrog upravljanja. Pored toga, mlade opštine podržane su od strane

⁴⁷ Sa izuzetkom Cirkularnog pisma o budžetu 2010/01 koji isključuje mlade opštine iz ograničavanja budžetskih sredstava za plate i nadnice.

⁴⁸ Izveštaj OEBS-a o opštinskim aktima zaključuje da iako postoji saradnja između centralnog i lokalnog nivoa u procesu preispitivanja opštinskih akata, ne postoji nikakav uspostavljen sistem ili praksa komunikacije a način na koji opštinski zvaničnici komuniciraju sa centralnim nivoom tokom celog procesa varira od jedne do druge opštine. Odnos između centralne i lokalne vlade – Opštinski akti, Misija OEBS-a na Kosovu, oktobar 2009.

⁴⁹ Projekat drenaže rečnog korita i proširenja gradskog parka u junu 2009. godine koštaju otprilike 200.000 evra. Gradonačelnik je najavio dva projekta koja su predviđena za 2010, izgradnju novog električnog voda (1,2 miliona evra) i uspostavljanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (50.000 evra) za koje se očekuje da budu finansirani od strane Ministarstva lokalne uprave.

⁵⁰ U Zakonu o upotrebi jezika, proglašenim Uredbom UNMIK-a br. 2006/51, albanski i srpski jezik definisani su kao službeni jezici sa ravnopravnim statusom na Kosovu, i sa ravnopravnim pravima na njihovu upotrebu u svim kosovskim institucijama.

⁵¹ Kao što je definisano Zakonom o upotrebi jezika: „U opštinama naseljenim zajednicom čiji maternji jezik nije službeni jezik, i koja čini najmanje pet (5) procenata ukupnog stanovništva opštine, jezik zajednice ima status službenog jezika u toj opštini i u ravnopravnoj je upotrebi sa službenim jezicima...“.

⁵² Naziv Hani i Elezit / ‘Hani i Elezit’ krši važeći Zakon o administrativnim granicama opština kao i Uredbu UNMIK-a br. 2000/43 o broju, imenima i granicama opština, izmenjenu i dopunjenu Uredbom UNMIK-a br. 2004/36.

⁵³ Ukoliko je prisutan predstavnik Ministarstva lokalne uprave, opštinski prevodilac prevodi za zvaničnika sa centralnog nivoa, umesto za odbornika Skupštine opštine iz reda romske zajednice.

KFOR-a, UN Habitat-a, Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID) i Evropske komisije.

Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću i Mamuša / Mamushë / Mamuši dodeljene su podsticajne subvencije od 45.000 \$⁵⁴ za prekoračivanje ciljeva u prikupljanju poreskih prihoda. Dvogodišnji projekat Evropske komisije pod nazivom „Podrška lokalnoj upravi/EULOG“ nastoji da se bavi funkcionalnošću i transparentnošću opštinskih odeljenja, međuopštinskom saradnjom, inspektoratom, opštinskim razvojnim planovima i efektivnom primenom važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi, i upravljanjem finansija opština. UN Habitat radi na izgradnji kapaciteta opština u oblasti urbanističkog i prostornog planiranja.

Pomoć stranih nevladinih organizacija privukli su i Hani i Elezit / Đeneral Janković⁵⁵ i Junik / Junik⁵⁶, ali ne u obimu u kome je to učinila Mamuša / Mamushë / Mamuša. Prisni odnosi Mamuša / Mamushë / Mamuše sa institucijama i organizacijama u Turskoj doveli su do značajnih investicija u ovu malu opštinu, što je potpomognuto promovisanjem opštine od strane gradonačelnika tokom njegovih poseta Turskoj. Opština je na ovaj način obezbedila finansijska sredstva za jedan broj projekata.⁵⁷ Mamuša / Mamushë / Mamuša se takođe ‘pobratimila’ sa drugih pet stranih opština, uključujući četiri u Turskoj. Pokazatelj oslanjanja opštine na spoljnu pomoć može se videti u predlogu budžeta za 2010. godinu koji dodeljuje dodatnih 9,8 miliona evra za kapitalne projekte. Međutim, predviđeno je da finansijska sredstva za ove projekte dođu od spoljnih donatora, kojima je opština podnela ili će podneti 18 različitih predloga projekata, a ne iz njenih sopstvenih prihoda.⁵⁸ Iako samo po sebi predstavlja dostignuće, u praksi ovo ostavlja opštinu u relativno neobičnoj situaciji. Mamuša / Mamushë / Mamuša je u mogućnosti da izbegne ekonomsku depresiju koja se oseća na centralnom nivou i da nastavi sa ubrzanim procesom razvoja infrastrukture.

4.6 Lokalni izbori održani 2009. godine u mladim opštinama

Na lokalnim izborima održanim novembra 2009, opštine Hani i Elezit / Đeneral Janković, Junik / Junik, i Mamuša / Mamushë / Mamuša glasale su, po prvi put, u svojim sopstvenim izbornim jedinicama. Ovi izbori će poslužiti kao lakmus test za ove tri opštine. Njihovo rukovodstvo smatrano je odgovornim svojim biračima a opštine su bile odgovorne da uspešno sprovedu operacije planiranja i sprovođenja izbora.

U logističkom smislu, organizacijom izbora u mladim opštinama koordinirano je po prvi put od strane njihovih opštinskih izbornih službenika. Kako bi osigurali da su sve pripreme izvršene i kako bi se pomoglo da dan izbora protekne neometano, opštinski izborni službenici iz matičnih opština potpomogli su proces u mladim opštinama, imajući u vidu da su oni upravljali ovim teritorijama na prethodnim izborima. Opštine su ispoštovale sve izborne rokove⁵⁹ i nisu se očekivali nikakvi veći problemi usled činjenice da pokrivaju manje teritorije sa manjim brojem biračkih centara u poređenju sa drugim kosovskim opštinama.

⁵⁴ Američki dolari.

⁵⁵ Severno-irska nevladina organizacija „Kosova Support Group“ poklonila je tehničku opremu u vrednosti od 15.000 evra mladoj vatrogasnoj i spasilačkoj brigadi u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću.

⁵⁶ Švedska nevladina organizacija „Kulturno nasleđe bez granica“ poklonila je 37.000 evra za obnovu „Ali Hodžine“ kule iz sedamnaestog veka u centru Junik / Junika; vlasnik kule složio se da ista bude stavljena na javnu upotrebu u periodu od deset godina nakon obnove.

⁵⁷ Isti obuhvataju izgradnju nove zgrade opštine i nove osnovne škole, snabdevanje zdravstvenog centra medicinskom opremom i veliku donaciju za novootvorenu biblioteku.

⁵⁸ Ova finansijska sredstva su očekivana, ali još uvek nisu zagarantovana.

⁵⁹ Opštinske izborne komisije uspostavljene su u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću i Junik / Juniku 6. jula 2009. i Mamuša / Mamushë / Mamuši 30. jula 2009.

Kao što je to bio slučaj u drugim opštinama, birački spiskovi izvedeni su iz centralnog spiska civilno registrovanih lica, što podrazumeva da su promene u civilnom registru unete i u biračke spiskove. Ovo takođe znači da ukoliko su birači zaboravili da ažuriraju svoje podatke u civilnom registru u slučaju promene adrese, kao što treba da učine,⁶⁰ oni se dodeljuju biračkom centru koji ne odgovara njihovom mestu prebivališta. Da bi se ispravilo ovo moguće pogrešno dodeljivanje i druge netačnosti na biračkom spisku, Centralna izborna komisija podstakla je birače, tokom perioda za biračke usluge koji je organizovan od 1. do 15. septembra 2009, da ažuriraju svoje adrese u Opštinskim centrima za registraciju i da potvrde ili promene lokacije svojih biračkih centara pri opštinskoj izbornoj komisiji.

U skladu sa članom 36. važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi, skupštine opština u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću, Junik / Juniku i Mamuša / Mamushë / Mamuši ostaju sa 15 odbornika pošto i dalje imaju manje od 10.000 stanovnika. Skupštine u Kačanik/Kaçaniku i Dečan/Dečanima sada umesto 31 imaju 27 odbornika, imajući u vidu smanjenje broja stanovnika po uspostavljanju novih opština, dok će skupština opštine Prizren ostati sa 41 odbornikom.

Ulozi su bili visoki na izborima 15. novembra – po prvi put je rukovodstvo tri mlade opštine stavljeno na test pred svojim biračkim telom, i birači su odgovorili odzivom značajno većim od proseka na nivou Kosova koji iznosi 44,7 procenata.⁶¹ Centralna izborna komisija prijavila je odziv od 65,1 procenta u Mamuša / Mamushë / Mamuši, najveći na Kosovu, 56,7 procenata u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću i 45,7 procenata u Junik / Juniku. Ove brojke pokazuju da su stanovnici u mladim opštinama odgovorili na ovu fazu procesa reforme lokalne uprave na Kosovu, u cilju primene vrednosti Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u pogledu povećanog učešća u procesu odlučivanja na lokalnom nivou.

5. ZAKLJUČCI

Dok opštine nastavljaju da stiču svoje iskustvo u donošenju svojih opštinskih propisa, poboljšavanju infrastrukture i pružanju usluga stanovnicima, one će dalje razviti svoje sposobnosti bavljenja većim izazovima. OEBS-ovi terenski timovi u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću, Junik / Juniku i Mamuša / Mamushë / Mamuši ocenjuju da je celokupan učinak mladih opština zadovoljavajući: one su ostvarile značajan napredak u kratkom vremenskom periodu, ali i dalje postoji potreba za poboljšanjem. U konkretnom smislu, napredak je primećen u sledećim oblastima: prenos ovlašćenja sa matičnih opština, upravljanje finansijama i izvršni ogranci. Dobrodošla su poboljšanja u primeni važećeg zakonodavstva, te ojačavanje zakonodavnih ogranaka i uključivanje javnosti u odlučivanje i upravljanje ljudskih resursima.

Mlade opštine prilično su dobro napredovale kada govorimo o prenosu ovlašćenja. Opštine su u potpunosti bile sposobne da preuzmu izazov dodatnih odgovornosti i nastave sa svojim stručnim usavršavanjem u sklopu mogućnosti za izgradnju kapaciteta i obuku ponuđenih od strane kosovskih agencija, resornih ministarstava i međunarodnih organizacija. Čak i u slučajevima u kojima adekvatno osoblje, oprema ili druga imovina tek treba da budu preneti, opštine nisu imale nikakvih problema da pronađu primenjiva rešenja kako bi se nastavilo sa pružanjem opštinskih usluga stanovnicima.

U oblasti upravljanja finansijama, mlade opštine ostvarile su učinak koji odgovara standardu. Hani i Elezit / Đeneral Janković i Junik / Junik sproveli su operacije sa malim budžetskim suficitom u 2008, a sposobnost Mamuša / Mamushë / Mamuše da privuče donatore pomogla je maloj opštini da dalje izgradi svoju infrastrukturu. Međutim, opštine bi trebalo da se podsećaju i predvode, od strane Ministarstava lokalne uprave i finansija i ekonomije, u smislu poštovanja fiskalne transparentnosti i odgovornosti, poštovanjem proceduralnih zakona.

⁶⁰ U skladu sa članom 5. Zakona o prebivalištu i boravištu proglašanim Uredbom UNMIK-a br. 2008/14.

⁶¹ Shodno zvaničnim rezultatima objavljenim od strane Centralne izborne komisije.

U Mamuša / Mamushë / Mamuši, izvršni ogranak sa svojim odnosima na i van Kosova pomaže u privlačenju donatora za opštinske projekte; međutim, ova prednost mora biti uravnotežena zdravom, aktivnom skupštinom opštine. Iako su njena najznačajnija dostignuća povezana sa razvojem infrastrukture u opštini, ukoliko kapacitet opštinske uprave ne bude podjednako razvijen, svaka buduća promena u rukovodstvu mogla bi ugroziti učinak i samim tim kvalitet opštinskih usluga koje se pružaju stanovnicima.

Ova ravnoteža postoji samo u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću, pošto je efektivna skupština opštine uspela da podstakne svoju administraciju da ispoštuje važeće zakonodavstvo, istovremeno donoseći svoje zakonodavstvo na uključiv i transparentan način. Odsustvo političke raznolikosti u Mamuša / Mamushë / Mamuši i problematični odnosi Junik / Junika sa matičnom opštinom Dečan / Dečani, međutim, poremetili su razvoj njihovih zakonodavnih ogranaka.

Opštine tvrde da sadašnji maksimalni broj radnika primorava opštinsko rukovodstvo da preoptereći određenim brojem radnih mesta već preopterećenu i neiskusnu javnu službu. Bez obzira na spremnost opština da potraže rešenja za ograničen broj radnika, kvalitet usluga može opasti ukoliko opštine nastave da se bore za zapošljavanje osoblja sa tehničkim veštinama u oblasti prosvete, katastra i zdravstva.

Mamuša / Mamushë / Mamuša se promovise kao model reforme lokalne uprave, kada govorimo o pružanju ravnopravnih mogućnosti nevećinskim zajednicama za učešće u lokalnoj upravi. Međutim, svaka od tri mlade opštine ima svoje prednosti koje bi trebalo iskoristiti kao najbolje prakse u budućim projektima reforme lokalne uprave. Terenski timovi u Hani i Elezit / Đeneral Jankoviću, Junik / Juniku i Mamuša / Mamushë / Mamuši ocenili su da Junik / Junik pokazuje najbolju praksu u pogledu učešća stanovnika u stvaranju nove opštine,⁶² Mamuša / Mamushë / Mamuša u pogledu privlačenja donatora i Hani i Elezit / Đeneral Janković u smislu transparentnosti i profesionalnog funkcionisanja skupštine opštine.

6. PREPORUKE

Lokalni nivo:

- a. Poštovati važeće zakonodavstvo, posebno proceduralni okvir, uključujući punu zaštitu i promovisanje ljudskih prava (uključujući poštovanje zahteva u vezi jezika).
- b. Podstaći među-opštinsku saradnju posebno usled ograničenih kapaciteta javne službe i budžeta u novim opštinama (primer vatrogasci, katastar, prosveta itd).
- c. Skupštine opština trebalo bi da funkcionišu na transparentan i učesnički način- uključivanjem stalnih i konsultativnih odbora. Posebno nakon izbora održanih novembra 2009, nove skupštine bi trebalo da budu proaktivne u:
 - organizovanju javnih skupova i budžetskih rasprava,
 - uspostavljanju obaveznih i neobaveznih odbora sa jasnim mandatom.
 - vršenju njihove nadzorne funkcije nad izvršnim ogranakom.

⁶² Koristeći kao primer tri sela, Voksh / Vokša, Sllup / Slup i Rastavicë / Rastavica, koja su uložili peticiju vladi u vezi sa katastarskim razgraničavanjem.

Centralni nivo;

Povećati kapacitete lokalnih vlada pre nastavljanja sa potpunim prenosom ovlašćenja (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi).

- a. Pružati savete novim opštinama u stvaranju politika u njihovom delokrugu.
- b. Dati poseban prioritet odgovoru na zahteve i pitanja nekadašnjih pilot opštinskih jedinica.
- c. Nadgledati proces zapošljavanja opštinske javne službe i olakšati privlačenje kvalifikovanih kandidata u oblastima katastra/urbanizma, prosvete, finansija i zdravstva na primer, dozvoljavanjem da putni troškovi budu nadoknađeni od strane opština.
- d. Promovisati najbolje prakse celog projekta pilot opštinske jedinica: pored promovisanja Mamuša / Mamushë / Mamuše kao modela decentralizacije, istaći uspehe druge dve mlade opštine i pomenuti njihove nedostatke.

Međunarodna zajednica:

- a. Nastaviti sa pružanjem tehničke pomoći opštinama u cilju ispunjavanja zahteva važećeg zakonodavstva.
- b. Nastaviti sa podsticanjem učesničkih i skupština opština koje reaguju, podržavanjem konsultativnih odbora i ojačavanjem lokalnog građanskog društva.

7. ANEKSI:

7.1 Rezultati lokalnih izbora 2009

7.1.1 Opština Hani Elezit / Đeneral Janković

Izbori za gradonačelnika

Prvi krug

	Glasovi	Procenat
Rufki Suma (nezavisni)	1.886	44,29 %
Mehmet Ballashi (PDK)	1.553	36,47 %
Musafer Dernjani (LDK)	598	14,04 %
Menduh Vlasi (AAK)	221	5,19 %
Ukupan broj važećih glasova	4.258	
Glasačko telo	7.683	
Odziv	4.357 (56,71 %)	

Drugi krug

	Glasovi	Procenat
Rufki Suma (nezavisni)	2.417	53,13 %
Mehmet Ballashi (PDK)	2.132	46,87 %
Ukupan broj važećih glasova	4.549	
Glasačko telo	7.683	
Odziv	4.592 (59,77 %)	

Izbori za Skupštinu opštine

	Glasovi	Procenat	Broj mesta
LDK – Demokratski savez Kosova	1.498	38,77 %	6
PKD – Demokratska partija Kosova	1.459	37,76 %	6
AAK – Alijansa za budućnost Kosova	907	23,47 %	3
Ukupan broj važećih glasova	3.864		
Glasačko telo	7.683		
Odziv	4.248 (56,71 %)		

7.1.2 Opština Junik / Junik

Izbori za gradonačelnika

Prvi krug

	Glasovi	Procent
Agron Kuçi (AAK)	1.109	49,64 %
Tahir Isufaj (LDK)	730	32,68 %
Shpejtim Gacaferi (LDD)	239	10,70 %
Niman Tofaj (PDK)	133	5,95 %
Ali Kasumi (AKR)	23	1,03 %
Ukupan broj važećih glasova	2.234	
Glasačko telo	4.962	
Odziv	2.269 (45,73 %)	

Drugi krug

	Glasovi	Procent
Agron Kuçi (AAK)	1.268	56,76 %
Tahir Isufaj (LDK)	966	43,24 %
Ukupan broj važećih glasova	2.234	
Glasačko telo	4.962	
Odziv	2.249 (45,32 %)	

Izbori za Skupštinu opštine

	Glasovi	Procent	Broj mesta
AAK – Alijansa za budućnost Kosova	892	43,49 %	7
LDK – Demokratski savez Kosova	708	34,52 %	5
LDD – Demokratski savez Dardanije	242	11,80 %	2
PKD – Demokratska partija Kosova	170	8,29 %	1
AKR – Alijansa Novo Kosovo	39	1,90 %	0
Ukupan broj važećih glasova	2.051		
Glasačko telo	4.962		
Odziv	2.219 (45,72 %)		

7.1.3 Opština Mamuša / Mamushë / Mamuša

Izbori za gradonačelnika

Prvi krug

	Glasovi	Procenat
Arif Bütüç (KDTP)	1.441	80,10 %
Mehmet Mazrek (AKR)	217	12,06 %
Berzat Morina (PDK)	141	7,84 %
Ukupan broj važećih glasova	1.799	
Glasačko telo	2.835	
Odziv	1.848 (65,19 %)	

Izbori za Skupštine opštine

	Glasovi	Procenat	Broj mesta
KDTP – Demokratska partija Turaka Kosova	1.134	68,85 %	11
AKR – Alijansa Novo Kosovo	254	15,42 %	2
PKD – Demokratska partija Kosova	151	9,17 %	1
Sami Taç	108	6,56 %	1
Ukupan broj važećih glasova	1.647		
Glasačko telo	2.835		
Odziv	1.846 (65,11 %)		