

Opštinske uprave na severu Kosova - dvoglava aždaja u jednom telu

Dragiša Mijačić
Jovana Jakovljević
dr Vesela Vlašković¹

Jul 2017.

Ovaj policy brief je napisan u okviru projekta finansiranog preko granta Američke Ambasade u Prištini. Mišljenja, stavovi i zaključci ili preporuke sadržane u tekstu pripadaju autorima i ne izražavaju neophodno stavove State Departmenta.

Sistem funkcionisanja opštinskih administracija na severu Kosova podseća na aždaju, mitsko biće koje ima izgled dvoglavog zmaja u jednom telu, gde jedna "glava" gleda ka Beogradu, a druga ka Prištini

1. Uvod

Još od potpisivanja Kumanovskog sporazuma i dolaska misije UNMIK u opštinama sa srpskom većinom na Kosovu postoje dva sistema lokalne samouprave, jedan koji radi u pravnom sistemu Srbije i drugi u sistemu Kosova. Ova situacija je naročito izražena u četiri opštine na severu Kosova (Leposavić, Severna Mitrovica,² Zubin Potok i Zvečan) koje su sačuvale istu institucionalnu strukturu kao i u periodu pre rata.

Sistem organizovanja lokalnih samouprava koji je nastao delovanjem UNMIK-a, a kasnije i Vlade Kosova, u ovim opštinama nikada nije uspeo da zaživi u punom kapacitetu. To se nije desilo ni nakon Briselskog sporazuma (april 2013. godine), kada su stvoreni uslovi za organizovanje lokalnih izbora po kosovskim zakonima u ovim opštinama. Na izborima su izabrani gradonačelnici i odbornici u skupštinama opština, ali se vrlo malo toga promenilo na nivou funkcionisanja opštinskih administracija.

Kao posledica ove situacije, neretko srećemo dupliranje opštinskih odeljenja, funkcija i zaposlenih u opštinskim administracijama koji deluju u dva odvojena sistema, što stvara konfuznu sliku kod građana kada su u pitanju nadležnosti lokalne uprave, ali i među zaposlenima u opštinskim administracijama koji su takođe rastrzani između dva sistema. Cela ova situacija takođe utiče i na transparentnost, efikasnost i odgovornost opština prema obavljanju javnih funkcija u njihovoj nadležnosti.

Ovim radom ćemo dati prikaz nadležnosti i sistem organizovanja opštinskih administracija u okviru srpskog i kosovskog sistema u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova. Takođe je data uporedna analiza zakona o lokalnoj samoupravi u Srbiji i na Kosovu gde su istaknute sličnosti i razlike između ova dva sistema.

¹ Copyright ©InTER2017. Komentare i sugestije slati na office@regionalnirazvoj.org.

² Severna Mitrovica je prepoznata kao zasebna opština tek nakon potpisivanja Briselskog sporazuma (2013). U srpskom sistemu ova opština i dalje koristi naziv "Kosovska Mitrovica", koji je važio pre rata.



2. Uporedna analiza zakona o lokalnim samoupravama u Srbiji i na Kosovu

2.1 Organi jedinica lokalnih samouprava i njihove nadležnosti

Zakoni koji regulišu rad lokalnih samouprava u Srbiji i na Kosovu su usklađeni sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope, otuda su oni međusobno veoma slični jer predviđaju iste ili slične nadležnosti opština. Međutim, usled različite legislative i institucionalnog razvoja, u određenoj, meri ovi zakoni se takođe i razlikuju.³ U tabeli 1 dat je prikaz terminoloških razlika između zakona o lokalnoj samoupravi Srbije⁴ i Kosova.⁵

Tabela 1. Uporedni prikaz terminoloških razlika u zakonima o lokalnoj samoupravi

Zakon o lokalnoj samoupravi Srbije	Zakon o lokalnoj samoupravi Kosova
Predsednik opštine	Gradonačelnik opštine
Načelnik opštinske uprave	Šef personala
Načelnik odeljenja	Direktor odeljenja

Izvor: uporedna analiza zakona o lokalnoj samoupravi Srbije i Kosova

Oba zakona definišu opštinu kao osnovnu jedinicu lokalne samouprave. U Srbiji organi opštine su (član 27. zakona o lokalnoj samoupravi Srbije): skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava. Skupština opštine je najviši organ opštine koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine (član 28, ibid). Izvršni organ opštine čine predsednik opštine⁶ i opštinsko veće (član 42, ibid). Predsednika opštine bira skupština iz redova odbornika, većinom glasova, a mandat traje četiri godine (član 43, ibid). Opštinsko veće čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine, kao i članovi opštinskog veća čiji je broj utvrđen statutom opštine i koje bira skupština opštine većinom glasova na period od četiri godine (član 45, ibid). Nadležnosti skupštine opštine, predsednika opštine, i opštinskog veća su opisane u zakonu o lokalnoj samoupravi i u statutima jedinica lokalnih samouprava.

Na Kosovu opštinske organe čine skupština opštine i gradonačelnik (član 10. zakona o lokalnoj samoupravi Kosova). Skupština opštine je najviši predstavnički organ opštine i čine je svi njeni izabrani odbornici. Skupština donosi akte u okviru svojih nadležnosti koji su definisani Ustavom, zakonima i statutom opštine. Gradonačelnik je najviši izvršni organ opštine izabran na neposrednim izborima (član 56, ibid). Gradonačelnik, takođe, ima pravo da izdaje uputstva i odluke u skladu sa svojim ovlašćenjima i nadležnostima (član 13, ibid). Za razliku od Srbije, gde postoji opštinsko veće, na Kosovu gradonačelnik ima svu izvršnu vlast, ali u svom radu mu pomaže zamenik gradonačelnika (kojeg imenuje gradonačelnik). U opštinama gde najmanje deset odsto građana pripada nevećinskim zajednicama, predstavnici manjinskih zajednica će imati jednog zamenika gradonačelnika zaduženog za zajednice (član 61, ibid).

Razlika u zakonodavstvu između Kosova i Srbije se ogleda i u domenu nadležnosti u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja, gde opštine na Kosovu imaju mnogo veća ovlašćenja nego opštine u Srbiji. Samim tim, opštinske uprave na Kosovu imaju formirana odeljenja koja se bave radom u ovim oblastima, što nije slučaj u Srbiji.

³ Važno je napomenuti da je prevod kosovskih zakona na srpski jezik nedovoljno precizan, što otežava njihovo tumačenje i sprovođenje.

⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni glasnik RS", br. 129/2007 i 83/2014, dostupno na <http://bit.ly/2gbtx7t>

⁵ Zakon br.03/L – br. 040 o lokalnoj samoupravi, dostupno na <http://bit.ly/2tyqufg>

⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi Srbije pravi razliku između gradova i opština. Gradovi su jedinice lokalne samouprave koje imaju preko 100.000 stanovnika (u specijalnim slučajevima mogu imati i manje od 100.000 stanovnika) i izvršnu funkciju u njima obavlja gradonačelnik. Jedinice lokalne samouprave koje imaju ispod 100.000 stanovnika nazivaju se opštine i izvršnu funkciju u njima obavlja predsednik opštine. Prema zakonu o teritorijalnoj organizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007 i 18/2016, član 28), na teritoriji Kosova (i Metohije) ima 29 jedinica lokalne samouprava, i to 28 opština (Vitina, Vučitrn, Glogovac, Gnjilane, Gora, Dečani, Đakovica, Zubin Potok, Zvečan, Istok, Kačanik, Klina, Kosovska Kamenica, Kosovska Mitrovica, Kosovo Polje, Leposavić, Lipljan, Novo Brdo, Obilić, Orahovac, Peć, Podujevo, Prizren, Srbica, Suva Reka, Uroševac, Štimlje i Štrpce) i jedan grad (Priština).

Na osnovu uporedne analize zakona u Srbiji i Kosovu, može se zaključiti da su ovlašćenja gradonačelnika kosovskih opština znatno veća u odnosu na nosioce izvršnih funkcija (predsednike opština) u srpskom sistemu, dok je u srpskom sistemu veća nadležnost skupština opština nego što je to slučaj na Kosovu.

2.2 Organizovanje opštinskih administracija na Kosovu i u Srbiji

Opštinska administracija na Kosovu je organizovana po odeljenjima kojima rukovodi direktor koji je imenovan od strane gradonačelnika (član 62 zakona o lokalnoj samoupravi Kosova). Direktori upravljaju svojim odeljenjima u skladu sa strateškim i političkim odlukama gradonačelnika, a u skladu sa zakonima, opštinskim statutom i ostalim relevantnim aktima. Opštinsku upravu (ili opštinsku administraciju) čine zaposleni u opštini i birana lica (gradonačelnik, zamenik gradonačelnika, direktori odeljenja, predsednik i zamenik skupštine opštine i odbornici). Opštinska uprava ima šefa personala koji je ekvivalent načelniku opštinske uprave prema zakonu o lokalnoj samoupravi Srbije. Međutim, kosovski zakon nije precizno definisao nadležnosti opštinske uprave, kako što je to slučaj u srpskom zakonu.

Razlika između dva zakona se pojavljuje upravo kod izbora načelnika opštinske uprave, odnosno šefa personala. U Srbiji je precizirano da za načelnika opštinske uprave može biti postavljeno lice koje ima završen pravni fakultet, položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci (član 54 zakona o lokalnoj samoupravi Srbije). Ovo lice bira opštinsko veće na osnovu javnog konkursa, na period od 5 godina (član 56, *ibid*).

Prema zakonu na Kosovu, gradonačelnik objavljuje konkurs za šefa personala (član 66.3 Zakona o lokalnoj samoupravi Kosova), u skladu sa primenljivim Zakonom o civilnoj službi u kom se navodi da se zapošljavanje na takvoj poziciji vrši u skladu sa načelima "kompetentnosti, nepristrasnosti, jednakih uslova, nediskriminacije i ravnopravne zastupljenosti, putem javnog konkursa i nakon potvrđivanja poslovne sposobnosti kandidata" (član 11 zakona o civilnoj službi Kosova).⁷ Šef personala na Kosovu, za svoj rad, je direktno odgovoran gradonačelniku, ali ne i skupštini (i opštinskom veću), kao što je to slučaj u Srbiji.

Opštinska uprava u srpskom sistemu je takođe organizovana po odeljenjima. Razlike su, međutim, uočljive kod imenovanja načelnika odeljenja (u Srbiji) ili direktora odeljenja (na Kosovu). U Srbiji jedinice lokalne samouprave sa preko 50,000 stanovnika mogu organizovati više opštinskih uprava, to jest mogu obrazovati opštinske uprave za pojedine oblasti (član 53 zakona o lokalnoj samoupravi Srbije). Opštinskom upravom rukovodi načelnik, bilo da je u pitanju jedinstvena opštinska uprava ili više opštinskih uprava (član 55, *ibid*). Načelnike opštinske uprave postavlja opštinsko veće na osnovu javnog konkursa (član 56, *ibid*), i u skladu sa kvalifikacijama koje su definisane zakonom (član 55, *ibid*). Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinskih uprava donosi načelnik opštinske uprave uz saglasnost opštinskog veća, a sam načelnik raspoređuje rukovodioce u okviru organizacionih jedinica u opštinskoj upravi (član 59, *ibid*).

3. Opštinske uprave na severu Kosova

Opštinske uprave na severu Kosova zadržale su isti institucionalni oblik iz predratnog vremena, a naponi UNMIK-a da se formira drugačija struktura opštinskih odeljenja ostali su bez značajnog rezultata. Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova opštine na severu su odbijale svaku saradnju sa centralnim vlastima u Prištini, pa samim tim nije ni došlo do promena u obliku opštinskih uprava u skladu sa kosovskim zakonodavstvom. Otuda se sistem opštinskih uprava u ovim opštinama bitno razlikuje od ostalih opština na Kosovu ali i od opština u Srbiji. Nakon demokratskih promena (2000. godine) došlo je do značajnih reformi lokalnih samouprava u Srbiji, uključujući i reformu opštinskih uprava, što su procesi u kojima su opštine na severu Kosova bile izopštene.

Nakon potpisivanja Briselskog sporazuma (2013. godine), Vlada Srbije je uvela privremene mere u

⁷ Zakon br.03/L – br. 149 o civilnoj službi Kosova, dostupno na <http://bit.ly/2gSqFR5>.

opštinama na severu Kosova, i imenovala je Privremene organe, na čelu sa predsednicima, koji su zaduženi za upravljanje opštinskim poslovima, uključujući i upravljanje opštinskim upravama. Sa druge strane, organizovani su lokalni izbori po kosovskim zakonima, na kojima su izabrani gradonačelnici i odbornici Skupština opština.

Međutim, izbor nosilaca javnih funkcija nije doneo značajne promene na nivou funkcionisanja opštinskih uprava jer su institucionalne strukture ostale iste kao i u periodu nakon Briselskog sporazuma, sa postojanjem dvojne administracije - jedna koja radi u okviru srpskog, a druga u okviru kosovskog zakonodavstva. Obe opštinske administracije rade u istim prostorijama (osim Severne Mitrovice gde je Administrativna kancelarija preuzela dužnost opštinske uprave) i jedan deo radnika obavlja dužnosti (iste ili različite) iz oba sistema.

Nakon lokalnih izbora (2013. godine), konstituisane su Skupštine opština i usvojeni novi statuti opština koje je verifikovalo Ministarstvo administracije i lokalne samouprave Kosova. Prilikom usvajanja statuta došlo je do problema oko odabira simbola ovih opština (grba, pečata, amblema i zastave), gde je predviđeno da se oni definišu posebnom procedurom i dvotrećinskom većinom na sednici skupštine opština. Međutim, i četiri godine nakon usvajanja statuta nije došlo do definisanja simbola ovih opština, što dovoljno pokazuje koliko je ta tema osetljiva. Kao prelazno rešenje, dogovoreno je da opštine na severu koriste pečate koji datiraju iz perioda kada su lokalne samouprave bile pod nadzorom UNMIK-a.

Prema kosovskoj legislativi i statutima opština, opštinska uprava je organizovana po odeljenjima. Odeljenja su, dalje, organizovana po odsecima, čiji opis poslova je definisan u posebnom aktu gradonačelnika. Kako nisu formirana odeljenja, gradonačelnici ovih opština još uvek nisu doneli akte o definisanju broja i opisa poslova odseka.

Tabela 2. Prikaz odeljenja opštinskim upravama na severu Kosova

Opština	Broj odeljenja u opštinama po srpskom sistemu	Broj odeljenja u opštinama po kosovskom sistemu
Kosovska /Severna Mitrovica	7	16
Zvečan	3	13
Zubin Potok	4	15
Leposavić	5	15

Izvor: Statuti lokalnih samouprava na severu Kosova po srpskom i kosovskom sistemu

Broj odeljenja po kosovskom sistemu je mnogo veći nego što je to bio slučaj u srpskom sistemu (vidi tabelu 2). Međutim, nakon izbora nije došlo do formiranja (svih) odeljenja opštinskih uprava, kao što je to bilo predviđeno statutom, a razlozi su mnogostruki - od nedostatka budžetskih sredstava do otpora nosilaca javnih funkcija, pre svega gradonačelnika, da pristupe ovom zadatku.

Izuzetak je novoformirana opština Severna Mitrovica koja je nasledila Administrativnu kancelariju⁸ Severne Mitrovice koja je postala osnovni deo opštinske uprave ove lokalne samouprave. Otuda je opština Severna Mitrovica jedina od četiri opštine na severu Kosova koja ima opštinsku upravu koja

⁸ Administrativna kancelarija osnovana je 2012. godine na osnovu Sveobuhvatnog plana za rešenje statusa Kosova, poznatijem kao plan Martija Ahtisarija. U tački 13.5 Sveobuhvatnog plana se kaže da će tokom prelaznog perioda od 120 dana, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara, u koordinaciji sa Međunarodnim civilnim predstavnikom "obrazovati privremene opštinske strukture za novu opštinu Severna Mitrovica...koje će biti pod nadležnošću Međunarodnog civilnog predstavnika, do vremena održavanja prvih lokalnih izbora u toj opštini." Vlada Srbije i Srbi sa Kosova nisu prihvatili Sveobuhvatni plan Martija Artisarija pa samim tim nisu ni priznali institucionalna rešenja koja su preizašla iz tog plana, uključujući i Administrativnu kancelariju Severne Mitrovice. Nakon potpisivanja Briselskog sporazuma i organizovanja lokalnih izbora u opštini Severna Mitrovica, administrativna kancelarija je postala deo opštinske uprave ove lokalne samouprave. Ovim činom ostalo je nejasno pitanje statusa zaposlenih u opštinskoj upravi koja je funkcionisala u Severnoj (Kosovskoj) Mitrovici u periodu pre Briselskog sporazuma u okviru srpskog sistema.

funkcioniše po kosovskom sistemu i koja pruža usluge građanima u skladu sa kosovskom legislativom. U okviru ove opštinske uprave trenutno funkcioniraju sedam odeljenja, a u planu je osnivanje još devet novih odeljenja (ukupno 16), kao što je to i definisano statutom ove opštine.

U ostale tri opštine (Leposavić, Zvečan i Zubin Potok), funkcionisanje opštinskih uprava se uglavnom svodi na aktivnosti koje se odnose na apliciranje za sredstva iz dostupnih fondova u cilju razvoja opština, i njihovu realizaciju. Taj posao uglavnom obavljaju gradonačelnici sa svojim pomoćnicima i službenicima za finansije i javne nabavke. Imajući u vidu da proces formiranja odeljenja u ovim opštinama nije završen, ostali zaposleni su uglavnom neraspoređeni na svoje dužnosti.

Jedan od najvećih izazova u procesu formiranja opštinskih uprava po kosovskom sistemu, tj. formiranja opštinskih odeljenja, leži u činjenici da je broj radnih mesta u opštinama po kosovskim zakonima mnogo manji od onih koja su trenutno obezbeđena u opštinskim administracijama koje funkcioniraju po srpskom sistemu. Samim tim, značajni broj radnika u postojećim opštinskim administracijama bi ostao bez posla jer u opštinskim budžetima nisu predviđena sredstva za njihove plate. Otuda, rešavanje ovog problema zahteva sveobuhvatniji pristup kojim niko trenutno ne želi da se bavi, kako Vlada u Prištini tako i Vlada u Beogradu, a ponajmanje gradonačelnici (ili predsednici Privremenih organa) u ovim opštinama.

Opštinske uprave koje su funkcionisale po zakonima Republike Srbije do potpisivanja Briselskog sporazuma i organizovanja lokalnih izbora (do 2013. godine) nastavile su i dalje da postoje u formi koja je moguća u datim okolnostima. U domenu poslova, ove opštinske uprave sprovode izvorne i delegirane nadležnosti definisane u okviru Zakona o lokalnoj samoupravi Srbije. Kao što je ranije navedeno, ovim opštinskim upravama upravljaju Privremeni organi na čelu sa predsednicima koje je imenovala Vlada Srbije. Vlada Srbije je takođe nastavila da isplaćuje lične dohotke zaposlenima u ovim opštinskim upravama. Međutim, mora se napomenuti da ove opštinske uprave nisu u mogućnosti da sprovode sve nadležnosti u domenu srpskog sistema lokalnih samouprava jer mnoga zakonska rešenja u Srbiji ne predviđaju primenu na teritoriji Kosova. Tako se, na primer, u opštinama u Srbiji primenjuje objedinjeni sistem za elektronsko podnošenje zahteva za građevinske dozvole iz kojeg su izuzete opštine na severu Kosova.

Kao što je ranije rečeno, opštine na Kosovu imaju šira ovlašćenja u domenu obrazovanja i zdravstvene zaštite nego što je to slučaj u srpskom sistemu. Iz tog razloga se u opštinskim upravama na Kosovu javljaju odeljenja koja obavljaju poslove iz ovih oblasti. Međutim, ispostavilo se da formiranje ovih odeljenja u opštinama na severu Kosova nije tako jednostavno jer je predviđeno da obrazovanje i zdravstvena zaštita budu u nadležnosti Zajednice/Asocijacije srpskih opština, čije formiranje još uvek nije započeto, iako je predviđeno Briselskim sporazumom iz aprila 2013. godine.

U oblasti obrazovanja, nadležnosti opština se odnose na pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, kao i na registraciju i licenciranje vaspitno-obrazovnih institucija, zapošljavanje, isplatu zarada i obuka instruktora i administratora za obrazovanje (član 17(h) zakona o lokalnoj samoupravi Kosova). Opština Severna Mitrovica ima proširene nadležnosti u pogledu visokoškolskog obrazovanja, i ovlašćena je da obezbedi visoko obrazovanje, uključujući registraciju i izdavanje licenci obrazovnim ustanovama, zapošljavanje nastavnog kadra, isplatu plata i obuku nastavnog i administrativnog osoblja (član 21, *ibid*). Ovim zakonskim rešenjem se daje pravo opštini Severna Mitrovica da osnuje univerzitet, što izgleda kao mogućnost legalizovanja postojećeg državnog univerziteta koji funkcioniraju u okviru obrazovnog sistema Srbije.⁹

Prema zakonima Kosova, opština Severna Mitrovica ima proširene nadležnosti i u pogledu pružanja sekundarne zdravstvene zaštite, čime je ovlašćena da obezbedi sekundarnu zdravstvenu zaštitu, uključujući registrovanje i izdavanje licenci zdravstvenim ustanovama, zapošljavanje zdravstvenih radnika, isplatu plata i obuku zdravstvenih radnika i onih koji su zaposleni u administraciji (član 20, *ibid*). Ovo zakonsko rešenje se može tumačiti kao deo rešenja statusa Kliničkog centra Kosovska Mitrovica koji

⁹ "Univerzitet u Prištini", državni univerzitet Republike Srbije sa sedištem u Prištini nakon rata je izmešten u Kosovsku Mitrovicu.

funkcioniše u okviru pravnog sistema Srbije. Ostale tri opštine (Zvečan, Zubin Potok i Leposavić) imaju proširene nadležnosti u pružanju primarne zaštite, uključujući zapošljavanje zdravstvenih radnika, isplatu i obuku zdravstvenih radnika i onih koji su zaposleni u upravi.

Interesantna novina je da se u statutima opština Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potok pojavljuje odeljenje za Evropske integracije. Slično rešenje je uvedeno i u opštini Gračanica koja je formirala odeljenje za Evropske integracije i ekonomski razvoj. Međutim, u Gračanici je ovo odeljenje preimenovano u Centar za ekonomski razvoj sa zadatkom da ojača ekonomiju opštine kroz pružanje podrške postojećim poslovnim subjektima, kao i pružanjem podrške za osnivanje novih. Ostaje da se vidi da li će slična praksa biti uspostavljena i u opštinama na severu Kosova.

Budžet lokalnih samouprava na severu Kosova koje deluju u okviru kosovskog sistema podeljen je na 5 kategorija, i to na: plate i dnevnice za zaposlene; robe i usluge; opštinske rashode; subvencije i transfer i kapitalne rashode. Plate i dnevnice se dalje raspoređuju na: zaposlene u opštini (birana lica i zaposleni u opštinskoj upravi); zaposlene u zdravstvu i zaposlene u prosveti. Za razliku od opštine Severna Mitrovica, ostale tri opštine (Zubin Potok, Zvečan i Leposavić) nemaju formirana opštinska odeljenja, ali imaju definisan broj zaposlenih za koje se izdvajaju redovna primanja iz kosovskog budžeta. Pregled broja zaposlenih u opštinama na severu Kosova u 2015. i 2016. godini je dat u Tabeli 3.

Tabela 3. Broj zaposlenih u opštinama na severu Kosova
(2015. i 2016.godina)

Opština	Broj plata u 2015. godini ¹⁰	Broj plata u 2016.godini ¹¹
Severna Mitrovica	732	152
Zvečan	251	67
Zubin Potok	331	141
Leposavić	416	196

Izvor: Tromesečni finansijski izveštaji realizacije Budžeta Kosova za period 1. januar - 31. mart 2015 godine i 1. januar - 31. mart 2016. godine

Kao što se može videti u tabeli 3, broj plata je znatno manji u odnosu na 2015. godinu. Takvo stanje proizilazi iz činjenice da su gradonačelnici četiri opštine na severu Kosova doneli odluku da ne prihvataju finansiranje u oblasti zdravstva i obrazovanja iz kosovskog budžeta dok se ne reši pitanje formiranja Zajednice/Asocijacije srpskih opština koja bi trebalo da ima ovlašćenja u ovim oblastima.

4. Zaključak

Iako se očekivalo da će Briselski sporazum rešiti pitanje postojanja dvojne administracije u opštinama na severu Kosova, to se ipak nije desilo. Razlozi za to su politički i tehnički. Na političkom nivou, ni posle četiri godine od potpisivanja Briselskog sporazuma nije došlo do formiranja Zajednice/Asocijacije srpskih opština, koja je viđena kao institucija za zaštitu kolektivnih prava (preostalih) Srba na Kosovu. Otuda ne treba da čudi veliki otpor političara (bilo lokalnih ili onih iz Beograda) za primenu kosovskog zakonodavstva, naročito onih zakonskih rešenja koja se tiču pitanja identiteta ili strateških oblasti opstanka srpske zajednice na Kosovu (npr. obrazovanje i zdravstvena zaštita).

U tehničkom smislu, Briselskim sporazumom nije precizirano da li će novoformirane opštine, konstituisane nakon lokalnih izbora, naslediti postojeće opštinske administracije koje su do tada funkcionisale u okviru srpskog zakonodavstva ili će biti formirane potpuno nove administracije. Takođe, nije precizirano šta će biti sa zaposlenima u postojećim administracijama, niti kakva će biti uloga (i da li će je biti) Vlade Srbije u budućem funkcionisanju lokalnih samouprava i opštinskih

¹⁰ Tromesečni finansijski izveštaj, Budžet Kosova za period 1. januar – 31. mart 2015.g., dostupno na <http://bit.ly/2tdLWa0>

¹¹ Tromesečni finansijski izveštaj, Budžet Kosova za period 1. januar – 31. mart 2016.g., dostupno na <http://bit.ly/2sbTZWe>

administracija. Po svoj prilici neće doći do kolektivnog rešenja za ovaj problem već će svaka opština za sebe pristupiti rešavanju ove situacije.

Naime, prema zakonima Kosova gradonačelnici imaju diskreciono pravo da odluče ko će primati platu iz opštinskog budžeta koji obezbeđuje Vlade Kosova, i to ne samo kada su u pitanju zaposleni u opštinskoj upravi nego i u obrazovanju i zdravstvu. Na osnovu toga, gradonačelnici mogu da odluče da li će staviti na platni spisak postojeće zaposlene ili zaposliti nove radnike. Ovakvo stanje često izaziva paradoksalnu situaciju da se kroz zapošljavanje u okviru kosovskog sistema radije sprovodi socijalni program nego što se vodi računa o formiranju profesionalne lokalne administracije.

Ovaj zaključak proizilazi iz javnog diskursa gradonačelnika sa severa Kosova koji često izjavljuju da radnici ne mogu primati plate iz dva izvora, od Vlade Srbije i od Vlade Kosova, već se ova situacija mora iskoristiti za stvaranje novih radnih mesta. Tako je nedavno opština Severna Mitrovica raspisala konkurs za 168 radnih mesta u oblasti obrazovanja i zdravstva. Međutim, postavlja se pitanje gde će novozaposleni ljudi raditi (i šta će raditi), kada obrazovne i zdravstvene ustanove funkcionišu u srpskom sistemu, i šta će se desiti sa zaposlenima u opštinskim upravama, zdravstvu i školstvu kada Vlada Srbije prekine njihovo finansiranje? Čini se da je u ovom trenutku to pitanje toliko daleko i da niko od aktera u Beogradu, Prištini, Briselu ili na severu Kosova ne može ili ne želi da o tome misli.

InTER – Institut za teritorijalni ekonomski razvoj – je nezavisni nevladin think tank sa misijom promocije i unapređenja održivog društveno-ekonomskog teritorijalnog razvoja na Zapadnom Balkanu.

*The North City, Čika Jovina bb, Severna Mitrovica
office@regionalnirazvoj.org • www.regionalnirazvoj.org*

Policy brief je napisan u okviru projekta "Podrška lokalnim samoupravama na severu Kosova u reformi javne uprave" finansiranog od strane Američke ambasade u Prištini, a koji realizuje institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Projekat se realizuje u periodu mart 2016 - jul 2017.

