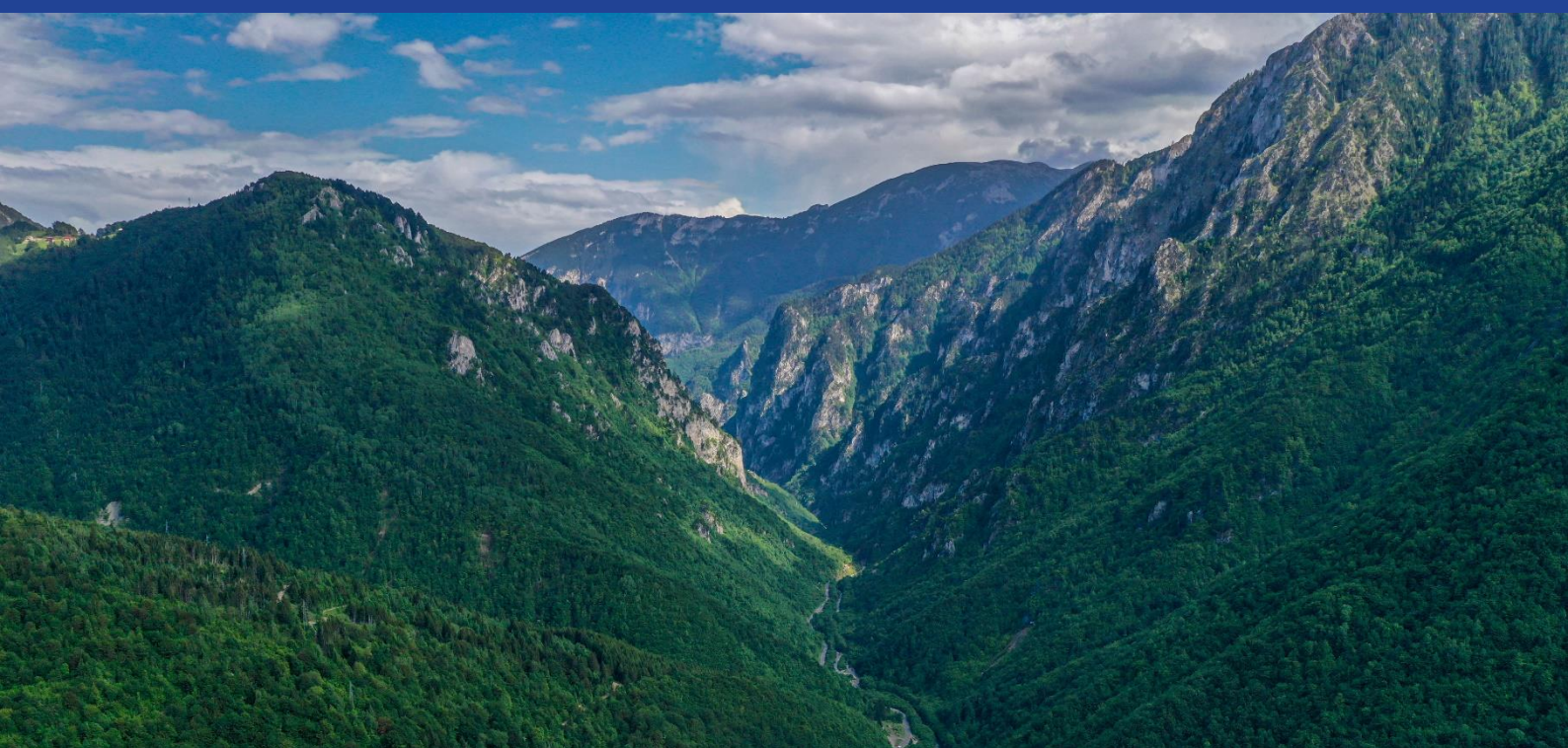


KOSOVO*

PRIMENA NAČELA EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI



Izveštaj | 8. oktobar 2026.

THE CONGRESS



LE CONGRÈS

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

KOSOVO*

Primena načela

Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

8. oktobar 2026. godine

Savet Evrope

Izdanje na engleskom jeziku:
Kosovo – Implementation of the principles of the
European Charter of Local Self-Government*

Mišljenja izražena u ovom radu predstavljaju
odgovornost autora i ne odražavaju nužno
zvaničnu politiku Saveta Evrope.

U slučaju neslaganja između verzije na engleskom
jeziku i prevoda, verzija na engleskom ima
prednost.

Reprodukcija delova ili izvoda iz teksta (do 500 reči)
dozvoljena je, osim u komercijalne svrhe, pod
uslovom da je integritet teksta sačuvan, a izvod se
ne koristi van konteksta i ne pruža nepotpune
informacije, niti drugačije dovodi čitaoca u zabludu
u pogledu prirode, obima ili sadržaja teksta. Izvorni
tekst mora uvek biti naveden na sledeći način „©
Savet Evrope, godina izdanja“. Svi ostali zahtevi u
vezi sa reprodukcijom ili prevodom celokupnog
dokumenta ili njegovog dela moraju se uputiti
Direkciji za komunikacije, Savet Evrope (F-67075
Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Sva ostala prepiska koja se odnosi na ovaj
dokument treba da bude upućena Centru za
ekspertizu za višeslojno upravljanje pri Kongresu
lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope
Avenue de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
E-pošta: congress.adm@coe.int

Dizajn i izgled korica: Savet Evrope

Naslovna fotografija: ©Shutterstock

© Savet Evrope, oktobar 2026.

Štampa LEOPRINT SH.P.K.

Zahvalnica

Ovaj izveštaj izradili su prof. Francesco Palermo, član Grupe nezavisnih eksperata za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, i Leon Malazogu, ekspert za lokalnu samoupravu, za Centar za ekspertizu za višeslojno upravljanje pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Izrađen je u okviru aktivnosti saradnje Saveta Evrope na Kosovu* i projekta „Jačanje višeslojnog upravljanja i participativne demokratije” (2025–2026).

Stavovi i preporuke izraženi u ovom izveštaju ne odražavaju nužno zvaničan stav Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.

* Svako pominjanje Kosova, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, u ovom tekstu tumačiće se u potpunoj saglasnosti sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i bez prejudiciranja statusa Kosova.

Sadržaj

Skraćenice	7
I. Uvod.....	9
II. Rezime i preporuke.....	10
III. Osnovne informacije i kontekst.....	15
Sistem lokalne samouprave	15
Pravni osnov i promene od 2021. godine	16
Nalazi i prihvaćenost studije iz 2021.....	17
Izazovi sa kojima se suočavaju opštine	17
IV. Primena načela Povelje	20
Pravni status Evropske povelje o lokalnoj samoupravi	20
Ustavni i pravni osnov	20
Pojam lokalne samouprave	21
Obim lokalne samouprave.....	22
Zaštita granica jedinica lokalne samouprave.....	26
Odgovarajuće administrativne strukture i resursi.....	27
Uslovi za vršenje funkcije lokalnih izabраних predstavnika.....	30
Administrativni nadzor.....	32
Finansijski resursi lokalnih organa vlasti.....	34
Međupostinska i međunarodna saradnja lokalnih organa vlasti.....	44
Pravna zaštita lokalne samouprave.....	46
V. Ostala pitanja u vezi sa funkcionisanjem lokalne samouprave	50
Učešće javnosti i Dodatni protokol.....	50
Severne opštine u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi	51
Zajednice i nedovoljno zastupljene grupe	53
VI. Zaključci.....	58
Prilog 1: Dodatni nalazi o severnim opštinama	60
Prilog 2: Kolektivni ugovori i lokalne finansije u svetlu predmeta Ustavnog suda br. KI25/25.....	69
Prilog 3: Mapiranje donatorske pomoći u lokalnoj upravi.....	71
Prilog 4: Rezultati upitnika za gradonačelnike o jačanju lokalne uprave	81
Prilog 5: Zainteresovane strane sa kojima su obavljani razgovori.....	86
Literatura.....	88

Skraćenice

ADA	Austrijska agencija za razvoj
AKO	Asocijacija kosovskih opština
CEMG	Centar za ekspertizu za višeslojno upravljanje pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope
DEMOS	Projekat decentralizacije i podrške opštinama
ELoGE	Evropska oznaka izvrsnosti u upravljanju
EULEX	Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu*
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju)
GOU	Grant opštinskog učinka
Helvetas	HELVETAS Swiss Intercooperation
KIJU	Kosovski institut za javnu upravu
Kongres	Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope
LuxDev	Luksemburška agencija za razvojnu saradnju
MALS	Ministarstvo administracije lokalne samouprave
MFRT	Ministarstvo finansija, rada i transfera
MONTI	Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (preimenovano u Ministarstvo prosvete i nauke u septembru 2026. godine)
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OKZP	Opštinska kancelarija za zajednice i povratak
Povelja	Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122)
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
SIDA	Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju
SIGMA	Program podrške unapređenju vladavine i upravljanja
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
USAID	Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj

I. Uvod

1. Prvu studiju ove vrste sproveo je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti 2021. godine,¹ čime je prvi put izvršena procena lokalne samouprave na Kosovu* u odnosu na evropska načela i standarde lokalne demokratije koji su utvrđeni Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122). Procena se zasnivala na pravnom okviru, institucionalnoj praksi i stavovima zainteresovanih strana. Iako Kosovo* nije član Saveta Evrope i stoga ne podleže formalnom monitoringu, studija iz 2021. pružila je opštu procenu pravnog i institucionalnog okvira za lokalnu demokratiju.

2. Kosovo* je narednih godina ostvarilo stalan napredak u pogledu usklađivanja sa standardima Saveta Evrope. U 2022. godini Kosovo podnosi zahtev za članstvo, a Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 16. aprila 2024. usvojila mišljenje² u korist njegovog pridruživanja. Komitet ministara tek treba da razmotri taj zahtev. Ovakav razvoj događaja pružio je pravovremenu priliku za sagledavanje promena od 2021. i sveobuhvatnu analizu primene načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Povelja), nadovezujući se na prvobitnu studiju.

3. Ovim izveštajem se ažuriraju nalazi i preporuke iz studije iz 2021. godine, čime se odražavaju ustavne i zakonske obaveze Kosova*, koje su utvrđene Ustavom (član 123. stav 3) i Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, da u potpunosti poštuje i primenjuje Povelju u istoj meri kao i država potpisnica.

4. Ovaj izveštaj je izrađen u okviru projekta „Jačanje višeslojnog upravljanja i participativne demokratije“, koji sprovodi Centar za ekspertizu za višeslojno upravljanje (CEMG) pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Ciljevi izveštaja su pružanje pregleda promena u zakonima i politikama od 2021. i pružanje podrške centralnim i lokalnim vlastima u rešavanju kako pitanja koja se ponavljaju, tako i novih pitanja u skladu sa Poveljom.

5. Rad je započet sekundarnim istraživanjem kako bi se uspostavila analitička osnova, nakon čega je usledila četvorodnevna terenska misija 2025. i dopunska poseta severnim opštinama 2026. godine^a (videti Prilog 4 za spisak intervjuisanih zainteresovanih strana), tokom kojih su se eksperti, kao i osoblje Saveta Evrope, sastali sa predstavnicima centralnih i lokalnih vlasti i predstavnicima Asocijacije kosovskih opština (AKO) kako bi proverili prvobitne nalaze i prikupili dodatna saznanja. Iako je sadržaj izveštaja pretežno finalizovan 2025. godine, njegovo objavljivanje je odloženo imajući u vidu promene političkih okolnosti i uzastopne izborne cikluse.

^a U dopunskim intervjuima iz 2026. godine pravi se razlika između dva perioda: perioda u kojem su severnim opštinama upravljale uprave izabrane u aprilu 2023. godine i perioda nakon povratka predstavnika kosovskih Srba posle izbora održanih u oktobru 2025.

II. Rezime i preporuke

6. Iako Kosovo* nije potpisnik Povelje zbog međunarodnog statusa, kroz domaće zakonodavstvo je proaktivno prihvatilo načela Povelje, pri čemu je faktički obavezano **članom 1.** i pokazuje posvećenost evropskim standardima u oblasti lokalne samouprave.

7. Kosovo* u potpunosti ispunjava zahteve navedene u **članu 2.** Povelje, izričitim priznavanjem lokalne samouprave u ustavnim i zakonskim tekstovima, te obezbeđivanjem lokalne autonomije kroz snažne mere pravne zaštite. Iako je normativni okvir jak, praktična primena – posebno u pogledu upotrebe jezika, najsevernijih opština, lokalnih finansija i osnaživanja glavnog grada – i dalje predstavlja oblast koju treba dodatno unaprediti. Rešenja za glavni grad uglavnom su odgovarajuća, ali možda nisu srazmerna izazovima.

8. U skladu sa **članom 3.** pravnim okvirom su opštinama date široke nadležnosti, a lokalno izabranim telima su poverene stvarne odgovornosti. Iako i dalje postoje izazovi u vezi sa primenom, naročito u pogledu kvaliteta nadzora koji vrše skupštine opština, temelji sistema pružaju solidnu osnovu za delotvornu i demokratsku lokalnu samoupravu u skladu sa evropskim standardima. Nadzor koji vrše skupštine opština donekle je unapređen, npr. u vidu boljih naknada, većeg angažovanja opozicije i ređeg izbegavanja nadzora od strane gradonačelnika. Ipak, ove promene nisu dovoljne da se obezbede snažni mehanizmi pozivanja na odgovornost. Severne opštine sa većinom kosovskih Srba^b predstavljaju poseban izazov u okviru šireg političkog rešenja. Iako se intervencije centralnih organa vlasti uglavnom obrazlažu potrebom da se obezbede zakonitost i dosledna primena domaćeg institucionalnog okvira, njihov kumulativni efekat se sve više smatra prekomernim. Stroga pravna kontrola, restriktivan administrativni nadzor i uska tumačenja ovlašćenja opština prete da ograniče delotvorno ostvarivanje proširenih nadležnosti koje su ovim opštinama izričito zagarantovane Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi (videti Poglavlje V i Prilog 1 za sveobuhvatnu analizu).

9. Jačanje nadzorne uloge skupština opština od suštinskog je značaja za unapređenje sistema kontrole i ravnoteže. To može da podrazumeva preispitivanje njihovih nadležnosti i/ili broja odbornika.

10. Odgovornosti lokalne samouprave ispunjavaju zahtev Povelje koji se odnosi na suštinsku autonomiju iz **člana 4.** Lokalni organi vlasti ovlašćeni su da kreiraju i sprovedu politike zasnovane na potrebama lokalne zajednice i imaju diskreciono pravo da odlučuju u oblastima koje nisu izričito isključene zakonom, iako ograničeni finansijski resursi sputavaju puno ostvarivanje njihovih nadležnosti.

11. Sve je izraženiji trend ka centralizaciji. Neke mere mogu biti podstaknute direktivama EU ili potrebom za efikasnošću, kao što su upravljanje životnom sredinom ili regionalni sistemi upravljanja otpadom, i opštine im se ne protive znatno, iako se njima smanjuje obim lokalne samouprave. Još više zabrinjava to što je nekoliko mera usvojeno bez konsultacija ili jasnog obrazloženja, što je

^b Leposavić, Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potok.

dovelo do preklapanja nadležnosti, neusaglašenosti u pogledu finansiranja i nejasnih granica odgovornosti.

12. Mehanizmi konsultacija između centralnog i lokalnog nivoa su i dalje slabi. Nepostojanje obaveznog i jasno definisanog postupka, u kombinaciji sa neredovnim protokom informacija, političkom polarizacijom i ograničenim uzimanjem u obzir predloga i povratnih informacija opština, podriva suštinsko učešće u procesima planiranja i donošenja odluka i nije u skladu sa standardima Povelje iz člana 4. stav 6.

13. U cilju unapređenja usklađenosti sa članom 4, od suštinskog je značaja utvrditi jasne granice centralizacije nadležnosti, izbegavati korišćenje redovnog zakonodavstva kako bi se zaobišle odredbe usvojene dvostrukom većinom i uvesti obavezne mehanizme konsultacija sa opštinama. Centralni organi vlasti treba da se uzdrže od primene nesrazmerne formalno-pravne kontrole i restriktivnih administrativnih kontrola nad opštinama sa većinom kosovskih Srba, kojima se umanjuju ili ugrožavaju proširene nadležnosti koje su im izričito dodeljene zakonom. To treba da bude praćeno potpunim finansijskim pokrićem za poverene nadležnosti, blagovremenom i doslednom razmenom informacija i većom transparentnošću u oblastima podeljenih nadležnosti. Pored toga, ulogu AKO-a treba ojačati kroz formalizovano učešće u kreiranju politika i šire učešće opština.

14. Pravni okvir i praksa su u skladu sa **članom 5**, pri čemu obezbeđuju ustavnu i zakonsku zaštitu granica opština. Zakonodavstvom se zahteva saglasnost skupština obe opštine za svaku promenu granica, ali je politička klima napeta i nije pogodna za konstruktivan dijalog. Spor oko granice između dve opštine i dalje nije rešen i treba ga rešiti u budućnosti kako bi se smanjio potencijal za sukobe i doprinelo stabilnijim odnosima između opština.

15. Kosovo* ispunjava zvanične zahteve iz **člana 6**, ali znatna ograničenja u pogledu ustanova i resursa sprečavaju opštine da u potpunosti ostvare svoju organizacionu autonomiju u praksi. Neophodne su reforme u oblasti kadrovske fleksibilnosti, fiskalne nezavisnosti i postupaka javnih nabavki kako bi se formalna autonomija pretvorila u delotvornu lokalnu samoupravu. Usklađenost sa članom 6. mogla bi se unaprediti većom fleksibilnošću u pogledu kadrovskih pravila kako bi se omogućilo konkurentno zapošljavanje za stručne pozicije, većom fiskalnom nezavisnošću u cilju podrške prilagođenim administrativnim strukturama i pojednostavljenim regulatornim nadzorom koji vrše centralni organi vlasti kako bi se smanjilo administrativno opterećenje.

16. Kosovo* generalno ispunjava zahteve iz **člana 7**, jer obezbeđuje slobodan i pravičan izbor lokalnih predstavnika, bolje uslove za vršenje funkcije i napredak u pogledu rodne zastupljenosti. Međutim, delotvornu primenu podrivaju slab nadzor, ograničena kontrola koju vrše mediji i nedovoljna javna odgovornost lokalnih odbornika. Postojeći izazovi obuhvataju političke pritiske u vezi sa kandidovanjem u severnim opštinama, neujednačen nadzor koji sprovode skupštine opština, nedovoljnu vidljivost lokalnih odbornika i oslanjanje na neujednačene obuke i podršku koje usmeravaju donatori. Za postizanje pune usklađenosti u praksi potrebno je ojačati nezavisnost, kapacitete i javnu odgovornost lokalnih odbornika, uz obezbeđivanje slobodnog i pravičnog učešća u svim opštinama.

17. Ukupno gledano, pravni okvir je u velikoj meri usklađen sa **članom 8**. Povelje i formalno ograničava nadzor na zakonitost, a na celishodnost samo u slučaju poverenih zadataka. Zakonom su predviđene definisane procedure i pristup sudskim pravnim lekovima. Međutim, slabosti u primeni – uključujući političko mešanje, finansijsku zavisnost i neujednačenu praksu nadzora – ograničavaju potpuno ostvarivanje cilja Povelje. Prevazilaženje jaza između zakona i prakse zahteva veću pravnu jasnoću, depolitizaciju nadzora i jačanje lokalnih kapaciteta u cilju podrške delotvornoj lokalnoj samoupravi.

18. Kako bi se unapredila usklađenost sa članom 8, organi vlasti bi mogli razmotriti (a) pojašnjenje nadzornih ovlašćenja i rokova u sekundarnom zakonodavstvu kako bi se obezbedili doslednost i predvidljivost nadzora, (b) institucionalizovanje programa za jačanje kapaciteta opština, uključujući skupštine opština, kako bi se unapredili njihovi upravni i pravni kapaciteti, (c) jačanje sudske zaštite i podsticanje opština da osporavaju nezakonite intervencije, (d) obezbeđivanje srazmernosti u nadzoru nad poverenim nadležnostima, uz izbegavanje prekomernog mešanja u lokalne poslove i (e) podsticanje nezavisnog nadzora kroz odvojeno finansiranje skupština opština u odnosu na kabinete gradonačelnika i podsticanje delotvornih i konstruktivnih prethodnih konsultacija.

19. Kosovo* ima dobar pravni okvir usklađen sa **članom 9**, ali fiskalna decentralizacija i dalje nije dovoljno razvijena. Opštine u velikoj meri zavise od transfera sa centralnog nivoa, pri čemu nemaju pravu finansijsku autonomiju i suočavaju se sa teretom obaveza za koje nisu obezbeđena sredstva. Sopstveni prihodi čine svega 15% lokalnih budžeta, dok više od dve trećine dolazi iz namenskih i opštih transfera. Naplata poreza na imovinu i dalje je ispod 40% potencijalnog iznosa, što je posledica slabe prinudne naplate, niskih poreskih stopa i formule za dodelu grantova koja odvrća od lokalnih napora usmerenih na naplatu.

20. Mehanizmi ujednačavanja i transparentne formule za dodelu grantova postoje, ali nisu dovoljni za rešavanje socioekonomskih razlika, pa siromašnije opštine nisu u stanju da premoste taj jaz. Dostupni su grantovi zasnovani na učinku, ali predstavljaju administrativno opterećenje i uglavnom koriste samo jačim opštinama sa većim kapacitetima. Slabe konsultacije, ograničeno angažovanje građana i politički uticaj na raspodelu sredstava dodatno urušavaju delotvornu lokalnu finansijsku autonomiju i odgovornost. Depopulacija, kontrole centralnog trezora i ograničeni administrativni kapaciteti dodatno slabe adekvatnost finansiranja.

21. Opštine su strukturno finansijski zavisne od centralne vlasti, suočavaju se sa slabom naplatom sopstvenih prihoda, političkim uticajem na finansiranje projekata i ograničenim učešćem građana. Unutrašnje finansijske kontrole i dalje su nedovoljno razvijene, a opštinama nedostaje fleksibilnost potrebna za delotvorno upravljanje budžetima.

22. U cilju jačanja lokalne autonomije, unapređenja pružanja usluga i bližeg usklađivanja Kosova* sa članom 9. Povelje, reformama bi se mogli razmotriti (a) povećanje sopstvenih prihoda opština kroz bolju naplatu poreza na imovinu, (b) tretiranje grantova zasnovanih na učinku kao nenamenskih grantova ili omogućavanje fleksibilnosti pod uslovom dobrog finansijskog upravljanja i administrativne zrelosti, (c) uvođenje kriterijuma ujednačavanja zasnovanog na faktorima koji uzimaju u obzir siromaštvo, (d) smanjenje političkog diskrecionog prava usmeravanjem finansiranja opštinskih projekata putem grantova zasnovanih na formuli, umesto preko centralnih ministarstava,

(e) rešavanje pitanja kolektivnih ugovora na način koji je u skladu sa Poveljom, (f) davanje opštinama veće fleksibilnosti u pogledu kadrova i raspodele budžeta, (g) obezbeđivanje smislenog učešća opština u izradi centralnih politika, (h) povećanje transparentnosti i učešća građana u planiranju i izvršenju budžeta i (i) jačanje finansijskog upravljanja i omogućavanje odgovornog zaduživanja opština za dugoročne investicije.

23. Zakonodavstvo o međuopštinskoj i međunarodnoj saradnji ispunjava, a u nekim aspektima čak i prevazilazi standarde iz **člana 10**. Međutim, formalna saradnja je retka i složena, budući da se opštine suočavaju sa birokratskim i finansijskim preprekama koje ih odvrćaju od delotvorne primene pravnog okvira. Stoga se saradnja odvija neformalno, u malom obimu i sa ograničenim trajanjem. Međunarodna međuopštinska saradnja ima ograničene efekte i otežana je time što Kosovo* nije član ključnih organizacija.

24. Kako bi se ostvario napredak u oblasti međuopštinske saradnje, Kosovo* bi moglo razmotriti (a) pojednostavljenje procedura i uvođenje podsticaja za formalne međuopštinske sporazume i pružanje jasnih smernica za osnivanje zajedničkih tela i upravljanje zajedničkim finansijama, (b) podsticanje saradnje između različitih etničkih zajednica na načine koji opštine čine međusobno zavisnim i jačaju međusobno poverenje i (c) korišćenje bilateralnih partnerstava i zalaganje za uključivanje opština Kosova u evropska udruženja kroz projekte.

25. Kosovo* u potpunosti ispunjava formalne zahteve iz **člana 11**, jer opštinama pruža ustavne garancije i pristup sudskim pravnim lekovima, uključujući obraćanje Ustavnom sudu. Nedavna sudska praksa je ojačala zaštitu lokalne autonomije, pri čemu je nekoliko značajnih presuda potvrdilo nadležnosti opština u odnosu na mešanje centralnih organa vlasti. Međutim, usklađenost je i dalje neujednačena u praksi. Opštine se i dalje nerado upuštaju u sudske postupke usled finansijske zavisnosti od centralne vlasti, ograničenih pravnih kapaciteta, nedovoljnog poznavanja procesnih pravila i nepoverenja u efikasnost pravosuđa. Ova kulturološka i strukturna uzdržanost znači da, iako na papiru postoje snažni mehanizmi zaštite, oni se u praksi ne koriste dosledno.

26. Kako bi se ustavna jemstva pretvorila u delotvornu praksu, Kosovo* bi trebalo da ojača kapacitete opština u pogledu vođenja sudskih sporova, između ostalog uspostavljanjem mehanizma pravne podrške opštinama i snažnijom ulogom AKO-a. Pravno obrazovanje i stručno usavršavanje u oblasti prava lokalne samouprave trebalo bi proširiti na sudije, advokate i opštinske službenike. Najzad, procesne prepreke treba ublažiti produžavanjem rokova ili pojednostavljenjem postupaka podnošenja zahteva Ustavnom sudu, čime bi se opštine podstakle da aktivnije brane svoju autonomiju na sudu.

27. Kosovo* je uspostavilo solidan pravni okvir za učešće građana putem javnih rasprava, konsultacija i podopštinskih struktura, što je formalno u skladu sa **Dodatnim protokolom** uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207). Međutim, praktična primena je ograničena i neujednačena: odziv građana na javnim raspravama je mali, retko se postupa po predlozima građana, a učešće je često vođeno projektima koje finansiraju donatori, a ne inicijativom samih opština. Podopštinske jedinice i seoski saveti postoje, ali nemaju jasna ovlašćenja, finansijska sredstva ni motivaciju, što dovodi do nejednakog učinka između opština. Pilot-projekti participativnog budžetiranja pokazali su veliki potencijal za jačanje poverenja

i angažovanje građana, ali je njihova održivost ugrožena fiskalnom nestabilnošću i čestim intervencijama centralnih organa vlasti. Generalno gledano, iako stanovnici imaju formalna prava i kanale za učešće, ovi mehanizmi se neujednačeno primenjuju i još uvek nisu u potpunosti delotvorni.

28. Da bi se unapredilo učešće građana, organi vlasti treba da (a) institucionalizuju participativno budžetiranje kroz mere pravne zaštite kako bi se osigurali kontinuitet i legitimitet izvan inicijativa koje podstiču donatori, te podstakli drugi mehanizmi participativne i deliberativne demokratije, kao što su zborovi građana i participativno budžetiranje, (b) podrže mehanizme građanskog nadzora i (c) ojačaju seoske savete jasnim utvrđivanjem ovlašćenja i održivim finansiranjem. Opštine treba da unaprede komunikaciju s podzastupljenim grupama i uspostave sisteme povratnih informacija kako bi predlozi građana vidljivo uticali na donošenje odluka. Dalja decentralizacija odluka i budžeta manjeg obima na lokalne savete, škole i udruženja učinila bi učešće smislenijim i inkluzivnijim.

29. Kosovo* je razvilo jedan od najnaprednijih pravnih okvira u regionu za zaštitu prava **zajednica i podzastupljenih grupa**. Ustavne garancije, srazmerna zastupljenost, dvojezičnost, kvote pri zapošljavanju u javnom sektoru i proširene nadležnosti opština sa većinskim stanovništvom kosovskih Srba pružaju čvrstu osnovu za međuetničko učešće u lokalnoj samoupravi. Međutim, primena u praksi je neujednačena. Dok opštine kao što su Štrpce i Peć pokazuju funkcionalnu podelu vlasti, političke tenzije između Beograda i Prištine oslabile su učešće kosovskih Srba na severu, što je dovelo do povlačenja iz institucija i slabe izlaznosti na izbore. Ostale zajednice – uključujući kosovske Bošnjake, kosovske Turke, kosovske Gorance, kosovske Rome, kosovske Aškalije i kosovske Egipćane – uživaju pogodnosti kvota i jezičkih prava, ali se suočavaju sa preprekama u finansiranju, zapošljavanju, dobijanju dokumenata i pristupu uslugama. Opštinski mehanizmi, kao što su odbori za zajednice i opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP), često nemaju vidljivost, resurse niti političku težinu, što ograničava njihovu delotvornost kao mera zaštite.^c Paralelne strukture u zdravstvu i obrazovanju koje vodi Beograd i nerešeni status Udruženja/Zajednice opština sa srpskom većinom dodatno fragmentišu upravljanje i slabe poverenje u institucije. Generalno posmatrano, Kosovo* je usklađeno sa odredbama Dodatnog protokola u pogledu zajednica koje nisu većinske, ali je suštinska usklađenost ograničena političkim tenzijama, slabim opštinskim mehanizmima, opadajućim interesovanjem i strukturnim nejednakostima.

30. Kosovo* treba da ojača i na odgovarajući način finansira mehanizme za učešće zajednica na nivou opština, uključujući odbore za zajednice i OKZP, te obezbedi da imaju stvarni uticaj na politike. Treba proširiti upotrebu oba jezika u radu uprave i zapošljavanje višejezičnog osoblja, uz kontinuirane resurse za obrazovanje i promovisanje kultura zajednica koje nisu većinske. Opštine treba da usvoje i suštinski sprovode ciljne strategije za zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana te obezbede jednak pristup socijalnim pravima i dokumentaciji.

^c Ili čak zamenik gradonačelnika za zajednice u opštinama u kojima više od 10% stanovnika pripada zajednicama koje nisu većinske.

III. Osnovne informacije i kontekst

31. Ovo istraživanje je sprovedeno u kontekstu **produžene institucionalne blokade** u konstituisanju Skupštine Kosova* i formiranju nove vlade nakon parlamentarnih izbora održanih u februaru i decembru 2025. i junu 2026. godine, na kojima je pobedio Pokret Samoopredeljenje (*Vetëvendosje!*, VV) osvojivši 42,30%, 51,10% i 47,13% glasova. Ova politička blokada je direktno uticala na lokalne organe vlasti koji nisu usvojili budžete u prethodnoj kalendarskoj godini i morali su da se oslone na privremena rešenja zasnovana na izdvajanjima iz prethodne godine.

32. Teritorija Kosova* je podeljena na **38 opština**, koje se razlikuju po površini (od 12 do 630 km²) i broju stanovnika (od 3000 do 230.000 stanovnika). Do lokalnih izbora u jesen 2025. su samo četiri opštine imale gradonačelnika iz VV-a, stranke koja je osvojila većinu na parlamentarnim izborima 2021. Nakon tih lokalnih izbora, taj broj se povećao na sedam. Prekomerna izborna konkurencija polarizovala je upravljanje, što otežava koordinaciju između različitih nivoa vlasti i utiče na sprovođenje koherentnih politika lokalne samouprave.

Sistem lokalne samouprave

33. Kosovo* ima **dvostepeni sistem upravljanja** koji se sastoji od centralne vlasti i opština. Opštinski nivo je jedini nivo lokalne vlasti koji se bira, pri čemu **ne postoji srednji regionalni nivo**. Iako se određene funkcije – kao što su koordinacija u oblasti zdravstvene zaštite i nadzor nad obrazovanjem – organizuju na regionalnom nivou, te regionalne strukture su neformalne, nemaju izabrana tela i funkcionišu kao dekoncentrisane jedinice centralne vlasti, a ne kao autonomni organi vlasti.

34. Od samog početka, sistem lokalne samouprave osmišljen je uz snažnu posvećenost decentralizaciji i lokalnoj autonomiji, u skladu sa načelima navedenim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Bivši predsednik Finske, Marti Ahtisari, uveo je značajne mehanizme podele vlasti u „Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova” (poznatom kao Ahtisarijev plan).³ U okviru ovog predloženog rešenja statusa, opštinama su dodeljene široke nadležnosti, uključujući veće nadležnosti u pogledu prava zajednica.

35. Nakon snažnog pokreta civilnog društva u periodu 2004–2006, Kosovo* je za lokalne izbore 2007. uvelo da se **gradonačelnici direktno biraju**, dok je još bilo pod upravom Privremene administrativne misije Ujedinjenih nacija na Kosovu* (UNMIK). Gradonačelnici istovremeno vrše funkcije političkih čelnika i glavnih izvršnih organa svojih opština. Neposredan izbor je gradonačelnicima omogućio snažno lokalno rukovodstvo.

36. Ispod opštinskog nivoa, sela i gradske četvrti nemaju izabrane savete ni zakonski definisane nadležnosti. Iako se opštine često **konsultuju sa predstavnicima sela** ili liderima lokalnih zajednica, njihove uloge su neformalne i savetodavne prirode.

37. U novembru 2022. je došlo do značajne političke krize kada su se predstavnici kosovskih Srba masovno povukli iz opštinskih institucija u četiri severne opštine (Severna Mitrovica, Leposavić, Zubin Potok i Zvečan). Ostavke gradonačelnika dovele su do potrebe za novim izborima u aprilu 2023. godine, koje je takođe bojkotovala lokalna većinska zajednica kosovskih Srba. Iako je izlaznost bila izuzetno niska, izabrani su gradonačelnici iz redova kosovskih Albanaca, koji su stupili na dužnost.

38. Tokom protekle četiri godine Kosovo* je postepeno radilo na jačanju integracije opština sa većinskim stanovništvom kosovskih Srba u svoj pravni i administrativni okvir, uz zatvaranje paralelnih struktura kojima upravlja Beograd. Pojedini elementi ovog procesa izazvali su otpor dela zajednice kosovskih Srba, uključujući proteste i postavljanje barikada. U jednom naročito ozbiljnom incidentu 2023. godine, teško naoružana paravojna grupa napala je policiju u selu Banjska (Zvečan), ubila jednog policajca i zabarikadirala se u manastirskom kompleksu. Kosovska policija je odbila napad, usmrтивši tri napadača i zaplenivši veliku količinu naoružanja, što predstavlja najozbiljniju eskalaciju u pogledu bezbednosti u regionu u poslednjih nekoliko godina.

Pravni osnov i promene od 2021. godine

39. Pravni okvir lokalne samouprave na Kosovu* utemeljen je u Ustavu i dodatno razrađen u nizu osnovnih zakona koji proističu iz **Ahtisarijevog plana**, usvojenog 2008. godine. Ovi zakoni mogu da se menjaju samo dvostrukom većinom, odnosno potrebna je većina glasova svih prisutnih poslanika Skupštine Kosova*, kao i većina glasova prisutnih poslanika iz redova stranaka nevećinskih zajednica.

40. **Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi** predstavlja osnovni zakon kojim se utvrđuju načela autonomije, samouprave i supsidijarnosti, kao i nadležnosti opština, struktura lokalnih organa vlasti i njihova prava i obaveze. Od usvajanja, taj zakon je **ostao neizmenjen**, što odražava njegov temeljni značaj i politički konsenzus u pogledu njegovih odredaba. Pokušaji njegove izmene nikada nisu dospeli do faze razmatranja.

41. Drugi zakoni kojima se uređuje lokalna samouprava su Zakon br. 03/L-041 o administrativnim granicama opština (2008), kojim se definišu teritorija i granice 38 opština, Zakon br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave (2008, izmenjen i dopunjen 2016), kojim se uređuju izvori prihoda, fiskalna autonomija i mehanizmi finansijskog ujednačavanja opština, Zakon br. 04/L-010 o međuopštinskoj saradnji (2011), kojim se opštinama omogućava da međusobno sarađuju u pružanju usluga i sprovođenju zajedničkih projekata i da uspostavljaju prekogranična i međunarodna partnerstva, što je naročito važno u opštinama u kojima nevećinske zajednice čine brojčanu većinu, jer im omogućava da koriste mehanizme decentralizacije da održe veze i saradnju izvan Kosova*. Zakon br. 08/L-103 o sistemu upravljanja učinkom opština i šemi grantova zasnovanoj na učinku usvojen je 2022. godine, čime je formalizovan sistem grantova koji povezuje finansiranje opština sa pokazateljima učinka, s ciljem podsticanja unapređenja lokalne uprave i pružanja usluga. Od prve studije iz 2021. godine usvojen je niz izmena zakona i politika koje neposredno ili posredno utiču na lokalnu samoupravu.

Nalazi i prihvaćenost studije iz 2021.

42. Studija iz 2021. je **prva procena sistema lokalne samouprave** na Kosovu* u odnosu na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i evropske standarde. Organi vlasti su pozdravili povećano angažovanje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.

43. Nalazi ukazuju na to da su **zakonodavni i institucionalni okvir uglavnom zadovoljavajući** i da **lokalna demokratija relativno dobro funkcioniše**. Zaključak izveštaja je da opštine na Kosovu* u načelu uživaju određeni stepen devolucije vlasti i imaju dobar učinak u oblasti upravljanja, kao i da izvršavaju širok spektar sopstvenih nadležnosti i imaju kapacitet da upravljaju svojim poslovima.

44. Studija iz 2021. godine smatrala se početkom dubljeg partnerstva sa Kongresom, uz očekivanja još veće podrške u budućnosti. Njene nalaze u potpunosti su podržali Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS) i AKO. Premijer se obratio na skupu povodom predstavljanja studije, pri čemu je potvrdio posvećenost Kosova* **daljem približavanju evropskim standardima i njihovom usvajanju**.

45. Javni funkcioneri su istakli značaj korišćenja studije kao osnove za dalje unapređenje i pozvali Savet Evrope da u narednim godinama blisko sarađuje sa institucijama na sprovođenju njenih nalaza, u skladu sa prioritetima MALS-a. Naglasili su da su **unapređenje demokratije na lokalnom nivou i jačanje saradnje između centralnih i lokalnih organa vlasti od ključnog značaja za konsolidaciju demokratije**. Istaknuto je da su od suštinskog značaja učenje iz evropskih iskustava i podsticanje višestranačkog dijaloga.

Izazovi sa kojima se suočavaju opštine

46. Ključni izazovi koje su tokom terenske posete Saveta Evrope od 21. do 24. jula 2025. navele opštine obuhvataju:

- a) **Neadekvatno snabdevanje vodom**, čak i u područjima sa brojnim rekama, i teškoće u postizanju sporazuma sa susednim opštinama o zajedničkom korišćenju.
- b) **Nepouzđano snabdevanje električnom energijom**, naročito tokom loših vremenskih prilika, pri čemu se neke opštine svakodnevno suočavaju sa prekidima u snabdevanju.
- c) **Visoka nezaposlenost mladih** i migracije u veće urbane centre ili u inostranstvo.
- d) **Kašnjenja u projektima**, pri čemu radovi dugo ostaju nedovršeni.
- e) **Nedostatak sigurnih kuća** za žene žrtve nasilja u porodici.
- f) **Kadrovska ograničenja** zbog niskih zarada, naročito pri zapošljavanju arhitekata, građevinskih inženjera, inspektora i drugih stručnih profila za kojima postoji potražnja i u privatnom sektoru.
- g) **Neadekvatan javni prevoz** između ruralnih i urbanih područja, kao i iz udaljenih naselja ka većim centrima, pri čemu su ove usluge u potpunosti poverene privatnom sektoru.

- h) **Složeni izazovi u odnosima sa centralnom vladom**, uključujući pitanja zemljišta i imovine (npr. prirodni parkovi na teritoriji opštine), raspodelu budžetskih sredstava i kadrova, kao i teškoće u ispunjavanju zakonskih obaveza.
- i) **Saobraćajne gužve u glavnom gradu**, pri čemu se planirana unutrašnja obilaznica smatra ključnim rešenjem, a navode se i poteškoće u odnosima između lokalne i centralne vlasti.

47. Tri posebno kritična izazova detaljnije su opisana u nastavku.

48. **Kritični izazov br. 1: Kolektivni ugovori i njihov finansijski uticaj na opštine.** Tokom izborne kampanje za parlamentarne izbore 2019. godine centralna vlast je zaključila kolektivne ugovore o radu za nastavnike i zdravstvene radnike. Ovaj iznos nikada nije bio predviđen budžetom, a nedostatak finansiranja iz centralnog budžeta doveo je do niza sudskih presuda u korist zaposlenih, kojima su opštine obavezane da isplaćuju ne samo zarade već i troškove izvršenja privatnim izvršiteljima i pravnim zastupnicima. Od zaključenja ugovora opštine su isplatile više od 170.000.000 evra, uključujući oko 70.000.000 evra troškova povezanih sa izvršenjem. Ove isplate su iscrpele gotovo trećinu budžeta opština namenjenog kapitalnim investicijama, dovele do blokade bankovnih računa pojedinih opština i narušile finansijsku stabilnost.

49. Nepostojanje namenske budžetske stavke za ove rashode dodatno otežava transparentno planiranje i utvrđivanje odgovornosti. Pogrešno klasifikovanje ovih isplata u finansijskim izveštajima dovelo je do negativnih revizorskih mišljenja za 31 opštinu, čime su izgubile pravo na dodelu grantova opštinskog učinka zasnovanih na ostvarenim rezultatima, a koje dodeljuje MALS.

50. Opštinski funkcioneri i AKO ističu da su ovi ugovori zaključeni bez konsultacija i obezbeđenih budžetskih sredstava, što predstavlja obavezu za koju nisu obezbeđena odgovarajuća sredstva, što je u suprotnosti sa članom 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

51. Ovo fiskalno opterećenje dodatno je otežano merama centralne vlasti – poput zakonodavstva tokom pandemije bolesti COVID-19 kojim se opštinama nalaže da izvođačima isplaćuju dodatnih 20% – što je dodatno opteretilo već oslabljene lokalne finansije.

52. **Kritični izazov br. 2: Male opštine.** Male opštine na Kosovu* suočavaju se sa nizom izazova u pogledu infrastrukture, finansiranja i kapaciteta koji umanjuju njihovu sposobnost da pružaju osnovne usluge. Ovi izazovi su posebno izraženi u pogledu održavanja javnih usluga, izmirenju sudskih obaveza, obezbeđivanju inkluzivnog upravljanja i odgovora na demografski pad. U manjim opštinama politička bliskost između lokalnih odbornika i izvršne vlasti može ograničiti kritički nadzor. Kombinacija nedostatka ljudskih resursa, male poreske baze uz krute budžetske strukture i složenih postupaka javnih nabavki na kraju ograničava kapacitet malih opština da odgovore na potrebe svojih stanovnika i ispune svoje obaveze u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

53. **Kritični izazov br. 3: Depopulacija i njen uticaj na opštinske usluge.** Mnoge opštine se suočavaju sa ozbiljnim demografskim izazovima, koje karakterišu smanjenje broja stanovnika i zajednice sa sve starijim stanovništvom, naročito u ruralnim područjima i opštinama velike površine,

ali malom gustom naseljenosti. Popis stanovništva iz 2024. godine pokazao je smanjenje broja stanovnika do 10% u pojedinim opštinama, što je dovelo do smanjenja sredstava koja se dodeljuju iz Granta opštinskog učinka kojim upravlja MALS.

54. Depopulacija stvara začarani krug: smanjenje budžeta otežava održavanje javnih usluga, dok pogoršanje kvaliteta usluga može dodatno da ubrza odliv stanovništva. Velike ali slabo naseljene opštine imaju problema da održe osnovne usluge kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita i prevoz u rasutim naseljima, uz ograničene finansijske i ljudske resurse i sve manji broj stanovnika kojima se pružaju usluge.

55. Opština Kamenica predstavlja slikovit primer ovih izazova. Smanjenje broja učenika u selima ugrožava opstanak odeljenja u školama i, u pojedinim slučajevima, čitavih škola. Iako bi mere poput spajanja paralelnih odeljenja i objedinjavanja škola mogle da poboljšaju efikasnost, lokalni organi vlasti se nerado odlučuju na zatvaranje škola usled društvene i političke osetljivosti, uključujući strah od nezaposlenosti nastavnika i protivljenja zajednice. Kao rezultat toga, nije došlo do značajnijeg restrukturiranja odeljenja sa nedovoljnim brojem učenika.

56. I u udaljenim područjima je ograničen pristup ranom obrazovanju i vaspitanju (za uzrast od 0 do 3 godine). Geografska razućenost naselja i neadekvatna saobraćajna infrastruktura deci otežavaju pohaćanje nastave, ćime se produbljuju razlike u pogledu mogućnosti za rano obrazovanje.

57. Iako se u formuli za grant opštinskog učinka uzima u obzir geografska površina, ovo prilagoćavanje nije dovoljno da se obezbedi funkcionisanje malih škola i zdravstvenih ustanova u udaljenim područjima zbog visokog odnosa broja ućenika i nastavnika. Pružanje primarne zdravstvene zaštite u slabo naseljenim područjima često je otežano usled nedostatka zaposlenih i nedovoljnog finansiranja, zbog ćega je teško obezbediti adekvatan nivo zdravstvene zaštite.

58. Rešavanje kombinovanih pritisaka depopulacije, smanjenog finansiranja i geografskih ogranićenja od opština zahteva da reorganizuju pružanje usluga. Mećutim, to podrazumeva politićki osetljive odluke i inovativna rešenja kako bi se održala ravnopravna dostupnost usluga i izbeglo narušavanje društvene stabilnosti. U Kamenici je inicijativa za reorganizaciju obrazovanja dovela do dugotrajnog pravnog spora. Nakon nekoliko godina sudskog postupka, presudom je potvrćeno ovlašćenje te opštine da utvrćuje obrazovnu politiku na lokalnom nivou, ćime se dodatno osnaćuje načelo lokalne samouprave.

IV. Primena načela Povelje

Pravni status Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

59. Uprkos tome što Kosovo* nema status člana Saveta Evrope, načela Povelje u potpunosti su integrisana u domaći pravni okvir kroz izričite odredbe Ustava (član 123. stav 3) i zakonodavstva, a naročito Zakona o lokalnoj samoupravi. Kosovo* je tako dobrovoljno integrisalo formulacije i načela Povelje u svoj pravni okvir, pokazujući tako čvrstu posvećenost usklađivanju svojih struktura lokalne samouprave sa standardima Povelje, poštovanju zahteva Povelje i praktičnu primenu njenih odredaba.

60. Ugrađivanje odredaba Povelje u nacionalno zakonodavstvo stoga je u skladu sa najboljim praksama koje preporučuje Kongres, čime se obezbeđuje da Povelja ne bude samo navedena u propisima već i da čini sastavni deo pravnog sistema i sudske prakse u pitanjima koja se odnose na lokalnu samoupravu.

Ustavni i pravni osnov

61. Članom 2. Povelje predviđeno je da načelo lokalne samouprave bude priznato u pisanom pravu. Na Kosovu* je načelo lokalne samouprave čvrsto utemeljeno i u Ustavu i sveobuhvatnom primarnom zakonodavstvu koje proističe iz Ahtisarijevog plana, a koji je integrisan u ustavni okvir. Ključni zakoni kojima se uređuje lokalna samouprava imaju poseban status „zakona od vitalnog interesa” (član 81. Ustava), a za njihovu izmenu ili dopunu, odnosno ukidanje potrebna je većina i u Skupštini Kosova* i među predstavnicima nevećinskih zajednica, čime se obezbeđuje snažna ustavna zaštita lokalne autonomije.

62. Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži ključne elemente Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, uključujući demokratski izabrane lokalne organe vlasti, širok stepen autonomije u pogledu nadležnosti i sredstva za izvršavanje tih nadležnosti. Ustavno priznavanje dodatno jača ovaj okvir, u kojem je lokalna samouprava utvrđena kao osnovno načelo i zaštićena propisanim većinama potrebnim za izmene Ustava. Takav okvir je u skladu Poveljom koja prednost daje ustavnim garancijama i potvrđuje pravnu posvećenost Kosova* načelima Povelje.

63. Pravni okvir za **glavni grad** Prištinu definisan je Zakonom br. 06/L-012 o glavnom gradu, kojim se glavnom gradu daju ograničena dodatna ovlašćenja u odnosu na druge opštine, uglavnom u oblasti budžetiranja, finansijskog upravljanja, nadzora nad javnim preduzećima i osnivanja novih opštinskih preduzeća. Priština dobija oko 4% više sredstava od standardnog opštinskog budžeta, ali se to smatra nedovoljnim imajući u vidu veličinu, složenost i infrastrukturne potrebe glavnog grada.

64. Zvaničnici Prištine navode politička neslaganja sa centralnom vladom kao izvor „namernih prepreka”, uključujući kašnjenja i odbijanja od strane Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT) da pruži finansijske garancije ili odobrenja. Uprkos tim ograničenjima, glavni grad ostvaruje praktičnu saradnju sa susednim opštinama u oblasti upravljanja otpadom, javnog prevoza i

održavanja zelenih površina. Međutim, ograničene nadležnosti, neadekvatna budžetska sredstva i navodno političko mešanje otežavaju Prištini da ostvari „širok stepen autonomije” predviđen Poveljom, što je naročito relevantno za glavne gradove.

Pojam lokalne samouprave

65. Na Kosovu* su opštine priznate kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi opštinama daje široke nadležnosti u nizu važnih oblasti, uključujući obrazovanje, stanovanje i druge (detaljnije u narednom odeljku). To nisu preostali ili sekundarni poslovi, već značajne nadležnosti koje opštine ostvaruju u okviru sopstvenih ovlašćenja, u skladu sa članom 3. stav 1. Povelje. Opštine ne deluju kao organi centralne vlasti i njihova ovlašćenja za donošenje odluka su stvarna i zakonski zaštićena, pri čemu ih nijedan zakon ne lišava regulatornih ovlašćenja na način koji je u suprotnosti sa Poveljom.

66. Skupštine opština deluju kao zakonodavna tela lokalne vlasti, donose politike, usvajaju budžete i vrše nadzor nad izvršnom vlašću. Gradonačelnici su nosioci izvršne vlasti i direktno odgovaraju građanima. Ova dvostruka struktura uspostavlja jasnu podelu odgovornosti između predstavničke skupštine i izvršne vlasti.^d

67. Skupštine opština uglavnom zasedaju jednom mesečno, ali njihov kapacitet za vršenje nadzora i dalje je neujednačen. Građani su uglavnom nedovoljno upoznati sa ulogom lokalnih odbornika, a izveštavanje lokalnih medija o radu skupština opština je ograničeno. Direktni prenos sednica skupština opština su obavezni, ali novinari se retko bave istraživačkim novinarstvom, a lokalne teme retko dospevaju u glavne vesti. Očekuje se da će povećanje zarada lokalnih odbornika 2023, na osnovu Zakona br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru, podstaći veće angažovanje.

68. Iako je normativni okvir snažan, i dalje postoji nekoliko **političkih izazova** u primeni člana 3. u praksi. Lokalne izbore održane u aprilu 2023. u četiri opštine na severu Kosova* u kojima kosovski Srbi čine većinu bojkotovala je stranka Srpska lista, što je dovelo do izuzetno niske izlaznosti^e i nereprezentativnih izbornih rezultata. Sekundarno zakonodavstvo kojim se uređuje referendum za smenu gradonačelnika uvedeno je 2023. godine,⁴ kao odgovor na peticiju građana u četiri severne opštine za smenu gradonačelnika iz redova kosovskih Albanaca. Zatvaranje paralelnih institucija kojima upravlja Beograd prouzrokovalo je izvesne zastoje u pružanju usluga.

69. **Angažovanje građana, nadzor koji vrše skupštine opština i odgovornost lokalnih odbornika** znatno se razlikuju. U pojedinim opštinama skupštine funkcionišu uz žustre rasprave i prisustvo gradonačelnika (npr. Priština), dok su u drugim lokalni odbornici manje informisani ili manje angažovani u pogledu kreiranja politika. Smatra se da su pojedine skupštine opština podređene gradonačelnicima zbog ograničenih nezavisnih resursa, kao što je nepostojanje posebnih budžetskih stavki za rad skupštine, angažovanje civilnog društva i informisanje javnosti putem lokalnih medija. Široko je rasprostranjeno mišljenje, uključujući i među lokalnim

^d U skladu sa članom 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Kongres zauzima neutralan stav u pogledu modela izvršne vlasti, potvrđujući da i gradonačelnici koji se biraju direktno i izvršna vlast koju bira skupština imaju svoje prednosti.

^e Izlaznost u Severnoj Mitrovici iznosila je 4,62%, u Leposaviću 1,06%, u Zubinom Potoku 5,78%, a u Zvečanu 2,92%.

odbornicima, da je uloga skupština opština ograničena, iako im je zakonodavstvom dato dovoljno ovlašćenja i kontrolnih funkcija. Medijska kontrola odluka skupština opština veoma je slaba.

Obim lokalne samouprave

70. Članom 4. su utvrđena opšta načela na kojima treba da se zasnivaju nadležnosti lokalnih organa vlasti i priroda njihovih ovlašćenja. Kosovo* u celini ispunjava zahteve ove odredbe, ali se i dalje suočava sa određenim izazovima.

71. Osnovne **nadležnosti i odgovornosti lokalnih organa vlasti** utvrđene su Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi (koji je prvi put usvojen 2008), kojima se opštinama daju široka ovlašćenja da u potpunosti i bez neosnovanih ograničenja upravljaju lokalnim pitanjima. Ovim ključnim zakonom nadležnosti opština razvrstavaju se na „izvorne“, „poverene“ i „proširene“ nadležnosti, a lokalnim organima vlasti se daje pravo da donose podzakonske akte i propise i samostalno upravljaju lokalnim javnim poslovima.

72. Opštine su uglavnom pokazale visok stepen nezavisnosti. Praksa decentralizacije se učvrstila, a usluge su unapređene zahvaljujući većoj odgovornosti lokalnih organa vlasti. Ovaj napredak je dodatno ojačan vodećom ulogom gradonačelnika koji su neposredno izabrani, što je vremenom dovelo do unapređenja usluga i infrastrukture.

73. U skladu sa načelom **supsidijarnosti**, pravnim okvirom je potvrđeno da lokalni organi vlasti ne vrše samo poverene nadležnosti, već su odgovorni i za značajan deo javnih poslova. Opštine imaju široke nadležnosti u oblastima kao što su urbanističko planiranje, osnovno obrazovanje, socijalne usluge, komunalne usluge, zaštita životne sredine, kultura, stanovanje, infrastruktura i lokalni prevoz. U osnovnom pravnom okviru pravi se jasna razlika između odgovornosti opština i odgovornosti centralnih organa vlasti, čime se potvrđuje autonomija lokalnih organa vlasti u upravljanju sopstvenim poslovima.

74. Na odnose između centralnih i lokalnih vlasti na Kosovu* utiču **različita tumačenja nadležnosti**. Iako je decentralizacija čvrsto ugrađena u pravni okvir, a „osnovne nadležnosti i odgovornosti“ lokalnih organa vlasti jasno utvrđene zakonom, sektorsko zakonodavstvo, upravne kontrole i proceduralna kašnjenja povremeno su stvarali neizvesnost i tenzije.

75. Neke zakonske odredbe kojima se uređuju pojedine oblasti i dalje su otvorene za tumačenje, što u određenim oblastima, kao što su šumarstvo i protivpožarna zaštita, može da uzrokuje preklapanje nadležnosti. Ova dvosmislenost može da dovede do neefikasnosti, administrativnih zastoja i nejasne podele odgovornosti, zbog čega građanima nije uvek jasno koji je nivo vlasti odgovoran za pružanje određenih usluga. Dopunsko postupanje viših nivoa vlasti, kada je potrebno, nije se uvek odvijalo u duhu partnerstva, zbog čega su opštine povremeno imale osećaj da su svedene na ulogu izvršilaca.

76. Gradonačelnici su naveli da su ove nejasnoće u pojedinim slučajevima doprinele političkoj polarizaciji i sporovima u vezi sa funkcionisanjem. Kao primeri se navode ministarstva koja odbijaju

inicijative opština ili opštine koje uskraćuju podršku projektima centralnih organa vlasti. Neslaganja su se javljala i u vezi sa administrativnim postupanjima, kao što su obustavljanje radova na osnovu nacrtu propisa koji još nisu na snazi, odnosno održavanje ceremonijalnih događaja bez prethodnog uključivanja opština.

77. Preklapanje nadležnosti može da izloži pritisku lokalnu autonomiju, naročito kada centralna vlast ima veće tehničke kapacitete i finansijske resurse. Iako su opštine prihvatale određena privremena prenošenja funkcija iz razloga efikasnosti, zabrinjava to što nema transparentnih konsultacija i zajedničke procene.

78. Opštine zadržavaju znatan stepen diskrecionog prava u pogledu određenih poverenih nadležnosti. One upravljaju zapošljavanjem u osnovnom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti u okviru budžetskih ograničenja na centralnom nivou i imaju široka ovlašćenja u oblastima koje nisu izričito isključene iz njihove nadležnosti. Ipak, dešava se da centralni organi, kao što su inspekcije za zaštitu životne sredine, preuzimaju nadležnost u oblastima koje spadaju u domen opština. Tako je, na primer, zahtev gradonačelnika da sprovede zabranu pušenja na javnim mestima odbijen uz obrazloženje da to nije u nadležnosti opštine.

79. Generalno gledano, iako pravni okvir pruža čvrstu osnovu za decentralizaciju, a autonomija je jasno utvrđena u zakonodavstvu, dosledno tumačenje nadležnosti u duhu saradnje – zasnovano na jasnoći, transparentnosti i partnerstvu – i dalje je od ključnog značaja za obezbeđivanje delotvornog upravljanja i poštovanje duha Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

80. Delotvornost lokalne samouprave se meri pružanjem usluga. Uprkos tome što imaju pravne nadležnosti, kvalitet i efikasnost **pružanja opštinskih usluga** na Kosovu* morali bi se znatno unaprediti. Međunarodni razvojni partneri uviđaju da je trenutno pružanje opštinskih usluga nedovoljno,⁵ što ukazuje na jaz između nadležnosti *de jure* i kapaciteta i učinka *de facto*. Nekoliko nadležnosti koje su prvobitno dodeljene opštinama je centralizovano, podeljeno ili podvrgnuto snažnom nadzoru centralnih vlasti, što dovodi u pitanje usklađenost sa načelom supsidijarnosti. Ovakav trend uticao je na više **grupa nadležnosti**:

- a) Nepokretnosti, katastar i upravljanje zemljištem: Katastar, koji je prethodno trajno prenet u nadležnost opština (član 18. stav 1. tačka a) Zakona o lokalnoj samoupravi), ponovo je centralizovan, čime je smanjena lokalna kontrola nad registracijom zemljišta i evidencijom nepokretnosti. Još više zabrinjava to što je do ovoga u suštini došlo putem redovnog zakonodavstva, čime se *de facto* zaobišao poseban postupak predviđen za izmene i dopune navedenog zakona. Izmenjeni pravni okvir povećao je centralni nadzor nad upravljanjem opštinskim zemljištem, što utiče na planiranje lokalnog razvoja. Značajne površine, naročito u okviru nacionalnih parkova, sada su pod kontrolom centralnih agencija (npr. kosovske Agencije za šumarstvo), čime se ograničavaju ovlašćenja opština u oblasti prostornog planiranja. Ove promene ograničavaju diskreciono pravo lokalnih organa vlasti u upravljanju zemljištem, koje je tradicionalno jedna od osnovnih lokalnih nadležnosti.

- b) Šumarstvo, protivpožarna zaštita i upravljanje životnom sredinom: Funkcije u ovim oblastima prvobitno su decentralizovane, ali bez odgovarajućih budžetskih sredstava. Opštine nisu mogle delotvorno da ih obavljaju, između ostalog, zato što čuvari šuma nisu bili naoružani i za njih nisu obezbeđena dovoljna sredstva. Nadležnost je u međuvremenu ponovo centralizovana pod kosovskom Agencijom za šumarstvo, dok su opštine zadržale određene obaveze u vezi sa nacionalnim parkovima, bez ovlašćenja za donošenje odluka. Agencija za upravljanje vanrednim situacijama centralizovala je zapošljavanje vatrogasaca i deo operativne kontrole, ostavljajući opštinama delimičnu odgovornost, ali ograničenu autonomiju. Dvostruko finansiranje i podeljene nadležnosti dovode do neefikasnosti i nedostataka u pogledu odgovornosti, čime se slabi načelo blizine.
- c) Inspektori rada, tržišni i sanitarni inspektori: Nadležnost za inspektore rada, tržišne i sanitarne inspektore prenet je sa opština na centralni nivo. Ukidanje lokalnih inspektorskih funkcija smanjuje sposobnost opština da sprovedu lokalne tržišne standarde i rešavaju probleme na nivou lokalne zajednice. Ovo je primer u kojem je većina sagovornika navela da raspolaže ograničenim resursima i iz tog razloga se nije protivila tome da centralna vlast preuzme relevantne nadležnosti.
- d) Komunalne usluge i upravljanje otpadom: Operativna odgovornost za vodosnabdevanje poverena je regionalnim vodovodnim kompanijama, koje su javna preduzeća u skladu sa Zakonom br. 03/L-087 o javnim preduzećima. U praksi, opštine održavaju seoske vodovodne sisteme i zadužene su za distribuciju vode u gradovima, dok centralni i regionalni subjekti upravljaju gradskim vodosnabdevanjem i postrojenjima za preradu vode. Upravne odbore vodovodnih kompanija imenuje centralna vlast. Opštine su nadležne za prikupljanje otpada, ali se lokacijama za odlaganje otpada (deponijama) upravlja na centralnom nivou. Dominiraju regionalna preduzeća za upravljanje otpadom, pri čemu opštine imaju neujednačene mogućnosti da same pružaju ove usluge. Slični modeli podeljenih nadležnosti postoje i u oblasti prečišćavanja otpadnih voda i javnih radova, uz snažan uticaj centralne vlasti na ključne odluke o infrastrukturi. Iako se izvestan stepen regionalizacije može opravdati razlozima efikasnosti, nedosledna primena i nemogućnost opština da odlučuju narušavaju načelo supsidijarnosti.
- e) Socijalne usluge: Iako se delimično finansiraju iz opštinskog budžeta, linije izveštavanja i kontrola često su u nadležnosti Ministarstva pravde ili drugih centralnih tela. Nivo kapaciteta znatno se razlikuje među opštinama, što dovodi do neujednačenosti u pružanju usluga.
- f) Proširene nadležnosti u opštinama sa nevećinskim zajednicama: Iako se ustavnim okvirom izričito predviđaju proširene nadležnosti opština u kojima kosovski Srbi čine većinu u oblastima zdravstvene zaštite, obrazovanja i kulture, ovi posebni mehanizmi devolucije suočavaju se sa sve većim regulatornim ograničenjima. Strogi formalno-pravni zahtevi i invazivan centralni nadzor ograničili su diskreciona prava ovih lokalnih organa vlasti u operativnom odlučivanju, čime se narušavaju jasne granice samouprave predviđene prvobitnim zakonodavnim okvirom. Tri grupe usluga i dalje pružaju

paralelne institucije kojima upravlja Beograd, a njihova integracija u nacionalni okvir zavisi od političke dinamike.

81. **Ograničenja u vezi sa zapošljavanjem**, kao što su zabrana zapošljavanja i pribavljanje odobrenja od strane centralnih organa vlasti, ograničavaju mogućnost opština da prilagode kadrove potrebama lokalne zajednice (npr. kada su u pitanju školski psiholozi, zdravstveni radnici i dr.). Nedavno su Uredbom Vlade br. 07/2025 o postupku prijema u civilnu službu centralizovani mehanizmi zapošljavanja na lokalnom nivou, zbog čega je Odbor AKO-a tu uredbu uputio Ustavnom sudu radi ocene njene ustavnosti u pogledu autonomije lokalne samouprave.⁶ Takva ograničenja koja nameću centralni organi i fragmentacija nadležnosti narušavaju odgovarajuće pružanje usluga.

82. Opštine imaju određeni stepen autonomije u vezi sa raspodelom svojih sredstava, a prema ocenama Programa podrške unapređenju vladavine i upravljanja (SIGMA),^f zakonske garancije fiskalne autonomije lokalnih vlasti obezbeđene su zakonodavstvom.⁷ Međutim, **fiskalna decentralizacija** i dalje nije dovoljno razvijena i u praksi se opštine suočavaju sa znatnim ograničenjima u pogledu fiskalne i operativne autonomije zbog regulatornih ograničenja i nedovoljnih resursa. Ova ograničenja znatno otežavaju njihovu mogućnost da suštinski ostvaruju ovlašćenja za donošenje odluka.

83. Trenutni sistem na Kosovu* nije u skladu sa zahtevom iz člana 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi da lokalni organi vlasti imaju pristup odgovarajućim sopstvenim finansijskim sredstvima kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih nadležnosti. Prema oceni Svetske banke, bez jačanja fiskalnih kapaciteta opštine ne mogu da održavaju nivo javnih usluga koji se od njih očekuje.⁸

84. Nekoliko promena ukazuje na urušavanje fiskalne autonomije. Izmene i dopune⁹ Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu iz 2023. godine usvojene su bez suštinskih konsultacija sa opštinama. Progresivne poreske stope i administrativne izmene smanjile su podsticaje za naplatu na lokalnom nivou, dok su ovlašćenja ministara da otpisuju dugove po osnovu poreza na imovinu stvorila rizik od političkog mešanja. Ograničenja u pogledu prenosa neutrošenih budžetskih sredstava u narednu godinu sprečavaju opštine da delotvorno planiraju i realizuju višegodišnje kapitalne investicije. Kontrole Trezora su izazvale zabrinutost zbog mogućnosti da centralni organi vlasti zloupotrebljavaju ovlašćenja tako što odlažu isplatu, preraspodeljuju ili uskraćuju sredstva opštinama.

85. **Preduzeti su određeni pozitivni koraci**, kao što je usvajanje Administrativnog uputstva (MALS) br. 04/2023 o otvorenoj upravi u opštinama, kojim je institucionalizovano učešće građana u planiranju lokalnog budžeta. Ovom merom se deo opštinskih ovlašćenja u pogledu manjeg dela rashoda prenosi na nivo lokalne zajednice. Međutim, opšti trend više teži ka pooštavanju nego ublažavanju centralne kontrole nad finansijama opština.

86. Kada je reč o **mehanizmima konsultacija između centralnog i lokalnog nivoa**, pravnim okvirom je predviđeno učešće opština u kreiranju politika, ali nije uspostavljen formalni ili obavezni

^f Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i EU.

mehanizam za saradnju između centralnog i lokalnog nivoa. Ministarstva povremeno pozivaju opštine da učestvuju u radnim grupama ili traže njihovo mišljenje putem javnih konsultacija, ali su ti postupci uglavnom *ad hoc* i zavise od inicijative ministarstava.

87. U praksi su konsultacije neretko nezadovoljavajuće. Mnogi zakoni se usvajaju po ubrzanom postupku, čime se zaobilazi suštinska uključenost opština. Lokalni organi vlasti navode da dobijaju nedovoljne ili zakasnele informacije o politikama koje direktno utiču na njih, čime im se ograničava mogućnost da utiču na ishode pre nego što se donesu konačne odluke. Politička polarizacija i konkurencija između centralnih i opštinskih lidera, naročito kada pripadaju suprotstavljenim strankama, dodatno otežavaju konstruktivan dijalog.

88. Sprovođenje javnih konsultacija je neujednačeno, a proces je često formalne, a ne suštinske prirode. Opštine retko koriste dostupne mehanizme da utiču na politike na centralnom nivou, a ne postoji strukturiran forum za usklađivanje stavova na centralnom i lokalnom nivou. To je izazvalo nezadovoljstvo na nivou opština, pri čemu su neki funkcioneri izgubili interesovanje za učešće jer se njihova mišljenja retko uzimaju u obzir u konačnim odlukama.

89. Mehanizmi nadzora postoje u načelu, npr. parlamentarne radne grupe i konsultativne platforme kojima koordinira AKO. Međutim, učešće opština je minimalno. Javne konsultacije često daju malo suštinskih doprinosa, pri čemu komentari opština ili izostaju ili bivaju zanemareni. Evropska komisija je izričito kritikovala nedostatak suštinskog uključivanja.¹⁰ Na primer, tokom izrade nacrtu Zakona br. 08/L-219 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, žrtava seksualnog nasilja tokom rata, civilnih žrtava i njihovih porodica, opštine su bile pozvane da učestvuju, ali nisu dale nikakve povratne informacije. Slično tome, nakon vrlo ograničenih konsultacija izrađena je Strategija Vlade za zaštitu i unapređenje prava zajednica i njihovih pripadnika za period 2023–2027, iako su njome opštinama poverene značajne odgovornosti.

90. **AKO i njeni kolegijumi** služe kao ključne platforme za koordinaciju, razmenu znanja i iskustva i zajedničko zastupanje interesa. Vladini zakonodavni planovi i strategije dostavljaju se opštinskim liderima početkom godine, a lokalni predstavnici učestvuju u međuresornim radnim grupama. Nacrti zakona i propisa se pre konačnog usvajanja razmatraju na posebnim kolegijumima, čime se omogućava da opštine daju stručno mišljenje. Međutim, političko mešanje, nedosledno postupanje po preporukama i nedovoljna posvećenost Vlade ograničili su uticaj preporuka AKO-a. Smanjena podrška donatora dodatno je oslabila njene kapacitete.

Zaštita granica jedinica lokalne samouprave

91. Član 5. Povelje se odnosi na proceduralne garancije koje se primenjuju u slučaju promene granica opština. Ovom odredbom se zahteva da se u tim slučajevima sprovedu odgovarajuće prethodne konsultacije sa relevantnim organima vlasti i stanovnicima, da one budu obavezujuće prirode i delotvorne (odnosno da konsultacije omoguće izmene prvobitnog predloga). Član 5. stoga predstavlja razradu načela konsultacija u posebnom kontekstu promena granica jedinica lokalne samouprave.

92. Kosovo* je uspostavilo formalni pravni okvir za zaštitu granica opština. Član 123. Ustava dodatno garantuje lokalnu samoupravu i ističe da se pri delovanju opština moraju poštovati načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, dok se članom 124. uređuje zaštita granica. Zakonom br. 03/L-041 o administrativnim granicama opština (izmenjenim i dopunjenim Zakonom br. 03/L-089) jasno su definisane granice opština i utvrđen pravni osnov za razmatranje predloženih izmena. Za promenu granica opština potrebna je saglasnost skupština svih opština na koje se promena odnosi.

93. Od okončanja procesa decentralizacije pre 15 godina nije bilo zvaničnih promena granica opština i Kosovo* i dalje ispunjava zahteve propisane članom 5. Osim spora u vezi sa granicom između Južne Mitrovice i novoformirane Severne Mitrovice, nisu preduzimane inicijative za izmenu granica opština.

94. Spor u vezi sa granicama između navedenih opština proističe iz nerešenog pitanja podele grada na sever gde pretežno žive kosovski Srbi i jug gde pretežno žive kosovski Albanci. Nakon sukoba 1999. reka Ibar je postala *de facto* linija razdvajanja, a decentralizacijom je kasnije formalizovana kroz formiranje dve opštine: Južne Mitrovice u kojoj većinu čine kosovski Albanci i Severne Mitrovice u kojoj većinu čine kosovski Srbi, iako je grad pre sukoba bio mešovit. Precizno utvrđivanje granica ovih opština ostalo je politički osetljivo pitanje u dijalogu koji se vodi uz posredovanje Brisela. Osetljivost dodatno pojačavaju demografska struktura grada i simbolika podele.

95. Sveukupno gledano, pravni okvir je u velikoj meri usklađen sa članom 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, jer pruža ustavnu i zakonsku zaštitu granica opština. Međutim, nepostojanje formalizovanih mehanizama konsultacija i političko upravljanje lokalnom samoupravom u oblastima u kojima Albanci ne čine većinu ukazuju na praktične slabosti. Jačanje inkluzivnih procesa konsultacija koji uključuju više zainteresovanih strana i obezbeđivanje dosledne primene zaštite granica od suštinskog su značaja za potpuno ispunjavanje zahteva navedenih u Povelji.

Odgovarajuće administrativne strukture i resursi

96. Član 6. Povelje odnosi se na način na koji su administrativne službe organizovane (stav 1) i njime je propisano da lokalnim organima vlasti, radi efikasnosti i delotvornosti, bude omogućeno da angažuju i zadržavaju osoblje čiji kvalitet odgovara njihovim nadležnostima (stav 2).

97. Zakonodavstvom na Kosovu* opštinama je dat znatan stepen autonomije u uređivanju unutrašnje administrativne strukture. Članom 66. Zakona o lokalnoj samoupravi opštine su ovlašćene da osnivaju sopstvene direkcije, kojima rukovodi direktor kojeg imenuje gradonačelnik, te da uređuju unutrašnje funkcionisanje u okviru širokih zakonskih smernica. Zakonom br. 08/L-197 o javnim službenicima standardizuju se prava, dužnosti i zarade svih zaposlenih u opštinama, uključujući gradonačelnike, čime se obezbeđuje doslednost među opštinama. Naročito je važno napomenuti da su zarade utvrđene zakonom i nisu predmet pregovora na lokalnom nivou.

98. Gradonačelnici predlažu organizacionu strukturu, koju zatim usvaja skupština opštine, a MALS proverava njenu zakonitost. Opštine mogu da osnivaju samostalna lokalna preduzeća, formiraju podopštinske jedinice i zaključuju međuopštinske sporazume, čime se dodatno jača njihova autonomija. Iako se sektorskim zakonima zahteva postojanje određenih direkcija,^g a Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je osnivanje dva stalna odbora (odnosno Odbora za politiku i finansije i Odbora za zajednice), opštine imaju diskreciono pravo da urede ostatak administracije u skladu sa svojim potrebama. Ove odredbe odražavaju potpunu usklađenost sa članom 6, kojim je propisano da lokalni organi vlasti mogu da „odrede sopstvenu unutrašnju administrativnu strukturu” kako bi je prilagodili lokalnim potrebama.

99. Nedavne reforme i inicijative nastojale su da osnaže opštinsku administraciju. Inicijativa koju su finansirali donatori institucionalizovana je Zakonom br. 08/L-103 o sistemu upravljanja učinkom opština i šemi grantova zasnovanoj na učinku, kojim je 2022. uveden obavezni sistem upravljanja učinkom opština kojim se finansiranje povezuje sa rezultatima. Uz podršku Saveta Evrope, 2022. godine uvedena je i Evropska oznaka izvrsnosti u upravljanju (ELoGE) kao alat za samoprocenu koji lokalnim organima vlasti pomaže da utvrde oblasti u kojima treba unaprediti lokalnu administraciju i sprovođenje politika. Platforme kao što su *e-Kosova* i *e-Komunat* imaju za cilj da unaprede digitalno pružanje usluga i transparentnost. Sekundarnim zakonodavstvom je 2023. uvedeno participativno budžetiranje, još jedna inicijativa koju finansiraju donatori.^h Uprkos ovim naporima, manjim opštinama često nedostaju kvalifikovani kadrovi i tehnički resursi kako bi u potpunosti iskoristile prednosti ovakvih inicijativa. Lokalni organi vlasti već koriste podršku različitih donatora, koji već dugo pružaju značajnu pomoć u izgradnji tehničkih kapaciteta, ali se ta podrška naglo smanjuje (videti Prilog 3).

100. Razna **ograničenja** narušavaju autonomiju opština. Opštine finansijski zavise od centralnog nivoa, pošto se njihovi budžeti u velikoj meri oslanjaju na transfere sa centralnog nivoa. Male opštine često dobijaju budžete za kapitalne investicije u iznosu od svega 90.000 evra, pri čemu je veliki deo tih sredstava unapred opredeljen za zajedničke projekte centralnog i lokalnog nivoa i neophodno održavanje, što ne ostavlja mnogo prostora za fleksibilnost.

101. Pružanje usluga otežavaju i ograničenja u pogledu kadrova, kako u smislu broja zaposlenih tako i njihovih kvalifikacija. Zakonom br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru uvodi se jedinstven i obavezan sistem zarada na celom Kosovu*, čime se opštinama ne ostavlja diskreciono pravo odlučivanja o zaradama zaposlenih. To znatno ograničava sposobnost opština da privuku kvalifikovane kadrove.

^g Iako opštine imaju visok stepen organizacione autonomije u pogledu uređivanja svoje unutrašnje administracije u skladu sa lokalnim potrebama, brojem stanovnika i finansijskim resursima, moraju imati administrativne kapacitete da izvršavaju zakonom propisane izvorne, poverene i proširene nadležnosti. Shodno tome, centralno sektorsko zakonodavstvo u praksi nalaže funkcionalno postojanje određenih direkcija, kao što su direkcija za obrazovanje (na osnovu Zakona br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama), direkcija za finansije (zbog obaveza finansijskog izveštavanja na centralnom nivou i zakonodavstva o javnim nabavkama) i direkcija za javne usluge (kako bi se ispunile operativne potrebe svakog lokalnog organa vlasti).

^h Konkretno, članom 33. Administrativnog uputstva (MALS) br. 04/2023 o otvorenoj upravi u opštinama uvedeno je participativno budžetiranje kao strukturirani, aktivniji mehanizam uključivanja građana (u poređenju sa javnim raspravama o budžetu). Programi kao što su USAID program Društveni ugovor (engl. *Social Contract Activity*) i Projekat decentralizacije i podrške opštinama (DEMOS), koji sufinansiraju Evropska unija, Švajcarska i Švedska, aktivno su podržavali sprovođenje ovog administrativnog uputstva.

102. Kapacitete ljudskih resursa ograničavaju nekonkurentne zarade za pojedina zanimanja koja su znatno bolje plaćena u privatnom sektoru, što dovodi do nedovoljnog broja arhitekata, inženjera, urbanista, građevinskih inspektora, geodeta i pravnika. Ministarstvo finansija, rada i transfera propisuje maksimalan broj zaposlenih, pri čemu je za otvaranje novih radnih mesta potrebno ukinuti postojeća. Ako opštine nisu u mogućnosti da zaposle potrebne kadrove, mogu da nabave usluge iz oblasti urbanističkog planiranja, arhitekture i pravne zaštite putem javne nabavke, a neke od njih sve više koriste ovu opciju.

103. Neke opštine smatraju da bi ostvarivale bolje rezultate sa manjim brojem zaposlenih koji bi bili bolje plaćeni, iako se sa tim ne slažu svi. Iako SIGMA preporučuje da zaposlenje na radnim mestima srednjeg rukovodećeg nivoa bude na neodređeno vreme,¹¹ nedavno usvojeni propisi predviđaju ugovore na period od 4+4 godine, što povećava konkurenciju, ali smanjuje sigurnost zaposlenja i kontinuitet u radu institucija.

104. Izazov koji se ponavlja u lokalnom upravljanju na Kosovu* jeste to što **procesi i učinak institucija često u velikoj meri zavise od pojedinaca**, umesto da budu integrisani u snažne sisteme. Kada ključni funkcioneri napuste funkcije, ustaljene prakse mogu da oslabe ili nestanu. Zakonsko uređivanje ključnih mehanizama – kao što je Sistem upravljanja učinkom opština (SUUO) – važan je korak ka obezbeđivanju održivosti institucija i smanjenju prekomernog oslanjanja na pojedince na određenim funkcijama.

105. Kako se navodi, i dalje postoje nepotizam i kronizam, što narušava profesionalne standarde i dovodi do neefikasnog nadzora, kašnjenja u realizaciji projekata i niskog stepena javne odgovornosti. Opštinski službenici ne dobijaju nikakve nagrade za izuzetan učinak niti snose posledice za loš učinak. Bez administrativne kulture objektivnog ocenjivanja i sistema koji nagrađuje rezultate, teško je unaprediti kvalitet usluga, a rukovodstvo je često presudan faktor u ostvarivanju rezultata.

106. **Mogućnosti za obuke** postoje, ali su i dalje ograničene i neujednačene. Kosovski institut za javnu upravu (KIJU) i MALS pružaju određene obuke, ali se njihov kvalitet vremenom nije poboljšao. AKO organizuje obuke na osnovu potreba i zahteva opštinskih kolegijuma, uključujući obuke za članove skupština opština nakon izbora. Uopšteno posmatrano, obuke se ne uzimaju u obzir za napredovanje u karijeri, što često dovodi do pasivnog učešća u ovim aktivnostima. Veliki deo obuka koje pruža AKO finansiraju donatori, pa bi bez te podrške obim tih obuka mogao da se smanji ili bi mogle biti obustavljene.

107. Sveukupno posmatrano, pravni okvir je u velikoj meri usklađen sa članom 6. stav 1. Povelje, kojim se opštinama daje formalna autonomija da interno organizuju rad i upravljaju administrativnim strukturama u skladu sa lokalnim potrebama. Usklađenost je ograničenija kada je u pitanju član 6. stav 2, jer opštine u praksi ne uspevaju da zaposle i zadrže osoblje čije kvalifikacije odgovaraju njihovim nadležnostima. Praktičnu primenu ograničavaju: (a) velika finansijska zavisnost od centralne vlasti, (b) stroga pravila u oblasti ljudskih resursa i ograničenja zarada koja odvrćaju kvalifikovane stručnjake, (c) trajna politizacija i ograničeno zapošljavanje zasnovano na zaslugama i (d) slabi sistemi obuka i prekomerno oslanjanje na programe koje finansiraju donatori.

Uslovi za vršenje funkcije lokalnih izabranih predstavnika

108. Cilj člana 7. jeste da osigura da postupanje trećih lica ne sprečava izabrane predstavnike u obavljanju njihovih funkcija, da za to dobijaju odgovarajuću naknadu i da sve nespojivosti sa njihovom funkcijom budu jasno utvrđene zakonom.

109. Nacionalni pravni okvir je u velikoj meri usklađen sa članom 7. Povelje. Svaki građanin koji ispunjava uslove može da se kandiduje za gradonačelnika ili za mesto u skupštini opštine, a izbori se održavaju tajnim glasanjem, bez neopravdanih ograničenja kandidature. Poslednji redovni lokalni izbori održani su u jesen 2025. godine, pri čemu je u 17 opština gradonačelnik izabran u prvom krugu 12. oktobra 2025. Delegacija za posmatranje izbora Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope utvrdila je da su izbori protekli mirno i profesionalno. Međutim, ukazala je na određene izazove, uključujući zloupotrebu administrativnih resursa u izbornoj kampanji, sve veću politizaciju Centralne izborne komisije, malu zastupljenost žena i pripadnika nevećinskih zajednica i lošu pristupačnost biračkim mestima.¹²

110. Skupštine opština priznate su kao zakonodavna tela na lokalnom nivou, ovlašćena da donose politike, odobravaju budžete i vrše nadzor nad izvršnom vlašću. Većina skupština se sastaje samo jednom mesečno (u skladu sa zakonskim minimumom), pri čemu sednice traju od nekoliko sati do nekoliko dana, što članovima skupština opština omogućava da ovu funkciju obavljaju uz druge poslove. Članom 43. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi propisan je minimalan broj sednica (najmanje 10 godišnje, od kojih bi pet trebalo da se održi tokom prvih šest meseci u godini). Zakon ne sprečava održavanje većeg broja sednica.

111. Uloga članova skupština opština u vršenju nadzora razlikuje se u velikoj meri. U mnogim opštinama skupštine retko preispituju rad gradonačelnika, a u manjim mestima bliski lični odnosi između članova skupština opština i gradonačelnika često ograničavaju kritički nadzor. Sveukupno gledano, kontrola skupština opština nad gradonačelnicima je slaba, što doprinosi održavanju ravnoteže lokalne vlasti u korist gradonačelnika.

112. Iako se sednice skupština opština prenose uživo, mediji nisu naročito zainteresovani za njih, a mali deo građana poznaje članove skupština opština ili zna ko stoji iza pojedinih odluka. Civilno društvo i lokalni mediji se suočavaju sa ograničenim resursima, što smanjuje njihove nadzorne kapacitete.

113. **Naknade** se utvrđuju na nacionalnom nivou, bez prilagođavanja na osnovu veličine ili složenosti pojedinačnih opština. Zbog toga zarade mogu biti relativno visoke u malim opštinama, ali nedovoljne u odnosu na odgovornosti u većim gradovima, naročito tamo gde su potrebni veći tehnički i administrativni kapaciteti ili gde se javni funkcioneri suočavaju sa duboko ukorenjenim interesima (npr. građevinska inspekcija). Nedavno usvojenim propisima su povećane naknade za sve članove skupština opština i druge izabrane funkcionere, čime je rad u javnoj službi postao privlačniji. To se već jasno videlo u profilima pojedinaca koji su se kandidovali na lokalnim izborima 2025.

114. Lokalni izbori 2025. godine pokazali su neujednačen napredak u pogledu **rodne zastupljenosti**. Iako su žene činile 37% kandidata za članove skupština opština – čime je ispunjena zakonska minimalna kvota od 30%ⁱ – i dalje su nailazile na prepreke kada je reč o kandidaturama za izvršne pozicije. Žene su i dalje bile izrazito podzastupljene među kandidatima za predsednika opštine, uz svega 20 kandidatkinja od ukupno 205. Ova neravnoteža je dovela do još manje zastupljenosti žena na izvršnim funkcijama, pri čemu je samo jedna žena izabrana za gradonačelnicu u 38 opština (dok su na prethodnim izborima izabrane dve). Na nivou skupština opština izabrano je 338 žena, što je 36% lokalnih izabranih predstavnika (isto kao na izborima 2021). Osim toga, žene su i dalje prezastupljene u sektorima zdravstva i obrazovanja, ali podzastupljene u široj opštinskoj administraciji, naročito na višim pozicijama sa pravom odlučivanja.

115. Učešće žena u lokalnoj upravi vremenom se povećalo, ali i dalje nije ujednačeno. Ranijih godina je ženama bilo veoma teško da se kandiduju za skupštine opština, a zastupljenost žena bila je naročito niska u ruralnim opštinama, ali se taj trend poboljšao. U Dragašu, na primer, iako nijedna žena nikada nije bila na funkciji gradonačelnice, žene sada vrše funkcije direktorke za kulturu, omladinu i sport, direktorke za zaštitu, spasavanje i javne usluge i zamenice direktora glavnog centra porodične medicine (koja je pripadnica goranske zajednice). Ima preko 100 nastavnica, ali samo pet žena zaposlenih u administraciji. U skupštini opštine trenutno funkciju vrši osam žena (od ukupno 21 mesta). Ta veća zastupljenost je dovela do odluka koje su više usmerene na potrebe žena. Na primer, opština sada pruža podršku u iznosu od 500 evra svakoj ženi oboleloj od raka dojke.

116. Sagovornici navode da žene sada čine više od 45% zaposlenih u opštinama na Kosovu*, s obzirom na njihovu veliku zastupljenost u sektorima zdravstva i obrazovanja. Izazovi i dalje postoje u administraciji, a naročito na rukovodećim pozicijama, gde je zastupljenost i dalje nesrazmerno niska. Iako opštine uglavnom poštuju propise, postoji tendencija da se kvote ispunjavaju zapošljavanjem žena na manje uticajnim radnim mestima.

117. Postoji pravni okvir kojim se podržava zastupljenost žena i nevećinskih zajednica, ali je praksa i dalje neujednačena. Mehanizmi rodne ravnopravnosti na opštinskom nivou nisu ujednačeni. U nekim opštinama funkcionišu kao posebne kancelarije, u drugim kao pojedinačni službenici, dok u nekim slučajevima jedna osoba obavlja različite funkcije. Ova fragmentacija narušava mogućnost opština da dosledno rešavaju pitanja rodne ravnopravnosti i inkluzije osoba sa invaliditetom.

118. Kada su u pitanju **podzastupljene grupe**, ulažu se sve veći naponi da se mladi i nevećinske zajednice uključe u lokalno upravljanje, a sastav skupština opština po pravilu odražava višestranačku i multietničku zastupljenost, pri čemu su jezici nevećinskih zajednica formalno priznati u većim opštinama. Slično tome, nije ujednačeno sprovođenje Zakona br.03/L-019 o profesionalnom osposobljavanju, prekvalifikovanju i zapošljavanju osoba sa ograničenim sposobnostima (kojim se od ustanova sa više od 50 zaposlenih zahteva da zaposle najmanje jednu osobu sa invaliditetom). Samo devet opština je izradilo nacrt lokalnog akcionog plana za sprovođenje Strategije za unapređenje prava zajednica Roma i Aškalija na Kosovu* (2022–2026).¹³

ⁱ Pravni okvir sadrži dva suprotstavljena standarda rodne zastupljenosti, pa nastaje velika pravna praznina u primeni: izbornim zakonima propisana je rodna kvota od 30%, dok je Zakonom br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti propisana ravnopravna zastupljenost od 50% u svim zakonodavnim, izvršnim, pravosudnim i javnim institucijama. U praksi, političke stranke i organi za upravljanje izborima redovno daju prednost nižoj kvoti od 30% koja je propisana izbornim zakonima.

Administrativni nadzor

119. Član 8. se odnosi na nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti koji vrše drugi nivoi vlasti. Nadzor u smislu Povelje označava „svaki vid intervencije u procesu donošenja odluka lokalnog organa kojim viši administrativni nivo izričito ili prećutno odobrava, daje saglasnost, prihvata, obustavlja ili poništava predlog ili konačnu odluku, pravilo ili plan koji je usvojio lokalni organ. Primeri takvog nadzora su, između ostalog, dostavljanje odluka lokalnih organa vlasti nadzornom organu, obaveza pribavljanja prethodnog odobrenja za postupanje, potvrđivanje odluka kako bi stupile na snagu, ovlašćenje za poništavanje odluke lokalnog organa vlasti, računovodstvene kontrole itd.”¹⁴

120. MALS je primarna centralna institucija nadležna za nadzor nad lokalnom samoupravom na Kosovu*. Njegova ovlašćenja obuhvataju: (a) uređivanje i usklađivanje politika, (b) unapređenje efikasnosti kroz Sistem upravljanja učinkom opština, (c) administrativni nadzor zakonitosti opštinskih akata i (d) izgradnju kapaciteta i savetodavnu podršku opštinama.

121. Zakon o lokalnoj samoupravi i član 123. Ustava integrišu Povelju u domaće pravo, čime se opštinama garantuje pravo na izvorne i poverene nadležnosti, te ograničavaju administrativno preispitivanje na zakonom propisane procedure. Zakonom br. 08/L-284 o administrativnom preispitivanju akata opština, usvojenom 2024. godine, uspostavljen je formalni nadzor nad odlukama opština. Postupci preispitivanja zakonitosti utvrđeni su Uredbom Vlade br. 03/2026 o administrativnom razmatranju opštinskih akata usvojenom 20. februara 2026.

122. Administrativni nadzor ima dva oblika: (a) nadzor zakonitosti, koji sprovodi MALS, i (b) nadzor celishodnosti, koji vrše nadležna resorna ministarstva nad poverenim nadležnostima. Ovi mehanizmi se zasnivaju na ustavnim i pravnim načelima kojima se prednost daje autonomiji opština, a istovremeno obezbeđuju zakonitost i odgovornost.

123. Opšti akti koje usvajaju skupštine opština, odluke koje se odnose na učešće u kooperativnim partnerstvima i njihove aktivnosti i akti doneti u kontekstu sprovođenja poverenih nadležnosti, moraju se dostaviti MALS-u u roku od sedam dana. MALS zatim ima 30 dana da preispita njihovu zakonitost (članovi 80–84. Zakona o lokalnoj samoupravi). Ako MALS utvrdi povredu Ustava ili važećih zakona, može da zatraži ispravke, poništi akt ili predmet uputi sudu. Pre usvajanja akta, gradonačelnik ili skupština opštine mogu da zatraže prethodne konsultacije sa ministarstvom, koje je dužno da odgovori u roku od 30 dana. Međutim, neke opštine su navele da se na takve zahteve često uopšte ne odgovara.

124. MALS godišnje preispita nekoliko hiljada opštinskih akata (prema podacima MALS-a oko 2000). U oko 10% slučajeva akti bivaju odbijeni, a opštine koje su ih donele ih obično izmene. Samo u slučaju da opštine ne otklone nedostatke u aktima, oni se osporavaju pred sudom. Prema navodima, to se najčešće dešava sa aktima koji se odnose na prostorno planiranje. MALS nema ovlašćenje da obustavi izvršenje odluke lokalnog organa vlasti dok sud ne donese odluku po tužbi ili ne izrekne privremenu meru. Navedeni Zakon o administrativnom preispitivanju akata opština iz 2024. i primarni podzakonski akt za njegovo sprovođenje (Uredba br. 03/2026) dodatno ograničavaju broj akata koji podležu kontroli, jer obavezno i redovno preispitivanje zakonitosti koje

vrše centralni organi vlasti ograničavaju na normativne akte, isključujući pojedinačne odluke iz preispitivanja.

125. Iako zakonodavni okvir opštinama daje značajan stepen formalne autonomije, **odobravanje budžeta i kontrola kadrova** od strane centralne vlasti mogu da ograniče delotvorno ostvarivanje finansijske autonomije i upravljanje resursima.

126. Gradonačelnici i skupštine opština navode da **MALS povremeno prekoračuje svoja zakonska ovlašćenja** i vraća odluke kao nezakonite bez dovoljno osnova ili nameće nepotrebne uslove. Postoje navodi o **politički motivisanom mešanju**, naročito tokom izbornih perioda. Kontrola budžeta i kadrova smatra se sredstvom uticaja centralne vlasti. U pogledu poverenih nadležnosti, kao što su obrazovanje i zdravstvo, resorna ministarstva ocenjuju celishodnost i efikasnost, a ponekad intervenišu kasno ili retroaktivno, što stvara neizvesnost.

127. Zakonodavni okvir treba preispitati kako bi se razjasnila ovlašćenja centralnih i lokalnih organa vlasti, naročito u pogledu pružanja javnih usluga. Političke i administrativne promene na opštinskom nivou često zavise od postupanja centralne vlasti, što može da ugrozi autonomiju lokalnih vlasti. Osim toga, nepostojanje posebnih budžetskih stavki za skupštine opština, civilno društvo i lokalne medije može da dovede do toga da ovi subjekti zavise od gradonačelnika, što potencijalno slabi njihovu nadzornu ulogu.

128. Povećana **politička polarizacija**, naročito tokom izbornih godina poput 2025. i 2026, dodatno je pojačala percepciju mešanja centralne vlasti. Opštine navode da, iako MALS svoju nadzornu ulogu uglavnom vrši u skladu sa zakonom, i dalje postoji zabrinutost da se finansijski mehanizmi povremeno koriste za uticanje na lokalne odluke, umesto da se ograniče isključivo na proveru zakonitosti. Odnosi između opština i centralne vlasti se razlikuju. U nekim sredinama, poput Štrpca, opštinski zvaničnici navode da je saradnja minimalna, naročito u pogledu infrastrukture i poverenih nadležnosti, što dovodi do nesuglasica u radu i nejasno definisanih odgovornosti. U severnim opštinama u kojima većinu stanovništva čine kosovski Srbi ovu dinamiku dodatno otežava fundamentalno razilaženje u pogledu političkih stavova: centralni organi vlasti rigorozne administrativne kontrole i stroga preispitivanja zakonitosti posmatraju kao suverenu obavezu obezbeđivanja institucionalne ujednačenosti i transparentnosti. Nasuprot tome, rukovodstva opština ovakav rigorozan nadzor posmatraju kao namerno pravno usko grlo osmišljeno da ograniči njihovo diskreciono pravo u radu i uruši njihovu zakonsku autonomiju, što dovodi do nesuglasica u funkcionisanju.

129. Ponekad napeti odnosi između opština i MALS-a utiču i na delotvornost nadzora. MALS je optuživan za politički motivisano mešanje, vraćanje opštinskih odluka uz obrazloženje da su nezakonite i postavljanje nepotrebnih uslova za projekte. Gradonačelnici često smatraju da su inspeksijski nadzori politički motivisani, čime se narušava međusobno poverenje. Akti za koje nisu dostavljeni odgovori na zahteve za konsultacije naposljetku su odbijeni uz obrazloženje da su nezakoniti. U poslednje vreme se odluke često dostavljaju običnom umesto elektronskom poštom, za šta gradonačelnici sumnjaju da je urađeno sa namerom da se uspori i oteža postupak nadzora, kao i da Vlada demonstrira svoj autoritet.

130. U praksi postoje tri glavna nedostatka u sprovođenju: (a) percepcija politizovanog nadzora narušava poverenje, (b) povremene retroaktivne intervencije krše načelo srazmernosti, (c) slabe strukture lokalnog nadzora dodatno jačaju dominaciju centralne vlasti. Sudska zaštita postoji, ali se nedovoljno koristi, jer opštine retko osporavaju odluke MALS-a pred sudom. O tome se detaljnije govori u pododeljku „Pravna zaštita lokalne samouprave” u nastavku, koji se odnosi na član 11. Povelje.

131. Vodeće političke stranke ne smatraju MALS naročito uticajnim ministarstvom, što potencijalno ograničava njegov kapacitet za sprovođenje reformi. Politička polarizacija je dodatno pojačala percepciju mešanja centralne vlasti. U nekim opštinama slaba saradnja otežava delotvorno pružanje usluga.

132. MALS takođe organizuje godišnje obuke na osnovu potreba u saradnji sa KIJU-om i pruža opštinama pravne i proceduralne savete. Međutim, ta podrška nije ravnomerno raspoređena i nije institucionalizovana.

Finansijski resursi lokalnih organa vlasti

133. Član 9. Povelje zasniva se na pretpostavci da je davanje zakonskih ovlašćenja lokalnim organima vlasti nedelotvorno ako oni nemaju finansijske resurse da ostvaruju ta ovlašćenja. Shodno tome, njime se utvrđuju ključne odredbe kojima se obezbeđuje da se lokalnim organima vlasti dodeljuju dovoljna finansijska sredstva i da zadrže diskreciono pravo u pogledu njihovog korišćenja, u granicama zakona. Pravo na „odgovarajuće” resurse nije apsolutno i mora se ostvarivati u okviru ograničenja nacionalne ekonomske politike.

134. Nacionalno zakonodavstvo u velikoj meri odražava načela člana 9, jer garantuje da lokalni organi vlasti imaju odgovarajuće sopstvene finansijske resurse, srazmerne nadležnostima koje su im poverene. Opštine imaju zakonsko pravo da ostvaruju sopstvene prihode i upravljaju njima, pri čemu se budžeti pripremaju na lokalnom nivou, a usvaja ih skupština. Iako ne postoji preventivni nadzor nad lokalnim budžetima, oni moraju biti u skladu sa propisima o javnim finansijama i budžetu kada se uključuju u godišnji centralni budžet.

135. Međutim, stvarna fiskalna decentralizacija i dalje je ograničena u odnosu na zakonsko priznavanje nadležnosti lokalnih organa vlasti. Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti i dalje su nedovoljna, nisu raznovrsna i u velikoj meri zavise od transfera sa centralnog nivoa vlasti. Finansiranje ostaje centralizovano, sopstveni prihodi su niski, a stepen diskrecionog prava na lokalnom nivou mogao bi biti znatno veći.

136. Iako opštine uživaju određeni stepen autonomije u pojedinim oblastima, fiskalna decentralizacija i dalje je nedovoljno razvijena. Prema međunarodnom indeksu lokalne autonomije (engl. Local Autonomy Index) za 2020. ocenjeno je da je lokalna autonomija na Kosovu* na srednjem nivou, sa ukupnom ocenom 18 od 37.¹⁵ Međutim, kritičari tvrde da ovakav utisak prikriva značajna ograničenja kako fiskalne tako i operativne autonomije. Na papiru, opštine imaju ovlašćenje da samostalno raspoređuju sopstvena sredstva. Međutim, u praksi, kombinacija regulatornih

ograničenja i nedovoljnih finansijskih resursa ozbiljno ograničava njihovu sposobnost za donošenje suštinskih odluka.

137. Članom 24. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da se budžet opštine sastoji od prihoda iz sopstvenih izvora, grantova Vlade, donacija i ostalih prihoda. Njime se takođe utvrđuje da su pravila kojima se uređuju finansiranje i budžetiranje utvrđena Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

138. U skladu sa ovim zakonom, opštine prvenstveno dobijaju sredstva iz budžeta kroz grantove centralne vlasti i mogu da ostvaruju prihode iz izvora kao što su naknade za usluge i porez na imovinu. Prema najnovijem *Pregledu finansiranja lokalne samouprave na Kosovu*¹⁶ koji je izradio Helvetas, namenski grantovi čine u proseku 50% opštinskih budžeta, dok opšti grant predstavlja približno trećinu ukupnih prihoda. Nasuprot tome, sopstveni prihodi doprinose sa svega 15–17%, što ukazuje na finansijsku zavisnost opština od transfera sa centralnog nivoa. Ova zavisnost predstavlja jedan od razloga koji odvrćaju opštine od otvorenog osporavanja politika centralne vlasti. Čak su i zvaničnici Ministarstva finansija, rada i transfera priznali da potpuna fiskalna autonomija i dalje nije ostvarena, iako ne postoje tvrdnje o otvorenom mešanju.

139. Zakonom o lokalnoj samoupravi definisana su tri **izvora prihoda opštinskog budžeta**: grantovi, sopstveni prihodi i drugi izvori prihoda, naročito oni povezani sa kapitalnim ulaganjima. Važno je napomenuti da opštine u kojima većinu čine kosovski Srbi, a koje imaju proširene nadležnosti, deluju u sklopu posebnog okvira finansiranja. Ove opštine su ovlašćene da pružaju usluge kao što je sekundarna zdravstvena zaštita, što obuhvata i nadležnosti za registraciju i licenciranje zdravstvenih ustanova, kao i isplatu zarada zaposlenima.

140. Primarni izvor finansiranja opština jesu **grantovi** Vlade, koji čine približno 75–85% opštinskih budžeta. Ovi transferi između nivoa vlasti dele se na dve glavne vrste: opšti grant i namenske grantove, a oba doprinose pružanju standardnog (prosečnog ili minimalnog) nivoa javnih usluga.

141. Godišnje finansiranje opština utvrđuje se zakonom o centralnom budžetu. **Opšti grant** se izračunava kao procenat javnih prihoda i predstavlja zagarantovani udeo u nacionalnim rashodima, koji obično iznosi oko 10% ukupnog centralnog budžeta, uz dodatne grantove za obrazovanje i zdravstvo. U formuli za raspodelu uzimaju se u obzir broj stanovnika, geografska površina i zastupljenost manjinskih zajednica, pri čemu je broj stanovnika dominantan kriterijum i čini gotovo 90% raspodele. Ovaj grant je bezuslovan, što opštinama daje diskreciono pravo na trošenje sredstava u okviru njihovih zakonskih nadležnosti. On predstavlja predvidiv osnovni izvor finansiranja za svakodnevne aktivnosti i pružanje lokalnih usluga. Međutim, sva potrošnja mora biti u skladu sa pravilima upravljanja javnim finansijama Kosova* i podleže reviziji od strane Kancelarije za reviziju.

142. Pored opšteg granta, opštine dobijaju **uslovljene (namenske) grantove** za pojedine sektore sa poverenim nadležnostima, kao što su obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge. Oni se obično obračunavaju na osnovu kvantitativnih kriterijuma, kao što je broj učenika kada su u pitanju grantovi za obrazovanje. Namenski i blok grantovi, naročito za obrazovanje i zdravstvo, a delimično i za

socijalne usluge, čine 54% ukupnih transfera opštinama, čime se u praksi znatno ograničava finansijska autonomija opština.

143. Opština **Priština** dobija dodatni grant u iznosu od najmanje 6% opšteg granta, što odražava njene šire odgovornosti u oblastima kao što su zdravstvena zaštita i pružanje usluga.

144. U cilju unapređenja efikasnosti, 2019. godine uveden je **Grant opštinskog učinka** (GOU), a njime upravlja MALS i delimično ga finansiraju donatori. Dodela grantova zasniva se na tri pokazatelja učinka: demokratskom upravljanju, upravljanju opštinama i pružanju usluga. Da bi ostvarile pravo, opštine moraju da ispune četiri kriterijuma: (a) da dostave podatke putem Elektronskog sistema za upravljanje učinkom opština, koji je uređen administrativnim uputstvom MALS-a, (b) da posluju u skladu sa zakonom, (c) da dobiju pozitivno mišljenje revizora¹ i (d) da su utrošile najmanje 75% budžeta namenjenog kapitalnim ulaganjima.

145. Godine 2025. raspodeljeno je 8.000.000 evra za 60 projekata u 14 opština. Međutim, zbog budžetskih opterećenja koja proističu iz kolektivnih ugovora, očekuje se da će naredne godine samo sedam opština ispuniti revizorski kriterijum, a samo pet će imati pravo da konkuriše za GOU. Navodi se da su kriterijumi administrativno opterećujući, naročito za opštine sa ograničenim kapacitetima. Neke opštine su prijavile kašnjenja i prepreke u pristupu sredstvima, čemu dodatno doprinosi međusobno nepoverenje između lokalnih vlasti i MALS-a.

146. Iako su kriterijumi za raspodelu svih grantova (opšteg, namenskih i grantova zasnovanih na učinku) konkurentni i transparentni, te su u skladu sa članom 9. stav 7. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, oni MFRT-u takođe daju mogućnost da utiče na prioritete u trošenju opštinskih sredstava.

147. Zakonom je opštinama dato ovlašćenje da ostvaruju značajne **sopstvene prihode**. Postoje različite vrste sopstvenih prihoda, ali dve dominiraju: porez na imovinu (33% ukupnih sopstvenih prihoda) i naknade za izgradnju (30%). Ostali izvori, kao što su doprinosi za opštinske usluge, naknade za prikupljanje otpada, naknade za registraciju vozila i turističke takse, imaju relativno malu ulogu.

148. Naplata poreza na imovinu i dalje je slaba i uglavnom iznosi manje od 40% potencijalnih prihoda, što dodatno narušava potencijal za ostvarivanje značajnijih sopstvenih prihoda. Ovaj problem je naročito izražen u manjim opštinama, gde je poreska baza manja, a administrativni kapaciteti i mehanizmi za sprovođenje ograničeni.

149. Više faktora utiče na nisku stopu naplate. Među njima su određeni populistički aspekti, pri čemu lokalni lideri izbegavaju naplatu nepopularnih poreza, i nedostatak finansijskih podsticaja koji proističe iz načina na koji je definisana formula za opšti grant. S obzirom na to da su porez na imovinu i drugi sopstveni prihodi isključeni iz obračuna, opštine paradoksalno dobijaju manje sredstava od centralne vlasti kada naplate veći iznos lokalnih poreza.

¹ „Pozitivno mišljenje revizora” je najviša i najpozitivnija finansijska ocena koju opština može da dobije od Kancelarije za reviziju Kosova*. Ono znači da je generalni revizor zaključio da su godišnji finansijski izveštaji opštine, u svim materijalno značajnim pitanjima, izrađeni u skladu sa važećim okvirom finansijskog izveštavanja.

150. Iako se stope poreza na imovinu utvrđuju na lokalnom nivou u okviru raspona propisanog zakonom, većina opština se opredeljuje za najnižu stopu. Dodatni problem predstavlja to što se zone vrednosti nepokretnosti utvrđuju na centralnom nivou, pa opštine nemaju ovlašćenje da klasifikuju područja u svrhu oporezivanja. Centralne vlasti su 2022. ponovo procenile poreske osnovice za nepokretnosti bez konsultovanja sa opštinama, što je dovelo do tenzija i otpora u sprovođenju. Ponovna procena je povećala vrednost nepokretnosti i donela bi opštinama veće prihode, ali, paradoksalno i verovatno usled polarizovanih političkih odnosa, opštine joj nisu bile naklonjene.

151. Nedavne pokušaje centralne vlasti da povрати neutrošena opštinska sredstva poništio je Ustavni sud. Međutim, do trenutka kada su sredstva vraćena, bilo je prekasno da ih opštine delotvorno iskoriste.

152. Važno je ponoviti da je članom 9. stav 3. Povelje propisano da deo prihoda lokalnih organa vlasti potiče od lokalnih poreza i da oni moraju biti u mogućnosti da utvrđuju važeće poreske stope. Na Kosovu* je ovaj zahtev samo delimično ispunjen.

153. **Kapitalna ulaganja** u opštinama se finansiraju kombinacijom različitih grantova i sopstvenih prihoda opština. Kapitalni rashodi opština čine približno trećinu ukupnih javnih investicija, a najveći deo sopstvenih prihoda usmerava se na ove projekte. Značajan deo sredstava za kapitalne investicije opredeljen je za tekuće projekte (71.000.000 evra od ukupno 88.000.000 evra u 2025. godini).

154. Međutim, i dalje postoje izazovi u pogledu koordinacije. Resorna ministarstva često finansiraju projekte koji spadaju u isključive nadležnosti opština, a izdvajanja iz namenskih investicionih grantova, budžeta resornih ministarstava i delova opšteg granta nisu uvek usklađena. Ovakav fragmentisan pristup može da dovede do neefikasnosti i preklapanja, na koje često utiču politički razlozi. Centralna ministarstva zadržavaju diskreciona ovlašćenja da direktno finansiraju projekte u opštinama, pri čemu često favorizuju politički bliske opštine, čime se narušava načelo autonomije opština. U svim dosadašnjim upravama postojala je praksa da diskreciono finansiranje u nesrazmerno većoj meri koristi opštinama kojima rukovodi vladajuća stranka: na primer, 2024. je Gnjilane dobilo više sredstava nego Priština i Prizren zajedno. Neke opštine su navele da ne dobijaju sredstva od određenih ministarstava, dok druge dobijaju znatno više od prosečnog iznosa po stanovniku. Osim toga, trendovi depopulacije smanjuju iznose grantova zbog formula zasnovanih na broju stanovnika, dok su troškovi održavanja infrastrukture i dalje nepromenjeni, što dodatno opterećuje opštinske budžete.

155. Opštine imaju zakonsko pravo da **uzimaju zajmove**, ali pod strogim uslovima. Uzimanje zajma je dozvoljeno samo na domaćem tržištu, uz odobrenje MFRT-a. Sredstva se mogu koristiti isključivo za projekte kapitalnih ulaganja (zaduživanje zbog operativnih troškova je zabranjeno), a sve predloge preispituje Komisija za grantove.^k Zbog ovih ograničenja, opštine se nerado zadužuju i, u praksi, nijedna opština nije uzela zajam.

^k Komisija za grantove je visoko telo kojem predsedava Ministarstvo finansija, rada i transfera i koje okuplja ključne aktere sa centralnog i lokalnog nivoa vlasti radi preispitivanja, prilagođavanja i odobravanja formula kojima se određuju fiskalni transferi između različitih nivoa vlasti. Ona nadzire tri osnovna mehanizma finansiranja: opšti grant, namenske grantove i

156. Lokalne vlasti imaju pravo i da poseduju nefinansijsku imovinu i upravljaju njom. Zakonom br. 08/L-125 o javnoj svojini utvrđeni su uslovi za ostvarivanje prava svojine od strane opština i odgovornosti u vezi sa upravljanjem imovinom. Opštine imaju široka ovlašćenja u ovoj oblasti, uključujući pravo da prenose imovinu, vrše razmenu imovine i koriste imovinu za aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi.

157. Ovaj okvir je usklađen sa članom 9. stav 4. Povelje, kojim je propisano da izvori prihoda lokalnih organa vlasti treba da budu raznovrsni i prilagodljivi, tako da mogu da očuvaju autonomiju u različitim fazama privrednog ciklusa.

158. Ipak, treba napomenuti da je u julu 2026. godine nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 08/L-125 o javnoj svojini otvorio pitanja njegove usklađenosti sa Poveljom. Prema navodima AKO-a,¹⁷ predlogom nacrt zakona bi centralni organi vlasti bili određeni kao jedini vlasnik javne svojine, a opštine bi se tretirale kao korisnici, rukovodioci ili administratori imovine koja se trenutno smatra opštinskom svojinom. AKO smatra da bi ukidanje opštinske svojine i postavljanje uslova da ostvarivanje osnovnih lokalnih nadležnosti zavisi od odobrenja centralne vlasti moglo da oslabi lokalnu autonomiju, diskreciono pravo u pogledu finansija i načelo supsidijarnosti. Stručna analiza koju je CEMG naručio u septembru 2026. ukazuje na to da nacrt zakona u sadašnjem obliku izaziva naročito ozbiljnu zabrinutost u pogledu usklađenosti sa članom 3. stav 1, članom 4. stav 3. i članom 9. stav 2. Povelje i da, u zavisnosti od njegovih praktičnih uticaja na diskreciono pravo opština, prihode i diversifikaciju lokalnih finansija, javljaju se dodatni razlozi za zabrinutost u pogledu člana 4. stav 4, člana 8, člana 9. stav 1. i člana 9. stav 4. Nepostojanje smislenih konsultacija sa opštinama i AKO-om takođe može predstavljati povredu člana 4. stav 6. Povelje.¹⁸

159. Prema Savremenom komentaru na Izveštaj sa obrazloženjem uz Povelju (stav 146), „izraz ‘odgovarajuća **finansijska sredstva**’ podrazumeva zahtev da se obezbedi srazmernost između obaveznih funkcija lokalnih vlasti i raspoloživih sredstava [...] Nacionalni ekonomski kontekst treba da omogući da se finansijska sredstva za lokalne vlasti izdvajaju ili preraspodeljuju u okviru nacionalne potrošnje. U svakom slučaju, očekuje se da će lokalne vlasti biti propisno konsultovane o tome kako se sredstva za njih izdvajaju ili preraspodeljuju i koja će se načela primenjivati pri utvrđivanju iznosa.”

160. Ova definicija adekvatnosti ne odražava trenutnu situaciju na Kosovu*. Iako je finansijska autonomija dobro utvrđena zakonodavstvom, ona je u praksi narušena, prvenstveno zbog velike finansijske zavisnosti opština od centralne vlasti.

161. Rashodi opština su u velikoj meri koncentrisani u nekoliko sektora: više od 50% se troši na obrazovanje, a zatim na primarnu zdravstvenu zaštitu i opšte javne usluge, na koje odlazi po više od 15%. Preostaje svega približno 15% za sve ostale funkcije, uključujući kulturu, lokalnu policiju, socijalnu zaštitu, lokalni ekonomski razvoj i stanovanje.

162. Smanjenje broja stanovnika u određenim opštinama dodatno pojačava fiskalne pritiske. Budući da se sredstva iz grantova raspodeljuju na osnovu formula zasnovanih na broju stanovnika,

pokazatelje učinka. Generalno posmatrano, ona obezbeđuje da finansiranje opština bude transparentno, predvidivo i u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

smanjenje broja stanovnika dovodi do manjeg iznosa sredstava, iako troškovi održavanja infrastrukture ostaju isti. Iako je većina opština dovoljno velika da ostvari administrativnu i ekonomsku kritičnu masu potrebnu za autonomiju, u približno jednoj četvrtini živi manje od 10.000 stanovnika, dok pet opština ima manje od 5000 stanovnika, što ograničava njihove kapacitete za delotvorno pružanje usluga.

163. Dodatna fiskalna ograničenja obuhvataju: (a) progresivne poreske stope i administrativne promene koje smanjuju podsticaje za naplatu lokalnih prihoda, (b) ovlašćenje ministra da otpiše obaveze po osnovu poreza na imovinu, čime se stvara rizik od političkog mešanja, (c) ograničenja u pogledu prenosa neutrošenih budžetskih sredstava u narednu godinu, što sprečava opštine da planiraju i realizuju višegodišnja kapitalna ulaganja i (d) kontrole trezora, koje su izazvale zabrinutost da centralne vlasti zloupotrebljavaju ovlašćenja kako bi odložile, preusmerile ili zadržale sredstva namenjena opštinama.

164. Zbog toga je administrativni kapacitet opština generalno veoma ograničen. Kancelarija za reviziju za opštine često daje mišljenja sa rezervom, navodeći probleme kao što su neadekvatno upravljanje imovinom, netačno iskazana potraživanja i pogrešna klasifikacija obaveza. Postupanje po preporukama revizije i dalje je na niskom nivou, uglavnom iz razloga koji su izvan kontrole opština. Službe interne revizije su slabe i izveštaje često podnose neposredno gradonačelnicima, umesto nezavisnim nadzornim odborima. Usled ograničenih resursa, većina opština ne vrši analizu budžetskih rizika, što narušava održivo finansijsko planiranje.

165. Članom 9. stav 2. Povelje utvrđuje se načelo **srazmernosti** između finansijskih sredstava kojima raspolažu lokalni organi vlasti i zadataka koji su dužni da obavljaju. Kako je navedeno u Savremenom komentaru (stav 149), to znači da „sredstva dostupna lokalnim vlastima treba da budu dovoljna i srazmerna njihovim funkcijama i zadacima”. Pored toga, u Savremenom komentaru (stav 150) pojašnjava se da, prema načelu srazmernosti, „svaki novi zadatak koji se dodeli ili prenese na lokalne vlasti mora da prati odgovarajuće finansiranje ili izvor prihoda za pokrivanje dodatnih troškova”.

166. Ovo načelo se ne poštuje na Kosovu*. Uprkos zakonskim odredbama kojima se podržava finansijska autonomija, opštine se suočavaju sa **obavezama za koje nisu obezbeđena sredstva** i čestim neslaganjima između prenosa nadležnosti i odgovarajućih finansijskih sredstava. Ovaj problem je postao naročito izražen nakon povećanja zarada i dodatnih troškova koji proizilaze iz **kolektivnih ugovora** za nastavnike i zdravstvene radnike (videti Prilog 2).

167. Kao što je potvrđeno u više sudskih odluka, opštine su dužne da snose troškove ovih ugovora (uključujući nagrade za odlazak u penziju, putne troškove i druge pogodnosti), iako nisu učestvovala u procesu pregovaranja. U 2023. godini dodatni troškovi proistekli iz kolektivnih ugovora iznosili su približno 40.000.000 evra, što predstavlja 12% ukupnog opštinskog fonda za zarade. Iako namenski grantovi delimično pokrivaju neke od ovih troškova, veliki deo tereta pada na opštinske budžete, često nauštrb sredstava namenjenih za robu i usluge ili kapitalna ulaganja.

168. Važno je napomenuti da radno pravo i utvrđivanje sistema zarada spadaju u isključivu nadležnost centralne vlasti, koja je pregovarala o novim ugovorima, baš kao i grantovi za

obrazovanje i zdravstvenu zaštitu. Međutim, u skladu sa načelom srazmernosti, centralna vlast je odgovorna i da obezbedi da opštine prime odgovarajuća sredstva kako bi pokrile troškove koji iz toga proističu.

169. Opštine su zatražile uvođenje posebne budžetske stavke za kolektivne ugovore kako bi se ti troškovi isključili iz kriterijuma za izdavanje revizorskog mišljenja, ali Vlada nije prihvatila ovaj predlog. U svakom slučaju, rešavanje ovog pitanja u skladu sa Poveljom od ključnog je značaja, ne samo radi očuvanja ustavne zaštite lokalne samouprave već i prevazilaženja finansijske i operativne pat-pozicije koja trenutno pogađa mnoge opštine. Bez takvog usklađivanja, opštine ostaju zakonski odgovorne za brojne funkcije za čije obavljanje nemaju dovoljno finansijskih sredstava, čime se narušavaju i njihova autonomija i delotvornost lokalne uprave.

170. Kada je reč o **ujednačavanju**, formula za raspodelu grantova se generalno smatra jasnom i transparentnom. Međutim, prema navodima nekoliko sagovornika, postojeći mehanizam finansiranja možda ne odražava u potpunosti savremene okolnosti i, što je još važnije, ne uzima u obzir različite potrebe i socioekonomski kontekst različitih opština.

171. Za manje i ekonomski slabije opštine opšti grant često predstavlja najveći deo operativnih prihoda. Nasuprot tome, za urbane opštine sa većim sopstvenim prihodima (poput Prištine) opšti grant je srazmerno manje značajan, iako je i dalje važan za budžetsku stabilnost. Značajan deo opštinskih budžeta (više od 50%) troši se na zarade i dnevnice, pri čemu neke opštine, poput Junika (66%) i Kamenice (59%), izdvajaju još veći deo budžeta u ove svrhe. To ostavlja malo fiskalnog prostora za razvoj infrastrukture i uvođenje novih usluga.

172. Kako manje opštine ne bi bile u nepovoljnijem položaju, formula uključuje minimalni iznos sredstava po stanovniku. Ona takođe obuhvata mehanizam ujednačavanja kojim se uzimaju u obzir veći troškovi povezani sa malom veličinom opštine, ruralnim položajem i raznolikošću stanovništva. Međutim, formula ne uključuje ujednačavanje na osnovu siromaštva, što znači da finansijski slabije opštine ne dobijaju dodatnu podršku na osnovu nivoa siromaštva.

173. Važno je istaći da poslednjih godina fiksna osnovica iznosi **140.000 evra po opštini**, uz **umanjenje od 1 evra po stanovniku** (za većinu opština) kada je broj stanovnika manji od 140.000. To predstavlja značajno uvećanje osnovnog granta za male opštine. Fiksni godišnji osnovni grant obezbeđuje održivost veoma malih opština. Pored toga, varijabilni grant koji se obračunava prema formuli i uzima u obzir demografske karakteristike, status nevećinske zajednice i geografski položaj osigurava da male opštine – uprkos ograničenoj mogućnosti ostvarivanja sopstvenih prihoda zbog malog broja stanovnika – ipak mogu da pokriju minimalne fiksne administrativne troškove.

174. Formula za grant uključuje i prilagođavanja za opštine koje imaju veće administrativne troškove zbog male gustine naseljenosti ili demografske raznolikosti. Jedan od takvih mehanizama obezbeđuje dodatna sredstva malim opštinama kako bi mogle da pokriju nesrazmerno visoke troškove administracije.

175. **Procedure konsultovanja** u finansijskim pitanjima između opština, AKO-a i centralne vlasti su slabe i nedosledne. Članom 9. stav 6. Povelje propisano je konsultovanje „na odgovarajući način”,

što znači da lokalnim organima vlasti treba obezbediti dovoljno vremena i odgovarajuće informacije i da konsultacije ne treba svoditi na formalni birokratski korak nakon što su odluke već donete.

176. U praksi, opštine navode da se njihovi predlozi često zanemaruju. Na primer, prema navodima, Skupština Kosova* je dve uzastopne godine zanemarivala stavove opština, pregovori u vezi sa kolektivnim ugovorima za nastavnike i zdravstvene radnike odvijali su se bez učešća opština, a odluke koje utiču na finansije opština (kao što je oduzimanje nadležnosti u oblasti šumarstva bez naknade za zaposlene koji su i dalje na opštinskom platnom spisku) donošene su bez odgovarajućih konsultacija.

177. Političko diskreciono pravo nije ograničeno samo na centralni nivo. Finansijska autonomija je ograničena i unutar opština. U mestima kao što su Prizren i Vitina, određeni oblici podrške i subvencije su centralizovani i dodeljuju se prema diskrecionim odlukama gradonačelnika, čime se smanjuju transparentnost i odgovornost.

178. Kada je reč o **učešću** građana u planiranju budžeta, postoje određeni pozitivni pomaci, kao što je Administrativno uputstvo (MALS) br. 04/2023 o otvorenoj upravi u opštinama, kojim je institucionalizovano učešće građana u lokalnom budžetskom planiranju. Međutim, opšti trend je usmeren ka pooštavanju, a ne ublažavanju centralne kontrole nad finansijama opština. Na primer, izmene i dopune Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu iz 2023. usvojene su bez suštinskih konsultacija sa opštinama.

179. Opštine su zastupljene u Komisiji za grantove, zajedno sa MFRT-om, i učestvuju u raspravama o raspodeli grantova. Međutim, u praksi se ne konsultuju u dovoljnoj meri o pitanjima opšte finansijske politike i stoga nisu u mogućnosti da na njih utiču. Osnovne prepreke su uglavnom političke i posledica su visoke polarizacije.

180. U 2025. je 14 opština održalo javne rasprave o srednjoročnim okvirima budžeta. Međutim, učešće građana je bilo slabo i rodno neuravnoteženo, jer su većinu prisutnih činili muškarci. Stopa usvajanja predloga građana bila je ograničena (npr. 15,3% u Podujevu i 9% u Prizrenu), a za odbijene predloge nisu data obrazloženja, što narušava poverenje javnosti. Iako su neke opštine usvojile dobre prakse, kao što je održavanje javnih rasprava u selima u pogodnim terminima, pristalice opozicije retko prisustvuju, što dodatno ograničava učešće svih grupa građana.

181. Kada je reč o **ključnim izazovima i nedostacima**, opštine i dalje u velikoj meri zavise od grantova centralne vlasti, dok nizak nivo naplate sopstvenih prihoda značajno ograničava njihovu stvarnu finansijsku autonomiju. Iako mehanizmi ujednačavanja pomažu manjim opštinama da nastave sa radom, ne bave se problemima socioekonomskih razlika ni nivoa siromaštva, zbog čega ugroženije zajednice ostaju u nepovoljnom položaju.

182. Centralna ministarstva i dalje direktno finansiraju projekte opština, često uz politički pristrasnu raspodelu diskrecionih sredstava.

183. Dodatne strukturne slabosti ograničavaju potpuno ostvarivanje finansijske autonomije, a time i samouprave u celini. Analiza budžetskih rizika je slaba, što ograničava sposobnost opština da

prave planove za fiskalne šokove, izdvajanja za kapitalna ulaganja su prilično nefleksibilna, što ograničava dugoročne razvojne strategije, konsultacije i učešće građana su ograničeni, uz primetnu rodnu neravnotežu i slabo prihvatanja mišljenja građana u konačne budžete, a mogućnost zaduživanja zakonski postoji, ali se ne koristi zbog restriktivnih zakonskih uslova i nedostatka pristupa tržištima kapitala. Nalazi revizija zapravo dosledno ukazuju na loše upravljanje imovinom, neusklađenost i slabe interne kontrole.

184. Ovi izazovi znače da postojeći finansijski mehanizmi nisu u potpunosti usklađeni sa zahtevima navedenim u članu 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojim je propisano da lokalni organi vlasti moraju imati pristup odgovarajućim sopstvenim finansijskim sredstvima kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih nadležnosti.

185. Procena Svetske banke iz 2023.¹⁹ dodatno potvrđuje ovu zabrinutost, ukazujući na to da bez snažnijih fiskalnih kapaciteta opštine ne mogu održivo da pružaju nivo javnih usluga koji se od njih očekuje.

186. Neke mere bi mogle da pomognu u rešavanju ovih pitanja:

- a) **Da bi povećale sopstvene prihode**, opštine treba da se usredsrede na povećanje stope naplate poreza na imovinu i prilagođavanje poreskih stopa u rasponu koji je dozvoljen zakonom. Fiskalnu autonomiju bi ojačalo korišćenje drugih izvora prihoda, kao što su takse, naknade, dobit, kazne i prihodi od prodaje imovine.
- b) **Grant opštinskog učinka**, striktno ograničen na kapitalna ulaganja, mogao bi da bude pretvoren u nenamenske grantove ili da uvede uslovljenu fleksibilnost u zavisnosti od stepena administrativne zrelosti opštine.¹ Svi dodatni prihodi ostvareni putem grantova zasnovanih na učinku morali bi biti nenamenski, čime bi se lokalnim organima vlasti omogućilo da donose diskrecione odluke o njihovom trošenju, u skladu sa Poveljom.
- c) **Mehanizme ujednačavanja treba ojačati** uvođenjem kriterijuma zasnovanih na siromaštvu, kao što su broj korisnika socijalne pomoći, Ginijevi koeficijenti i nivoi prosečnih prihoda, uz očuvanje diskrecionog prava opština u pogledu korišćenja ovih sredstava. Mogao bi se uspostaviti snažan sistem fiskalnog ujednačavanja usklađen sa Poveljom i načelima OECD-a putem ciljanih grantova centralne vlasti (što bi bio najpraktičniji pristup) ili izmenom formule za grantove tako da odražava socioekonomski položaj opština. Druga mogućnost bi opštinama pružila veći stepen samostalnosti.
- d) **Političko diskreciono pravo odlučivanja o finansiranju treba smanjiti** ograničavanjem uloge centralnih ministarstava u finansiranju projekata koji potpadaju u isključive nadležnosti opština. Umesto toga, takva sredstva treba usmeravati direktno kroz transparentne grantove zasnovane na formuli, čime bi se ispoštovali lokalni prioriteti i sprečio uticaj političke pripadnosti na raspodelu sredstava.

¹ Na primer, opštinama koje ostvare visoke rezultate u finansijskom upravljanju i dobiju pozitivno mišljenje Kancelarije za reviziju moglo bi se dati zakonsko ovlašćenje da određeni procenat svog granta koriste kao nenamenska sredstva. Opštine sa slabijim učinkom i dalje bi bile ograničene na kapitalna ulaganja sve dok se njihove unutrašnje kontrole ne unaprede.

- e) Odnos finansiranja **kapitalnih ulaganja** bi trebalo **uravnotežiti** u korist opština. To podrazumeva smanjenje iznosa kapitalnih ulaganja kojima upravljaju centralni organi vlasti za projekte koji su u nadležnosti opština i, umesto toga, uključivanje tih sredstava u grantove za kapitalna ulaganja koji se dodeljuju direktno lokalnim vlastima. Centralna vlast bi trebalo da se usredsredi na upravljanje projektima koji spadaju u njihovu nadležnost, umesto na upravljanje grantovima za opštinske nadležnosti. Time bi se više sredstava moglo izdvojiti u vidu ujednačavanja za opštine sa većim stepenom siromaštva, za mehanizam zasnovan na učinku ili bi se mogao povećati ukupan iznos opšteg granta iznad 10% centralnog budžeta.
- f) Opštinama treba dati **veću autonomiju u donošenju odluka o kadrovima**. Na primer, ako opština zatvori seoske škole i više nema potrebu za određenim nastavnim radnim mestima, trebalo bi joj omogućiti da ta sredstva preusmeri na zapošljavanje vaspitača u predškolskim ustanovama ili troškove prevoza. Ova fleksibilnost bi poboljšala i efikasnost ako bi opštinama bilo omogućeno da zapošljavaju manji broj bolje plaćenih administrativnih radnika, u skladu sa svojim konkretnim potrebama u vezi sa pružanjem usluga.
- g) **Budžetsko planiranje treba unaprediti** institucionalizovanjem analize budžetskih rizika u svim opštinama. Trebalo bi omogućiti fleksibilnost u preusmeravanju sredstava za zaposlene, a formule za finansiranje treba prilagoditi tako da se uzmu u obzir efekti depopulacije, koja trenutno dovodi do smanjenja iznosa grantova, pritom ne smanjujući fiksne troškove infrastrukture.
- h) Moraju se ojačati **mehanizmi konsultacija** između centralnih i lokalnih vlasti. Trebalo bi uspostaviti strukturirani dijalog kako bi se obezbedilo da se predlozi opština suštinski uzimaju u obzir tokom planiranja centralnog budžeta i zakonodavnih procesa, a u skladu sa zahtevima Povelje koji se odnose na odgovarajuće konsultacije.
- i) **Transparentnost i učešće građana trebalo bi unaprediti** proširivanjem učešća u javnim raspravama o budžetu, rešavanjem rodne neravnoteže u učešću, omogućavanjem građanima da na internetu prate svoja pitanja i objavljivanjem odgovora, te obavezivanjem opština da pružaju povratne informacije o odbijenim predlozima građana. To bi doprinelo izgradnji poverenja i obezbedilo da se mišljenja građana zaista uzimaju u obzir u lokalnom odlučivanju.
- j) **Finansijsko upravljanje treba unaprediti** jačanjem nezavisnosti funkcija interne revizije, obezbeđivanjem da se postupa po revizorskim preporukama i sprečavanjem preuzimanja prekomernih obaveza na kapitalnim projektima. Ove mere bi unapredile odgovornost i održivost finansija opština.
- k) Najzad, treba omogućiti **odgovorno zaduživanje** razvijanjem pravnog i finansijskog okvira koji opštinama omogućava pristup tržištima kapitala za dugoročna ulaganja. Time

bi se obezbedio dodatni instrument za finansiranje infrastrukturnih i razvojnih projekata, uz očuvanje fiskalne discipline.

Međupštinska i međunarodna saradnja lokalnih organa vlasti

187. Članom 10. Povelje propisano je da se lokalnim organima vlasti omogući da međusobno sarađuju u cilju postizanja veće efikasnosti (stav 1) i da ih zastupaju pred drugim nivoima vlasti (stav 2), uključujući i u drugim državama (stav 3).

188. Nacionalno **zakonodavstvo** pruža solidnu i fleksibilnu osnovu za međupštinsku i međunarodnu saradnju. Ustavom, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o međupštinskoj saradnji opštine su izričito ovlašćene da sarađuju u pružanju usluga, sprovođenju zajedničkih projekata i osnivanju zajedničkih institucija i preduzeća. Članovima 28. i 29. Zakona o lokalnoj samoupravi opštinama se omogućava da zajednički pružaju usluge od zajedničkog interesa, dok se članom 30. dozvoljava saradnja sa lokalnim organima vlasti drugih država, uz obavezu obaveštavanja MALS-a. Članovima 31. i 32. je zagarantovano pravo na osnivanje udruženja i uređivanje statusa AKO-a. Ovaj okvir, koji delom proizilazi iz Ahtisarijevog paketa, osmišljen je tako da malim i opštinama sa ograničenim resursima, uključujući one u područjima sa manjinskim stanovništvom, omogući da prevaziđu izazove u pružanju usluga i uspostave prekogranična partnerstva. Pravne odredbe Kosova* su široke čak i u poređenju sa evropskim standardima, jer prevazilaze minimalne zahteve Evropske povelje o lokalnoj samoupravi tako što opštinama omogućavaju da primaju podršku stranih vlada.

189. Uprkos snažnoj pravnoj osnovi, **sprovođenje** međupštinske saradnje i dalje je ograničeno.²⁰ Saradnja je često ad hoc, neformalna ili je podstiču donatori, a ograničavaju je slabi administrativni kapaciteti, nedostatak finansijskih podsticaja i birokratske procedure. Proces ratifikacije sporazuma o međupštinskoj saradnji je složen i zahteva, između ostalog, dva čitanja u skupštini svake opštine na koju se sporazum odnosi, dok administrativno uputstvo o načinu sprovođenja postupka ne pruža dovoljno jasne smernice. Shodno tome, opštine retko koriste formalne sporazume, već se radije opredeljuju za neformalne instrumente, kao što su memorandum i pisma o nameri, koji uglavnom nisu dovoljno vidljivi u javnosti.

190. U praksi opštine sarađuju u oblastima kao što su javne nabavke, tehničke inspekcije, čišćenje rečnih korita, interna revizija i zajedničko korišćenje kadrova. Na primer, Kamenica i Ranilug su sarađivali na revizorskim uslugama, Gnjilane ustupa zaposlene Partešu, dok je Klina nastojala da sarađuje sa Istokom na vodosnabdevanju, ali se suočila sa preprekama. Međutim, neformalna saradnja ima i svoje mane, na primer, kada opštine zasebno podnose zahteve za sredstva za projekte zajedničkih inicijativa, a samo jedna od njih dobije sredstva.

191. Prema podacima iz 2022. godine, Kosovo* je prijavilo 10 inicijativa međupštinske saradnje i sedam inicijativa međunarodne saradnje, pri čemu su u svakoj kategoriji potpisana po dva sporazuma. U decembru 2023. je šest opština – Priština, Podujevo, Lipljan, Kosovo Polje, Gračanica i

Obilić – potpisalo okvirni sporazum o međuopštinskoj saradnji,^m koji je odobrio MALS, uz detaljan akcioni plan. Ovi primeri pokazuju napredak, ali i ukazuju na to da saradnja još uvek nije ni blizu sistematična. Određeni vidovi saradnje postoje u oblastima upravljanja otpadom, infrastrukture i obrazovanja, ali većina inicijativa je malog obima i u velikoj meri zavisi od podrške donatora. To važi i za saradnju između različitih zajednica, koja postoji, ali uglavnom se odvija po modelu „odozgo nadole” (odnosno samo kada donatorske organizacije prepoznaju da za to postoji potreba i predlože inicijative).

192. Prekogranična saradnja sa stranim organima vlasti (obično sa opštinama) brojčano je češća, iako je ograničena u pogledu sadržaja i stvarnih koristi, pa se uglavnom svodi na simbolične aktivnosti i „politički turizam”. Osim toga, sporni međunarodni status Kosova* ograničava pristup ključnim mrežama opština, kao što su Savet evropskih opština i regiona (CEMR), Ujedinjeni gradovi i lokalne vlasti (engl. *United Cities and Local Governments* ili UCLG) i Eurocities. Neke opštine posredno učestvuju u programima EU, kao što su IPA program prekogranične saradnje, Interreg, ili kroz bilateralna partnerstva, kao što je partnerstvo između Prizrena i Harisonburga, Virdžinija, SAD.

193. **Asocijacija kosovskih opština**, priznata Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 32), služi kao **glavna platforma na teritoriji celog Kosova za zastupanje interesa i koordinaciju opština***. Iako je registrovana kao NVO, AKO predstavlja glavnu platformu za zastupanje interesa opština, dijalog sa centralnom vladom, koordinaciju politika i razmenu znanja i iskustva. Iako ima važnu ulogu i istaknuti status na osnovu zakona, i dalje nema dovoljno finansijskih sredstava i slabija je od evropskih pandana, a njen uticaj na kreiranje politika na centralnom nivou i dalje je ograničen.

194. AKO je u velikoj meri talac političke polarizacije. Politizacija sukoba između vlade i opština, pri čemu prva centralizuje odluke, nadležnosti i finansiranje, dok su druge pretežno pod kontrolom stranaka koje se protive nacionalnoj vladi, snažno utiče na sposobnost AKO-a da u potpunosti obavlja svoju ulogu spona između lokalne i centralne vlasti. Pored toga, AKO nema sveobuhvatnu zastupljenost, budući da ne učestvuju sve opštine u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi u potpunosti u njegovom radu. Između decembra 2025. i januara 2026. skupštine opština Severna Mitrovica, Zubin Potok, Leposavić i Zvečan zvanično su glasale da istupe iz AKO-a.ⁿ

195. Suočen sa mogućim smanjenjem finansijskih sredstava, Odbor AKO-a je odlučio da poveća članarinu, sa 0,10 evra po stanovniku na 0,15 evra, pa na 0,20 evra, u nadi da će unaprediti kvalitet usluga.

196. Spor oko Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom tek treba da bude rešen u dijalogu sa Beogradom, ali je u zastoju zbog suštinskih neslaganja. Priština je otvorena za osnivanje te Asocijacije/Zajednice, ali samo u vidu udruženja opština sličnog AKO-u, dok Beograd zagovara ideju svojevrsne regionalne teritorijalne autonomije. Briselski sporazum iz 2013. godine i Ohridski sporazum iz 2023. nemaju jasne odredbe u tom pogledu i potreban je dalji dijalog kako bi se to

^m Ovim višefunkcionalnim okvirnim sporazumom o međuopštinskoj saradnji obuhvaćene su oblasti javnog prevoza i urbane mobilnosti, infrastrukture za upravljanje otpadom, upravljanja problemom pasa lutalica i bezbednosti saobraćaja.

ⁿ Lokalno rukovodstvo u četiri najsevernije opštine u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi obrazložile su koordinisano istupanje time da je članstvo u AKO-u bilo politička odluka doneta bez stvarne volje lokalnog stanovništva, uz tvrdnju da ono njihovim građanima nije donosilo praktične koristi. Umesto pristupanja AKO-u, ova četiri organa vlasti nastavljaju da se zalažu za uspostavljanje posebne Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom.

sprovelo u delo. Iako su opštine zakonski ovlašćene da sarađuju sa lokalnim organima vlasti drugih država, opštine u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi nisu koristile formalnu podršku opština u Srbiji, moguće zbog uzdržanosti sa srpske strane.

197. Uočava se nekoliko **izazova**: (a) dugotrajne i birokratske procedure odvrćaju od sklapanja formalnih sporazuma o međuopštinskoj saradnji, (b) nedostatak finansijskih podsticaja i kapaciteta na lokalnom nivou ograničava kontinuiranu saradnju, (c) međunarodna izolovanost Kosova* sprečava učešće u većini evropskih i svetskih mreža opština i (d) AKO se i dalje nedovoljno koristi kao kanal za zajedničko zastupanje interesa opština.

Pravna zaštita lokalne samouprave

198. Članom 11. Povelje utvrđeno je da „lokalni organi vlasti imaju pravo da pribegnu žalbi kod suda kako bi obezbedili slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa lokalne samouprave koji su ugrađeni u ustav ili domaće zakonodavstvo”. U tom kontekstu, pravo na sudski pravni lek iz člana 11. podrazumeva pristup lokalnog organa odgovarajućem sudu ili drugom ekvivalentnom, nezavisnom zakonskom telu koje je ovlašćeno da donosi odluke i daje savetodavna mišljenja o tome da li je određena radnja, propust, odluka ili upravni akt u skladu sa zakonom.

199. Ovi uslovi su ispunjeni na Kosovu*, gde je pravo lokalnih vlasti na sudski pravni lek u slučaju kada centralne vlasti povrede njihove nadležnosti zagarantovano Ustavom i dodatno osnaženo sudskom praksom. Međutim, u praksi opštine ovo pravo ne ostvaruju u potpunosti. Iako je broj pravnih osporavanja u poslednje vreme blago porastao, lokalni organi vlasti i dalje nerado osporavaju postupanje vlade putem sudskih kanala.

200. Ustav izričito obuhvata i štiti načela lokalne samouprave. Član 123. učvršćuje lokalnu samoupravu u ustavnom okviru i nalaže usklađenost sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, dok se članom 113. stav 4. opštine ovlašćuju da neposredno osporavaju ustavnost zakona ili akata vlade kojima se narušavaju njihove nadležnosti ili smanjuju njihovi prihodi, pod uslovom da takvi akti neposredno utiču na njih. Na Kosovu* svi gradonačelnici, pa čak i zamenici gradonačelnika za zajednice imaju pravo da pokrenu postupak pred Ustavnim sudom (gradonačelnici kako bi zaštitili opštine od centralne vlasti u pogledu finansija i nadležnosti, a zamenici gradonačelnika kako bi zaštitili prava manjinskih zajednica od same lokalne opštinske vlasti).

201. Ove odredbe svrstavaju Kosovo* među evropske zemlje koje najdelotvornije garantuju pravo na lokalnu samoupravu. Ono u potpunosti ispunjava formalni zahtev iz člana 11. Povelje, kojim se zahteva pristup nadležnom i nezavisnom sudskom organu ovlašćenom da preispituje upravne radnje. Ovaj ustavni okvir podrazumeva da opštine imaju pravo da se pred sudovima pozovu na odredbe Povelje. Ovo je posebno značajno imajući u vidu da je Povelja integrisana u nacionalno zakonodavstvo kroz član 123. stav 3. Ustava.

202. U praksi opštine mogu da traže pravnu zaštitu pred upravnim odeljenjem osnovnog suda, odnosno pred Ustavnim sudom u slučajevima sporova između različitih nivoa vlasti.

203. Od studije iz 2021. Ustavni sud je rešio nekoliko značajnih predmeta, čime je generalno osnaženo pravo na lokalnu samoupravu. Ovo predstavlja vidno poboljšanje u odnosu na raniju sudsku praksu, kojom su pritužbe opština često odbacivane kao neprihvatljive, neretko zbog procesnih problema, kao što je neupućenost opština po pitanju roka od godinu dana za podnošenje predmeta.

204. U predmetu KO139/18 koji se odnosi na kolektivne ugovore, opštine su osporile finansijsko opterećenje koje su im nametnuli kolektivni ugovori zaključeni bez prethodnih konsultacija. Ustavni sud je proglasio predmet neprihvatljivim, uz obrazloženje da takvi ugovori nisu isključivo akti vlade, već da su u njihovo usvajanje uključene i druge strane, poput sindikata.

205. Međutim, Ustavni sud je nedavno razvio značajnu sudsku praksu u vezi sa načelom supsidijarnosti i ustavnom zaštitom lokalne samouprave. Među najznačajnijim odlukama su odluke u predmetima KO159/21 i KO160/21, u kojima je Ustavni sud utvrdio da su MALS i Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine povredili opštinske nadležnosti suspendovanjem odluka opštine Priština. Te odluke se odnose na razmenu opštinske nepokretne imovine za nepokretnu imovinu u privatnoj svojini radi sprovođenja regulacionog plana „Nova Priština – Istok”. Ustavni sud je utvrdio da postupci ministarstava predstavljaju povredu i ustavnih odredbi i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, potvrdivši pravo opštine da svoje nadležnosti vrši bez neosnovanog nadzora. Ova odluka je imala značaj u potvrđivanju ustavnih garancija lokalne samouprave, značaja blagovremenog sudskog osporavanja i ograničenja nadzora centralne vlasti. Takođe je njome naglašena uloga ustavnih garancija lokalne samouprave, Zakona o lokalnoj samoupravi i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

206. Još jedan značajan predmet je KO164/21, u kojem je opština Priština osporila Administrativno uputstvo br. 151/2020 koje je izdalo Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI), a koje se odnosi na sastav komisija za izbor direktora predškolskih ustanova. Ustavni sud je potvrdio model izbora koji je usvojila opština, priznajući autonomiju opštine u upravljanju lokalnim pitanjima obrazovanja.

207. Slično tome, u predmetu KO173/21 je opština Kamenica osporila administrativno uputstvo o zatvaranju škola i alternativnom obrazovanju. Ustavni sud je zaključio da je MONTI prekoračio svoja ovlašćenja i nezakonito se mešao u isključivu nadležnost opštine u oblasti obrazovanja, čime je dodatno učvršćeno razgraničenje između lokalnih i centralnih nadležnosti.

208. I drugi predmeti su dospeli do Ustavnog suda, uključujući neuspešno osporavanje od strane opštine Prizren Zakona o porezu na nepokretnu imovinu.

209. Pravni lekovi za zaštitu lokalne samouprave ne samo da postoje već su i dobro uspostavljeni na Kosovu*. Novija sudska praksa Ustavnog suda sve češće uvažava zahteve opština, postavljajući važna ograničenja sve širem nadzoru i pokroviteljstvu od strane centralnih organa vlasti.

210. Uprkos ovom napretku, opštine i dalje uglavnom oklevaju da ospore akte vlade pred sudom. Brojne pritužbe iznete tokom konsultacija i sastanaka ne dovode do srazmernog broja sudskih postupaka.

211. Više faktora doprinosi ovom i dalje **ograničenom korišćenju sudskih pravnih lekova**. Kao prvo, sudovi se često doživljavaju kao spori, previše birokratski nastrojeni ili podložni političkom uticaju, što u celini narušava poverenje u sudske pravne lekove. Širi problemi u oblasti vladavine prava, kao što su ograničena nezavisnost pravosuđa i nedostaci u pogledu tekućih reformi, istaknuti su u izveštajima EU o napretku.

212. Drugo, snažna finansijska zavisnost od centralne vlasti i strah od moguće odmazde mogu da odvrate opštine od pokretanja sudskih postupaka. S obzirom na to da centralni organi vlasti obezbeđuju značajan deo finansijskih sredstava, pokretanje sudskog postupka može se smatrati politički rizičnim. Sagovornici su naveli „pragmatične” razloge za izbegavanje sudskih postupaka, uključujući potrebu za bržim rešavanjem problema, visoke troškove angažovanja spoljnih pravnih zastupnika i želju da se održi otvoren dijalog sa centralnim institucijama.

213. Treće, i dalje je sveprisutna kultura dijaloga, vansudskog sporazumnog rešavanja sporova i povinovnja centralnim vlastima (koje se smatraju stručnim), čemu dodatno doprinosi ograničena svest o decentralizaciji i njenom značaju. Lokalna uprava se na univerzitetima retko izučava kao posebna oblast, dok se u okviru programa stručnog usavršavanja za sudije, tužioce i kandidate za pravosudni ispit pitanjima lokalne samouprave posvećuje minimalna pažnja. Ovaj nedostatak znanja utiče i na sposobnost pravnih stručnjaka da vode sudske postupke i na sposobnost sudija da stručno donose odluke u takvim predmetima, čime se podstiče sklonost da se uvažavaju stavovi centralne vlasti.

214. Četvrto, opštinske uprave često nemaju kapacitete za delotvorno korišćenje pravnih lekova. Rokovi se često propuštaju, a mnogi gradonačelnici i opštinski pravnici nisu upoznati sa rokom od godinu dana iz člana 113. stav 3. Ustava za osporavanje akata vlade. Pravna odeljenja u opštinama znatno se razlikuju u pogledu stručnosti i resursa. Dok su veće opštine poput Prištine angažovale privatne advokatske kancelarije, manje opštine se oslanjaju na pravnike koji su državni službenici, čiji su kapaciteti ograničeni. Zarade u javnom sektoru uglavnom nisu konkurentne, što kvalifikovane pravnike odvraća od zapošljavanja u opštinskoj upravi.

215. Kosovo* pruža snažnu formalnu zaštitu lokalne samouprave, uključujući usklađenost Ustava sa Poveljom i jasno definisane mehanizme sudske zaštite, što je potvrđeno mnogim povoljnim sudskim odlukama. Veća svest opština o pravima koja imaju i dostupnim pravnim lekovima, zajedno sa delotvornijim sudskim postupcima, mogla bi doprineti doslednijem ostvarivanju prava na lokalnu samoupravu i sveobuhvatnijoj usklađenosti sa članom 11. Povelje. Novija sudska praksa Ustavnog suda pokazuje da su uspostavljeni delotvorni mehanizmi sudske zaštite. Kada opštine imaju odgovarajuće zastupanje, uspešno ostvaruju i štite svoje nadležnosti. Ohrabruje činjenica da opštine pokreću sve veći broj sudskih postupaka.

216. Međutim, ostvarivanje ovih prava u svakodnevnom upravljanju i dalje je neujednačeno. Kako bi postiglo potpunu usklađenost sa Poveljom, Kosovo* mora da se pozabavi sa nekoliko **konstantnih izazova**, uključujući ograničene kapacitete i resurse u okviru opštinskih uprava, ukorenjenu inertnost, sklonost da se uvažavaju stavovi centralne vlasti i sistemsku neefikasnost, uključujući ograničeno poverenje u delotvornost pravosuđa. Prevazilaženje ovih prepreka je od ključnog značaja kako bi se formalne garancije lokalne samouprave pretvorile u stvarnu i doslednu

praksu. Kosovo* treba da podstiče kulturu proaktivnog korišćenja pravnih mehanizama, ohrabrujući opštine da koriste pravne lekove kada su im prava povređena. To zahteva ne samo zastupanje interesa i podizanje svesti već i kolegijalno učenje i razmenu iskustava iz uspešnih sudskih postupaka kako bi se podstakla promena prakse ka odlučnijoj pravnoj zaštiti lokalne autonomije. Kako bi se premostio jaz između ustavnih garancija i sprovođenja lokalne samouprave u praksi, moglo bi se razmotriti sledeće:

- a) Ojačati kapacitete opština za vođenje sudskih postupaka, po mogućstvu uspostavljanjem centralizovanog mehanizma pravne podrške (kao što je fond za pravnu pomoć) u cilju pružanja pomoći opštinama u korišćenju pravnih lekova. AKO bi mogla da ima izraženiju stratešku ulogu tako što bi sistematski sarađivala sa pravnim odeljenjima opština i pružala podršku u vođenju postupaka pred sudovima redovne nadležnosti, upravnim sudovima i Ustavnim sudom, uključujući kolektivne tužbe u ime svih opština.
- b) Unaprediti pravno obrazovanje i obuku, podstičući dublje razumevanje opštinskog prava kroz ciljane programe obuke za pravne stručnjake. Ovi programi treba da budu uključeni u univerzitetske nastavne programe, programe stručnog usavršavanja na Kosovskom institutu za javnu upravu (KIJU) i inicijative koje predvodi AKO.
- c) Ublažiti procesna opterećenja, uključujući razmatranje produženja zakonskih rokova i pojednostavljivanje postupaka za podnošenje ustavnih žalbi kako bi se smanjio pritisak koji se stavlja na opštinske uprave i poboljšao pristup sudskom preispitivanju.

V. Ostala pitanja u vezi sa funkcionisanjem lokalne samouprave

Učešće javnosti i Dodatni protokol

217. Kosovo* je uspostavilo pravni osnov za učešće građana u lokalnom javnom životu, prvenstveno kroz Zakon o lokalnoj samoupravi i podzakonske akte kojima se propisuju javne rasprave, konsultacije o budžetu i mehanizmi za uzimanje u obzir stavova građana. Kao inovativan pristup učešću građana u odlučivanju na lokalnom nivou zagovara se participativna demokratija, koja dopunjuje predstavničku demokratiju. MALS navodi da uključuje civilno društvo u izradu nacрта politika i propisa u oblasti lokalne samouprave, između ostalog, tako što je održao pet sastanaka sa Konsultativnim forumom za lokalnu samoupravu i uključuje civilno društvo u radne grupe.

218. Uspostavljeni su podopštinske jedinice i seoski saveti u cilju jačanja zastupljenosti građana na lokalnom nivou, naročito u ruralnim područjima, i obično se organizuju na teritoriji nekadašnjih mesnih zajednica (poznatih i kao *bashkësia locale*). Neke opštine, poput Prištine, eksperimentisale su sa daljom decentralizacijom tako što su budžetska ovlašćenja poverile školama, kulturnim centrima i lokalnim savetima. Međutim, ovi aranžmani nisu ujednačeni i u mnogim slučajevima nemaju jasno definisan status niti održivo finansiranje. Pokušaji da se predsednicima seoskih saveta isplaćuje naknada kako bi se ojačala komunikacija sa opštinom su centralni organi vlasti blokirali kao nezakonite, što je dovelo do smanjenja njihove motivacije i angažovanja. Uključivanje podopštinskih jedinica i seoskih saveta i dalje je slabo i nedovoljno jasno definisano. Opštine treba da koriste svoje diskreciono pravo da, na dobrovoljnoj bazi i uz naknadu, uključuju podopštinske jedinice kako bi podstakle inkluzivnije i delotvornije upravljanje.

219. Učešće građana i dalje je ograničeno i nedosledno. Javne rasprave se redovno organizuju i obavezne su u skladu sa zakonom, ali je odziv građana uglavnom slab i najčešće im prisustvuju pristalice političkih stranaka i opozicija. Gradonačelnici smatraju da građani često iznose zahteve koji premašuju opštinske budžete, čime se narušava poverenje kada ta očekivanja ne mogu da se ispune. Iako opštine poput Orahovca navode da nastoje da uključe različite grupe zainteresovanih strana (poljoprivrednike, žene, mlade, privrednike i nevladine organizacije), učešće je i dalje nezadovoljavajuće. Opštinama često nedostaju reprezentativne NVO koje bi delovale kao spona i objedinjavale stavove različitih grupa (ljubitelja sporta, pčelara, poljoprivrednika itd.).

220. Građani uglavnom učestvuju samo kada dato pitanje na njih neposredno utiče ili kada ih na to podstaknu projekti koje finansiraju donatori, kao što su USAID, OEBS i DEMOS. Tradicionalne javne rasprave često privlače vrlo mali broj učesnika. Neki gradonačelnici iskreno nastoje da povećaju učešće javnosti, ali često nemaju kapacitete i resurse za delotvorno angažovanje građana. Na primer, imaju poteškoća da predložene budžete pojednostave kako bi bili razumljiviji široj javnosti ili da dopru do običnih građana na način koji omogućava smislene konsultacije. Čak i kada građani učestvuju u javnim raspravama o budžetu ili konsultacijama, njihovi predlozi se često ne sprovedu, što narušava poverenje u ovaj postupak. Nejasne nadležnosti i nedovoljni mehanizmi nadzora ograničavaju mogućnost građana da delotvorno preispituju odluke opština. Društvene revizije i grupe za građanski nadzor pokazuju potencijal, ali nemaju dovoljnu sistemsku podršku.

221. Participativno budžetiranje je kao pilot-projekat uvedeno u nekoliko opština, i to sa obećavajućim rezultatima. U Prizrenu je 500.000 evra raspodeljeno na pet naselja kroz program participativnog budžetiranja, što je pomoglo da se građani bolje upoznaju sa opštinskim finansijama i ojačalo poverenje između lokalne vlasti i stanovništva. Kada je reč o donošenju stvarnih odluka i raspodeli sredstava, građani i civilno društvo odazivaju se u velikom broju i aktivno učestvuju. Održivost ovog postupka je i dalje krhka: u Orahovcu je sredstva koja su građani opredelili kroz participativno budžetiranje Trezor kasnije oduzeo kako bi pokrio obaveze proistekle iz kolektivnih ugovora, čime su narušeni i sam postupak i poverenje građana. Takvo oduzimanje opštinskih sredstava radi izmirenja obaveza na centralnom nivou (npr. po kolektivnim ugovorima u sektorima obrazovanja i zdravstva) direktno dovodi u pitanje odluke donete kroz participativno budžetiranje.

222. Kosovo* formalno ispunjava zahteve **Dodatnog protokola** uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalne vlasti (CETS br. 207), jer je uspostavilo pravne odredbe kojima se uređuju učešće građana, javne rasprave o budžetu i zastupljenost na nivou podopštinskih jedinica. Međutim, u praksi je učešće i dalje sporadično i prekomerno zavisi od inicijativa donatora. Iako su pilot-projekti participativnog budžetiranja pokazali potencijal, njihov uticaj je često ograničen fiskalnom nestabilnošću i izostankom daljih aktivnosti. Seoski saveti i podopštinske jedinice postoje i u nekim opštinama su se pokazali delotvornim, ali njihov značaj generalno može da opadne kada nema finansijske naknade ili jasnih ovlašćenja. Građani imaju pravo i pravna sredstva da učestvuju, ali delotvorno, inkluzivno i smisleno učešće u praksi još nije zagarantovano.

223. Kako bi postiglo potpunu usklađenost, Kosovo* treba da razmotri (a) institucionalizaciju participativnog budžetiranja pomoću mera pravne zaštite kojima bi se sprečilo poništavanje odluka građana usled intervencija centralne vlasti, (b) razvoj doslednih mehanizama za društvene revizije i građanski nadzor opštinskih projekata, (c) povećanje napora da se dopre do nedovoljno zastupljenih grupa (žena, mladih, manjina i stanovnika ruralnih područja) kroz ciljane aktivnosti, (d) uspostavljanje jasnih mehanizama odgovornosti i sistema pružanja povratnih informacija kako bi se doprinos građana u javnim raspravama i konsultacijama vidljivo odražavao u odlukama opština i (e) opštine bi trebalo dodatno da decentralizuju donošenje odluka i prenesu upravljanje manjim rashodima na škole, seoske savete i udruženja građana kako bi se obezbedilo smisleno učešće građana na lokalnom nivou.

Severne opštine u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi

224. Situaciju u četiri severne opštine treba sagledati u kontekstu izuzetne političke i institucionalne tranzicije u periodu od novembra 2022. do decembra 2025. Nakon kolektivnog povlačenja predstavnika kosovskih Srba i zaposlenih u javnom sektoru usledili su vanredni izbori koje je bojkotovalo lokalno većinsko srpsko stanovništvo, što je dovelo do izbora albanskih gradonačelnika uz veoma nizak odziv birača (ukupno 3,47%) i značajnih tenzija. Izbori u oktobru 2025. i povratak gradonačelnika i skupštinske većine iz redova kosovskih Srba u velikoj meri su otklonili ovaj demokratski deficit.

225. Debata o lokalnoj autonomiji na severu izrazito je politizovana jer se odvija uporedo sa širim sporom u vezi sa priznavanjem, suverenitetom i teritorijalnom kontrolom. Sagovornici iz redova kosovskih Srba tvrde da se integracija sve više oslanja na administrativne, policijske i regulatorne mere koje su usvojene bez odgovarajućih konsultacija. Nasuprot tome, organi javne vlasti ove mere predstavljaju kao proširenje ustavnog i pravnog poretka na područje na kojem su paralelne strukture kojima upravlja Beograd, neformalni aranžmani i kriminalne aktivnosti ranije ograničavali vršenje javne vlasti. Lokalna samouprava ne podrazumeva izuzeće od zakona koji se primenjuju na celom Kosovu* niti pravo opštine da stavi veto na policijsko delovanje, stratešku infrastrukturu i centralnu javnu imovinu.

226. Povelja ima neuobičajeno snažan položaj u ustavnom sistemu. Ustavom se nalaže njeno poštovanje i sprovođenje, garantuje visok stepen lokalne samouprave i ograničava preispitivanje akata opština u oblastima izvornih nadležnosti na ispitivanje njihove usklađenosti sa Ustavom i zakonom. U politički napetom okruženju na severu, sporovi u vezi sa lokalnom samoupravom stoga dobijaju pojačan pravni, politički i međuetnički značaj.

227. Ponovo je uspostavljeno reprezentativno opštinsko rukovodstvo, ali ono još nije dovelo do potpuno funkcionalne lokalne samouprave. Nove uprave navode da su nasledile nepotpune evidencije, osporavane odluke, nerešena imovinska pitanja, neizmirene finansijske obaveze i kadrovske strukture uspostavljene tokom vanrednog perioda 2023–2025. Ograničena zastupljenost i dvojezični kapaciteti, uz nedostatak sertifikovanog osoblja u oblastima javnih nabavki, finansija i prava, ograničavaju sposobnost pojedinih opština da realizuju budžete i pružaju usluge.

228. Sporovi u vezi sa građevinskom kontrolom, rušenjem objekata, nazivima ulica, muralima, javnim prostorima, opštinskom imovinom i lokalnim razvojem ukazuju na stalnu neizvesnost u pogledu granice između opštinskih i centralnih nadležnosti. Ne odnose se svi predmeti na isključivu nadležnost opštine, a pitanja poput strateške infrastrukture, javnih preduzeća pod centralnom kontrolom, policije i spornih imovinskopravnih odnosa mogu obuhvatati legitimne interese centralnih vlasti i preklapanje nadležnosti. Veći razlozi za zabrinutost se javljaju u slučajevima gde zakon jasno dodeljuje određeno pitanje opštini, uključujući lokalno planiranje, kontrolu gradnje, davanje naziva ulicama i upravljanje lokalnim javnim prostorima.

229. Neki sagovornici smatraju da bi odluke donete u periodu od 2023. do 2025. bilo teško promeniti i da se na trenutne akte opštine primenjuje dodatni stepen odobravanja od strane centralnih organa vlasti. Pojedinačne intervencije mogu imati pravno obrazloženje, ali njihov kumulativni efekat može da poljulja poverenje u političku i vremensku neutralnost preispitivanja zakonitosti.

230. Sagovornici su konsultacije između centralnih i lokalnih organa vlasti opisali kao reaktivne i nedovoljno podržavajuće. Izveštaj Kosovskog centra za bezbednosne studije²¹ beleži značajna poboljšanja na celom Kosovu* u pogledu zakonitosti i transparentnosti odlučivanja na opštinskom nivou, Granta opštinskog učinka i profesionalizacije pravnih službi. Ovi pomaci postoje uporedo sa trajnim slabostima u koordinaciji, nejasnim i nadležnostima koje se preklapaju, nedoslednim sektorskim zakonodavstvom, kašnjenjima u preispitivanju zakonitosti i nejednakim kapacitetima opština.

231. Sve veća spremnost predstavnika opština i stanovnika iz redova kosovskih Srba da se pozivaju na zakonodavstvo Kosova*, instituciju ombudsmana i sudove predstavlja značajan pomak u smislu člana 11. Povelje. Predmet KO84/25 Ustavnog suda (Gračanica protiv Vlade) potvrđuje pristup kontroli ustavnosti i istovremeno pokazuje da centralna mera može biti suštinski zakonita, a da ipak otvara pitanja u pogledu blagovremenosti konsultacija. Ograničeno poverenje u sudske postupke, kašnjenja i nedovoljni pravni kapaciteti opština i dalje ograničavaju praktičnu delotvornost pravnih lekova.

232. Opštine treba da vrše svoje izvorne nadležnosti bez neosnovanog mešanja, pri čemu treba imati u vidu da ne mogu da stave veto na mere koje spadaju u nadležnosti centralnih organa vlasti. Istovremeno, centralni organi vlasti treba da se oslanjaju na postojeće upravne, sudske i postupke preispitivanja zakonitosti, uz konsultacije, pisana obrazloženja i transparentno sprovođenje. Jednostrane i prinudne mere mogu se razmatrati samo u slučaju neposrednog rizika po javnu bezbednost. Merama koje značajno utiču na nadležnosti opština i pružanje lokalnih usluga treba da prethode redovne strukturirane konsultacije između opština, MALS-a i relevantnih centralnih institucija.

233. Posebnu pažnju treba posvetiti ponovnoj izgradnji stručnih, dvojezičnih i autonomnih opštinskih uprava. Kadrovske odluke donete nakon uprava u periodu 2023–2025. ne bi trebalo ni automatski poništavati ni administrativno zamrzavati. Zapošljavanje i reorganizacija bi trebalo da se sprovode u skladu sa propisima o državnoj službi, načelom zasluga i transparentnim procedurama, uz srazmernu zastupljenost zajednica. Obuke, ispiti i opštinske usluge treba da budu stvarno dostupne na oba službena jezika, a međuopštinska saradnja bi trebalo da se koristi za obezbeđivanje specijalizovanih funkcija kada pojedine opštine nemaju dovoljne kapacitete. Sporove u vezi sa nazivima ulica, simbolima, javnim prostorima i drugim pitanjima osetljivim sa stanovišta identiteta takođe treba rešavati kroz zakonite postupke, smislene javne konsultacije i, po potrebi, sudske preispitivanje. Treba zaštititi i finansijsku i imovinsku autonomiju opština, npr. omogućavanjem učešća opština u zaključivanju kolektivnih ugovora ili drugim merama kojima se nameću finansijske obaveze.

234. Šire gledano, institucionalna integracija treba da bude usmerena na usluge, uz jasne informacije na srpskom jeziku, mapiranje usluga, ciljano informisanje i praktičnu pomoć stanovnicima. Opštinama treba obezbediti delotvoran pristup pravnim lekovima i podsticati dobrovoljno udruživanje i sisteme za zajedničko pružanje usluga, a sporne postupke sistematski dokumentovati od slučaja do slučaja. Takav pristup bi pomogao da se razlikuju stvarne povrede lokalne autonomije od zakonitog postupanja centralnih organa vlasti, smanji politizacija upravnih sporova i ojača poverenje u lokalne i centralne institucije (videti Prilog 1).

Zajednice i nedovoljno zastupljene grupe

235. Ustav, niz zakona kojima se uređuju prava zajednica i Zakon o lokalnoj samoupravi pružaju snažne garancije za prava zajednica i nedovoljno zastupljenih grupa. Kao deo procesa decentralizacije osnovano je nekoliko novih opština, čime su osnažene zajednice koje su time postale novoformirane većine. Pored albanskog, srpski je na Kosovu* priznat kao službeni jezik.

Opštinama u kojima većinu stanovništva čine kosovski Srbi dodeljene su proširene nadležnosti u oblastima srednjeg obrazovanja, zdravstvene zaštite i kulture. Skupštine opština obuhvataju pripadnike više zajednica koji se biraju po proporcionalnom sistemu. Dvokružni sistem izbora gradonačelnika daje biračima iz manjinskih zajednica značajan uticaj u drugom krugu, što često podstiče umerenost u lokalnoj politici. U načelu, ove odredbe su u skladu sa zahtevima Povelje u pogledu zaštite zajednica i obezbeđivanja njihovog delotvornog učešća u lokalnom javnom životu.

236. U praksi, učešće nevećinskih zajednica u lokalnoj upravi razlikuje se od opštine do opštine. U opštinama poput Štrpca, zastupljenost i kosovskih Srba i kosovskih Albanaca u lokalnoj upravi relativno je uravnotežena, a dvojezičnost je široko zastupljena. Međutim, podela vlasti se odlikuje nižim nivoom saradnje u poređenju sa ranijim periodom. U Peći je zajednica kosovskih Srba u Goraždevcu odigrala odlučujuću ulogu u izboru gradonačelnika u prvom krugu i od tada ima koristi od bliske saradnje sa opštinom.

237. Odnosi između Prištine i Beograda su se pogoršali, što je negativno uticalo na međuetničke odnose. Priština je intenzivirala napore na konsolidaciji prisustva svojih institucija u severnim opštinama, dok je Beograd podsticao otpor i odvrćao kosovske Srbe od uključivanja u institucije Kosova*. U severnim opštinama u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi, većina funkcionera iz redova kosovskih Srba se povukla iz pravosuđa, policije i lokalne uprave u novembru 2022. Kandidati iz redova kosovskih Srba nisu učestvovali na kasnijim vanrednim lokalnim izborima u aprilu 2023, a nizak odziv je doveo do izbora gradonačelnika iz redova kosovskih Albanaca. Ova situacija se preokrenula nakon lokalnih izbora u jesen 2025. na kojima su pobedili kandidati i stranke iz redova kosovskih Srba. Beograd i dalje vrši značajan uticaj u severnim opštinama, između ostalog preko lokalnih grupa i nacionalističkog diskursa, čime odvrća kosovske Srbe od integracije u institucije Kosova*.

238. Nepostojanje formalizovanih mehanizama konsultacija i politizovano upravljanje lokalnom samoupravom u područjima sa manjinskim stanovništvom ukazuju na značajne praktične slabosti. Jačanje procesa konsultacija koji uključuju više zainteresovanih strana i obezbeđivanje dosledne primene zaštite granica od suštinskog su značaja za potpuno ispunjavanje zahteva navedenih u Povelji.

239. Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika pruža detaljan okvir, koji aktivnije koriste zajednice koje nisu zajednice kosovskih Srba. U okviru napora za decentralizaciju, pored osnivanja pet novih opština u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi, osnovana je i opština u kojoj većinu čine kosovski Turci: Mamuša. U praksi ovo koristi kosovskim Bošnjacima (npr. u Prizrenu), kosovskim Turcima (u Prizrenu i Mamuši), kosovskim Gorancima (u Dragašu) i zajednicama kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana u pojedinim opštinama. Od skupština opština se zahteva i da izaberu **zamenike predsednika skupštine opštine za zajednice** kako bi se obezbedila njihova zastupljenost u rukovodstvu.

240. Opštine moraju da **odražavaju raznolikost zajednica** prilikom zapošljavanja u oblastima uprave, obrazovanja (nastavnici u školama na maternjem jeziku) i zdravstvene zaštite (dvojezično osoblje). Ove prakse moraju da budu u skladu sa kvotama za civilnu službu kojima se propisuje srazmerna zastupljenost zajednica u opštinskim institucijama.

241. U opštinama u kojima neka zajednica čini najmanje 5% stanovništva, **jezik** te zajednice postaje **službeni**, sa ravnopravnim statusom kao albanski i srpski u lokalnoj upravi. Na primer, turski je službeni jezik u Prizrenu i Mamuši, dok se bosanski široko koristi u Dragašu i Prizrenu. Zajednice imaju pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, pa tako, na primer, postoje škole na bosanskom i škole na turskom jeziku. Opštine su dužne i da finansiraju kulturne aktivnosti manjinskih grupa.

242. Ako je broj pripadnika određene zajednice nešto manji, odnosno ako čine više od 3% ukupnog stanovništva opštine ili ako se jezik te zajednice „tradicionalno govori“ u opštini, Zakonom br. 02/L-37 o upotrebi jezika utvrđeno je da taj jezik dobija status „**jezika u službenoj upotrebi**“. Delokrug primene ovog statusa je uži nego kod punog statusa službenog jezika i umesto automatskog, sveobuhvatnog prevođenja svih javnih natpisa i zakona, njime se uspostavlja pravo koje se ostvaruje na zahtev. Na primer, romski je jezik u službenoj upotrebi u opštinama Prizren i Gračanica.

243. Skupštine opština moraju da osnuju **odbore za zajednice** kako bi preispitivale nacрте propisa i osigurale da stavovi manjina budu uzeti u obzir. Zajednice mogu da predlažu pitanja za razmatranje na sednicama skupštine opštine, dok je za određene opštinske odluke u vezi sa upotrebom jezika, obrazovanjem i simbolima potrebno odobrenje dvostruke većine, kako bi predstavnici manjinskih zajednica bili obavezno uključeni u donošenje odluka.

244. Zakonodavni okvir je napredan, ali je njegova primena neujednačena: zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana često se suočavaju sa preprekama u zapošljavanju, stanovanju i pristupu uslugama uprkos kvotama. Kosovski Bošnjaci i Goranci žale se na nedovoljno finansiranje obrazovanja na maternjem jeziku. Turski je u upotrebi u nekoliko opština, ali se zajednica kosovskih Turaka suočava sa izazovima u doslednoj primeni kao službenog jezika u upravi. Manje zajednice, poput kosovskih Hrvata i kosovskih Crnogoraca, retko ostvaruju svoja prava zbog veoma malog broja pripadnika.

245. Ukratko, na opštinskom nivou Kosovo* nevećinskim zajednicama koje nisu zajednice kosovskih Srba garantuje političku zastupljenost, srazmerno zapošljavanje, jezička prava, podršku kulturi i institucionalne zaštitne mehanizme, kao što su posebni odbori i odlučivanje dvostrukom većinom. Međutim, **izazovi u primeni i dalje postoje**, naročito u pogledu administrativnih kapaciteta, raspodele resursa i ukorenjenih socioekonomskih nejednakosti. Ovi nedostaci nesrazmerno utiču na manje i socioekonomski marginalizovane grupe.

246. Na opštinskom nivou se **jezička prava** uglavnom poštuju: službena dokumenta se izrađuju na albanskom i srpskom jeziku, a za svakodnevnu komunikaciju u dvojezičnim opštinama obično se ne navodi da je problematična. U Štrpcu kosovski Srbi bez poteškoća koriste zdravstvene ustanove, pošto većina zdravstvenih radnika govori srpski. Kosovski Srbi iz sela u blizini Gnjilana takođe koriste zdravstvene ustanove u hitnim slučajevima, dok u slučajevima koji nisu hitni odlaze u Gračanicu, gde većinu stanovništva čine kosovski Srbi. Sveukupno posmatrano, jezičke prepreke su manje izražene na lokalnom nego na centralnom nivou. Generalno se Zakon o upotrebi jezika nedovoljno primenjuje. Kao što je navedeno u Petom mišljenju o Kosovu* Savetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope,²² usvojenom 2023. godine, potrebno je

unaprediti zapošljavanje i obuku dvojezičnog i višejezičnog osoblja, kao i izdvajanje sredstava za opštine kako bi poboljšale učinak u ovoj oblasti.

247. Nekim ministarstvima, kao što su MFRT i Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspora, nedostaju službenici koji govore srpski, dok su oni uglavnom zaposleni u Ministarstvu za zajednice i povratak. Ovakva situacija podstiče separaciju pre nego integraciju, te treba preduzeti korektivne mere.

248. Paralelne strukture u sektorima zdravstvene zaštite i obrazovanja i dalje postoje u mnogim područjima u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi. Škole koje podržava Beograd nastavljaju da rade prema nastavnom planu i programu Republike Srbije, a zdravstvene ustanove i dalje funkcionišu u okviru sistema Republike Srbije. Ova dvojnost omogućava pružanje osnovnih usluga zajednicama, ali fragmentiše upravljanje i otežava integraciju institucija. Od 2024. su kosovski organi vlasti zatvorili ili preduzeli druge mere protiv nekoliko institucija povezanih sa Srbijom, naročito na severu, što je izazvalo zabrinutost u pogledu pristupa uslugama i dodatno oslabilo poverenje kosovskih Srba. U martu 2026. je aranžman postignut uz posredovanje EU sprečio neposredni prekid zdravstvenih i obrazovnih usluga koje podržava Beograd, do kojeg bi došlo usled primene Zakona br. 04/L-219 o strancima, dok je dugoročno pitanje njihove integracije u institucionalni okvir Kosova* ostalo nerešeno.²³ Nerešen status ovih struktura, ograničen napredak u dijalogu Beograda i Prištine i suprotstavljeni politički narativi nastavljaju da učvršćuju stav mnogih kosovskih Srba da su politike centralne vlasti usmerene protiv njihove zajednice i da veća centralizacija podriva mehanizme decentralizacije uspostavljene nakon 2008.

249. Kao što je istaknuto u gore navedenom Petom mišljenju o Kosovu*, „praktično sve inicijative kojima se podstiču međukulturalni kontakti između kosovskih Albanaca i kosovskih Srba u obrazovanju, na primer, pokreću i finansiraju međunarodni donatori i drugi sektori zaštite prava manjina, i takođe se znatno oslanjaju na spoljnu podršku”. Napori centralnih organa vlasti da ispune zahteve multietničkog društva i same obaveze propisane Ustavom i zakonima i dalje su nedovoljni. Napore bi trebalo pojačati i na lokalnom nivou: pre lokalnih izbora 2025. samo 21 od 38 opština je obrazovala odbor za zajednice propisan Zakonom o lokalnoj samoupravi, a samo nekolicina njih je izradila strategiju za zajednice kosovskih Roma i Aškalija.

250. Situacija u **severnim opštinama** se poboljšala u pogledu vladavine prava i javnog reda, pri čemu kriminalne grupe više ne predstavljaju značajnu pretnju. Međutim, međuetnički odnosi su i dalje napeti. Većinsko srpsko stanovništvo ponovo je preuzelo kontrolu nad lokalnom upravom nakon lokalnih izbora 2025, a gradonačelnici iz stranke Srpska lista svoju pobedu smatrali su institucionalnim resetovanjem, što je dovelo do novih tenzija sa centralnim vlastima, naročito u pogledu upotrebe nacionalnih simbola i korišćenja zemljišta od strane nacionalnih institucija.^o Takođe, sve nestabilnija politička situacija u Beogradu mogla bi da utiče na njegov budući stav prema Kosovu*.

^o Pored glasanja za istupanje iz AKO-a, skupštine četiri severne opštine kosovskih Srba odmah su pokušale da vrate zastave i nacionalne simbole srpske zajednice u opštinske zgrade i javne prostore, što je Priština u velikoj meri ograničavala. Kancelarija EU na Kosovu, EULEX i zemlje Kvinte su 17. juna 2026. uputile zajedničko pismo MALS-u i Ministarstvu unutrašnjih poslova, pozivajući vlasti da ne ometaju upotrebu nacionalnih simbola i zastava zajednica jer je to ustavno pravo, te da usvoje neophodne podzakonske akte predviđene Zakonom br. 03/L-038 o upotrebi državnih simbola kako bi se obezbedila pravna jasnoća.

251. **Mehanizmi za učešće zajednica** na opštinskom nivou suočavaju se sa izazovima. U nekim opštinama su promene zakona o zaradama dovele do toga da članovima odbora za zajednice ne budu isplaćivane naknade, čime je smanjena funkcionalnost ovih mehanizama. Sagovornici navode da se rad ovih tela ocenjuje kao nedelotvoran.

252. Širom Kosova* postoje opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP), ali njihova vidljivost i delotvornost nisu ujednačene. U praksi, centralna ministarstva ponekad stavljaju OKZP u drugi plan i direktno upravljaju programima povratka i reintegracije bez konsultovanja sa opštinama. Predloženo spajanje OKZP-a sa kancelarijama za ljudska prava i rodnu ravnopravnost moglo bi dodatno da umanja njihov institucionalni značaj. Od ključne je važnosti da službenici nadležni za ljudska prava i prava zajednica budu u potpunosti upoznati sa ustavnim i međunarodnim obavezama Kosova* u ovoj oblasti i da imaju ovlašćenja da suštinski utiču na razvoj relevantnih opštinskih politika.

253. Postoje **nedostaci u primeni** i u ostvarivanju socijalnih prava. Na primer, prilikom provere korisnika dečjeg dodatka, mnogi kosovski Srbi su isključeni jer se dokumenta koja su izdali organi Srbije nisu priznavala. Alternativni zahtevi (npr. računi za komunalne usluge i dokazi koje izdaju kosovske institucije) nisu bili dostupni svima, što je izazvalo zabrinutost zbog posredne diskriminacije, na šta je ukazao i ombudsman. Slični izazovi postoje u ostvarivanju imovinskih prava, pribavljanju dokumenata o državljanstvu i priznavanju diploma, uz nesrazmerno negativne posledice po nevećinske zajednice.

254. Najosetljivije političko pitanje i dalje je **Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom**. Iako je predviđena Briselskim sporazumom iz 2013. i pratećim sporazumom iz 2015, Ustavni sud je utvrdio da pojedini elementi nisu u skladu sa Ustavom. EU i SAD su 2023. predložile mogući statut Asocijacije/Zajednice. Priština je izrazila spremnost da razmotri statut, ali samo pod uslovom da Beograd potpiše sporazum. Beograd insistira na tome da neće poštovati osam od 11 obaveza navedenih u sporazumu. Kosovski organi vlasti se protive uspostavljanju strukture vlasti trećeg nivoa, ali su otvoreni za uobičajenu asocijaciju opština koja bi koordinirala politike u okviru izvornih nadležnosti opština sa većinskim srpskim stanovništvom.

255. Sve u svemu, Kosovo* je formalno usklađeno sa Poveljom i njenim Dodatnim protokolom, jer garantuje široka prava etničkih zajednica, ali **suštinska usklađenost je još uvek nepotpuna** i zavisi od sveukupnih odnosa sa Beogradom. Iako mnoge opštine imaju dvojezičnu upravu i inkluzivne skupštine, delotvorno ostvarivanje tih prava otežavaju sistemske prepreke, političke tenzije i problemi u koordinaciji između centralnih i lokalnih vlasti. Problemi nastaju i usled pogoršanja odnosa između Prištine i Beograda, što utiče na sposobnost zajednice kosovskih Srba da koristi postojeće mehanizme ili da se zalaže za njihovo unapređenje. Ključni problemi uključuju (a) smanjenje broja stanovnika, koje pogađa i zajednicu kosovskih Srba, (b) fragmentaciju usluga kroz paralelne strukture u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja, koju dodatno otežavaju jednostrana zatvaranja institucija kojima upravlja Beograd, (c) slabu funkcionalnost mehanizama za učešće zajednica, kao što su odbori za zajednice i OKZP, zbog slabe vidljivosti, nedovoljnog finansiranja ili političke marginalizacije, (d) stalne izazove, naročito u pogledu pristupa socijalnim davanjima, imovinskih prava i dokumentacije i (e) odugovlačenje u rešavanju pitanja Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom, što i dalje narušava poverenje i jasnoću u pogledu nadležnosti.

VI. Zaključci

256. Nacionalni zakonodavni okvir za lokalnu samoupravu generalno se smatra sveobuhvatnim i usklađenim sa evropskim standardima, a naročito načelima utvrđenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Međutim, sagovornici dosledno ističu jaz između kvaliteta zakonodavstva i njegove praktične primene. Mnogi procesi i sistemi i dalje zavise od pojedinih funkcionera, umesto da budu institucionalizovani, što dovodi do nedoslednosti prilikom promene rukovodstva. Prioritete i dalje predstavljaju jačanje institucionalnih kapaciteta opština i integrisanje procedura u zakone i praksu.

257. Uprkos postojećim pravnim osnovama, reformu lokalne samouprave odavno je trebalo sprovesti. Sistem lokalne samouprave na Kosovu* nalazi se na prekretnici: potreba za reformom je jasna, ali napredak ograničavaju politički i institucionalni izazovi. Povelja pruža smernice za napredak, ali stvarni pomak zavisi od prevazilaženja blokada u zakonodavnom procesu i političke inertnosti.

258. Osim toga, fiskalna struktura lokalne samouprave i dalje predstavlja ključnu slabost koja neposredno otežava ostvarivanje stvarne samouprave. Konstantna prekomerna zavisnost od transfera centralne vlasti, u kombinaciji sa veoma ograničenim sopstvenim prihodima, dovodi do toga da opštine budu strukturno zavisne i izložene promenama politika na centralnom nivou. Ova neravnoteža je najizraženija u slučaju nametnutih obaveza za koje nisu obezbeđena sredstva, naročito zbog velikog finansijskog opterećenja koje proizilazi iz kolektivnih ugovora u oblasti obrazovanja i zdravstva. Time što primorava lokalne organe vlasti da preusmeravaju sredstva za kapitalna ulaganja kako bi izmirili obaveze za koje su pregovori vođeni bez njihovog učešća ili saglasnosti, centralna vlast sistematski podriva načelo srazmernosti iz člana 9. Povelje, što ugrožava i finansijsku stabilnost lokalne samouprave i kvalitet osnovnih javnih usluga.

259. Ovo finansijsko opterećenje dodatno pogoršavaju izazovi zbog postepenog usmeravanja ka centralizaciji, što može da utiče na nadležnosti opština u oblastima kao što su upravljanje katastrom nepokretnosti, šumarstvo i službe za vanredne situacije. Prenos ovlašćenja, koji se često vrši putem redovnog zakonodavstva, a ne kroz stroge postupke odlučivanja dvostrukom većinom osmišljene radi zaštite lokalne autonomije, slabi demokratsku vezu između zajednica i njihovih lokalnih uprava. Da bi lokalna samouprava delotvorno funkcionisala u skladu sa članom 4. Povelje, centralni organi vlasti moraju da se obavežu na formalizovanu praksu strukturiranih, obaveznih konsultacija. Time se mora obezbediti da linije odgovornosti ostanu jasne, da se reše preklapanja nadležnosti i da se za svaku preraspodelu odgovornosti bez izuzetka obezbede potpuno finansijsko pokriće i operativna fleksibilnost.

260. Istovremeno, institucionalna struktura lokalne demokratije na ozbiljnom je iskušenju usled intenzivne političke polarizacije i sistemskih administrativnih izazova. Duboki jaz između centralnih i lokalnih lidera redovno usporava konstruktivan dijalog, zbog čega su platforme za zajedničko zastupanje interesa poput AKO-a podložne širim stranačkim sporovima. Prevazilaženje složenih izazova u vezi sa upravljanjem na severu Kosova*, zajedno sa strukturnim i demografskim deficitima manjih opština u kojima opada broj stanovnika, zahteva usmeren fokus na izgradnju međusobnog poverenja i jačanje institucionalne otpornosti. Stvarni napredak zavisi od prelaska sa kulture koja se

oslanja na rukovođenje pojedinaca na kulturu zasnovanu na čvrstim sistemima, u koje su trajno integrisani zapošljavanje zasnovano na zaslugama, objektivno ocenjivanje učinka i stručno usavršavanje.

261. U zaključku, iako Kosovo* pokazuje solidnu usklađenost sa formalnim zakonskim zahtevima iz Povelje i Dodatnog protokola uz nju, pretvaranje ovih mera pravne zaštite u svakodnevno upravljanje i dalje ostaje na nivou neispunjenog obećanja. Prevazilaženje značajnog jaza između formalne usklađenosti sa zakonom i praktičnog svakodnevnog upravljanja i dalje predstavlja ključni izazov za lokalnu demokratiju na Kosovu*. Za dalji napredak je potrebna odlučna posvećenost rešavanju ključnih strukturnih pitanja istaknutih u ovom izveštaju: preokretanje tendencija ponovne centralizacije, ublažavanje finansijske zavisnosti uzrokovane obavezama za koje nisu obezbeđena sredstva, zaštita proširenih nadležnosti i prava manjina, institucionalizacija višeslojnog dijaloga i konsultacija, jačanje lokalne odgovornosti i nadzora i održavanje demokratskog i građanskog učešća. Prevazilaženje ovih međusobno povezanih prepreka od ključnog je značaja za smanjenje političke polarizacije, izgradnju institucionalnog poverenja i obezbeđivanje da lokalni organi vlasti mogu održivo da pružaju osnovne javne usluge. Ovi nalazi treba da posluže kao neposredan podstrek za višestranački dijalog potreban za revitalizaciju lokalne demokratije i uspostavljanje stabilnog, uravnoteženog i saradničkog okvira za višeslojno upravljanje.

Prilog 1: Dodatni nalazi o severnim opštinama

262. Nakon **kolektivnog povlačenja** iz kosovskih institucija gradonačelnika, opštinskih odbornika i značajnog broja zaposlenih u javnom sektoru iz redova kosovskih Srba u novembru 2022, u četiri severne opštine došlo je do vanrednog prekida u radu institucija. Naredne vanredne izbore je bojkotovalo lokalno većinsko stanovništvo kosovskih Srba, pa su na njima izabrani gradonačelnici iz redova kosovskih Albanaca, uz veoma nizak odziv birača (ukupno 3,47%). Predstavnici kosovskih Srba su se na lokalnim izborima u oktobru 2025. vratili u opštinsku upravu, osvojili većinu u skupštinama opština i u decembru 2025. stupili na funkcije gradonačelnika.

263. Pritužbe koje su izneli kosovski Srbi na severu²⁴ mogu se sažeti kao tvrdnja da Priština, naročito od kraja 2022, sprovodi integraciju putem sve odlučnijih administrativnih, policijskih i regulatornih mera, uz ograničene konsultacije sa lokalnim stanovništvom kosovskih Srba. Kosovski organi vlasti isti period opisuju kao proširenje ustavnog i pravnog poretka na područje na kojem su paralelne institucije kojima upravlja Beograd, neformalni mehanizmi i kriminalne strukture ograničili njihovu nadležnost. Iako se zatvaranje struktura kojima upravlja Beograd generalno nije odnosilo na izvorne nadležnosti opština, doprinelo je širem osećaju tranzicije u oblasti javnih usluga, finansijske regulacije, policijskog delovanja i infrastrukture.

264. Razgovori su ukazali na **percepciju nejednakog postupanja**, pravnu nesigurnost i ograničeno poverenje između opštinskih i centralnih institucija. Sporovi u vezi sa kadrovima, opštinskim simbolima, nazivima ulica i odlukama prethodnih uprava stoga su postali testovi sistema upravnog nadzora na Kosovu*. Konstantan razlog za zabrinutost predstavlja činjenica da se politike koje utiču na kosovske Srbe kreiraju o njima, umesto u saradnji sa njima.

Obnovljeni izborni legitimitet

265. Bojkot izbora 2023. godine doveo je do formiranja opštinskih vlasti sa ograničenim demokratskim legitimitetom među stanovništvom kojim su upravljale. Kosovskim Srbima se na izborima u oktobru 2025. ukazala prilika da ponovo uspostave demokratsku kontrolu u četiri opštine u kojima čine većinu i **obnovili su reprezentativnu lokalnu vlast**.²⁵ Nove lokalne vlasti u znatno većoj meri odražavaju sastav lokalnog stanovništva i u boljem su položaju da komuniciraju sa stanovništvom i zastupaju lokalne interese.

266. Lokalni legitimitet ne zavisi samo od formalne zakonitosti izbora, već i od stvarne mogućnosti stanovništva da bira i poziva na odgovornost lica koja njime upravljaju. Obnova reprezentativne opštinske vlasti stoga predstavlja važan korak ka normalizaciji lokalne demokratije, ali sama po sebi ne rešava administrativne, pravne i političke izazove sa kojima se opštine suočavaju.

267. Pošto je reprezentativnost povraćena, pažnju treba usmeriti na sposobnost opština da vrše zakonom garantovane nadležnosti, sarađuju sa centralnom vladom, integrišu svoje uprave u pravni poredak i štite kosovske Albance i druge nevećinske zajednice.

Odnosi između centralne i lokalne vlasti

268. Sagovornici su odnose centralne i lokalne vlasti opisali kao reaktivne i povremeno konfliktne, ukazujući na značajne nedostatke u komunikaciji između severnih opština i centralnih institucija. Predstavnici opština smatraju da centralne institucije često tretiraju opštine prvenstveno kao organe koje treba nadzirati ili ispravljati, a ne kao partnere kojima su potrebni smernice i podrška. Navodi se da su zahtevi za pravnim i administrativnim savetima neredovni i, u pojedinim slučajevima, zakasneli, nepotpuni, netačni, dostupni samo na albanskom jeziku ili na njih uopšte nije odgovoreno.

269. Sastanak 10 gradonačelnika iz redova kosovskih Srba i ministra administracije lokalne samouprave 13. februara 2026. ocenjen je pozitivno. Sagovornici smatraju da je ministar pokazao razumevanje za njihove probleme i izrazio spremnost da pronađe rešenja, ali da su konkretne naknadne mere bile ograničene.

270. Konstantan razlog za zabrinutost predstavlja činjenica da se nadležnosti severnih opština tumače restriktivno ili da se postepeno zaobilaze. U jednom članku²⁶ se pominju gradonačelnik Severne Mitrovice Milan Radojević i predstavnik civilnog društva Dušan Radaković, koji navode inspekcijske nadzore od strane centralnih organa vlasti, aktivnosti zvaničnika Južne Mitrovice severno od reke Ibar, rušenje garaža navodno bez učešća inspekcije Severne Mitrovice i druge mere koje smatraju nadležnostima opštine. Neke pritužbe se odnose na jasno definisane nadležnosti centralnih organa vlasti, uključujući oporezivanje, policiju i pravosuđe, dok se druge odnose na opštinske i nadležnosti koje se preklapaju, a o kojima će detaljnije biti reči u nastavku.

271. Promena demokratski izabranog rukovodstva opštine obično podrazumeva mogućnost preispitivanja ranijih lokalnih politika. Kako bi se izbegao nenamerni **rizik od ukorenjivanja administrativnih praksi**, redovno vršenje opštinskih nadležnosti od strane odlazeće većine ne bi trebalo da postane neopozivo za novoizabranog naslednika, izuzev kada je to zakonom izričito predviđeno. S druge strane, povratak organa vlasti sa većinom iz redova kosovskih Srba ne daje opštinama pravo da zanemaruju zakon, otpuštaju profesionalne kadrove po etničkoj ili političkoj osnovi, usvajaju državna obeležja kao zvanične opštinske simbole suprotno zakonskim ograničenjima ili preinačavaju ranije odluke bez poštovanja propisanih postupaka. Prilikom centralnog nadzora moraju se primenjivati isti procesni i materijalnopravni standardi, bez obzira na to koja zajednica ili politička stranka upravlja opštinom.

272. Povlačenje predstavnika kosovskih Srba iz opština, kosovske policije i pravosuđa znatno je smanjilo institucionalne kanale putem kojih je ova zajednica mogla da utiče na odluke. OEBS je povlačenje u novembru 2022. opisao²⁷ kao stvaranje institucionalnog i bezbednosnog vakuuma i naglasio da je za normalizaciju neophodno obnoviti učešće svih zajednica.

273. Predstavници su naveli da nisu bili na odgovarajući način konsultovani u vezi sa odlukama koje se odnose na opštinsku imovinu, kadrove, grantove, javne usluge i navodni prenos opštinskog zemljišta, odnosno prava korišćenja na centralne institucije na duže vremenske periode. U martu 2026. godine visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine istakao je²⁸ potrebu za konsultovanjem

nevećinskih zajednica u vezi sa politikama koje na njih neposredno utiču i pozvao na intenzivniji dijalog između centralnih i opštinskih vlasti.

274. Od izbora je došlo do **nekoliko sporova u vezi sa opštinskim nadležnostima**. Dostupne informacije ne omogućavaju donošenje konačnih zaključaka o tome da li svaka intervencija predstavlja zakonito vršenje centralnih nadležnosti, srazmeran administrativni nadzor ili povredu autonomije opštine. Predmete treba procenjivati pojedinačno, uz posvećivanje pažnje nadležnom organu, merodavnom postupku, statusu osporene dokumentacije i dostupnosti delotvornih upravnih i sudskih pravnih lekova.

Predmeti

275. **Opštinski nadzor i građevinska kontrola:** U martu 2026. opštinski inspektori Severne Mitrovice su obustavili građevinske radove zbog sporova u vezi sa dokumentacijom, pri čemu su istaknute kontinuirane nejasnoće u pogledu važenja dozvola. Iako su urbanističko planiranje i kontrola izgradnje u nadležnosti opštine, potrebne su jasne smernice u pogledu pravnog dejstva opštinskih dozvola i uloga lokalnih inspekcija i policije.

276. **Rušenje garaža u Severnoj Mitrovici:** Rušenje preko 20 garaža u aprilu 2026. istaklo je neslaganje između opštinske građevinske kontrole i imovinskih prava javnog preduzeća „Trepča”.²⁹ Preduzeće je tvrdilo da su objekti neovlašćeni, ali lokalni organi vlasti su naveli da nisu konsultovani niti uključeni u rad. Osnovno pitanje ostaje da li su propisani pravni postupci i nadležnosti institucija pravilno ispoštovani.

277. **Nazivi ulica u Severnoj Mitrovici:** Nakon što je odluka koju je prethodna skupština opštine s većinom kosovskih Albanaca donela u avgustu 2025. poništena od strane novoizabrane skupštine u januaru 2026. godine, nastao je spor u vezi sa nazivima 87 ulica, ali su centralne vlasti sprovele prvobitne izmene.³⁰ S obzirom na to da je imenovanje ulica isključiva nadležnost opštine, mora se objektivno utvrditi pravna valjanost obe odluke kroz standardno preispitivanje zakonitosti i sudske postupke.

278. **Znak „I Love Mitrovica”:** Nakon što je skupština opštine glasala za uklanjanje lokalnog znaka na javnoj površini koju je postavila prethodna uprava, MALS je utvrdio procesne greške, nakon čega je opština povukla odluku radi valjanog ponovnog razmatranja. Ovaj sled događaja predstavlja konstruktivan model zakonitog nadzora, gde centralno preispitivanje zakonitosti usmerava donošenje opštinskih odluka, bez narušavanja ovlašćenja lokalnih vlasti.

279. **Murali i lokalni javni prostor:** Intervencija policije usmerena na zaustavljanje obnove murala koju je opština odobrila ukazala je na uočene nedoslednosti u upravljanju lokalnim javnim prostorima. Iako kulturne aktivnosti prevashodno spadaju u lokalnu nadležnost, preklapanje imovinskih prava i izvršnih uloga zahteva jasne i dosledne smernice između opštine, MALS-a i policije.

280. **Rušenje objekata oko jezera Gazivode:** Rušenje objekata duž jezera Gazivode sredinom 2026, koje je obuhvatilo vikendice i hotel, ukazalo je na preklapanje nadležnosti centralnih organa za zaštitu životne sredine i javnih preduzeća sa lokalnim nadležnostima opštine Zubin Potok u oblasti razvoja.³¹ Glavni razlog za zabrinutost se odnosi na obezbeđivanje transparentnih postupaka, jasna zakonska ovlašćenja i odgovarajuće pravne lekove pre preduzimanja neopozivih mera.

Administrativne strukture, kadrovi i jezički kapaciteti

281. Delotvornu lokalnu autonomiju mogu ograničiti nedovoljni stručni i administrativni kapaciteti, naročito kada opštine ne mogu samostalno da izvršavaju zakonom poverene nadležnosti bez značajne pomoći centralnih organa vlasti ili donatora. U izveštaju³² Kosovskog centra za bezbednosne studije (KCBS) utvrđene su kontinuirane slabosti u opštinskim pravnim službama, naročito u manjim opštinama, uključujući ograničenu stručnost, poteškoće u privlačenju i zadržavanju kvalifikovanog kadra te oslanjanje na spoljnu pomoć za složeno pravno preispitivanje.

282. Među pitanjima koja su se najčešće isticala i u razgovorima bili su kadrovi. Evropski institut za mir³³ naveo je da su se opštinske uprave značajno promenile nakon ostavki i da zaposleni koji su naknadno angažovani ne bi automatski izgubili svoje poslove samo zato što su izabrani novi gradonačelnici.

283. Opštinski predstavnici naveli su da samo vrlo mali procenat od približno 140 zaposlenih u Severnoj Mitrovici pripada zajednici kosovskih Srba, da mnogi od njih nisu stanovnici opštine i da mali broj njih ume efikasno da komunicira na srpskom jeziku. Mogućnost pružanja usluga stanovnicima na oba službena jezika predstavlja centralno praktično pitanje, dok su dokumenti i uputstva centralnih institucija povremeno dostavljani samo na albanskom jeziku.

284. Iskustvo zabeleženo u Zubinom Potoku je bilo pozitivnije. Sagovornici su ukazali na to da su kadrovski problemi i odnosi između institucija manje izraženi, što verovatno odražava konstruktivniji odnos s prethodnom upravom. Ovo ukazuje na to da redovna komunikacija i izbegavanje političke eskalacije mogu suštinski da doprinesu unapređenju administrativne saradnje.

285. Nedostatak sertifikovanog stručnog kadra istaknut je u nekoliko opština. Zvečan nema sertifikovanog službenika za javne nabavke, zbog čega nije mogao da realizuje delove budžeta. Jedan opštinski kandidat je pohađao obuku za javne nabavke, ali mu je malo falilo da položi ispit, a nije bila neposredno dostupna alternativna obuka. Zvečan je razmatrao sporazum sa Severnom Mitrovićom za koji je potrebno odobrenje centralnih vlasti, dok se Leposavić oslanjao na saradnju sa Gračanicom.

286. Ova pitanja utiču i na prava zajednica i na delotvorno ostvarivanje lokalne samouprave. Da bi opština uređivala i upravljala lokalnim poslovima u interesu svog stanovništva, mora biti u mogućnosti da saopštava postupke, prima zahteve i pruža usluge na oba službena jezika. Zapošljavanje bi stoga trebalo da se zasniva na zaslugama, u skladu sa zakonskim zahtevima u

pogledu zastupljenosti, te da obezbedi delotvorno pružanje usluga kosovskim Srbima, kosovskim Albancima, kosovskim Bošnjacima i drugim zajednicama koje žive u severnim opštinama.

Administrativni nadzor i uloga policije

287. Lokalne zainteresovane strane navele su da, u oblastima izvornih nadležnosti, centralne institucije nisu uvek jasno razlikovale preispitivanje zakonitosti od administrativne ili političke celishodnosti. Neke su smatrale da MALS izlazi iz okvira svoje nadzorne uloge.

288. U gore navedenom izveštaju KCBS-a navodi se značajno poboljšanje zakonitosti opštinskih akata, koje se pripisuje nadzoru MALS-a, unutrašnjem preispitivanju zakonitosti, podsticajima na osnovu učinka i sudskom nadzoru. Ukazuje se na to da je udeo nezakonitih akata smanjen sa oko 30% u 2016. na oko 1% u 2024. godini. Sagovornici su, međutim, prijavili kašnjenja, navodno mešanje centralnih organa vlasti u postupke preispitivanja, odlaganje pravnih ocena i neujednačenu primenu.

289. Nekoliko pritužbi odnosi se na ulogu Kosovske policije, iako su sagovornici takođe ukazali na poboljšanje nakon ranijeg povlačenja specijalnih jedinica. Neki su opisali policiju kao organ koji preuzima upravnu ili nadzornu ulogu u opštinskim pitanjima, a u ovom izveštaju razmatrano je i nekoliko primera (npr. zahtevi za dostavljanjem dokaza o budžetskom odobrenju pre izvođenja opštinskih radova, intervencija u sporovima u vezi sa muralima i pomoć tokom rušenja objekata i nesuglasice sa opštinskim inspektorima). Ove tvrdnje ističu potrebu za jasnim protokolima kojima bi se napravila razlika između policijske podrške i donošenja administrativnih odluka.

Imovina, katastar i pravna sigurnost

290. Imovinski sporovi predstavljaju jedan od najznačajnijih izvora tenzija između severnih opština, centralnih institucija, javnih preduzeća (JP) i stanovnika. Sagovornici su ukazali na nerešene poteškoće u usklađivanju katastarskih i imovinskih evidencija koje potiču iz različitih pravnih i administrativnih sistema.

291. Posebni problemi se odnose na javna preduzeća ili imovinu povezanu sa preduzećima *Trepča, Ibar-Lepenac, Srbijašume* (velika strateška, industrijska i preduzeća za upravljanje prirodnim resursima) i bivšim javnim preduzećima. Rušenje garaža i vikendica (videti stavove 277. i 281) više puta je navedeno kao mogući presedan za buduće slučajeve. Dozvole koje izdaju paralelne strukture kojima upravlja Beograd, poput *Srbijašuma*, ne priznaju se kao važeće u sistemu Kosova* nakon 1999. godine, dok odsustvo katastarskih evidencija iz perioda pre 1999. iz Beograda doprinosi pravnoj nesigurnosti. Usluge vodosnabdevanja pokazuju i potencijal i teškoće integracije: struktura kojom je prethodno upravljao Beograd zamenjena je ili je integrisana u regionalno preduzeće sa sedištem u Prištini, bez prekida u snabdevanju.

292. Osnovna imovinska pitanja ne mogu se rešiti isključivo na nivou opština. Ipak, opštine bi trebalo konsultovati pre sprovođenja aktivnosti koje utiču na stanovnike, opštinsko zemljište i

ključnu infrastrukturu. Potreban je strukturiran mehanizam da bi se razjasnila prava korišćenja koja imaju javna preduzeća, procenila savesna državina i obezbedilo da odluke o rušenju, prenosu ili eksproprijaciji budu u skladu sa zakonskim postupkom.

Istupanje iz Asocijacije kosovskih opština

293. Nakon vanrednih izbora u aprilu 2023, koje je bojkotovala većina kosovskih Srba, skupštine opština u četiri severne opštine, kojima su pretežno rukovodili kosovski Albanci, glasale su za pristupanje AKO-u u periodu od juna do septembra 2023. Nakon što su skupštine opština u kojima većinu stanovništva čine kosovski Srbi ponovo uspostavljene, sve četiri opštine su 18. decembra 2025. glasale za istupanje. Navele su da pristupanje nije imalo stvarnu podršku stanovništva koje su činili pretežno kosovski Srbi i da nije donelo konkretne prednosti. Pojedini zvaničnici su istupanje povezivali i sa političkom podrškom uspostavljanju Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom.

294. MALS je vratio prvobitne odluke o istupanju zbog procesnih nedostataka, naročito u pogledu uloge gradonačelnika u uključivanju predloga na dnevni red skupština opština. Nakon što su otklonjeni nedostaci u postupku, sve četiri skupštine opština ponovo su glasale za istupanje 30. januara 2026. Čini se da je intervencija ministarstva u skladu sa nadzorom zasnovanim na preispitivanju zakonitosti i srazmernosti, s obzirom na to da je bila ograničena na samu proceduru: ministarstvo nije trajno poništilo odluke opština, već je omogućilo skupštinama da je ponovo razmotre i zakonito usvoje.

295. Članstvo u asocijaciji opština je dobrovoljno, a odluke iz januara 2026. su stoga u procesnom smislu jače od onih iz decembra 2025. Šire gledano, ova situacija ukazuje na rizike povezane sa tretiranjem asocijacija opština kao simbola državne integracije ili etničkog distanciranja. Nakon što je članstvo u AKO-u povezano sa širim sporom na relaciji Beograd–Priština i nerešenim pitanjem Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom, u severnim opštinama je prestalo da se posmatra kao mehanizam praktične međuopštinske saradnje.

Pristup pravnim lekovima

296. U izveštaju iz 2025.³⁴ pozitivno se ocenjuju sudske preispitivanje i izvršenje kao faktori koji doprinose zakonitosti opštinske uprave, pri čemu se napominje da, prema navodima, nakon preispitivanja samo mali procenat opštinskih akata završi bez korekcija. Fokus je prevashodno na sprovođenju zakonitosti u radu opština, a ne na mogućnosti opština da zaštite svoju autonomiju od centralnih organa vlasti.

297. Razgovori ukazuju na sve veću spremnost predstavnika opština i stanovnika koji su kosovski Srbi da se pozivaju na nacionalni pravni okvir. U sporovima koji se tiču murala, imovine, rušenja objekata, opštinskih nadležnosti i administrativnih odluka, sagovornici se sve češće pozivaju na sudske postupke, pritužbe ombudsmanu i druge domaće pravne lekove, umesto da odbace taj pravni sistem u potpunosti.

298. Neki predstavnici su naveli da su pokrenuti ili da se pripremaju postupci povodom intervencije centralnih vlasti u opštinskim pitanjima. Prema navodima, ombudsman je uglavnom bio dostupan, a smatra se da je u ranijim predmetima koji se odnose na dečiji dodatak, javnu bezbednost i uznemiravanje proizveo pozitivne rezultate u predmetima koje su pokrenuli kosovski Srbi.

299. Poverenje u sudove bilo je ograničenije. Neki sagovornici su naveli selektivno postupanje i kašnjenja, napominjući da su u drugim stvarima odluke donošene brzo. Opštinama možda nedostaju finansijski i stručni kapaciteti za delotvorno vođenje složenih sudskih postupaka.

Zajednički odbor Severne i Južne Mitrovice

300. Odluka MALS-a iz aprila 2026.³⁵ da uredi Zajednički odbor Severne i Južne Mitrovice produbila je političku osetljivost u vezi sa lokalnom upravom. Zajednički odbor, predviđen da koordinira opštinske nadležnosti, olakša zajedničke projekte i unapredi saradnju u skladu sa mehanizmima razvijenim u okviru Ahtisarijevog plana, naišao je na kritike gradonačelnika Severne Mitrovice Milana Radojevića u pogledu strukture glasanja.³⁶ Budući da predsedavajućeg imenuje premijer i da ima odlučujući glas, pored pet predstavnika iz svake opštine, Radojević tvrdi da bi centralni organi vlasti mogli faktički da nadglasaju izabrane lokalne zvaničnike u slučaju izjednačenog broja glasova.

301. Ovi prigovori odražavaju šire bojazni među kosovskim Srbima u pogledu pokušaja ujedinjavanja dve opštine i narušavaju ravnopravan status Severne Mitrovice.³⁷ Iako Zajednički odbor može da koordinira stvarne usluge i projekte, ne bi trebalo da se meša u isključive nadležnosti bilo koje od opština niti da zamenjuje izabrane lokalne organe vlasti.

Građansko učešće

302. U gore navedenom izveštaju KCBS-a navodi se da je 64% ispitanika prepoznalo učešće javnosti i konsultacije kao odgovornosti opština, što ukazuje na relativno široko prepoznavanje participativne uloge lokalne vlasti. Ipak, učešće mladih i dalje je slabo i uglavnom nije institucionalizovano. Prelazak sa konvencionalnih i neretko formalističkih konsultacija na participativno budžetiranje, građanske skupštine i zajedničko kreiranje lokalnih politika ojačao bi pravo na učešće, pod uslovom da su ti mehanizmi dostupni, adekvatno promovisani, inkluzivni i da mogu da utiču na odluke opština.

303. Jedan sagovornik je dao nisku ocenu kvaliteta lokalne demokratije u severnim opštinama, tvrdeći da se učešće uglavnom završava nakon izbora, što je nedovoljno iz perspektive Dodatnog protokola uz Povelju. Građani moraju imati i realne mogućnosti da učestvuju u radu opštinskih institucija, dobijaju informacije, utiču na odluke i predstavnike pozivaju na odgovornost između izbora.

304. Sagovornici su opisali političku stranku *Srpska lista* kao stranku koja zadržava dominantan politički položaj, podržanu pristupom političkim, institucionalnim i ekonomskim resursima

povezanim sa Beogradom. Budući da značajan deo lokalne privrede, zapošljavanja i socijalne zaštite direktno ili indirektno zavisi od tih resursa, takva zavisnost mogla bi ograničiti političku konkurenciju i slobodu građana da formiraju i izražavaju svoje stavove, čime se slabi učešće.

305. Alternativne inicijative kosovskih Srba pojavile su se kroz nezavisne kandidate i manje stranke, ali sagovornici smatraju da im nedostaju organizacioni i finansijski resursi potrebni za efikasnu političku konkurenciju. Opisali su i okruženje u kojem javne ličnosti, opštinski zvaničnici i stanovnici mogu oklevati da izraze stavove koji bi mogli izazvati neprijateljsku reakciju Beograda ili Prištine. Smatra se da je direktna politička kontrola manje izražena nego ranijih godina, ali se i dalje navodi da strah od profesionalnih, ekonomskih ili drugih posledica utiče na ponašanje javnosti. Takvi uslovi se teško mogu uskladiti sa ciljem da se učešće ostvaruje slobodno i bez neopravdanog pritiska.

306. I pristup pluralističkim i pouzdanim informacijama je prepoznat kao razlog za zabrinutost. Stanovnici se pretežno oslanjaju na medije pod kontrolom Beograda ili one koji su mu bliski, dok nezavisni kanali na srpskom jeziku (npr. N1 ili Nova S) nisu lako dostupni putem lokalnih kablovskih usluga. Ograničen pristup raznovrsnim informacijama može da oteža informisano učešće u opštinskim pitanjima. Stoga bi opštinske vlasti trebalo da pružaju transparentne i blagovremene informacije, osiguraju konsultacije na srpskom jeziku i stvore prostor za širok spektar političkih i građanskih stavova.

Konkretna preporuka

307. Odluke uprava u periodu 2023–2025. u severnim opštinama ne bi trebalo administrativno „fiksirati“, novoizabrane vlasti moraju poštovati zakonske procedure, a pri centralnom nadzoru treba da se primenjuju isti standardi. Čak i kada neka usluga nije u nadležnosti opštine, lokalni organi vlasti treba da učestvuju u utvrđivanju nedostataka u pružanju usluga, informisanju stanovnika i upravljanju prelaznim mehanizmima. Institucionalnu integraciju treba da prate jasne informacije na srpskom jeziku, mapiranje usluga, ciljano informisanje građana i pomoć sa dokumentacijom.

308. Preporuke koje su relevantne za četiri severne opštine obuhvataju sledeće:

- a) **Utvrđiti nadležni organ u svakom sporu:** kada Zakon o lokalnoj samoupravi poveri opštini određeno pitanje (npr. lokalno planiranje, građevinsku kontrolu, imenovanje ulica i upravljanje lokalnim javnim prostorima), centralni organi vlasti treba prvenstveno da postupaju putem propisanih procedura za preispitivanje zakonitosti i sudskih postupaka. Kada se pitanje odnosi na centralne nadležnosti (npr. policiju, železnicu, infrastrukturu u centralnom vlasništvu, centralnu javnu imovinu), saglasnost opštine ne može imati dejstvo veta. Ipak, konsultacije, pisana obrazloženja i transparentni postupci i dalje su od suštinskog značaja.
- b) **Uspostaviti strukturirane konsultacije između centralnih i lokalnih vlasti:** treba uspostaviti redovne konsultacije između severnih opština, MALS-a i drugih relevantnih centralnih institucija. Konsultacije treba da prethode merama koje imaju značajan uticaj na opštinske nadležnosti i pružanje lokalnih usluga i treba da dovedu do pisanih izveštaja

sa jasno poverenim nadležnostima i realnim rokovima. Oba nivoa vlasti treba da izbegavaju jednostrano postupanje i intervencije policije tamo gde postoje uspostavljeni upravni i sudski mehanizmi.

- c) **Razjasniti ulogu policije u opštinskim sporovima:** protokolima treba urediti policijsku pomoć u predmetima koji uključuju opštine, javna preduzeća, spornu imovinu i izvršenje upravnih odluka. Kada je nadležnost ili zakonitost zaista sporna, prinudne mere bi po pravilu prvo trebalo da budu razmotrene pred nadležnim upravnim ili sudskim organom, osim kada postoji neposredan i ozbiljan rizik po javnu bezbednost.
- d) **Konsolidovati profesionalne i autonomne opštinske uprave:** kontinuitet zakonitog rada javne uprave treba kombinovati sa stvarnom organizacionom autonomijom izabranih opštinskih vlasti. Zaposlene angažovane u periodu 2023–2025. ne treba automatski razrešavati, ni prethodno zaposlene automatski vraćati na radna mesta, a kadrovske strukture ne treba trajno zamrznuti. Zastupljenost zajednica treba unaprediti kroz transparentno zapošljavanje zasnovano na zaslugama i restrukturiranje koje je u skladu sa zakonima o državnoj službi.
- e) **Unaprediti dvojezični kadar i stručne kapacitete:** opštinske uprave treba da budu u mogućnosti da delotvorno pružaju usluge stanovnicima na oba službena jezika. Obuke iz oblasti javnih nabavki, finansijskog upravljanja, prava i druge specijalizovane oblasti treba da budu dostupne na srpskom jeziku ili uz kvalitetan simultani prevod, a ispiti i materijali treba da budu dostupni na jeziku na kojem se od službenika očekuje da rade. Kada zapošljavanje na neodređeno vreme nije izvodljivo, pružanje zajedničkih stručnih usluga treba olakšati kroz međuopštinsku saradnju.
- f) **Rešavati sporove u vezi sa imenovanjem ulica i sporove osetljive sa stanovišta identiteta kroz zakonite postupke:** valjanost suprotstavljenih odluka o nazivima ulica treba utvrđivati kroz postupke predviđene zakonom, uključujući sudsko preispitivanje, po potrebi. Buduće promene naziva treba da uključuju transparentne javne konsultacije sa svim zajednicama, a isti standardi treba da se primenjuju na opštinske simbole, obeležja, murale i druge odluke osetljive sa stanovišta identiteta.
- g) **Definisati Zajednički odbor Severne i Južne Mitrovice kao mehanizam za koordinaciju:** ovlašćenja Zajedničkog odbora treba ograničiti na projekte i usluge koji su zaista zajednički za obe opštine, i to na način koji u potpunosti poštuje isključivu nadležnost svake pojedinačne opštine, uz zahtev za ravnopravnim učešćem opština i obezbeđivanjem transparentnih dnevnih redova, zapisnika o glasanju i mogućnosti za pravno preispitivanje.
- h) **Ojačati pravne lekove i praktičnu međuopštinsku saradnju:** kada štite svoju autonomiju, opštine treba da imaju odgovarajuće pravne kapacitete i blagovremen pristup upravnim i sudskim pravnim lekovima. Treba podsticati dobrovoljne asocijacije opština i sisteme za zajedničko pružanje usluga kao praktične mehanizme saradnje.

Prilog 2: Kolektivni ugovori i lokalne finansije u svetlu predmeta Ustavnog suda br. KI25/25

309. Predmet Ustavnog suda KI25/25 proistekao je iz zahteva nastavnika zaposlenog u opštini Kamenica za isplatu toplog obroka na osnovu člana 35. stav 7. Kolektivnog ugovora za obrazovanje. Osnovni sud je usvojio zahtev, a Apelacioni sud je odbio žalbu opštine. Kamenica je potom uputila presudu Apelacionog suda Ustavnom sudu, prvenstveno tvrdeći da je došlo do povrede prava na pravično i nepristrasno suđenje iz člana 31. Ustava i člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

310. Ustavni sud je zahtev proglasio neprihvatljivim kao očigledno neosnovan. Utvrdio je da njegova uloga nije da preispituje tumačenje običnog prava ili kolektivnog ugovora od strane sudova redovne nadležnosti, osim kada je takvo tumačenje očigledno proizvoljno ili dovodi do povrede Ustava.

311. Ustavni sud nije odlučivao o tome da li centralni nivo vlasti može, u skladu sa Ustavom, da zaključi ili potvrdi kolektivni ugovor kojim se stvaraju finansijske obaveze za opštine bez učešća opština, njihove saglasnosti ili odgovarajuće budžetske podrške. Nije razmatrao ni finansijsku autonomiju opština, ustavni status kolektivnih ugovora niti pitanje koji nivo vlasti treba da finansira obaveze koje iz njih proističu. U skladu s odlukom, na snazi ostaje presuda protiv opštine Kamenica, ali je ne treba tumačiti kao ustavno odobrenje šireg sistema kojim se naknade dogovorene na centralnom nivou stavljaju na teret opštinskih budžeta.

312. U autorskom tekstu,³⁸ Isuf Zejna, advokat sa bogatim iskustvom u oblasti prava opština, opisuje predmet KI25/25 kao propuštenu priliku da se razjasni i zaštiti finansijska autonomija opština. On tvrdi da se predmet ne odnosi samo na pravo jednog zaposlenog na topli obrok, već i na strukturno pitanje da li sporazum zaključen na centralnom nivou može nametnuti izvršive obaveze opštini koja nije učestvovala u pregovorima, nije dala saglasnost na datu obavezu i za nju nije dobila odgovarajuća sredstva.

313. Zejna kritikuje Ustavni sud zbog toga što je ovo pitanje posmatrao kao običan radnopravni spor, a ne kao pitanje lokalne samouprave, zakonitosti budžeta i podele odgovornosti između centralnih i lokalnih organa vlasti. On ne osporava kolektivno pregovaranje niti stečena prava zaposlenih, ali tvrdi da se obaveze ne bi smele automatski prenositi na opštine bez njihovog učešća, saglasnosti ili odgovarajućih finansijskih sredstava. Kada se, u skladu sa sporazumom, određenom ustavnom autonomnom organu javne vlasti nametne neki izdatak, postavlja se i pitanje ovlašćenja za stvaranje obaveza na teret javnog budžeta.

314. U autorskom tekstu takođe se navodi mogući „vakuum u ustavnopravnoj zaštiti“. U ranijem predmetu KO139/18 Srbica,³⁹ Ustavni sud je utvrdio da opština ne može direktno da ospori sektorski kolektivni ugovor putem institucionalnog ustavnog preispitivanja. U predmetu KI25/25, kada je takav sporazum sproveden putem konkretne presude, Ustavni sud nije želeo da izvrši meritorno preispitivanje, odbivši da postupa kao sud četvrtog stepena. Opštine se stoga mogu suočiti sa poteškoćama kada osporavaju izvor obaveze ili njeno naknadno izvršenje.

315. Ovaj predmet ne menja postojeća pravna dejstva, a opštine i dalje mogu biti odgovorne kao formalni poslodavci. Međutim, njime nije razjašnjeno da li su centralni organi vlasti postupali u skladu sa Ustavom kada su nametali ili prihvatili takve obaveze bez učešća opština i odgovarajućih finansijskih sredstava.

316. Kolektivnim ugovorima u obrazovanju i zdravstvu utvrđena su prava, uključujući topli obrok i prevoz, jubilarne nagrade, nagrade za odlazak u penziju i naknade za stručne kvalifikacije. Kada ove naknade nisu isplaćivane dobrovoljno, zaposleni su zahtevali sudsko izvršenje, a sredstva su isplaćivana iz opštinskih budžeta. Prema pregledanom materijalu, opštine su na osnovu sudskih odluka u periodu od 2022. do avgusta 2025. isplatile više od 236 miliona evra, od čega se, kako se navodi, veliki deo odnosi na kolektivne ugovore. Ove isplate su smanjile resurse dostupne za kapitalna ulaganja, robu i usluge, subvencije i druge opštinske rashode.

317. Autonomija opština se narušava kada centralni nivo vlasti stvara pravno izvršive finansijske obaveze, a opštinama prepušta da ih isplaćuju iz budžeta namenjenih njihovim izvornim nadležnostima i uslugama.

318. Ovo pitanje se tiče i načela konsultovanja utvrđenog u članu 4. Opštine nisu konsultovane u procesu planiranja i donošenja odluka u vezi sa kolektivnim ugovorom. Predmet Ustavnog suda KI25/25 stoga ostavlja nerešeno pitanje da li Kosovo* obezbeđuje stvarnu usklađenost između obaveza koje se nameću opštinama i sredstava koja su im dostupna da ih ispune. Usklađenost sa Poveljom podrazumevala bi barem jednu od tri mere zaštite: prethodno učešće opština u kolektivnom pregovaranju, dogovoreni mehanizam finansiranja ili kompenzacione transfere sa centralnog nivoa. Bez takvih mera zaštite postoji rizik da finansijska autonomija opština postane formalna, a ne stvarna.

Prilog 3: Mapiranje donatorske pomoći u lokalnoj upravi

319. Zvanična razvojna pomoć (ZRP) Kosovu* postepeno se smanjuje, u skladu sa njegovim napretkom u razvoju. Ključni nalaz ovog mapiranja jeste da je **finansiranje lokalne uprave naglo opalo** i da se u narednim godinama predviđa drastičan pad. Tri faktora dodatno su **ubrzala smanjenje spoljne pomoći**. Prvo, EU je zamrzнула znatan deo svoje pomoći i usloвила dalju podršku napretkom u dijalogu sa Srbijom. Drugo, smanjenja finansiranja koja je uvela administracija predsednika Trampa značajno su umanjila obim strane pomoći na svetskom nivou. Treće, kao član Svetske banke, Kosovo* je postalo donator u Međunarodnom udruženju za razvoj (IDA),⁴⁰ što se može posmatrati kao prevazilaženje **statusa zavisnosti od donatorske pomoći**, upravo u trenutku kada većina donatorskih partnera mora da preusmeri znatno više sredstava na druge prioritete.

320. Tri glavna međunarodna razvojna partnera u ovoj oblasti – Agencija SAD za međunarodni razvoj (**USAID**), Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (**SDC**) i Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (**SIDA**) – završili su svoje programe lokalne uprave do kraja 2025. **EU** je izrazila interesovanje za nastavak podrške šemama grantova i tehničkoj pomoći, ali postoje značajni izazovi u pogledu koncipiranja intervencije. **UK**, koje je prethodno stavljalo akcenat na opštinska javna preduzeća, navodno je preusmerilo pažnju na sektore koji nisu povezani sa lokalnom upravom. **Norveška** je 2024. postepeno ukinula najveći deo pomoći Kosovu*, kada je zatvorila i ambasadu i preusmerila pomoć Ukrajini. Austrijska agencija za razvoj (**ADA**) nastavila je sa umerenim obimom aktivnosti u oblastima javne uprave, obrazovanja, inkluzije i digitalizacije. Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (**GIZ**) i **bilateralni donatori** su stabilniji, uz nešto manji budžet i obim aktivnosti.

321. Imajući u vidu **smanjenje finansiranja** opštinske uprave, sve je manje velikih projekata usmerenih na upravljanje, a većina sagovornika navodi da su trenutni **izgledi za resurse namenjene reformi lokalne uprave kritični**. Mnoge organizacije se preusmeravaju na druge sektore ili aktivno traže alternativne izvore finansiranja. Prema navodima, neke nevladine organizacije su se obratile netradicionalnim partnerskim zemljama za podršku, što je izazvalo zabrinutost da takva partnerstva ne dovedu do odstupanja u širim političkim ili ideološkim agendama.

322. **USAID** je imao četiri projekta koja su uključivala određeni vid podrške lokalnoj upravi, a svi su okončani početkom 2025. Ostalo je nekoliko programa javne diplomatije Ambasade SAD, pretežno u oblasti obrazovanja i borbe protiv dezinformacija. Vodeći projekat u oblasti lokalne samouprave, **Društveni ugovor (engl. Social Contract Activity)**, započet je kao pilot-program 2022. godine, kada je uvedeno participativno budžetiranje, inicijalno u pet opština, radi zajedničkog kreiranja lokalnih akcionih planova i unapređenja učešća građana u lokalnoj upravi. Ovaj projekat je pomogao zajednicama i lokalnim vlastima da zajednički kreiraju i sprovode rešenja za lokalna pitanja, a ta partnerstva su formalizovana kroz **Agende društvenog ugovora (engl. Social Contract Agendas)**, u kojima su utvrđeni prioriteti zajednice i obezbeđeno opštinsko finansiranje nakon što su lokalni lideri potpisali obaveze. Na primer, u Prištini su stanovnici i opštinski zvaničnici formirali radne grupe – uz posredovanje USAID-a – radi proširenja signalizacije na stazama u parku Grmija i uređenja javnih zelenih površina, kroz tromesečne sastanke. Redovni sastanci između opštinskih direktora i

grupa u zajednici stvaraju strukturirane kanale za učešće građana, čime se unapređuju transparentnost, razumevanje i responzivnost. Istraživanje percepcije građana iz 2023. pokazalo je povećanje poverenja od 4%, povećanje zadovoljstva od 3% i smanjenje percepcije korupcije od 3%. Projekat je kasnije proširen na veći broj opština i konsolidovao je uspešne prakse tako što je participativno budžetiranje formalizovao kroz podzakonske akte.

323. USAID projekat **Upravljanje imovinom (engl. *Property Governance Activity*)** bio je usmeren na unapređenje zajedničkog upisa prava svojine, uz snažan akcenat na imovinska prava, poresku administraciju i rodnu ravnopravnost. Zahvaljujući ovom projektu, više od 2500 je žena steklo pravo svojine, dok su opštine poput Suve Reke poslednjih godina udvostručile broj upisa prava svojine na ime žena. Inicijativa je podsticala afirmativne mere, kao što je zajednički upis oslobođen poreza, uz podršku javnih kampanja i saradnju USAID-a, opštinskih službi i civilnog društva. Ukorenjene društvene norme i birokratske prepreke i dalje ograničavaju širu primenu ovih praksi.

324. USAID-ov projekat **Integritet kosovskih opština (engl. *Kosovo Municipal Integrity* ili KMI)** bio je usmeren na unapređenje praksi javnih nabavki na centralnom i opštinskom nivou. Nadovezujući se na raniju inicijativu Transparentne, delotvorne i odgovorne opštine (engl. *Transparent, Effective, and Accountable Municipalities* ili TEAM), u okviru projekta KMI se sarađivalo sa vodećim opštinama i AKO-om na podsticanju kolegijalnog učenja i razmeni najboljih praksi, pri čemu su stručnjaci raspoređivani u opštine. U okviru ovog projekta sarađivalo se sa ključnim institucijama kao što su Ministarstvo finansija, rada i transfera, Telo za razmatranje javnih nabavki i Regulatorna komisija za javne nabavke, radi unapređenja postupka javne nabavke i smanjenja rizika od korupcije. Organizacije **civilnog društva**, kao što su DemocracyPlus (D+), Kosovski demokratski institut (KDI), Kosovski pravni institut (IKD), FOL Movement i Inicijativa za napredak (INPO), **angažovane su da prate postupke javnih nabavki** i osiguraju transparentnost. Među značajnim rezultatima navode se usvajanje kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (engl. *Most Economically Advantageous Tender* ili MEAT) za odluke o javnim nabavkama, povećanje količine objavljenih podataka o javnim nabavkama sa 61% u 2022. na 93% u 2023. i formalizovana saradnja između Kancelarije za reviziju i Državnog tužilaštva u borbi protiv prevara u vezi sa javnim nabavkama. Kritičari su ukazali na to da se više puta biraju iste pilot-opštine kako bi se prikazao napredak. Naponi da se preporuke opština uključe u zakonodavstvo nisu bili uspešni, jer je nacrt zakona o javnim nabavkama stagnirao.

325. USAID projekat **E-uprava (engl. *e-Governance Activity*)** imao je za cilj da podrži digitalizaciju javnih usluga na centralnom i lokalnom nivou vlasti. Nakon produžene početne faze, projekat je tek neposredno pre prevremenog obustavljanja počeo da pokazuje opipljive rezultate. Opštine su prvenstveno sarađivale sa Agencijom za informacije i privatnost, a ograničena saradnja sa MALS-om nije omogućila odgovarajuću međuinstitucionalnu sinergiju. Inicijativa je imala za cilj da uspostavi **e-Komunat** kao poseban modul za opštinske usluge, integrisan direktno u centralnu platformu e-Kosova. Opštine Lipljan i Prizren bile su prve pilot-opštine pri pokretanju projekta, a pružanje usluga je vremenom prošireno i na dodatne opštine. Sveukupno posmatrano, naponi na digitalizaciji na opštinskom nivou i dalje su fragmentisani.

326. **GIZ** je bio ključni razvojni partner na Kosovu*, uloživši preko **660.000.000 evra od 1999. godine**, uz kontinuiran fokus na **reformu javne uprave i decentralizaciju** na centralnom i

lokalnom nivou vlasti. Nemačka vlada je 2024. obećala dodatnih 90.000.000 evra za tehničku i finansijsku saradnju, od čega je približno 20.000.000 evra namenjeno grantovima za direktnu podršku opštinama. Tim obećanim sredstvima predviđeno je finansiranje višegodišnjih infrastrukturnih i reformskih inicijativa – uključujući upravljanje otpadom, zelenu tranziciju i razvoj opština – čije je sprovođenje predviđeno tokom 2026. i 2027. godine.

327. Rad GIZ-a u oblasti **energetike** usko je koordinisan sa AKO-om, uz podršku lokalnim inicijativama koje obuhvataju postavljanje solarnih panela, promovisanje energetski efikasne rasvete i primenu tehnologija obnovljivih izvora energije u javnim zgradama. Ove aktivnosti deo su programa **Održive opštinske usluge (engl. Sustainable Municipal Services)**, koji i dalje daje prioritet upravljanju otpadom kao ključnoj oblasti pružanja usluga u opštinama.

328. Što se tiče **upravljanja javnim finansijama**, aktivnosti GIZ-a obuhvataju i centralnu vladu i lokalne vlasti, što odražava jedinstveni finansijski sistem Kosova*. Aktivnosti obuhvataju smanjenje administrativnog opterećenja i unapređenje praksi zapošljavanja na više nivoa vlasti. Ovo dopunjuje rad Svetske banke i Međunarodne finansijske korporacije (IFC), koje imaju slične ciljeve, ali su usredsređene na različite institucionalne aktere, čime se obezbeđuju koordinisane, ali različite intervencije.

329. GIZ je takođe pružao podršku **civilnom društvu** kroz dve glavne šeme malih grantova: jednu usmerenu na smanjenje administrativnog opterećenja za preduzeća i građane, a drugu na ekološke prioritete, kao što su zaštita šuma, primena solarne energije i upravljanje regulatornim zonama u cilju unapređenja zelenih inicijativa.

330. Pored navedenih oblasti, portfolio GIZ-a obuhvata i **urbanističko planiranje, obrazovanje i uključivanje dijaspora**. Naročito se ističe pilot-projekat kojim se podsticao dijalog na opštinskom nivou sa zajednicama dijaspora, uz saradnju sa AKO-om i akterima civilnog društva, kao što je GAP Institute. GIZ je 2025, u partnerstvu sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, pokrenuo **Šemu investicionih grantova za ruralni ekonomski razvoj (engl. Investment Grant Scheme for Rural Economic Development)**, inicijativu usmerenu na diversifikaciju ruralne privrede, promovisanje održivih praksi i usklađivanje lokalnog upravljanja poljoprivredom sa standardima EU.

331. **SDC** ima značajnu i dugogodišnju ulogu u podršci lokalnoj upravi i javnim uslugama na Kosovu*, uz poseban akcenat na zdravstvo i razvoj zajednice. SDC i dalje prioritet daje **primarnoj zdravstvenoj zaštiti**, neposredno sarađujući sa opštinama na jačanju pružanja zdravstvenih usluga na lokalnom nivou. Istovremeno pruža podršku sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti kroz partnerstva sa sedam regionalnih zdravstvenih centara.

332. SDC aktivno sarađuje sa opštinama na pružanju **direktne podrške ranjivim grupama**, uključujući žene, poljoprivrednike, udruženja i mala preduzeća. Opštine imaju ulogu ključnih aktera u izboru korisnika i sprovođenju programa, čime se dodatno jačaju odgovornost lokalnih aktera za programe i participativno upravljanje. Tokom angažovanja SDC je naglašavao holistički pristup, povezujući reforme upravljanja sa inicijativama za socioekonomski razvoj, koje su posebno usmerene na marginalizovane grupe i unapređenje rodne ravnopravnosti.

333. SDC je preko deset godina pružao tehničku i finansijsku podršku AKO-u, sa ciljem jačanja kapaciteta opština, podsticanja reformi decentralizacije, unapređenja profesionalizacije lokalne uprave, poboljšanja pružanja usluga i podsticanja međuopštinske saradnje. Formalna podrška SDC-a završena je 2025. Helvetas će nastaviti rad u oblastima životne sredine i energetike, dok Swisscontact ostaje aktivan u oblasti razvoja privrede i turizma.

334. Tokom prethodnih 13 godina, Projekat decentralizacije i podrške opštinama (**DEMOS**) bio je osnova reforme lokalne uprave na Kosovu*, pružajući podršku svim opštinama u uspostavljanju odgovornije i transparentnije uprave usmerene na građane. Njegova najznačajnija inovacija jeste uvođenje **grantova opštinskog učinka** (GOU), mehanizma finansiranja zasnovanog na rezultatima kojim se opštine nagrađuju za dobre rezultate u 19 oblasti i prema gotovo 100 pokazatelja, uz fokus na lokalnu demokratiju, upravljanje opštinama i pružanje usluga. Ovaj model je institucionalizovan u domaćim pravnim i okvirima politika i sada njime upravlja MALS.

335. GOU, sada u potpunosti pod kontrolom MALS-a, predstavlja mehanizam finansiranja zasnovan na zaslugama, koji se sufinansira iz sredstava vlade i međunarodnih donatora, uključujući EU, Švajcarsku, Švedsku i Norvešku. Ovim grantom se opštine podstiču da unaprede rezultate u oblastima kao što su demokratsko upravljanje, upravljanje opštinama i pružanje javnih usluga. Za šemu grantova za fiskalnu 2025. godinu (na osnovu učinka iz 2023. godine) MALS je dodelio 7,85 miliona evra za 12 opština sa najboljim učinkom, pri čemu je ministarstvo dalo doprinos u iznosu od 4,5 miliona evra (57,3%), a EU, Švajcarska i Švedska obezbedile su preostali iznos.

336. Pored grantova, DEMOS je pružao **tehničku pomoć** i obuku opštinskim službenicima, podržavao unapređenje budžetskih procesa, interne revizije, učešća građana i zakonodavnih okvira. Ovi naponi su doprineli opipljivim rezultatima, kao što su povećanje naplate poreza na imovinu i unapređenje usluga. DEMOS sada deluje kao tehnički savetnik MALS-a, pružajući stručno znanje, podršku u analizi podataka, smernice za politike i izgradnju kapaciteta kako bi ministarstvu i opštinama pomogao da samostalno upravljaju okvirom grantova.

337. Poslednjih godina uočeno je **nekoliko spornih pitanja**. DEMOS i donatorska zajednica su podržali opštine u pogledu zahteva da se sredstva uplaćuju direktno opštinama, prema istom obrascu kao i donatori, odnosno da se dodeljena sredstva tretiraju kao sopstveni prihodi. U okviru projekta, studijska grupa je posetila opštine u Švedskoj i imala priliku da vidi visok stepen fiskalne autonomije koji uživaju opštine. U okviru projekta su se takođe zastupali interesi opština, uz isticanje da isplate po osnovu obaveza koje proizilaze iz kolektivnog ugovora u prosveti ne bi trebalo da utiču na njihov učinak ni na komentare generalnog revizora. DEMOS je ostao angažovan, često na zahtev MALS-a, na kreiranju politika i pružanju zakonodavne podrške, iako je MALS javno tvrdio da mu više nije potreban partner za sprovođenje.

338. **Naredna faza DEMOS-a** je planirana kao potpuni prelazak na nacionalno vlasništvo, pri čemu bi vlada postepeno preuzimala odgovornosti u vezi sa finansiranjem, u početku preusmerenih sredstava iz fondova IPA. Pripreme za četvrtu fazu su bile uveliko u toku, uz planirana sredstva od oko 5.000.000 evra za grantove zasnovane na učinku i 7.000.000 evra za tehničku pomoć, kojima se nastoji nastaviti podrška opštinama u oblastima kao što su zaštita životne sredine, učešće građana, porez na imovinu i upravljanje javnim finansijama. Donatori, uključujući SDC, SIDA i EU, saglasili su

se oko širokih ciljeva, a akcioni dokument bio je gotovo finalizovan. Cilj je bio da se očuvaju osnovna načela projekta uz uvođenje novih alata, npr. pokazatelja za smanjenje administrativnog opterećenja, i proširenje agende učešća građana.

339. Tokom pregovora o novoj fazi **pojavi su se značajni izazovi**, konkretno između MALS-a i EU u pogledu modela finansiranja i uloge donatora i partnera za sprovođenje. Prema navodima, MALS je insistirao na tome da upravlja celokupnim fondom, uključujući tehničku pomoć, prema modelu projekata prekogranične saradnje. To je dovelo do nepremostivog neslaganja, naročito sa EU. Uprkos prethodnom dogovoru o ciljevima, slabljenje poverenja i komunikacije – dodatno pogoršano navodima o lošem upravljanju i oštroj retorikom – dovelo je do formalnog povlačenja EU u aprilu 2025.

340. **Savet Evrope** podržava Kosovo* i usmerava ga ka unapređenju reformske agende kroz aktivnosti saradnje još od 1999. Održava dinamičnu saradnju kroz dvostruku strukturu od 10 projekata specifičnih za Kosovo* i 12 širih regionalnih inicijativa. Ovaj portfolio obuhvata ključne tematske oblasti, uključujući efikasnost pravosuđa, slobodu izražavanja, borbu protiv korupcije i diskriminacije, ljudska prava u zatvorima i demokratsko upravljanje. Finansiranje se obezbeđuje iz programa EU / Saveta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku” i iz dobrovoljnih doprinosa država članica. Ove intervencije zajedno podržavaju usklađivanje institucija sa evropskim standardima, izgradnju administrativnih kapaciteta, zaštitu osnovnih prava i jačanje demokratskih načela na svim nivoima upravljanja.

341. Na nacionalnom nivou, lokalno demokratsko upravljanje zasniva se na projektu „Jačanje višeslojnog upravljanja i participativne demokratije”. Inicijativu sprovodi Centar za ekspertizu za višeslojno upravljanje (CEMG) pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, a usmerena je na jačanje saradnje između centralnih i lokalnih organa vlasti u reformi lokalne samouprave i unapređenju dobrog demokratskog upravljanja, uključujući participativnu i deliberativnu demokratiju.

342. Kao dopuna strukturnoj reformi, regionalna inicijativa „Jačanje inovativne demokratije u jugoistočnoj Evropi”, koju takođe sprovodi CEMG, usredsređena je na unapređenje lokalne demokratije i podsticanje inkluzivnijih lokalnih vlasti širom regiona. Ovaj projekat omogućava opštinama na Kosovu* i u susednim zemljama da, pored predstavničke demokratije, uvedu inovativne mehanizme učešća, kao što su zborovi građana. Kroz regionalno kolegijalno učenje i prilagođene programe izgradnje kapaciteta, lokalnim izabranim zvaničnicima i civilnom društvu pruža praktične mehanizme za neposredno uključivanje građana u donošenje odluka i lokalno kreiranje politika.

343. Kao deo proširivanja ovih napora u okviru regionalnih struktura, Kongres vodi i Lokalnu opservatoriju za sprovođenje reformskih agendi na Zapadnom Balkanu (LORAI). Ovaj zajednički regionalni program EU i Saveta Evrope uspostavlja operativne okvire za praćenje i sprovođenje reformskih obaveza prema Instrumentu EU za reforme i rast. Kreiranjem javno dostupne kontrolne table i povezivanjem lokalnih organa vlasti, LORAI obezbeđuje da perspektive opština i uticaj na lokalnom nivou direktno budu uzeti u obzir u nacionalnim reformskim agendama, čime se unapređuju poverenje javnosti, fiskalna odgovornost i koordinacija politika na više nivoa.

344. Program Ujedinjenih nacija za razvoj (**UNDP**) sproveo je dva projekta u oblasti lokalne samouprave i oba su okončana.

345. **Regionalni program za lokalnu demokratiju na Zapadnom Balkanu 2** (ReLOaD2), koji je finansirala EU, a sprovodio UNDP, okončao je aktivnosti u decembru 2024, nadovezujući se na prethodne inicijative kao što su LOD (2009–2016) i ReLOaD1 (2017–2020). Cilj projekta bio je jačanje participativne demokratije i podrška evropskim integracijama u regionu kroz unapređenje saradnje između lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva. Na Kosovu* je ReLOaD2 podržao opštine poput Lipjlana, Istoka i Vitine u transparentnoj dodeli grantova organizacijama civilnog društva, uz fokus na preduzetništvo mladih i žena, građansko učešće i pomirenje među zajednicama.

346. ReLOaD2 je bio usmeren na rešavanje dugotrajnih izazova na Zapadnom Balkanu, gde je saradnja između lokalnih organa vlasti i organizacija civilnog društva i dalje nedovoljno razvijena, a javno finansiranje civilnog društva često nije transparentno i ne primenjuje se dosledno. Program je imao za cilj da institucionalizuje transparentne modele finansiranja zasnovane na potrebama i usmerene na projekte koji odražavaju lokalne razvojne strategije i prioritete zajednice. Takođe je podsticao učešće mladih u donošenju odluka i podržavao inicijative usmerene na unapređenje njihovih ekonomskih mogućnosti. Ključni element je bilo usvajanje Metodologije lokalne demokratije (LOD) u javnom finansiranju, u okviru koje se od opština očekivalo da najmanje 40% svojih grantova dodeljuju koristeći transparentne postupke.

347. Uprkos pozitivnim doprinosima, dugoročno usvajanje transparentnih mehanizama finansiranja od strane lokalnih vlasti i dalje je neizvesno, što ukazuje na potrebu za kontinuiranom podrškom i institucionalnom posvećenošću participativnom upravljanju. Postoji malo dokaza da su se ove prakse održale nakon okončanja projekta.

348. Projekat UNDP-a **Podrška naporima za borbu protiv korupcije na Kosovu*** (SAEK III) bio je usmeren na jačanje primene zakona u oblasti borbe protiv korupcije, unapređenje mehanizama za oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela i uspostavljanje čvrstog sistema za sprečavanje korupcije u centralnoj i lokalnoj upravi. SAEK III je obuhvatao mere razvoja politika, strukturnih reformi i izgradnje kapaciteta kako bi podržao ključne reforme usklađene sa UNDP-ovim prepoznatljivim rešenjima (engl. *Signature Solutions*)⁴¹, kojima se promovišu smanjenje siromaštva, odgovorno upravljanje i rodna ravnopravnost. Projekat je bio usmeren na omogućavanje zajedničkih istraga finansijskog kriminala koje vode tužilaštva, unapređenje koordinacije između javnih institucija, unapređenje istraživačkog novinarstva i obuku stručnjaka za oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela. Značajne intervencije obuhvataju podršku platformi *Kallxo.com* za prijavljivanje nepravilnosti, razvoj sistema za prijavljivanje imovine i prihoda, okvire za praćenje integriteta i uključivanje kriterijuma u vezi sa zaštitom životne sredine u postupke javnih nabavki. Ovaj projekat je značajno ojačao okvir za borbu protiv korupcije na Kosovu* pružanjem podrške ključnim institucionalnim reformama i naporima za izgradnju kapaciteta.

349. Od 2016. godine, **SIDA** ima stratešku ulogu u podsticanju inkluzivnog i odgovornog lokalnog upravljanja na Kosovu*. Kroz Program inkluzivnog razvoja na severu Kosova, SIDA je doprinela izgradnji kapaciteta opština, podsticanju međuopštinske saradnje i uključivanju javnih institucija i civilnog društva u participativno planiranje i unapređenje infrastrukture, čime je doprinela jačanju

društvenih ugovora i etničkoj integraciji. Takođe je doprinela rodno odgovornom budžetiranju u partnerstvu sa organizacijom UN Women, pomogavši da 15 opština integriše rodnu analizu u budžetske prakse kako bi se obezbedila ravnopravna raspodela resursa i povećala transparentnost. SIDA je osnažila ekonomski razvoj na lokalnom nivou. Podržala je Kosovski fond za kreditne garancije, omogućivši više od 55.000.000 evra kredita – kroz instrumente poput „Women in Business” i „Export” – čime je podstaknut rast malih i srednjih preduzeća (MSP) i otvaranje novih radnih mesta u opštinama. Nedavno je SIDA pokrenula program RECONOMY, koji sprovodi Helvetas, a koji je usmeren na digitalizaciju i razvoj zelene privrede.

350. Glavna podrška koju je SIDA pružala lokalnoj upravi bila je usmerena na Centar za obuku AKO-a, a završena je 2025. godine. SIDA je podržavala i grantove za različite inicijative, od kojih se neke odnose na lokalne propise, poput saradnje sa NVO *Ec Ma Ndryshe* u oblasti kulturnog nasleđa i kulturnih regulatornih planova u Prizrenu.

351. **AKO** već dugo radi na unapređenju kapaciteta lokalne uprave i pružanja usluga, prvenstveno kroz svoj Centar za obuku. Tokom 2023. godine obuku je završilo gotovo 800 opštinskih zvaničnika širom Kosova*, pri čemu je uspešno pribavljena akreditacija ISO 9001 i uspostavljeni su pouzdani okviri za evaluaciju, poput priloga uz pasoš za obuku (engl. *Training Passport Annex*). Ponuda je obuhvatala periodično stručno usavršavanje, tematske kurseve – npr. u oblasti rodne ravnopravnosti, digitalizacije u preduniverzitetskom obrazovanju i politike zaštite životne sredine – i prilagođene obuke na zahtev pojedinačnih opština.

352. SIDA i SDC su imali važnu ulogu u uspostavljanju i proširivanju kapaciteta i infrastrukture za obuku AKO-a kroz višegodišnje grantove, čiji je osnovni cilj bio da se u okviru AKO-a izgradi nezavisno odeljenje kako se ne bi trajno oslanjalo na direktne strane subvencije. Aktivnosti obuke se sada finansiraju zahvaljujući doprinosima opština članica, partnerstvima na zajedničkim projektima (kao što su NALAS i regionalne inicijative koje finansira EU) i ciljanim sporazumima o saradnji sa centralnim organima vlasti i međunarodnim agencijama.

353. **MALS** služi kao glavna veza između institucija centralne vlasti i opština, nadzire sprovođenje lokalnih politika i obezbeđuje da rad opština bude usklađen sa zakonima. Saradnja MALS-a sa donatorima prevazilazi finansijsku podršku i obuhvata zajedničke napore na kreiranju politika, izgradnji kapaciteta i podsticanju međuinstitucionalnog dijaloga.

354. Ministarstvo je sarađivalo sa organizacijama poput Kosovskog instituta za lokalnu upravu (KILU) i međunarodnim institucijama kao što su Svetska banka i Ambasada Japana. Ova partnerstva su rezultirala projektima poput inicijative „Opštine za mlade” (M4Y), čiji je cilj unapređenje socioekonomske uključenosti marginalizovanih mladih u opštinama. Tokom 2025. i 2026. godine, MALS je dobio podršku **Saveta Evrope** za izradu Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za period 2026–2028, a konsultanti Saveta Evrope trenutno pružaju podršku u izradi Strategije lokalne samouprave za period 2027–2031. Odnosi MALS-a i opština praćeni su tenzijama, naročito u vezi sa decentralizacijom nadležnosti i raspodelom donatorskih sredstava.

355. MALS aktivno učestvuje u **programima prekogranične saradnje** koje finansira Evropska unija kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA III) i blisko sarađuje sa Albanijom, Crnom Gorom

i Severnom Makedonijom. U martu 2024. su Kosovo* i Crna Gora potpisali bilateralni sporazum o Programu prekogranične saradnje IPA III za period 2021–2027, kojim je opredeljeno 8,4 miliona evra sredstava EU za podršku inicijativama u tri ključne oblasti: zapošljavanje i mobilnost radne snage, uz socijalnu i kulturnu inkluziju, turizam i očuvanje kulturnog i prirodnog nasleđa i unapređenje lokalnog i regionalnog upravljanja. Zajednička radna grupa sa kancelarijama na Kosovu* i u Crnoj Gori nadgleda sprovođenje programa kako bi se obezbedili delotvorna koordinacija i upravljanje prekograničnim projektima.

356. MALS sarađuje sa GLZ-om na organizovanju radionica i inicijativa koje podstiču saradnju među opštinama u Albaniji, Severnoj Makedoniji i na Kosovu*, uz akcenat na razvoj turizma, regionalne proizvode, upravljanje životnom sredinom, jačanje partnerstava i razmenu dobrih praksi preko granica.

357. **Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR)** zaduženo je za podsticanje uravnoteženog regionalnog razvoja sprovođenjem Strategije regionalnog razvoja za period 2020–2030. Ova strategija ima za cilj koordinaciju politika regionalnog razvoja, podsticanje uravnoteženog socioekonomskog rasta i unapređenje konkurentnosti među regionima. MRR sarađuje sa opštinama na identifikovanju i sprovođenju projekata kapitalnih ulaganja koji su u skladu sa ciljevima regionalnog razvoja.

358. Kada je u pitanju saradnja sa donatorima, MRR je uspostavio partnerstva za sufinansiranje projekata koji se bave izazovima regionalnog razvoja. Putem memoranduma o saradnji sa organizacijom Swiss Caritas, MRR je sufinansirao projekte Municipal Action for Reintegration and Diaspora (MARDI) i Youth Environmental Impact (YENI), doprinoseći sa 347.000 evra godišnje u periodu od 2022. do 2024. godine. Ovi projekti su bili usmereni na ostvarivanje prihoda, stručno osposobljavanje i pitanja u vezi sa migracijama, što odražava strategiju MRR-a da međunarodnu podršku iskoristi za održivi razvoj.

359. **Misija OEBS-a na Kosovu** ima višestruku ulogu u jačanju lokalnog upravljanja, sa akcentom na ljudska prava, demokratizaciju, javnu bezbednost i odgovornost institucija. Na opštinskom nivou, OEBS podržava transparentnost, međuetničku saradnju, rodnu odgovornost i bezbednost zajednica. Prati rad opštinskih institucija i olakšava inkluzivni dijalog o politikama, naročito u oblasti prava manjina, borbe protiv diskriminacije i učešća građana. Misija često sarađuje sa AKO-om i pomaže u organizaciji sastanaka kolegijuma predsedavajućih skupština opština, pravnika, IT osoblja i stručnjaka za komunikacije, između ostalih. Služi i kao spona između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, te podržava saradnju i sprovođenje sporazuma između Prištine i Beograda postignutih uz posredovanje EU. Iako se pojedini angažmani OEBS-a na opštinskom nivou smatraju ad hoc rešenjima, njegovo kontinuirano prisustvo na terenu omogućava mu da prepozna nedostatke u upravljanju i podrži respozivne institucionalne prakse. Postoji nekoliko primera načina na koje je OEBS olakšao komunikaciju i saradnju između susednih opština u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Albanci i opština u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi, omogućavajući uzajamnu podršku u pružanju usluga.

360. Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu* (**EULEX**) usredsređena je na podršku institucijama vladavine prava, uključujući one koje deluju na opštinskom nivou. Iako EULEX ne

finansira infrastrukturne projekte, pomaže u reformi pravosuđa, izgradnji pravnih kapaciteta i saradnji organa za sprovođenje zakona. Prati praksu pravosudnih organa i pruža tehničke savete za unapređenje pravnih postupaka u opštinama, a naročito u osetljivim međuetničkim područjima. Njegov mandat, koji trenutno traje do januara 2027. godine, pozicionira EULEX kao aktera koji održava stabilnost u tekućim naporima Kosova* da ojača pravosuđe i pravni integritet na svim nivoima upravljanja.

361. Luksemburška agencija za razvojnu saradnju (**LuxDev**) aktivna je na Kosovu* od 2000. godine, sa fokusom na različite sektore, uključujući lokalnu upravu, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i održivi razvoj. Njene inicijative imaju za cilj jačanje kapaciteta lokalnih institucija, podsticanje transparentnosti i inkluzivnog rasta. LuxDev podržava i aktivnosti podsticanja evropske integracije, unapređenje praksi javnih nabavki u skladu sa standardima EU i jačanje bezbednosti hrane i administrativnih kapaciteta. U sektoru obrazovanja LuxDev nastoji da unapredi stručno obrazovanje i obuke kako bi odgovorilo na potrebe tržišta, naročito u sektorima IKT-a i obnovljive energije. Njeni naponi u oblasti energetske tranzicije i ublažavanja klimatskih promena doprinose održivosti životne sredine kroz podsticanje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije i kroz osnivanje stručnih tela poput Komore arhitekata, čime se građevinski sektor usklađuje sa standardima EU. Uz veću podršku u narednom periodu, očekuje se da LuxDev u narednih nekoliko godina postane jedan od vodećih donatora na Kosovu*.

362. **Svetska banka** i njen ogranak za privatni sektor, **Međunarodna finansijska korporacija (IFC)**, imaju važnu ulogu u razvoju, naročito u pružanju podrške opštinama putem tehničke pomoći i strateških partnerstava. Za razliku od tradicionalnih donatora, Svetska banka deluje kao partner za sprovođenje, uz naglasak na izgradnju institucionalnih kapaciteta, pojednostavljivanje postupaka i modernizaciju infrastrukture. Značajnu intervenciju predstavlja **projekat Kosovska digitalna ekonomija (KODE)**, kojim je proširen pristup brzom internetu u nedovoljno pokrivenim područjima, uključujući škole i ruralne opštine, čime su unapređeni obrazovni rezultati i digitalna inkluzija. Ova aktivnost je deo šire agende digitalne transformacije za izgradnju moderne, povezane ekonomije na Kosovu*.

363. **IFC** je značajno doprineo unapređenju lokalnog poslovnog okruženja pružanjem saveta u oblasti **smanjenja administrativnog opterećenja**, posebno za MSP. To obuhvata pojednostavljivanje procedura i regulatornih zahteva na opštinskom nivou kako bi se podstaklo preduzetništvo i privukla privatna ulaganja. Istovremeno, Svetska banka je podržala Kosovo* kroz projekte poput **Jačanja fiskalnog upravljanja na Zapadnom Balkanu**, čiji je cilj unapređenje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama na lokalnom nivou.

364. Američki **Nacionalni demokratski institut (NDI)** uspeo je da nastavi svoje aktivnosti uprkos znatnom oslanjanju na sredstva USAID-a. Uz podršku SDC-a i Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED), NDI će nastaviti uobičajene aktivnosti, mada sa manjim brojem zaposlenih i manjim finansijskim sredstvima. NDI je uglavnom sarađivao sa političkim strankama, a njegov rad na opštinskom nivou se odvija preko stranačkih ograna.

365. NDI je olakšao i pružao savete opštinskim forumima za transparentnost, u vezi sa obavezama Kosova* u okviru Partnerstva za otvorenu upravu, te pružao obuku mladima i ženama odbornicima

na lokalnom nivou, uglavnom u oblasti zagovaranja, koncipiranja politika i donošenja odluka. NDI je takođe sprovodio koučing i mentorstvo za žene na rukovodećim funkcijama. Slične aktivnosti sprovodio je i Međunarodni republikanski institut, koji je početkom 2025. zatvorio svoju kancelariju u Prištini.

366. Kada su u pitanju lokalne organizacije civilnog društva, **D+** je među glavnim NVO koje rade u oblasti lokalne samouprave, sa brojnim projektima USAID-a i organizacijom Olof Palme International Center. USAID je takođe imao manji projekat podrške reciklaži u Gračanici i Kosovu Polju, koji su sprovodili D+ i Evropski centar za pitanja manjina (ECMI), usmeren na podršku uključivanju i ekonomskom blagostanju zajednica kosovskih Roma i kosovskih Aškalija.

367. **GAP institut** je aktivan kroz istraživanje, zastupanje interesa i praćenje i sprovodi detaljne analize učinka opština, raspodele budžetskih sredstava i ispunjavanja izbornih obećanja lokalnih zvaničnika. Na primer, u izveštaju GAP instituta iz 2025. godine⁴² navodi se da su opštine između 2022. i 2024. isplatile više od 163.000.000 evra po osnovu izvršnih obaveza, što je ozbiljno uticalo na njihovu sposobnost da sprovode razvojne projekte. GAP institut trenutno sprovodi projekat uz podršku Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF), koji sufinansiraju SDC i SIDA, za pitanja upravljanja životnom sredinom, rodne ravnopravnosti i lokalne uprave.

368. **Dijalog za evropske opštine** (DEM) je inicijativa za izgradnju kapaciteta usmerena na unapređenje lokalnog upravljanja, koju sprovodi istraživački centar **Kosovski institut za lokalnu upravu** (KILU). Projekat, koji je završen 2024. godine uz podršku Ambasade Norveške u Prištini, bio je usmeren na jačanje međuinstitucionalne saradnje i podsticanje digitalizacije i regionalnog dijaloga među opštinama, dok su ključne komponente obuhvatale unapređenje kreiranja politika, izgradnju kapaciteta opština i podsticanje zajedničkih inicijativa širom regiona. MALS i KILU su aktivno sarađivali na projektu DEM.

369. **Kosovski demokratski institut** (KDI), lokalni ogranak organizacije Transparency International, unapređuje javni integritet i demokratiju kombinovanjem nadzora nad podacima otvorenog tipa i učešća građana širom Kosova*. Kroz platformu „Integrity Watch Kosova” i program „Local government and citizen participation” (Lokalna uprava i učešće građana), KDI prati opštinsku potrošnju, prijave imovine i postupke donošenja odluka. Takođe objavljuje *Transparometri komunal* (**Opštinski transparometar**) zajedno sa 12 lokalnih OCD u cilju sistematske procene transparentnosti opština i podsticanja konstruktivne konkurencije među lokalnim upravama.

370. Pored toga, KDI sprovodi pilot-projekte „Paktovi integriteta” (engl. *Integrity Pacts*) u javnim nabavkama, uspostavljajući obavezujuće sporazume o nadzoru između lokalnih organa vlasti, izvođača i nezavisnih posmatrača. U partnerstvu sa ključnim OCD – D4D, Institutom za razvojnu politiku (INDEP), Inicijativa për Progres (Inicijativa za napredak, INPO) i Balkanskom istraživačkom mrežom (BIRN) – i uz uključivanje skupštinskih odbora za reviziju, ova inicijativa povezuje lokalni nadzor sa centralnim zakonodavnim preispitivanjem kako bi se sprečila korupcija, ojačali nadzorni kapaciteti i podstakla sistemaska reforma upravljanja.

Prilog 4: Rezultati upitnika za gradonačelnike o jačanju lokalne uprave

371. U okviru procene primene načela Povelje na Kosovu*, Centar za ekspertizu za višeslojno upravljanje pri Kongresu sproveo je onlajn anketu koja je prosleđena svim opštinama u julu i avgustu 2025. Cilj upitnika bio je da se shvate prioriteti, izazovi i potrebe lokalnih vlasti na Kosovu* za podrškom, u skladu sa Poveljom i reformama, naročito onim koje se odnose na evropske integracije, modernizaciju javne uprave i inkluzivno upravljanje. Na upitnik je odgovorila reprezentativna polovina opština (19), pri čemu je obezbeđena odgovarajuća distribucija i zastupljenost u pogledu geografskog položaja, veličine, etničkog sastava i stranačke kontrole. U pogledu stranačke pripadnosti i etničke pozadine, na upitnik je odgovorilo šest opština kojima upravlja Demokratski savez Kosova (LDK), četiri u kojima je na vlasti Demokratska partija Kosova (PDK), četiri u kojima je na vlasti Alijansa za budućnost Kosova (AAK), dve u kojima je na vlasti Vetëvendosje! (VV), dve u kojima je na vlasti Srpska lista i jedna kojom upravlja Demokratska turska partija Kosova (KDTP). Deset ispitanika je imalo više od sedam godina iskustva, dok je preostalih devet imalo između tri i šest godina iskustva. Od sedam najvećih gradova na Kosovu*, odgovorila su tri, uključujući glavni grad.

Lokalna autonomija i upravljanje

372. Na pitanje da ocene lokalnu autonomiju, ispitanici su najvišom ocenili autonomiju u pogledu razvoja lokalnih politika, a zatim pružanje javnih usluga. Najniži stepen autonomije naveden je u oblasti finansija.

373. Većina ispitanika smatra da je autonomija opština dobro zaštićena zakonom (4,2), a nešto manje u praksi (3,9) (na skali na kojoj 5 znači „u potpunosti“, a 4 „u velikoj meri“). Od ukupno 19 ispitanika, nešto više od polovine (10) smatra da je autonomija opština bolje zaštićena 2025. godine nego tokom prethodne četiri godine.

	Prosečna ocena (min. 1, maks. 5)
Finansijska autonomija	3,1
Upravljanje ljudskim resursima	3,6
Pružanje javnih usluga	3,9
Prostorno planiranje i korišćenje zemljišta	3,3
Razvoj lokalnih politika	4,1

374. Na pitanje da navedu tri glavne prepreke za ostvarivanje potpune lokalne samouprave, izdvojile su se dve glavne teme:

- ograničena sredstva** – navedena 18 puta u različitim oblicima, bilo u vezi sa finansijskom autonomijom ili nedostatkom sredstava.
- Trinaest odgovora se tiče **odnosa sa centralnom vladom**, u vidu zakasnelih odluka, političkih prepreka ili mešanja, centralizovanog odlučivanja, slabe komunikacije (što su navele obe opštine u kojima većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi) i sveukupnog nedostatka saradnje centralne vlade.
- Ostali odgovori odnose se na ograničene kapacitete (2), upravljanje imovinom (2) i pravnu nesigurnost/ograničenja (3), a zatim na zdravlje, učešće građana i odluke skupštine opštine.

Integracija u EU i usklađivanje sa EU

375. Gradonačelnici navode da su bolje upoznati sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi nego sa pravnim tekovinama EU. Tri četvrtine gradonačelnika je delimično upoznato sa Poveljom, ali nijedan nije veoma upoznat sa njom. Kada je reč o usklađivanju sa standardima EU, opštinama su postavljena i pitanja o oblastima u kojima vide najveći potencijal ili potrebu za usklađivanjem. Od pet ponuđenih opcija, najvišu ocenu dobila je zaštita životne sredine. Upravljanje ljudskim resursima posebno je predložila opština Prizren.

	Povelja	Pravne tekovine EU
Veoma upoznati	0	1
Umereno upoznati	14	9
Slabije upoznati	6	6
Nisu upoznati	1	2

Oblasti od značaja za usklađivanje sa EU	
Zaštita životne sredine	15
Vladavina prava i borba protiv korupcije	11
Transparentnost i dobro upravljanje	10
Javne nabavke	11
Društvena inkluzija i manjine	10

Vrsta podrške	
Izgradnja kapaciteta	15
Finansiranje	16
Koordinacija	9
Tehnička ekspertiza	12
Ostalo:	0

376. Kada je reč o vrsti podrške, većina je navela finansiranje, a zatim izgradnju kapaciteta i tehničku ekspertizu.

Reforma javne uprave i učešće građana

377. Dve trećine gradonačelnika ocenilo je nivo svoje digitalizacije kao umeren, a da su pojedine usluge dostupne onlajn. Kada je reč o glavnim preprekama za javnu upravu, najčešće su navođena budžetska ograničenja (16), kapaciteti zaposlenih (13) i IT infrastruktura (10), pravna ograničenja (8) i otpor građana (3).

Digitalizacija	
Nema	0
Osnovna (npr. veb-sajt koji građani posećuju radi informisanja)	3
Umerena (neke usluge su dostupne onlajn)	13
Napredna (većina usluga je dostupna onlajn)	3
Sveobuhvatna (potpuno digitalizovana, interoperabilna)	0

378. Iznenađujuće je to što bi svi osim trojice gradonačelnika prioritet dali donošenju odluka zasnovanom na podacima. Važno je napomenuti da su od četiri opštine koje bi prioritet dale međuopštinskoj saradnji, tri veoma mala mesta ili veoma veliki gradovi (Elez Han i Junik, odnosno Priština). Pored ponuđenih opcija u upitniku, jedan gradonačelnik je predložio prostorno planiranje.

Prioritetne reforme	
Upravljanje ljudskim resursima i depolitizacija	14
Merenje učinka	8
Međuopštinska saradnja	4
Mehanizmi za podnošenje pritužbi i slanje povratnih informacija za građane	7
Donošenje odluka zasnovano na podacima	16

379. U pogledu participativnih alata, četvrtina gradonačelnika je izrazila uverenje da građani imaju veoma visoko poverenje u opštinsku upravu (Glogovac, Lipljan, Suva Reka, Podujevo i Junik), pri čemu nijedan od njih nije iz sedam najvećih gradova. Još devet gradonačelnika ocenilo je poverenje kao visoko, dok su ga četvorica ocenila kao „umereno“, a jedan kao „nisko“.

Korišćeni participativni alati	
Javne rasprave	18
Participativno budžetiranje	11
Forumi zajednica	11
Ankete građana	5
Digitalne platforme	6
Prenos uživo sednica skupštine opštine	13

380. Kada je reč o potrebama za spoljnom podrškom ili izgradnjom kapaciteta, gotovo sve opštine su navele podršku za izradu projekata EU kao najviši prioritet. Ostali prioriteti se odnose na upravljanje kriznim situacijama, klimatske politike i strateško planiranje i budžetiranje (navelo ih je oko 60% ispitanika).

Podrška i izgradnja kapaciteta			
Potrebe		Željeni vid podrške	
Strateško planiranje i budžetiranje	12	Direktno finansiranje	17
Izrada projekata EU	18	Obuke i radionice	15
Komunikacija sa građanima	5	Tehnička pomoć	7
Rodna ravnopravnost i uključivanje različitosti	3	Razmena znanja i iskustva sa drugim opštinama	5
Klimatske i politike zaštite životne sredine	12	Alati i smernice	10
Upravljanje kriznim/vanrednim situacijama	13	Studijske posete	17
Prikupljanje i korišćenje podataka	6	Prekogranična saradnja EU (ostalo)	1

381. Većina gradonačelnika daje prednost direktnom finansiranju i studijskim posetama, a zatim obukama i radionicama. Jedan ispitanik je dodao prekograničnu saradnju sa opštinama u zemljama EU.

Prioriteti i izazovi

382. Prioriteti gradonačelnika se razlikuju i mogu se grupisati u četiri glavne grupe:

Infrastrukturni projekti: rezervoari za vodu i unapređenje vodosnabdevanja, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, parkovi, javna parkirališta (uključujući podzemna), glavni trg, novi putevi (uključujući obilaznicu), javni poluolimpijski bazen, postrojenje za javno grejanje, javna rasveta, rečna korita, pešačke/planinarske staze, pošumljavanje.	Upravljanje: reforma javne uprave, digitalizacija, povećanje transparentnosti i odgovornosti, uključivanje građana u donošenje odluka, upravljanje javnim prostorima, unapređenje poverenja između građana i opštine.
Javne usluge: obrazovanje i njegov kvalitet, omladina i socijalna zaštita, javne usluge, zdravstvena zaštita, dom kulture, vrtići, obrazovanje građana, usluge hemodijalize, unapređenje socijalnih politika, upravljanje javnim prostorima i otpadom.	Razvoj: razvoj i zapošljavanje, ruralni turizam, podrška malim preduzećima, poljoprivreda i agroturizam, zaštita životne sredine, reciklaža, planinski turizam.

383. Navedena lista prioriteta pokazuje da se većina opština bavi neposrednim i akutnim izazovima, ali istovremeno razmatra srednjoročne i dugoročne izglede za razvoj.

384. Kada je reč o glavnim izazovima, sve opštine su navele nedovoljna finansijska sredstva, više od polovine navelo je poteškoće u odnosima sa centralnom vladom, a polovina je ukazala na ograničene kapacitete i poteškoće u pružanju usluga.

Izazovi	
Nedovoljna finansijska sredstva	19
Ograničeni administrativni kapaciteti / nedostatak zaposlenih	8
Preklapanje nadležnosti sa centralnom vladom	11
Političko mešanje centralnih vlasti	12
Nedovoljna pravna jasnoća u pogledu opštinskih nadležnosti	3
Nedovoljno učešće ili angažovanje građana	4
Nedostaci u infrastrukturi	6
Teškoće u pružanju usluga (npr. otpad, voda, obrazovanje)	9
Slaba međuopštinska saradnja	4
Izazovi u uvođenju digitalnih usluga	4
Veličina i nedostatak kritične mase	2

Pravni okvir i preklapanje nadležnosti

385. U pogledu aspekata zakonodavnog okvira kojima su gradonačelnici najmanje zadovoljni, tri četvrtine njih istaklo je „ograničenja finansijske autonomije“, zatim nedostatak mehanizama za izvršenje za zaštitu autonomije opština (10), nejasnoće u podeli nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa (9), slabe mehanizme za saradnju između različitih nivoa vlasti (9), nedovoljne pravne garancije za upravljanje imovinom i sredstvima (9), ograničenja ovlašćenja za donošenje odluka na lokalnom nivou (8), zastarele ili nedosledne podzakonske akte (5) i neadekvatne odredbe o učešću građana i transparentnosti (2).

386. Gotovo dve trećine gradonačelnika (12) navelo je da postoje nadležnosti za koje nisu obezbeđena sredstva, pri čemu su uglavnom ukazivali na pitanja kolektivnih ugovora, opštinske imovine, zaštite životne sredine, upravljanja otpadom, vodosnabdevanja, zdravlja, upravljanja obrazovanjem, ulične infrastrukture, određenih usluga socijalne zaštite i prostornog planiranja.

387. Polovina opština je navela oblasti koje su prvobitno bile dodeljene opštinama, ali su naknadnim zakonodavstvom ili administrativnom praksom ponovo centralizovane, i to: opštinska imovina, katastar, inspeksijske službe, šumarstvo, vatrogasne službe, veća ovlašćenja za donošenje odluka u osnovnom i srednjem obrazovanju, javne nabavke za infrastrukturne projekte i finansijska i regulatorna odgovornost za zarade i ugovore.

388. Gradonačelnici ne smatraju da mogu da utiču na zakonodavstvo ili kreiranje politika koji utiču na lokalnu samoupravu. Neki gradonačelnici su naveli da mogu da utiču na odlučivanje na centralnom nivou kroz zajedničko lobiranje s međunarodnim akterima. Neki su istakli nedostatak konsultacija pre donošenja odluka i činjenicu da njihovi predlozi nisu uzeti u obzir

Sposobnost gradonačelnika da utiču na kreiranje politika	
Nemaju je uopšte	4
U ograničenoj meri	3
U izvesnoj meri	6
U velikoj meri	2
U potpunosti	1
Ne znam / Nije primenljivo	3

kada su formalno bili uključeni u postupak. Nekoliko njih je kao izazove navelo nedostatak komunikacije i politički uticaj centralne vlade.

389. Samo jedna opština (Podujevo) ocenila je da je saradnja sa MALS-om i resornim ministarstvima „veoma zadovoljavajuća”. Još tri opštine su bile zadovoljne saradnjom sa MALS-om i resornim ministarstvima (Glogovac, Dragaš i Suva Reka). Lipljan je naveo da je veoma nezadovoljan saradnjom i sa MALS-om i sa resornim ministarstvima.

	MALS	Resorna ministarstva
Veoma zadovoljavajuća	1	1
Zadovoljavajuća	5	3
Neutralna	7	9
Nezadovoljavajuća	5	5
Veoma nezadovoljavajuća	1	1

390. Prema navodima, zakonski rokovi za preispitivanje zakonitosti opštinskih akata nisu poštovani, a bilo je i kašnjenja u dostavljanju odgovora o zakonitosti akata koje je usvojila skupština opštine. Gradonačelnici su uglavnom navodili neadekvatnu komunikaciju sa centralnim organima vlasti, nedostatak spremnosti resornih ministarstava za prethodne konsultacije, nedostatak međuinstitucionalne koordinacije i prekoračenje njihovih nadležnosti. Nedovoljna budžetska sredstva predstavljaju temu koja se ponavlja, kao i kašnjenja u donošenju odluka (npr. u slučajevima sufinansiranja) i nedostatak koordinacije. Jedna opština nije blagovremeno obaveštena da je deo njene teritorije proglašen područjem od centralnog značaja, pa joj je sada dozvoljeno da razmeni zemljište sa Kosovskom agencijom za šume radi izgradnje verskog objekta. Ukazano je i na kašnjenja u prenosu sopstvenih sredstava opštinama.

391. Više od dve trećine gradonačelnika (12) smatra da bi se neke centralne nadležnosti delotvornije ostvarivale na lokalnom nivou, kao što su razmena imovine, upravljanje javnim finansijama, plaćanja, upravljanje elektronskim sistemom za porez na imovinu, upravljanje matičnim službama, šumarstvo, vatrogasne službe, sanitarna inspekcija privrednih subjekata, upravljanje parkovima, upravljanje prirodnim resursima i životnom sredinom, veća samostalnost u odlučivanju o opštinskoj imovini i bivšim društvenim preduzećima, prostorno planiranje i korišćenje zemljišta i upravljanje komunalnim uslugama, koje bi bilo efikasnije kada bi njime upravljala opština s obzirom na blizinu korisnicima. Gradonačelnici su takođe naveli da bi opštine delotvornije utvrđivale lokalne poreze i naknade u okviru širokog pravnog okvira i da bi mogle imati više nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, investicija i osnovnog i predškolskog obrazovanja. Jedan gradonačelnik je takođe predložio da opštine preuzmu potpuno upravljanje ljudskim resursima u zdravstvu i obrazovanju, jer bi blizina unapredila odgovornost i smanjila uticaj centralne politike i birokratije.

392. Više od dve trećine gradonačelnika (12) ocenilo je da je zakonodavstvo kojim se uređuje međuopštinska saradnja na Kosovu* delotvorno. Ostali su ostali neutralni. Svi su odgovorili da njihove opštine koriste mehanizme međuopštinske saradnje predviđene nacionalnim zakonodavstvom, ali to očigledno nije slučaj, što ukazuje na nedovoljno poznavanje zakonodavstva kojim se uređuje ova oblast. Više od tri četvrtine gradonačelnika (15) ostvarivalo je prekograničnu saradnju sa opštinama u susednim zemljama.

Prilog 5: Zainteresovane strane sa kojima su obavljani razgovori

Spisak u nastavku obuhvata zainteresovane strane intervjuisane tokom terenske posete u julu 2025. i dodatne posete severnim opštinama u julu 2026. godine. Spisak nije konačan, jer nisu svi sagovornici želeli da budu imenovani. Zainteresovane strane u nastavku navedene su abecednim redom prema prezimenu.

1. ABDYKAPAR KYZY Nuraida, viša savetnica za zajednice, Misija OEBS-a na Kosovu
2. ABDYLI Dukagjin, viši pravni savetnik za ustavna pitanja, Ustavni sud
3. ANDRIĆ-RAKIĆ Milica, izvršna direktorka, NVO New Social Initiative
4. BUSHI Avni, sekretar skupštine opštine, Opština Elez Han
5. DUSHI Florian, zamenik gradonačelnika Prištine
6. FALLAVOLLITA Laura, rukovodilac tima za dobro upravljanje i ljudski kapital, Kancelarija EU na Kosovu
7. FEJZULLAHU Leonora, viša pravna savetnica, Ustavni sud
8. GASHI Jeton, načelnik odeljenja za opštinske budžete, Ministarstvo finansija, rada i transfera
9. HALILAJ Beza, zamenik generalnog revizora
10. HOXHA Imri, direktor administracije, Opština Štimlje
11. HOXHA Xheladin, generalni direktor Direkcije za pravna i proceduralna pitanja, Skupština Kosova*
12. IBRAHIMI Sazan, izvršni direktor, Asocijacija kosovskih opština
13. ILIĆ Zlatko, predsedavajući Skupštine opštine, Opština Parteš
14. KASTRATI Ekrem, gradonačelnik Mališeva
15. KAVALLARIS-LADIS Nikolaos, direktor Regionalnog centra Mitrovica, Misija OEBS-a na Kosovu
16. KERMENDI Burbuqe, rukovodilac projekta, Kancelarija EU na Kosovu
17. LATIFI Smajl, gradonačelnik Orahovca
18. LOSHI Arben, zamenik generalnog sekretara, Skupština Kosova*
19. MILIĆEVIĆ Miodrag, izvršni direktor, NVO Aktiv
20. MLINAKU Hava, zamenica gradonačelnika Vučitrna
21. MUNOGLU Ertan, rukovodilac projekta, HELVETAS Swiss Intercooperation na Kosovu
22. MURDOCK Kelly Anne, viša službenica za demokratizaciju, Regionalni centar Mitrovica, Misija OEBS-a na Kosovu
23. PUKA Valbona, direktorka Odeljenja za saradnju, izveštavanje i unapređivanje ljudskih prava, Institucija ombudsmana
24. RASIĆ Igor, šef kabineta, Ministarstvo za zajednice i povratak
25. RASIĆ Nenad, ministar za zajednice i povratak
26. RUZHDI Shehu, gradonačelnik Junika
27. QELA Jeton, generalni sekretar, Ministarstvo administracije lokalne samouprave

28. QELAJ Naim, ombudsman
29. SELMANAJ Marqe, zamenica gradonačelnika Kline
30. SENTIĆ Srđan, zamenik ombudsmana
31. SKERAJ Arijeta, šefica kabineta gradonačelnika, Opština Dragaš (u vreme razgovora bila je predsedavajuća skupštine opštine)
32. SPANCA Vlora, generalna revizorka
33. STANKOVIĆ Dragan, direktor za budžet i finansije, Opština Parteš
34. STANKOVSKI Boško, načelnik Odseka za upravljanje, Odeljenje za demokratizaciju, Misija OEBS-a na Kosovu
35. TANASIJEVIĆ Ivica, gradonačelnik Štrpca (u vreme razgovora bio je zamenik gradonačelnika)
36. THAÇI Blerim, direktor za budžet i finansije, Opština Mališevo
37. TOTAJ Shaqir, gradonačelnik Prizrena
38. UKIMERAJ Rozafa, stručnjak za pravna pitanja i upravljanje
39. ZEJNA Isuf, stručnjak za pravna pitanja i javne nabavke
40. ZOGIANI Avni, zamenik ministra životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (u vreme razgovora bio je zamenik ministra finansija, rada i transfera).

Literatura

- ¹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2021), "Study on local self-government in Kosovo*", dostupno na: <https://rm.coe.int/1680a686ce>
- ² Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2024), "Application by Kosovo* for membership of the Council of Europe", Opinion 302, dostupno na: <https://pace.coe.int/en/files/33496>
- ³ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija (2007), "Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council: Addendum – Comprehensive proposal for the Kosovo status settlement": Addendum – Comprehensive proposal for the Kosovo status settlement", S/2007/168/Add.1, dostupno na: <https://docs.un.org/S/2007/168/Add.1>
- ⁴ Ministarstvo administracije lokalne samouprave (2023), Administrativno uputstvo br. 02/2023 o građanskoj inicijativi za smenu gradonačelnika, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=80975>
- ⁵ Na primer, European Commission (2021), Annex 2 to the Commission Implementing Decision on the financing of the annual action plan in favour of Kosovo* for 2021 – Action Document for "EU for Better Municipal Governance", str. 4, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/8b48e8a2-c915-4791-bd4a-5183cc71b68c_en; SDC, Decentralisation and Municipal Support (DEMOS III), Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), Bern/Prishtina, Project No. 7F08473, Phase 3 (2022–2025).
- ⁶ KOHA (2026), "Asociacioni i Komunave i drejtohet Kushtetueses kundër Qeverisë: Po cenohet autonomia e komunave" [Asocijacija opština obratila se Ustavnom sudu protiv Vlade: Ugrožena je autonomija opština], dostupno na: <https://www.koha.net/arberi/asociacioni-i-komunave-i-drejtohet-kushtetueses-kunder-qeverise-po-cenohet-autonomia-e-komunave>
- ⁷ OECD (2025), *Public Administration in Kosovo 2024: Assessment against the Principles of Public Administration* [Javna uprava na Kosovu 2024: Ocena u odnosu na načela javne uprave], SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, str. 142, dostupno na: <https://doi.org/10.1787/a53fce6b-en>
- ⁸ Agar M., Fallov J., Kmezić S., Dulić K., Kaya F. (2021), "Kosovo Public Administration Reform TA: Assessment of Legal Framework on Local Government Finance with the Accompanying Resource Allocation Gap Analysis", Washington DC, World Bank Group.
- ⁹ Videti Zakon br. 08/L-224 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=80424>
- ¹⁰ European Commission (2024), "Commission staff working document: Kosovo 2024 report", SWD(2024) 692 final, str. 23, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2024_en
- ¹¹ OECD (2025), *Public Administration in Kosovo 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, op. cit.
- ¹² Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2026), *Information Report on Local elections in Kosovo* (12 October 2025), Report CG(2026)50-19, dostupno na: <https://search.coe.int/cm?i=09125948802b0ea9>
- ¹³ European Commission (2025), "Commission staff working document: Kosovo 2025 report", SWD(2025) 752 final, str. 40, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52025SC0752>
- ¹⁴ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, Report CG-FORUM(2020)02-05final, st. 125, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680a06149>
- ¹⁵ Université de Lausanne, International Comparative Research on Local Autonomy, dostupno na: <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>
- ¹⁶ Helvetas Kosovo (2026), *Review of Local Government Finances in Kosovo: Trends, Fiscal Autonomy, Challenges and Reform Priorities*, Prishtinë/Priština, dostupno na: <https://helvetas-ks.org/demos3/wp-content/uploads/2026/03/Review-of-Local-Government-Finances-in-Kosovo.pdf>
- ¹⁷ KOHA (2026), "The Association of Municipalities, against the draft law on Public Property, addresses requests to the Ministry of Justice", dostupno na: <https://www.koha.net/en/arberi/asociacioni-i-komunave-kunder-projektligjiit-per-pronen-publike-i-drejtohet-me-kerkesa-ministrise-se-drejtises>
- ¹⁸ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2026), "Expert analysis of the Draft Law amending and supplementing Law No. 08/L-125 on Public Property in Kosovo*", CEMG/EXA(2026)1, dostupno na: <https://rm.coe.int/48802d974f>
- ¹⁹ World Bank (2023), *Kosovo - Public expenditure review*, Washington DC, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/252491468047082839>
- ²⁰ OSCE Mission in Kosovo (2025), *Inter-Municipal Co-operation in Kosovo: Lessons Learned and Future Opportunities*, Prishtinë/Priština, dostupno na: <https://omik.osce.org/mission-kosovo/661549>
- ²¹ Ukimeraj Čuni R. (2025), "Strengthening the Role of Municipalities in Promotion of EU Rule of Law Values in Kosovo", Kosovo Centre for Security Studies.
- ²² Council of Europe (2023), Fifth Opinion on Kosovo* of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/V(2022)2, Strasbourg, dostupno na: https://www.coe.int/en/web/minorities/-/kosovo*-publication-of-the-5th-advisory-committee-opinion

- ²³ Kancelarija EU / Specijalni predstavnik EU na Kosovu (2026), "Transcript of EUSR for Dialogue Sørensen's press remarks", dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/transcript-eusr-dialogue-s%C3%B8rensen%E2%80%99s-press-remarks_en
- ²⁴ Jovanović J. (2026), "North Mitrovica under pressure from the central authorities: 'Unified city' or new divisions?", *Kosovo Online*, dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/en/news/analysis/north-mitrovica-under-pressure-central-authorities-unified-city-or-new-divisions-23-4>
- ²⁵ International Institute for Middle-East and Balkan Studies (2025), "Local Elections in Kosovo: Between Institutional Deadlock and a Test of Democracy – Analysis", *Eurasia Review*, dostupno na: <https://www.eurasiareview.com/30092025-local-elections-in-kosovo-between-institutional-deadlock-and-a-test-of-democracy-analysis/>
- ²⁶ Jovanović J. (2026), op. cit.
- ²⁷ OSCE Mission in Kosovo (2023), "Urgent need for de-escalation", dostupno na: <https://omik.osce.org/mission-in-kosovo/547808>
- ²⁸ OSCE Mission in Kosovo (2026), "OSCE High Commissioner on National Minorities discusses language compliance and access to education during visit to Kosovo", dostupno na: <https://omik.osce.org/news/mission-kosovo/663001>
- ²⁹ KoSsev (2026), "Garage demolition in North Mitrovica: Trepça action, municipal allegations and reactions", dostupno na: <https://kossev.info/garage-demolition-in-north-mitrovica-trepca-action-municipal-allegations-and-reactions/>
- ³⁰ KoSsev (2026), "Pec: Putting up signs in North Mitrovica is abuse of central government authority and pre-election marketing, put an end to this policy", dostupno na: <https://kossev.info/en/peci-postavljanje-tabli-u-severnoj-mitrovici-zloupotreba-ovlasćenja-centralne-vlasti-i-predizborni-marketing/> i KoSsev (2026), "Pacoli about changing the name of the streets in North Mitrovica: Citizens could not receive the ordered packages", dostupno na: <https://kossev.info/en/pacoli-o-promeni-naziva-ulica-u-severnoj-mitrovici-gradjani-nisu-mogli-da-prime-porucene-pakete/>
- ³¹ European Western Balkans (2026), "Further demolition of objects around Gazivode/Ujman lake triggers disputes", dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2026/07/31/further-demolition-of-objects-around-gazivode-ujman-lake-triggers-disputes/>
- ³² Ukimeraj Çuni R. (2025), op. cit.
- ³³ European Institute of Peace (2025), *What Next in Northern Kosovo?*, dostupno na: <https://www.eip.org/wp-content/uploads/2025/01/6.-What-Next-in-Northern-Kosovo.pdf>
- ³⁴ Ukimeraj Çuni R. (2025), op. cit.
- ³⁵ Ministry of Local Government Administration (2026), Administrative Instruction No. 01/2026 on the Organisation and functioning of the Joint Board of the municipality of South Mitrovica and the municipality of North Mitrovica, 23. april 2026, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=119405>
- ³⁶ Kosovo Online (2026), "Radojević: Administrative instruction on joint committee threatens stability of North Mitrovica municipality", dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/radojevic-administrative-instruction-joint-committee-threatens-stability-north>
- ³⁷ Jovanović J. (2026), op. cit.
- ³⁸ Zejna I., "Rasti Kl25/25 një mundësi e humbur për mbrojtjen e pavarësisë financiare të komunave" [Predmet Kl25/25, propuštена prilika za zaštitu finansijske nezavisnosti opština], RZZ Law, 12. jun 2026, dostupno na: <https://rzzlaw.com/pavaresia-financiare-e-komunave/>
- ³⁹ Constitutional Court (2020), Resolution on inadmissibility in Case No. KO139/18 submitted by the municipality of Skenderaj/Srbica – Assessment of the constitutionality of the sectoral collective contract No. 05-3815 of 12 June 2018, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=35502>
- ⁴⁰ World Bank (2025), "Kosovo Becomes a Donor to the International Development Association of the World Bank", dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/03/24/kosovo-becomes-a-donor-to-the-international-development-association-of-the-world-bank>
- ⁴¹ Za dodatne informacije o UNDP-ovim prepoznatljivim rešenjima videti: <https://www.undp.org/careers/we-care-sustainable-development>
- ⁴² GAP Institute (2025), "In Search of a Solution: Enforcement challenges in municipalities", dostupno na: <https://www.institutigap.org/documents/18819%20Enforcement%20challenges%20in%20municipalities.pdf>

Ovaj izveštaj pruža sveobuhvatnu procenu primene načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na Kosovu*. Nadovezuje se na početnu procenu sprovedenu 2021. i analizira nedavna dešavanja.

Ovaj izveštaj su izradili nezavisni eksperti za Centar za ekspertizu za višeslojno upravljanje pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope i u okviru njega se razmatra stanje u pogledu lokalne autonomije, fiskalne decentralizacije i dobrog demokratskog upravljanja.

Iako Kosovo* ima snažan pravni okvir za lokalnu samoupravu, izveštaj ukazuje na ozbiljan raskorak između formalnih pravnih garancija i njihove praktične primene. U njemu se daju ciljane preporuke koje donosiocima odluka treba da pomognu da ojačaju lokalnu autonomiju, podstiču učešće građana i unaprede saradnju između različitih nivoa vlasti u skladu s evropskim standardima.

SRP

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava u Evropi. Sastoji se od 46 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Saveta Evrope odgovorna za jačanje lokalne i regionalne demokratije u 46 država članica. Sastoji se od dve komore – Komore lokalnih vlasti i Komore regiona – i tri odbora, a okuplja 612 izabranih funkcionera koji predstavljaju više od 130.000 lokalnih i regionalnih organa vlasti.

THE CONGRESS



LE CONGRÈS

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE