2025

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA NA KOSOVU:

Poučna Iskustva I Dalje Mogućnosti

OSCE Organization for Security and Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

2025

MEĐUOPŠTINSKA
SARADNJA NA KOSOVU:

Poučna Iskustva I Dalje Mogućnosti

SADRŽAJ

07 SKRAĆENICE

09 PREDGOVOR

11 I. PREGLED IZVEŠTAJA

12 II. UVOD I KONTEKST

13 III. MEOTODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

14 IV. PRAVNI ASPEKTI MOS-A NA KOSOVU

14 A Kratak pregled pravnog okvira za međuopštinsku saradnju

15 B Sprovođenje Zakona o MOS-u na Kosovu

18 C Sprovođenje AU o podsticanju međuopštinske saradnje u praksi

19 V. MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA I SRODNO ZAKONODAVSTVO

19 A Međuopštinska saradnja i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2008.

20 B Međuopštinska saradnja i Zakon o javnim preduzećima iz 2008

21 C Međuopštinska saradnja i Zakon o javno-privatnom partnerstvu iz 2011

22 D Međuopštinska saradnja i Zakon o balansiranom regionalnom razvoju iz 2023

23 VI. POLITIKE PODRŠKE I RAZVOJA MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

25 VII. OPŠTINSKI KAPACITETI I INFORMISANOST O UKLJUČIVANJU U MEĐUOPŠTINSKU SARADNJU

25 A Razumevanje međuopštinske saradnje i mogućnosti koje ona donosi

26 B Kapaciteti opština na Kosovu za sklapanje međuopštinske saradnje

28 C Međuopštinska saradnja i uključivanje rodne perspektive, mladih i nevećinskih zajednica

31 VIII. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

SKRAĆENICE

AU	Administrativno uputstvo
AKO	Asocijacija kosovskih opština
EU	Evropska unija
JP	Javno preduzeće
JPP	Javno-privatno partnerstvo
MLU	Ministarstvo lokalne uprave
MoR	Memorandum o razumevanju
MOS	Međuopštinska saradnja
MRR	Ministarstvo za regionalni razvoj
OEBS	Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OGD	Organizacija građanskog društva
OKMNP	Opštinski koordinacioni mehanizmi za zaštitu od nasilja u porodici
SE	Savet Evrope
SO	Skupština opštine

PREDGOVOR

Već više od dvadeset pet godina Misija OEBS-a na Kosovu radi u tesnom partnerstvu sa institucijama na svim nivoima kako bi unapredila demokratsko upravljanje, ojačala institucionalni integritet i podstakla inkluzivno donošenje odluka. Ključni aspekt ovog angažmana je njena kontinuirana podrška opštinama u izgradnji lokalnih uprava koje su transparentne, odgovorne i usmerene na zajednice.

Međuopštinska saradnja (MOS) predstavlja strateški instrument javne politike za poboljšanje učinka upravljanja i pružanja usluga. Podsticanjem saradnje koja prevazilazi administrativne i lokalne granice, ova saradnja omogućava opštinama da koriste zajedničke kapacitete, rešavaju zajedničke izazove i pružaju efikasnije i pravičnije javne usluge. Takođe, služi kao mehanizam za produbljivanje poverenja među zajednicama i jačanje društvene kohezije kroz zajedničko rešavanje problema.

Ovaj izveštaj, Međuopštinska saradnja na Kosovu: Poučna iskustva i dalje mogućnosti, objedinjuje bogato terensko iskustvo i istraživanja Misije u ovoj oblasti. U njemu su analizirani postojeći politički i pravni okvir, utvrđene strukturne i operativne prepreke efikasnoj saradnji i date praktične preporuke koje mogu pomoći u daljim reformama.

Sa aspekta budućeg razvoja, jačanje međuopštinske saradnje treba da ostane ključno i prioritetno pitanje buduće agende Kosova za lokalno upravljanje i decentralizaciju. Kao provereni instrument za koordinaciju praktičnih politika, fiskalnu efikasnost i otpornost zajednica, međuopštinska saradnja (MOS) nudi put ka održivijem i odgovornijem lokalnom upravljanju. Misija OEBS-a na Kosovu nastavlja da pruža podršku institucionalnim partnerima i zainteresovanim stranama u uključivanju međuopštinske saradnje kao standardne prakse delotvornog demokratskog upravljanja i sa ciljem izgradnje otpornih zajednica.

Ambasador
Džerard Mekgark
Šef Misije, Misija
OEBS-a na Kosovu

I. PREGLED IZVEŠTAJA

Međuopštinska saradnja podrazumeva zvaničan ili nezvaničan dogovor u kojem dve ili više opština, kao pravno priznati subjekti, udružuju napore radi postizanja zajedničkog cilja. Ova saradnja može služiti različitim svrhama, od skromnih lokalnih inicijativa do rešavanja složenih izazova. Kada se ozvaniči obavezujućim sporazumima, ona može unaprediti kvalitet usluga za građane, otvoriti nove mogućnosti finansiranja i ojačati veze između zajednica.

Zakonodavni okvir o međuopštinskoj saradnji na Kosovu uglavnom je usklađen sa okvirima koje su uspostavili Evropska unija (EU), Savet Evrope (SE) i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Iako je usmerena na ostvarivanje koristi koje su prepoznale pomenute organizacije, ova saradnja se u praksi još uvek ne koristi dovoljno, na šta ukazuje i ovaj izveštaj. Razlog je pre svega to što je na Kosovu, tamo gde je ostvarena, ona i dalje ograničena, često nezvanična i nestrukturisana. Ova nedovoljna primena odražava i tehničke i političke prepreke. Postojeći pravni proces često se doživljava kao previše kompleksan i birokratski. Opštine često nemaju ni kapacitete ni podsticaje da se snađu u tom procesu, dok ključne institucije, poput Ministarstva lokalne uprave (MLU), raspolažu ograničenim resursima. Samim tim, propuštaju se prilike za unapređenje kvaliteta usluga, pametnije trošenje sredstava i jačanje saradnje među zajednicama.

Ovaj izveštaj zasniva se na obimnom terenskom istraživanju sprovedenom u periodu od kraja 2023. do početka 2024. godine, koje je obuhvatilo više od 80 razgovora sa opštinskim i ministarskim zvaničnicima, predstavnicima međunarodnih organizacija i građanskog društva. Istraživanje je dopunjeno konsultacijama sa opštinskim i institucionalnim predstavnicima, koje su trajale do početka 2025. godine, a njihovi komentari i povratne informacije uključeni su u ove nalaze.

Izveštaj prepoznaje **značajnu priliku za ulaganje u međuopštinsku saradnju** kao instrument inkluzivnog, ekonomičnog i održivog lokalnog upravljanja. Istovremeno, daje sledeće ključne preporuke vlastima:

- **Pojednostaviti i modernizovati pravni okvir**, uz priznavanje različitih oblika saradnje, kao što su jednostavniji memorandumi o razumevanju (MoR) za manje inicijative, i traženje odobrenja opštine samo jednom, na kraj procesa sporazuma.

- **Kreirati značajne strateške podsticaje**, uključujući poseban i lako dostupan fond za međuopštinsku saradnju, uz strateške smernice, obrasce i mentorsku podršku.

- **Ojačati institucionalnu podršku**, posebno kapacitete MLU da savetuje, prati i promoviše aktivnosti povezane sa saradnjom među opštinama.

- **Promovisati međuopštinsku saradnju kao pokretač inkluzije**, podržavajući saradnju u borbi protiv rodno zasnovanog nasilja, usluge za mlade i inicijative između opština sa različitim etničkim većinama.

Ukoliko se ove reforme i ulaganja sprovedu, međuopštinska saradnja ima potencijal da preraste iz marginalne prakse u ključni instrument za unapređenje učinka opština na Kosovu.

Misija OEBS-a na Kosovu izražava zahvalnost svim sagovornicima koji su nam posvetili vreme i podelili svoje znanje, stručno iskustvo i dragocene uvide, i bez kojih ovo istraživanje ne bi bilo moguće.

II. UVOD I KONTEKST

Međuopštinska saradnja definiše se kao dobrovoljni dogovor između dve ili više opština da sarađuju u okviru svojih nadležnosti, sa ciljem ostvarivanja obostrane koristi.[1] Iako podrazumeva deljenje troškova, resursa i odgovornosti, ona ne predviđa trajni prenos nadležnosti.[2] U principu, ovakva saradnja se može uspostaviti na nezvaničnoj ili zvaničnoj osnovi.[3] Dok nezvanična saradnja obuhvata fleksibilnije forme, kao što je memorandum o razumevanju, zvanična saradnja se može uspostaviti kroz zaključenje sporazuma o međuopštinskoj saradnji.[4] Ovaj izveštaj ukazuje na to da Kosovo već ima uspostavljen zakonski okvir za međuopštinsku saradnju koji se nedovoljno koristi, čime se onemogućavaju unapređenje kvaliteta usluga, razvojne mogućnosti, pa čak i poboljšanje odnosa među zajednicama.

Ovaj tematski izveštaj fokusira se na poređenje pravnog okvira koji uređuje međuopštinsku saradnju na Kosovu i stvarne prakse, posebno u vezi sa zaključivanjem zvaničnih sporazuma o MOS-u.

Cilj je da se daju preporuke za:

i. moguće izmene pravnog okvira za MOS;
ii. izradu sveobuhvatnih praktičnih politika za podršku međuopštinskoj saradnji;
iii. unapređenje koordinacije pomoći koju pružaju međunarodne institucije i organizacije.

Sporazumi o MOS-u se retko zaključuju u praksi. Ova saradnja se uglavnom pokreće i održava nezvanično, oslanjajući se pretežno na lične odnose između predsednika opština, a može biti i pod uticajem njihove političke pripadnosti. Zbog toga se nezvanična saradnja često menja nakon izbornog ciklusa.

Pored toga, neadekvatna strateška podrška nije dovoljna da podstakne opštine da zvanično zaključuju sporazume o MOS-u, jer one ne vide dodatnu vrednost uključivanja u proces koji opisuju kao nepotrebno ograničavajući, kompleksan i birokratski. Štaviše, zabeleženi su slučajevi u kojima čak i usvojeni sporazumi nisu realizovani zbog nedostatka finansijskih sredstava ili daljih smernica.

Uspostavljanje struktuiranog vida međuopštinske saradnje kroz zvanične sporazume ima i politički i ekonomski značaj. Sa političkog aspekta, oni imaju ključnu ulogu u podsticanju saradnje između opština u kojima različite zajednice čine većinu, čime se podstiče međusobna komunikacija i saradnja, bez uvođenja dodatnog nivoa vlasti. Sa ekonomskog aspekta, veća međuopštinska saradnje podržava lokalni razvoj kroz optimalnije korišćenje resursa i smanjenje pravne nesigurnosti, što može biti naročito važno prilikom saradnje sa potencijalnim donatorima i investitorima. To je zato što sporazumi o MOS-u jasno definišu obaveze opština i sadrže odredbe o rešavanju sporova. Ovi sporazumi mogu biti podsticaj opštinama da od međunarodnih donatora traže sredstva za projekte većeg obima, kao i da pronađu inovativna rešenja za smanjenje postojećih troškova. Pored toga, oni omogućavaju formiranje zajedničkih administrativnih tela i javnih institucija, čime se povećava efikasnost

---

[1] Savet Evrope, Priručnik za međuopštinsku saradnju, 2010, str. 7. https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3.
[2] Ibid, na str. 8.
[3] Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Međuopštinska saradnja na Zapadnom Balkanu (2024), str. 15–16. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/inter-municipal-co-operation-in-the-western-balkans_67efc50a/a78a01e6-en.pdf.
[4] Ibid.

lokalnog upravljanja i poboljšava kvalitet usluga koje se pružaju građanima.

Međuopštinska saradnja spada u mandat Misije OEBS-a na Kosovu, jer se njome podržava izgradnja institucija kroz poštovanje utvrđenih međunarodnih standarda dobrog upravljanja, dok se istovremeno promovišu ljudska prava i prava zajednica, rodna ravnopravnost i veće učešće javnosti u procesima donošenja odluka. U tom kontekstu, u okviru svog portfelja lokalnog upravljanja, OEBS već sprovodi aktivnosti koje podržavaju ovu saradnju. Ovim je stvorena mogućnost da se pažljivo prati primena pravnog okvira za MOS u praksi, što je i podstaklo izradu ovog izveštaja. Shodno tome, ovaj dokument ne samo da sumira zapažanja osoblja i partnera OEBS-a, već i nudi smernice za poboljšanje pravne i političke podrške međuopštinskoj saradnji na Kosovu.

Izveštaj je podeljen na osam (8) poglavlja. Poglavlje III razrađuje metodologiju istraživanja. Poglavlje IV analizira pravne aspekte međuopštinske saradnje na Kosovu, uključujući njegovu primenu u praksi. U Poglavlju V, ova saradnja se razmatra u kontekstu drugih zakona koji, iako je direktno ne uređuju, mogu značajno uticati na formiranje sporazuma o saradnji. Poglavlje VI daje pregled postojećih praktičnih politika koje se odnose na podršku i razvoj međuopštinske saradnje. Poglavlje VII procenjuje nivo informisanosti i kapacitete opština za uključivanje u međuopštinsku saradnju. Identifikuje i mogućnosti za potencijalnu saradnju, ukazujući na to kako veća saradnja može doprineti unapređenju rodne ravnopravnosti, položaja mladih i prava nevećinskih zajednica. Na kraju, Poglavlje VIII navodi zaključke i daje sveobuhvatan

III. MEOTODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Metodologija ovog izveštaja zasniva se na kombinovanom pristupu koji objedinjuje kvalitativne i kvantitativne tehnike kroz kabinetsku analizu i terensko istraživanje.

Kabinetska analiza je obuhvatila: (i) analizu postojećeg pravnog okvira za međuopštinsku saradnju na Kosovu, kao i drugih relevantnih pravnih akata; (ii) pregled postojećih izveštaja o saradnji među opštinama na Kosovu, koje su pripremile različite institucije i organizacije; (iii) uporednu analizu različitih modela i praksi saradnje, zasnovanu na akademskim člancima i izveštajima međunarodnih organizacija na tu temu.

Terensko istraživanje sprovedeno je tokom 2023. i početkom 2024. godine. Obuhvatilo je niz polustrukturisanih razgovora sa: (i) predsednicima opština, zamenicima predsednika opština i/ili savetnicima predsednika opština; (ii) predsedavajućima skupština opština (SO); (iii) opštinskim pravnicima; (iv) predstavnicima resornih ministarstava; (v) predstavnicima međunarodnih donatorskih organizacija koje podržavaju projekte i aktivnosti međuopštinske saradnje. Pitanja su pripremljena na osnovu preliminarne kabinetske analize i nakon niza sastanaka sa predstavnicima MLU. Razgovori su sprovedeni u polustrukturisanom formatu, što je omogućilo i detaljno upoređivanje odgovora i razmatranje dodatnih tema sa sagovornicima.

Istraživanje je obavljeno u 27 opština na Kosovu, od ukupno 38, koje su izrazile spremnost da učestvuju i bile u mogućnosti da zakažu sastanke tokom predviđanog perioda istraživanja. Svih 84 ispitanika imalo je zagarantovanu anonimnost tokom procesa. Imajući to u vidu, u izveštaju se ne navode imena sagovornika, niti opštine iz kojih dolaze. Proces razgovora obuhvatio je i predstavnike opština sa različitom strukturom zajednica.

Pored terenskog istraživanja, opštinama je prosleđena i kratka anketa radi prikupljanja informacija: (i) o njihovim internim kapacitetima za uključivanje u međuopštinsku saradnju; (ii) o njihovim stavovima o efikasnosti politika koje podržavaju ovu saradnju; (iii) o broju već sklopljenih sporazuma o MOS-u (uključujući i memorandume o razumevanju, mada oni nisu zakonski utvrđen vid međuopštinske saradnje, što će biti objašnjeno u narednom poglavlju); (iv) o interesovanju za uspostavljanje međuopštinske saradnje, uključujući mapiranje potencijalnih oblasti za buduće sporazume; (v) o stepenu informisanosti o ulozi ovakve saradnje u promociji rodne perspektive i perspektive mladih i nevećinskih zajednica.

Anketa je pokazala da opštine imaju ograničenu institucionalnu memoriju kada je reč o sporazumima o međuopštinskoj saradnji. Ovo je naročito izraženo tokom promena u političkom rukovodstvu opštine. Iako je Ministarstvo lokalne uprave dužno da vodi bazu podataka o sporazumima o MOS-u, ta baza nije sveobuhvatna. Shodno tome, istraživanje nije uspelo da pribavi tačne i pouzdane statističke podatke o zaključenim i sprovedenim sporazumima o MOS-u na Kosovu. Imajući to u vidu, izveštaj se u većoj meri oslanja na kvalitativnu, nego na kvantitativnu analizu.

Preliminarni zaključci istraživanja predstavljeni su opštinskim predstavnicima tokom četiri konsultativna događaja organizovana u različitim delovima Kosova krajem 2023. godine, kao i predstavnicima MLU i Asocijacije kosovskih opština (AKO) početkom 2025. godine. Svi predstavnici su se saglasili sa nalazima, ističući da su predstavljena pitanja najrelevantnija za razumevanje kompleksnosti međuopštinske saradnje na Kosovu. Njihovi komentari i sugestije takođe su uključeni u ovaj izveštaj.

IV. PRAVNI ASPEKTI MOS-a NA KOSOVU

A. Kratak pregled pravnog okvira za međuopštinsku saradnju

Međuopštinska saradnja na Kosovu uneta je u Ustav, jer njegov član 124(4) daje opštinama pravo da uspostavljaju međusobnu saradnju „u skladu sa zakonom“, što se, prema članu 81(1), smatra delom „zakonodavstva od vitalnog interesa“.[5] Ovo je usklađeno sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koja omogućava lokalnim organima vlasti da „u vršenju svojih dužnosti sarađuju i u okviru zakona stvaraju konzorcijume sa drugim lokalnim organima u cilju ostvarenja zadataka od zajedničkog interesa“.[6]

Poseban zakonski i podzakonski okvir za međuopštinsku saradnju na Kosovu uspostavljen je 2011. godine donošenjem Zakona o međuopštinskoj saradnji,[7] kao i naknadnim donošenjem Administrativnog uputstva o podsticanju međuopštinske saradnje iz 2013. godine.[8]

Zakon o međuopštinskoj saradnji propisuje da ova saradnja može imati jedan od sledećih oblika: (i) zajedničko radno telo; (ii) zajedničko administrativno telo; (iii) zajednička javna

---

[5] Ustav sa amandmanima I-XXV. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702.
[6] Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, član 10 (1), 15. oktobar 1985.
https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3. Važno je istaći i da u skladu sa članom 123(3) Ustava, Kosovo „poštuje i primenjuje“ Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u istoj meri kao što se to zahteva od svake države potpisnice, supra fusnota [1].
[7] Zakon br. 04/l –010 o međuopštinskoj saradnji, 21. jul 2011.
https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Zakon-O-Medjuopstinskoj-Saradnji.pdf
[8] Uredba br. 09/2013 o podsticanju međuopštinske saradnje, 27. mart 2013.
https://mapl.rks-gov.net/en/regulation-no-092013-on-the-stimulation-of-inter-municipal-cooperation/

ustanova; (iv) zajedničko javno preduzeće; i (v) zajedničko javno-privatno partnerstvo.[9] Pored ovih pet oblika, može se reći da postoji i šesti oblik međuopštinske saradnje koji nije izričito naveden u članu 9. Naime, član 15. propisuje da opština „može mandatirati, na osnovu sporazuma, drugu opštinu za obavljanje njenih određenih nadležnosti“, pri čemu istovremeno ostaje odgovorna za postupke mandtirane opštine, odnosno opštine kojoj je dat mandat.[10]

Međuopštinska saradnja se može uspostaviti isključivo putem sporazuma između opština, tj. sporazuma o međuopštinskoj saradnji,[11] koji se mora zaključiti u skladu sa strogo propisanom procedurom.[12] Važno je napomenuti da Zakon o međuopštinskoj saradnji (MOS) ne prepoznaje instrumente za ozvaničenje MOS-a koji se de facto koriste u praksi, kao što su memorandumi o razumevanju i pisma o namerama.

Usvajanje sporazuma o međuopštinskoj saradnji može predložiti: (i) skupština opštine, (ii) predsednik opštine, (iii) 5% stanovnika dotične opštine ili (iv) vlada, u slučajevima „od posebnog interesa“.[13] AU o međuopštinskoj saradnji dodatno precizira da inicijativu za sporazum o MOS-u može pokrenuti „većina odbornika skupštine opštine“, i dodatno daje to pravo Asocijaciji kosovskih opština (AKO), Ministarstvu lokalne uprave i „nevladinim organizacijama koje se bave pitanjima lokalne samouprave“, bez jasnog definisanja tih organizacija.[14]

Terensko istraživanje potvrdilo je da u praksi veliku većinu sporazuma o međuopštinskoj saradnji predlažu predsednici opština.[15] U ovom slučaju potrebno je dostaviti Skupštini opštine (SO) pismeno „obrazloženo mišljenje“ u roku od tri nedelje. Nakon toga, SO razmatra i inicijativu i mišljenje na javnoj sednici koja se održava u roku od 90 dana od dana podnošenja.[16] Ako SO odobri inicijativu, predsedniku opštine se daje ovlašćenje da započne pregovore i pripremu sporazuma o međuopštinskoj saradnji, uključujući obaveštavanje opštine na koju se sporazum odnosi. Skupština te opštine ima rok od 90 dana da donese odluku o predlogu.[17] Međutim, kada se usaglasi konačna verzija sporazuma, ona se mora dostaviti na konačno odobrenje skupštinama svih uključenih opština.[18] Sporazum o MOS-u stupa na snagu nakon ocene njegove zakonitosti od strane MLU i objavljivanja u Službenom listu.

Zakon o MOS-u obavezuje vladu da podstiče i finansijski podržava međuopštinsku saradnju u prioritetnim oblastima, koje utvrđuje MLU. Finansiranje se može obezbediti putem budžeta Kosova, budžeta opština, lokalnih i/ili međunarodnih donacija, kao i drugih finansijskih sredstava dozvoljenih relevantnim finansijskim zakonodavstvom.[19] Iako pravni okvir omogućava uspostavljanja namenskog finansiranja za međuopštinsku saradnju, u praksi to još uvek nije slučaj, što je navedeno i u narednim delovima izveštaja.

B. Sprovođenje Zakona o MOS-u u praksi

Iako je Zakon o MOS-u usvojen 2011. godine, a Administrativno uputstvo o podsticanju

---

[9] Supra fusnota 7, član 9.
[10] Ibid, čl. 15(1).
[11] Ibid, čl. 3(1).
[12] Ibid, čl. 6(8).
[13] Ibid, čl. 6.
[14] Supra fusnota 8, Deo 5.
[15] Tokom terenskog istraživanja nije uočeno da je neko drugi osim predsednika opštine pokrenuo inicijativu.
[16] Supra fusnota 7, član 7.
[17] Ibid, čl. 7(4).
[18] Ibid, čl. 8(2).
[19] Ibid, čl. 16.
[20] Supra fusnota 7 i 8.

međuopštinske saradnje 2013. godine,[20] ova saradnja na Kosovu je i dalje uglavnom nezvanična i u velikoj meri se oslanja na ljudske i političke faktore. Nedosledna primena pravnog okvira za međuopštinsku saradnju smanjuje pravnu sigurnost i ometa institucionalnu podršku neophodnu za kontinuirani razvoj ove vrste saradnje.

Prema rečima skoro svih opštinskih predstavnika sa kojima je razgovarano, glavni razlog za ovakvo stanje je taj što pravni okvir predviđa proces koji je suviše složen i zahtevan da bi opštine videle dodatnu vrednost potrebnu za zaključivanje zvaničnih sporazuma o MOS-u.

Kako je izjavio jedan od opštinskih zvaničnika sa kojim je razgovarano „opštine treba bolje da razumeju kako da zaključe sporazum o međuopštinskoj saradnji, ali i zašto bi to uopšte trebalo da rade [naknadno stavljeno u kurziv].“

Opštine se često odlučuju da umesto zvaničnih sporazuma o MOS-u potpišu Memorandum o razumevanju. To je uglavnom zato što MoR ne podleže detaljnoj pravnoj proveri i političkoj kontroli kao što je to slučaj sa sporazumima. Memorandumi su veoma opšte prirode i, kao takvi, ne definišu na odgovarajući način ključne detalje planiranih odnosa između strana niti efikasno koriste raspoložive pravne i institucionalne mehanizme. Uprkos tome, sagovornici su naveli tri glavna razloga za usvajanje ove prakse:

- **Prvo,** MoR podrazumeva jednostavniji proces izrade, jer ne zahteva uključivanje svih elemenata koje propisuje pravni okvir koji reguliše međuopštinsku saradnju.

- **Drugo,** smatra se da je MoR fleksibilniji, jer se relativno lako može izmeniti ukoliko se ukaže potreba za tim.

- **Treće,** MoR omogućava opštinama da izbegnu dugotrajne procedure za usvajanje sporazuma o MOS-u, uključujući pravnu proveru koju sprovodi MLU i najmanje dva odobrenja SO. U praksi, predsednici opština često podnose samo konačnu verziju MoR-a na usvajanje ili, u nekim slučajevima, potpuno zaobilaze odobrenje SO. Ovo je posebno slučaj kad postoje politička neslaganja između predsednika opštine i predsedavajućeg SO.

Činjenica da memorandumi o razumevanju ne predstavljaju zakonski definisan vid međuopštinske saradnje ne znači da su kao takvi nezakoniti. Međutim, ovakva saradnja zaključena kroz MoR ne koristi u potpunosti prednosti zvaničnih sporazuma o MOS-u. Konkretnije, ovi memorandumi imaju nedostatke koji smanjuju održivost uspostavljene međuopštinske saradnje:

- **Prvo**, to su samo kratkoročni sporazumi, obično traju godinu dana, dok se sporazumi o MOS-u mogu zaključiti na duži period, čime se obezbeđuje veći kontinuitet i stabilnost.
- **Drugo**, ovi memorandumi često ne sadrže neke važne elemente koji se moraju uneti u sporazume o MOS-u. Drugim rečima, praksa ukazuje na to da su neki memorandumi o razumevanju toliko opšti u pogledu sadržaja da više podsećaju na pisma o nameri, nego na stvarni instrument koji reguliše međusobnu saradnju. Pre svega, nedostaje jasnoća u pogledu:
    i. definisanja međusobnih prava i obaveza strana potpisnica, tj. quid pro quo sporazuma;
    ii. potencijalnih budžetskih implikacija uspostavljene saradnje i;
    iii. mogućnosti dodavanja klauzule o rešavanju sporova, uključujući korišćenje vansudskih opcija kao što je, na primer, posredovanje.

- **Treće,** prilikom zaključivanja MoR-a, izvršna tela opština obično zaobilaze SO. Kao posledica toga, isključuje se učešće javnosti kao i dodatni nadzor koji postoji u procesu odobravanja od strane SO.

Uzimajući ovo u obzir, potencijalne zakonske izmene moraju biti usmerene na postizanje ravnoteže između potrebne fleksibilnosti pri uspostavljanju međuopštinske saradnje i potrebe da se obezbedi institucionalna i pravna održivost celokupnog procesa.

To se može učiniti ako bi novi ili izmenjeni zakon o MOS-u uvrstio MoR kao zakonski utvrđen vid saradnje među opštinama, uz definisanje minimalnih kriterijuma za ovaj memorandum. Važeći zakonski okvir podrazumeva isti postupak za usvajanje sporazuma o MOS-u, bez obzira na njegovu složenost. Drugim rečima, bez obzira na to da li sarađuju na jednokratnoj i niskobudžetnoj aktivnosti ili na velikom infrastrukturnom projektu sa dužim trajanjem i finansijskim obavezama, opštine moraju proći kroz isti proces. Minimalni kriterijum za MoR se može utvrditi kroz trajanje predložene aktivnosti međuopštinske saradnje i/ili njene budžetske implikacije. Uključivanje MoR-a kao zakonski utvrđenog vida međuopštinske saradnje omogućilo bi opštinama veću fleksibilnost u definisanju uslova saradnje, i istovremeno bi osiguralo poštovanje pravnih standarda i sprovođenje odgovarajućeg postupka.

Preko 80% predstavnika izvršne vlasti opština, sa kojima je razgovorano za potrebe ovog izveštaja, reklo je da bi odobrenje skupštine opštine trebalo tražiti samo jednom, tj. u završnoj fazi. Po njihovom mišljenju, nema potrebe da SO glasa samo radi odobravanja pregovora. Umesto toga, odobrenje treba dati nakon što izvršna tela opština sastave i zaključe sporazum o MOS-u.

Treba napomenuti, međutim, da konačno odobrenje od strane SO ne može i ne sme izostati, jer bi to bilo u suprotnosti sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovaj zakon predviđa da SO ne može preneti svoju nadležnost za odluke koje se tiču međuopštinske saradnje.[21] Pored toga, proces odobravanja u SO obezbeđuje dodatnu pravnu, političku i javnu kontrolu. Time se obezbeđuje potpuna transparentnost procesa izrade i sprovođenja sporazuma o MOS-u.

Uprkos tome što istraživanje nije zabeležilo nijedan slučaj gde je „5% stanovnika“ pokrenulo inicijativu za sporazum o MOS-u, iako to predviđa odgovarajući zakon,[22] neophodno je dalje raditi na povećanju učešća javnosti u procesima međuopštinske saradnje. To podrazumeva pronalaženje adekvatnih modaliteta za institucionalizaciju saradnje između opština, posebno SO, i sektora građanskog društva. U tom smislu, organizacije građanskog društva (OGD) mogu biti ključne: (i) u podizanju svesti o MOS-u; (ii) u predlaganju sporazuma o MOS-u skupštini opštine; (iii) u javnom nadzoru u izradi i sprovođenju sporazuma o MOS-u.

Tokom obavljenih razgovora, više od dve trećine predstavnika opština izrazilo je zainteresovanost za pružanje međusobnih usluga kroz prenos nadležnosti, kako je propisano članom 15 Zakona o MOS-u.[23] To je posebno uočeno među manjim, obično siromašnijim i ruralnim opštinama, kojima bi bila neophodna pomoć razvijenijih suseda. Štaviše, pošto u nekim od ovih opština žive stanovnici iz različitih zajednica, ova vrsta saradnje ima potencijal da podstakne poboljšanje odnosa između zajednica, kako je obrazloženo u Poglavlju VII(c) u daljem tekstu. Ova odredba Zakona o MOS-u se ne koristi na odgovarajući način, delimično zato što, kako tvrde pravni službenici opštine, poveravanje nadležnosti nije izričito pomenuto

[21] Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 20. februar 2008. godine, posebno čl. 40.2 (j). https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Zakon-O-Lokalnoj-Samoupravi.pdf.
[22] Supra fusnota 7, čl. 6.
[23] Supra fusnota 6.

u članu 9 ovog zakona.[24] Uzimajući to u obzir, novi zakon o MOS-u treba izričito da uvrsti prenos nadležnosti kao šesti oblik međuopštinske saradnje, koju treba podsticati radi pružanja pristupačnijih opštinskih usluga stanovnicima.

C. Sprovođenje AU o podsticanju međuopštinske saradnje u praksi

Više od 90% pravnih službenika sa kojima je obavljen razgovor reklo je da im važeće administrativno uputstvo o podsticanju međuopštinske saradnje ne pruža potrebne smernice o važnim aspektima procesa njenog formulisanja i sprovođenja. U AU su samo parafrazirane odredbe Zakona o MOS-u, bez davanja dodatnih uputstava.

Ističe se da bi opštine imale koristi ukoliko bi dobile uputstva u vezi sa pet opštih aspekata:

- **Prvo,** jasno utvrđivanje konkretnih koraka koje opštine treba da preduzmu od odobravanja inicijative za međuopštinsku saradnju do dostavljanja konačnog sporazuma o MOS-u skupštini opštine na usvajanje. Konkretno, dodavanje zahteva za osnivanje radne grupe zadužene za izradu sporazuma o MOS-u, uz preciziranje njenog sastava, odgovornosti članova i internih rokova kojih moraju da se pridržavaju. Ovo bi posebno bilo važno za složene sporazume o MOS-u, kao što su oni koji uključuju javno-privatna partnerstva.

- **Drugo,** regulisanje odnosa između strukture za izradu sporazuma o MOS-u i MLU. Ovo bi podrazumevalo jaču obavezu MLU i odgovarajućih opština da budu proaktivni u procesu prethodnih konsultacija, kao i da potpomognu saradnja između opštinskih službenika, posebno opštinskih pravnika.

- **Treće,** praćenje i procena sprovođenja sporazuma o MOS-u. Ovo podrazumeva uspostavljanje opštinskih struktura odgovornih za podnošenje redovnih izveštaja opštinama, ali i Ministarstvu lokalne uprave ili drugim ministarstvima ako se to traži.

- **Četvrto,** pružanje smernica o uspostavljanju posebnih sporazuma o MOS-u za složena pitanja, posebno u vezi sa javnim preduzećima (JP) i javno-privatnim partnerstvima (JPP). Ovo se može postići izmenama važećeg AU ili usvajanjem posebnih uputstava, u zavisnosti od vrste sporazuma o MOS-u.

- **Peto,** utvrđivanje modaliteta za buduće izmene sporazuma o MOS-u, što bi obuhvatilo, između ostalog, mogućnost dodatnog pojašnjenja/preciziranja njegovih odredbi putem aneksa, akcionih planova, protokola i/ili drugih instrumenata.

Mogućnost izmene već zaključenog sporazuma o MOS-u je važna, jer ni Zakon o MOS-u, ni AU o podsticanju međuopštinske saradnje ne preciziraju postupak izmene ili dopune sporazuma. U praksi se smatra da u takvim slučajevima ponovo treba pokrenuti isti proces odobravanja. Pored toga, opštinski pravni službenici primetili su da se okvir za međuopštinsku saradnju tumači usko. Obično se podrazumeva da se u sporazum o MOS-u može uneti samo jedna tema, iako takvo ograničenje nije izričito propisano.[26] S druge strane, kad opštine pokušaju da pripreme složene, odnosno „okvirne“ ili „krovne“ sporazume, često imaju poteškoća sa unošenjem informacija koje u tom trenutku nisu dostupne, čije bi dobijanje zahtevalo značajan napor ili koje se mogu naknadno promeniti.

---

[24] Supra note 5.
[25] Supra fusnota 7, čl. 8.

Uzimajući u obzir navedeno, svi sagovornici sa kojima je obavljen razgovor za potrebe ovog izveštaja naglasili su potrebu za većom fleksibilnošću u uspostavljanju zvaničnih sporazuma o MOS-u.

STUDIJA SLUČAJA I:
Okvirni sporazum o MOS-u i moguća primena

Jedan od modaliteta za potencijalnu promenu koja bi omogućila fleksibilniji pravni okvir za međuopštinsku saradnju može se temeljiti na iskustvima iz primene sporazuma o MOS-u potpisanog između šest (6) opština: Priština, Podujevo, Lipljan, Kosovo Polje, Gračanica i Obilić. U ovom slučaju, opštine su odlučile da zaključe opšti sporazum o MOS-u koji obuhvata više pitanja/oblasti. Međutim, s obzirom na to da je mnoge aspekte trebalo dalje pojasniti, uključujući različite budžetske implikacije koje se mogu menjati tokom vremena, dogovoreno je da se ovaj „krovni“ ili „okvirni“ sporazum dopuni akcionim planovima za svako pojedinačno pitanje. U tom slučaju, skupštine nadležnih opština ovlastile bi predsednike opština da potpišu ove akcione planove. O njima će razgovarati i pripremiti ih nadležni opštinski direktori, bez obaveze traženja još jednog odobrenja od SO.

Iako je ovaj pravni pristup još uvek u fazi sprovođenja, dosadašnja iskustva mogu se uzeti u obzir u slučaju moguće izmene pravnog okvira za međuopštinsku saradnju. Ovo je posebno značajno jer sporazumi o MOS-u zahtevaju fleksibilnost koja omogućava njihovo pravovremeno ažuriranje kada god je to potrebno.

V. MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA I SRODNO ZAKONODAVSTVO

Pored Zakona o MOS-u kao zakona lex specialis, postoje i važni srodni zakoni o različitim aspektima relevantnim za uspostavljanje međuopštinske saradnje. Ovo se posebno odnosi na Zakon o lokalnoj samoupravi[26] kao zakon lex generalis, te na Zakon o javnim preduzećima,[27] Zakon o javno-privatnom partnerstvu,[28] i novi zakon o balansiranom regionalnom razvoju.[29]

A. Međuopštinska saradnja i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2008

Terminologija Zakona o lokalnoj samoupravi nije u potpunosti usklađena sa Zakonom o MOS-u. Naime, Poglavlje V Zakona o lokalnoj samoupravi nosi naziv „Unutaropštinska saradnja i međuopštinski sporazumi“. U ovom kontekstu, termin „međuopštinski sporazumi“ se odnosi na sela, naselja i gradske četvrti uspostavljene unutar jedne opštine, kako je predviđeno članom 34. S druge strane „unutaropštinska saradnja“ je opisana pod opštim nazivom „partnerstva između opština“. Zakon ne koristi poseban termin „sporazumi o

[26] Supra fusnota 22, posebno čl. 28-29.
[27] Zakon br. 03/l-087 o javnim preduzećima, 13. jun 2008; i Zakon br.04/l-111 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/l-087 o javnim preduzećima, 20. april 2021. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2822&langid=2
[28] Zakon br. 04/l-045 o javno-privatnom partnerstvu, 21. oktobar 2011. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2784&langid=2
[29] Zakon br. 08/L-190 o balansiranom regionalnom razvoju, 13. jul 2023. 26.10.2022. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=79080

međuopštinskoj saradnji“, koji se koristi u Zakonu o međuopštinskoj saradnji.[30] Bez obzira na to, ova „partnerstva između opština“ mogu se uspostavljati „iz sfere izvornih i proširenih nadležnosti“, osim onih navedenih u članu 40(2) istog zakona.[31] Odluke o uspostavljanju „partnerstva između opština“, tj. sporazuma o međuopštinskoj saradnji, podložne su obaveznoj pravnoj proveri.[32] Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o međuopštinskoj saradnji zabranjuju zaključivanje sporazuma o MOS-u koji se odnose na prenesene nadležnosti, čak i uz prethodno odobrenje vlade.

Uzimajući to u obzir, važno je da opštinske nadležnosti ne budu samo jasno definisane u pravnom okviru, već i da budu poštovane u praksi. Ovo je posebno važno jer je više od dve trećine predstavnika opština sa kojima je razgovarano istaklo značajno uplitanje vlade u opštinske nadležnosti, što su doživeli kao ograničavanje njihove efikasne primene. Tokom razgovora obavljenih 2023. i 2024. godine, istaknuto je da vlada ponekad tumači isključive i proširene nadležnosti opština kao prenete, čime faktički slabi njihov značaj. Kao rezultat toga, raste broj negativnih pravnih provera, pa čak i sudskih postupaka pokrenutih zbog neslaganja oko opštinskih nadležnosti. Iako je ovo šire pitanje i ne odnosi se isključivo na međuopštinsku saradnju, treba ga razmotriti u narednom periodu, jer ima značajne pravne i političke implikacije.

B. Međuopštinska saradnja i Zakon o javnim preduzećima iz 2008.

Ustav propisuje da je javno preduzeće koje pruža usluge određenoj opštini ili ograničenom broju opština u vlasništvu te opštine ili tih opština, i da sve obaveze koje proizlaze iz takvog vlasništva pripadaju njima.[33] S obzirom na to da je Zakon o javnim preduzećima usvojen pre Zakona o međuopštinskoj saradnji, on se ne poziva eksplicitno na tu saradnju ili sporazume o MOS-u. On, međutim, precizira da, kada lokalno javno preduzeće pruža usluge u više od jedne opštine, vlasnički udeo svake opštine određuje se prema udelu registrovanih korisnika u toj opštini.[34] U skladu sa tim, od opština se traži da osnuju opštinske odbore akcionara, koji definišu opšte ciljeve opštine u vezi sa vlasništvom nad lokalnim javnim preduzećem ili njihovu ulogu u slučaju centralnog javnog preduzeća.[35] U slučajevima kada više od jedne opštine poseduje udeo u lokalnom JP, njihovi odgovarajući opštinski odbori akcionara moraju sarađivati kako bi razvili politiku zajedničkog vlasništva. [36]

Uzimajući ovo u obzir, sporazumi o MOS-u mogu se koristiti za dalje regulisanje pitanja koja proizlaze iz Zakona o javnim preduzećima. Zakon određuje procenat vlasništva nad javnim preduzećima na osnovu podataka dostupnih u vreme njegovog usvajanja. Međutim, ovi podaci više ne odražavaju tačno stanje na terenu, što dovodi do nezadovoljstva opština vlasničkom strukturom. Konkretno, nekoliko većih opština - posebno one koje doživljavaju brzi rast stanovništva zbog urbanog razvoja - smatra da ulažu nesrazmerno više od drugih opština,

---

[30] Supra fusnota 22, čl. 28, 29 i 34.
[31] Ibid, čl. 29 (1). Prema članu 40(2), skupština opštine ne može preneti svoja ovlašćenja za odluke koje se tiču: (i) usvajanja, izmene ili ukidanja ključnih opštinskih propisa kao što su statut i poslovnik; (ii) usvajanja budžeta i investicionih planova; (iii) usvajanja drugih finansijskih dokumenata koja su, prema statutu ili poslovniku, rezervisana za skupštinu opštine; (iv) godišnjeg plana rada i godišnjeg izveštaja; (v) osnivanja odbora koje predviđa Zakon o lokalnoj samoupravi; (vi) izbora predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg skupštine opštine; (vii) stepena naknada i troškova; (viii) stvaranja i korišćenja, u skladu sa važećim zakonodavstvom, opštinskih simbola, odlikovanja i počasnih titula; (ix) davanja i menjanja naziva puteva, ulica i drugih javnih mesta; (x) sklapanja sporazuma unutar opštine i među opštinama; (xi) donošenja odluka o pridruživanju reprezentativnim udruženjima opština Kosova; i (xii) drugih odgovornosti koje zakon propisuje.
[32] Ibid, čl. 29(4).
[33] Supra fusnota [5], čl. [160(2)].
[34] Supra fusnota [29], čl. [3(3)].
[35] Ibid, čl. [6(2)]. U principu, lokalno javno preduzeće je preduzeće koje pruža usluge ili za manje od tri (3) opštine ili u oblasti sakupljanja otpada, u suprotnom se smatra centralnim javnim preduzećem, videti Ibid, čl. [3(3)].
[36] Ibid.

a da zauzvrat ne dobijaju ekvivalentne usluge. Kao rezultat toga, mnoga javna preduzeća suočavaju se sa izazovima ograničenog ulaganja, što utiče na njihovu sposobnost da usluge pružaju u skladu sa očekivanim standardima građana. Ova situacija utiče i na manje opštine, stavljajući ih u nepovoljan položaj, pri čemu se neke suočavaju sa poteškoćama u obezbeđivanju pružanja čak i osnovnih usluga. Na primer, neke opštine uopšte nemaju sistem upravljanja otpadom.

Prema tome, sporazumi o MOS-u mogu biti ključni i u ponovnom dogovaranju različitih aspekata koji se odnose na postojeća javna preduzeća ili na osnivanje potpuno novih JP, a obe opcije mogu smanjiti njihove ukupne troškove, jer bi obuhvatile više opština, tj. koristile bi prednosti troškova ekonomije obima. Pored ovoga, razvoj „politika zajedničkog vlasništva" javnog preduzeća može se adekvatno rešiti i kroz sporazume o MOS-u.

STUDIJA SLUČAJA II
Regulisanje međuopštinske saradnje i međusobnih obaveza

Lokalno javno preduzeće za sakupljanje otpada pokriva više opština. Zbog zastarelih podataka o vlasništvu i posledičnog nedovoljnog ulaganja i nedostataka u pružanju usluga, kao što je već navedeno, opštine su bile nezadovoljne uslugama koje to preduzeće pruža. Zato, da bi poboljšale svoj učinak, dve opštine odlučuju da zaključe sporazum kojim su regulisane njihove međusobne odgovornosti i ulaganja u ovo preduzeće. Međutim, sporazum nije prošao pravnu proveru zbog „nedostatka ugovornih odnosa". Proverom je zaključeno da su, potpisivanjem sporazuma, opštine u suštini stvorile obaveze za samo javno preduzeće. Budući da ono služi i drugim opštinama koje nisu strane u sporazumu, aranžman bi faktički nametnuo obaveze ovim trećim opštinama, koje nisu potpisnice, bez njihovog pristanka.

Zaključak ove studije slučaja ukazuje na to da bi se sporazum o MOS-u mogao koristiti za regulisanje aspekata postojećeg JP, ali samo ako sve uključene opštine daju pismenu saglasnost.

C. Međuopštinska saradnja i Zakon o javno-privatnom partnerstvu iz 2011.

Iako Zakon o MOS-u eksplicitno navodi uspostavljanje javno-privatnog partnerstva kao jednog od oblika međuopštinske saradnje, on se ne odnosi direktno na ovu vrstu saradnje ili sporazume o MOS-u. Njime su definisane opštine i opštinski organi kao jedni od „javnih organa vlasti" koji imaju pravo da postupaju kao „ugovorni organi", tj. da zaključuju JPP.[37] Ovo se odnosi i na „udruživanje jednog ili više takvih organa"[38], što može da znači i više opština. Kao „ugovorni organi", opštine mogu da identifikuju projekte javno-privatnog partnerstva i, u tu svrhu, sprovedu potrebne pripreme kao što su sprovođenje „studija izvodljivosti", kao i „analiza održivosti i mogućnosti finansiranja".[39] Zakon takođe propisuje da se Međuministarski upravljački odbor za JPP „obrazuje radi kontrole i koordinacije projekata JPP u svim

[37] Supra fusnota 30, čl. 4, definicije pojmova „ugovorni organ" odnosno „javni organ".
[38] Ibid.

ekonomskim i društvenim sektorima, uključujući i „identifikaciju ugovornog organa“.[40] U slučaju projekta koji uključuje prenos prava koja su u nadležnosti više od jednog javnog organa vlasti, Međuministarski upravljački odbor će identifikovati ugovorni organ ili organe za odgovarajući sporazum i „utvrditi procedure za koordinisanje [njihovih međusobnih] odgovornosti“.[41] On takođe ima ovlašćenje da spreči ozvaničenje eventualnog sporazuma o javno-privatnom partnerstvu, uključujući i one za sve projekte rehabilitacije zemljišta i šuma, ali isključujući radove opštine, osim ako projekat ne podrazumeva finansijsku obavezu u iznosu većem od 5% godišnjeg budžeta odgovarajuće opštine (za godinu u kojoj je projekat ugovoren).[42]

Uzimajući ovo u obzir, mogu se dati dva opšta zapažanja.

- **Prvo,** sporazumi o MOS-u mogu biti važan alat u identifikovanju i sprovođenju neophodnih priprema za razvoj potencijalnih javno-privatnih partnerstava. To se može postići, na primer, osnivanjem zajedničkih radnih tela.
- **Drugo,** opštine mogu koristiti i sporazume o MOS-u kako bi uredile svoje međusobne odgovornosti u procesu izrade i realizacije projekata JPP, uključujući i koordinaciju sa Međuministarskim upravljačkim odborom za JPP i unutar njega. Ovo se posebno odnosi na projekte JPP koji se tiču opštinskih radova sa finansijskim implikacijama manjim od 5% njihovog godišnjeg budžeta.

Bez obzira na to, ni Zakon o JPP ni drugi podzakonski akti ne definišu ove aspekte, niti pružaju potrebne smernice za korišćenje sporazuma o MOS-u u slučaju JPP.

D. Međuopštinska saradnja i Zakon o balansiranom regionalnom razvoju iz 2023

Kada je reč o Zakonu o balansiranom regionalnom razvoju, treba napomenuti da je, u svrhu podrške ovakvom razvoju, vlada predvidela da na Kosovu otvori sedam centara za balansirani regionalni razvoj.[43] Svaki od ovih centara će biti uspostavljen kroz sporazume o MOS-u u skladu sa pravnim okvirom za međuopštinsku saradnju.[44] Oni će realizovati program koji će se fokusirati, između ostalog, na poboljšanje međuopštinske saradnje na pitanjima od zajedničkog interesa, „u skladu sa relevantnim Zakonom o međuopštinskoj saradnji“.[45] Njihovo finansiranje obezbediće novo ministarstvo za regionalni razvoj.[46]

Početna zapažanja ukazuju na to da odnose između MRR i MLU treba regulisati kako bi se: (i) sprečilo faktičko podrivanje nadležnosti MLU u oblasti podrške međuopštinskoj saradnji; (ii) izbegla moguća preklapanja ili nepotrebno dupliranje odgovornosti i programa koje sprovode dva ministarstva; (iii) osigurala adekvatna koordinacija u procesu pregovaranja, izrade i naknadne pravne provere potencijalnih sporazuma o MOS-u, koji proizlaze iz programskog rada centara za balansirani regionalni razvoj. Pored ovoga, u preko 90% opština je rečeno da nisu konsultovane tokom procesa izrade novog zakona o balansiranom regionalnom razvoju i da će im biti potrebna pomoć čak i tokom procesa pripreme i usvajanja osnovnog sporazuma o MOS-u kojim se uspostavljaju ovi centri.

---

[39] Ibid, čl. 18(1-2).
[40] Ibid, čl. 11(1) odnosno čl. 12(2.5).
[41] Ibid, čl. 14(4).
[42] Ibid, čl. 12(5).
[43] Ovi centri će pokrivati opštine sedam „statističkih regiona“, supra fusnota 31, čl. 6 (3).
[44] Ibid, čl. 3(1.7) i čl. 16(2).
[45] Ibid, čl. 10(9.12).

VI. POLITIKE PODRŠKE I RAZVOJA MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Kosovo još nije formulisalo strategiju i akcioni plan za unapređenje međuopštinske saradnje. Opštinski zvaničnici koji su bili deo istraživanja ocenili su politiku podrške ovoj saradnji kao neadekvatnu, tvrdeći da nema dovoljno podsticaja za sklapanje zvanične i dugoročne saradnje kroz usvajanje sporazuma.

Štaviše, istraživanje je otkrilo da, čak i kada se sporazumi o MOS-u usvoje u skladu sa Zakonom o MOS-u, oni se u praksi uglavnom ne sprovode. To je pretežno zbog dva razloga:

- **Prvo,** neki sporazumi o MOS-u su sastavljeni na vrlo uopšten način, bez preciziranja tačnih prava i odgovornosti svake od opština.

- **Drugo,** zaključeni sporazumi o MOS-u često ostaju bez potrebne finansijske podrške, tj. vlada ne izdvaja nikakva sredstva za njihovu realizaciju.

Postojeća vladina shema finansiranja opština predviđa dve komponente: jednu za pojedinačne opštinske projekte, a drugu za zajedničke projekte međuopštinske saradnje. Zakonska obaveza finansijske podrške međuopštinskoj saradnji zvanično je uspostavljena Zakonom o MOS-u, ali se u praksi ne sprovodi adekvatno. U tom smislu, većina opštinskih službenika uključenih u istraživanje rekla je da umesto da koriste komponentu međuopštinske saradnje, obično se prijavljuju za pojedinačne projekte čak i kada su u pitanju stvarne inicijative međuopštinske saradnje. U ovim slučajevima, umesto podnošenja jedne zajedničke prijave, svaka opština podnosi zaseban predlog za svoj deo aktivnosti međuopštinske saradnje. Drugim rečima, kako je rekao jedan predsednik opštine, „umesto zajedničkog plana, to je kao mozaik koji treba da sastavimo."

Štaviše, čak i u ranijim slučajevima sa operativnim finansiranjem međuopštinske saradnje, značajan deo opštinskih zvaničnika rekao je da proces prijave treba da bude jasno definisan i efikasnije organizovan. Odgovori opštinskih službenika bili su nedosledni u pogledu njihovog razumevanja procesa prijave za projekte međuopštinske saradnje. Na primer, neki od njih su tvrdili da je postojanje sporazuma o MOS-u neophodan preduslov za podnošenje prijave, dok su drugi rekli da to nije slučaj, tj. da je dovoljno imati memorandum o razumevanju ili pismo o nameri. Ovo samo ukazuje na nedovoljnu informisanost opštinskih organa, kao i na nedoslednu primenu celokupnog procesa finansiranja međuopštinske saradnje.

U upitniku dostavljenom u okviru istraživačkog procesa, predstavnici 92% opština koje su odgovorile naglasili su da bi stvaranje zasebnog fonda namenjenog isključivo međuopštinskoj saradnji bio neophodan prvi korak ka podsticanju ove vrste saradnje. Ovaj aspekt je dalje razmatran tokom razgovora, gde su sagovornici iz institucija lokalne samouprave istakli pet ključnih pitanja:

- **Prvo,** fond treba osnovati na konkurentskoj osnovi. To bi podrazumevalo podršku većim projektima i podsticanje opština da se nadmeću u kreativnim inicijativama, umesto dodele manjih grantova svima ili većini njih.

- **Drugo,** ne dozvoliti da se sredstva namenjena međuopštinskoj saradnji preusmere u druge svrhe. Iz tog razloga MLU treba da razmotri zagovaranje za zaseban budžetski kod za međuopštinsku saradnju.

sveobuhvatan način. To može uključivati, na primer, omogućavanje opštinama da se prijave sa konceptnim dokumentom i, u slučaju da ga MLU odobri, da im resorno ministarstvo pruži savetodavnu podršku u razradi prethodno odabranih konceptnih dokumenata u kompletne predloge projekata. Drugim rečima, ovaj pristup bi stavio naglasak na ideju, a ne na formu prijavljivanja. Što se tiče potrebnog aranžmana o međuopštinskoj saradnji tokom procesa prijave, za preliminarnu prijavu predloženo je da opštine podnesu memorandum o razumevanju ili pismo o nameri. Nakon toga, ako projekat bude odobren, memorandum o razumevanju ili pismo o nameri treba da se transformiše u kompletan sporazum o MOS-u u skladu sa postojećim pravnim okvirom.

- **Četvrto,** značajno povećati opštinske kapacitete za proces pripreme i upravljanja projektima, kao i za pregovaranje, izradu i usvajanje sporazuma o MOS-u.

- **Peto,** povećati ukupnu institucionalnu podršku Ministarstva lokalne uprave, ne samo tokom procesa prijave za grantove, već i u svakom aspektu projektnog ciklusa međuopštinske saradnje.

Što se tiče poslednjeg pitanja, unapređenje kapaciteta Ministarstva lokalne uprave kroz povećanje njegovih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa bilo bi ključno za uspostavljanje sveobuhvatne podrške međuopštinskoj saradnji na Kosovu. Ovo resorno ministarstvo je odgovorno za koordinaciju celog procesa međuopštinske saradnje i regionalnog razvoja.[47] U tom kontekstu, preliminarne konsultacije sa Ministarstvom lokalan uprave ukazuju na to da ono ne priprema redovno godišnje izveštaje o sprovođenju Zakona o MOS-u uprkos tome što ima zakonsku obavezu da to učini.[48]

Glavna institucija zadužena za međuopštinsku saradnju je Odeljenje za lokalnu demokratiju i međuopštinsku saradnju, Odsek za međuopštinsku saradnju. U trenutku pisanja ovog teksta, ova institucija broji samo troje (3) zaposlenih. Uzimajući to u obzir, MLU nema dovoljno osoblja čak ni da efikasno odgovori na obaveze koje mogu nastati kao rezultat postojećeg pravnog okvira. U svom trenutnom sastavu, ovo ministarstvo ne bi bilo u mogućnosti da temeljito i pravovremeno preispita potencijalno veći broj sporazuma o MOS-u, niti bi moglo da pruži adekvatnu pomoć opštinama ukoliko šema finansiranja međuopštinske saradnje postane operativna. Štaviše, u ovoj situaciji, ono ne bi bilo u mogućnosti da sprovede nove zakonske promene ili politike koje bi dodatno podstakle međuopštinsku saradnju.

S obzirom na to da je drugi najčešći odgovor u spomenutoj anketi sa opštinama istakao potrebu za „boljom tehničkom pomoći“, svaku eventualnu zakonsku i političku promenu morala bi da prati značajna unutarinstitucionalna i međuinstitucionalna podrška za relevantno odeljenje MLU. Ministarstvo treba da bude adekvatno opremljeno kako bi moglo da pomaže opštinama tokom cele faze izrade, usvajanja i sprovođenja sporazuma o MOS-u. MLU takođe treba da redovno priprema izveštaje, radi istraživanja i procene potreba relevantne za podsticanje međuopštinske saradnje na Kosovu.

Za potrebe ovog izveštaja, OEBS je razgovarao i sa međunarodnim organizacijama koje su realizovale projekte i aktivnosti u vezi sa međuopštinskom saradnjom. Na osnovu svog iskustva sagovornici su konstatovali da je trenutna institucionalna podrška vrlo centralizovana i preporučili da se umesto toga razvije horizontalni pristup. To bi značilo da promocija i unapređenje međuopštinske saradnje mora biti zadatak svih resornih ministarstava, u koordinaciji sa MLU. To bi uključivalo i međuinstitucionalnu podršku kroz imenovanje

[47] Supra fusnota 8, deo 9.
[48] Supra fusnota 7, čl.19.

službenika za koordinaciju međuopštinske saradnje u svakom ministarstvu i razvoj njihovih kapaciteta zajedno sa kapacitetima samog osoblja MLU.

Na kraju, opštine pokazuju različite nivoe interesa za aktivnosti međuopštinske saradnje. U tom smislu, manje i ruralne opštine su se žalile da njihove inicijative često ignorišu bogatije i urbanije opštine. Ovaj izazov se može efikasno ublažiti ili omogućavanjem većih projekata pripremljenih kroz opsežnu komunikaciju i koordinaciju među dotičnim opštinama, ili pokretanjem projekata saradnje među opštinama sa sličnim karakteristikama i problemima, čak i ako nisu direktni susedi.

VII. OPŠTINSKI KAPACITETI I INFORMISANOST O UKLJUČIVANJU U MEĐUOPŠTINSKU SARADNJU

A. Razumevanje međuopštinske saradnje i mogućnosti koje ona donosi

Generalno, institucije lokalne uprave u ograničenoj meri shvataju važnost sporazuma o MOS-u i mogućnosti koje ona nosi sa sobom. U tom kontekstu, opštinama treba preneti četiri ključna aspekta, koja bi ih podstakla da svoju saradnju ozvaniče kroz sporazume:

- **Prvo,** ukoliko su sporazumi o MOS-u zaključeni u skladu sa Zakonom o MOS-u, oni de facto mogu ojačati saradnju među opštinama, obezbeđujući pravnu sigurnost i održivost celokupnog procesa. Opštine treba podstaći i podržati, kad god je to moguće, da transformišu postojeće memorandume o razumevanju u sveobuhvatne sporazume o MOS-u. U tom smislu, više od 60% opštinskih zvaničnika sa kojima je razgovarano reklo je da su za to spremni, pod uslovom da im se u ovom procesu obezbedi tehnička ekspertiza.

- **Drugo,** sporazumi o MOS-u mogu otvoriti mogućnosti za dobijanje novih finansijskih sredstava i investicija, posebno od velikih donatorskih organizacija i/ili privatnih kompanija. U tu svrhu, opštine se mogu podstaći da istraže mogućnosti za zaključivanje javno-privatnih partnerstava kroz sporazume o MOS-u, kao jednog od modaliteta za privlačenje takvih investicija.

- **Treće,** opštine mogu da pruže nove i bolje usluge svojim stanovnicima, kao i da smanje troškove postojećih kroz modalitete navedene u članovima 9 i 15 Zakona o MOS-u,[49] posebno prilikom formiranja zajedničkih administrativnih tela, zajedničkih javnih institucija i zajedničkih javnih preduzeća. Kada je reč o javnim preduzećima, opštinski pravni službenici koji su učestvovali u razgovoru opisali su trenutni pravni okvir koji uređuje rad javnih preduzeća kao „krut“, zasnovan na „zastarelim podacima“ i „težak za usklađivanje“ sa drugim propisima. S tim u vezi, odabrani sagovornici su upitani da li bi se određeni aspekti javnih preduzeća mogli prilagoditi i/ili ponovo dogovoriti kroz sporazume o MOS-u. Svi sagovornici su u svojim odgovorima podržali ovu ideju, pod uslovom da postoji obostrana saglasnost i da je obezbeđena tehnička podrška.

- **Četvrto,** opštine mogu da osnuju zajednička radna tela koja bi se bavila pitanjima od zajedničkog interesa i, po potrebi, zagovaranjem i lobiranjem.

[49] Supra fusnota 7, čl. 9, 15.

B. Kapaciteti opština na Kosovu za sklapanje međuopštinske saradnje

Sagovornici iz svih zastupljenih opština jednoglasno su izrazili svoju svesrdnu podršku unapređenoj međuopštinskoj saradnji. Međutim, nisu uočili dodatnu vrednost u zvaničnom uspostavljanju međuopštinske saradnje kroz usvajanje sporazuma predviđenih aktuelnim pravnim okvirom. Kako je zaključio jedan visoki opštinski zvaničnik, „međuopštinska saradnja na Kosovu uopšte nema svoju strukturu, uprkos činjenici da postoji volja da se zaista učestvuje u ovakvom vidu saradnje“.

Opštine nisu u potpunosti svesne prednosti koje pružaju zvanični sporazumi o MOS-u. Na primer, iako je tokom razgovora većina opštinskih pravnih službenika naglasila potrebu za većom pravnom sigurnošću u sprovođenju projekata međuopštinske saradnje, oni nisu identifikovali zaključivanje formalnih sporazuma o MOS-u kao sredstvo za rešavanje ovog problema. Ovaj izveštaj je već naglasio da aktuelni pravni okvir nameće značajna birokratska opterećenja za zaključivanje takvih sporazuma, dok odsustvo šema finansiranja ostavlja usvojene sporazume bez resursa i podrške potrebnih za njihovu delotvornu primenu. Pored toga, ograničena institucionalna memorija na različitim nivoima upravljanja podstiče opštine da pokreću nove inicijative ili sporazume o saradnji, umesto da dalje razvijaju i unapređuju one koji su već usvojeni.

Stoga, razvoj kapaciteta opština treba da se odvija paralelno sa podizanjem njihove svesti o zvanično zaključenim sporazumima o MOS-u.

Kada je reč o opštinskim kapacitetima za formulisanje/zaključivanje sporazuma o MOS-u, opštinski zvaničnici su naglasili da bi im koristile specijalizovane obuke, posebno prilikom pregovaranja i tehničkog sastavljanja sporazuma o MOS-u. Ovo se posebno odnosi na složenije sporazume, kao što su oni o zajedničkim institucijama i administrativnim telima, javnim preduzećima i javno-privatnim partnerstvima. Pored ovoga, formiranje baze stručnjaka za pripremu i formulisanje sporazuma i projekata za međuopštinsku saradnju naznačeno je kao kratkoročno do srednjoročno rešenje za sve veći broj projekata i inicijativa za ovu saradnju. Ovu bazu može voditi ili MLU ili AKO.

Na širem planu, istraživanje je ukazalo na potrebu da se unaprede kapaciteti opština na polju strateškog planiranja. U ovom kontekstu, jedno od uočenih pitanja bilo je odsustvo koordinacione platforme. Naime, naglašeno je da se retko održavaju sastanci za planiranje i koordinaciju potencijalnih projekata međuopštinske saradnje. Prirodno je da susedne opštine bolje poznaju njihove zajedničke interese, ali to nije slučaj sa opštinama koje se ne graniče. Na primer, dva predstavnika lokalne uprave nisu znala da mogu uspostaviti saradnju i sa opštinama koje im nisu susedne. Iako je AKO u koordinaciji sa MLU uložio određene napore u ovom pravcu, sagovornici iz manjih i pretežno ruralnih opština tvrde da su izostavljeni iz ovih mehanizama.

Jedna od mogućnosti za prevazilaženje ovog problema jeste da se u svakoj opštini imenuju službenici ili kontakt osobe za međuopštinsku saradnju. Iako je ovo istaknuto kao ključni korak tokom jednog od događaja koje je organizovao OEBS, uspeh takve inicijative bio bi ograničen ako ga ne bi pratio strukturirani pristup jačanju saradnje među opštinama. Stoga bi stvaranje platforme za komunikaciju i razmenu informacija o međuopštinskoj saradnji - u kombinaciji sa podizanjem svesti i izgradnjom institucionalnih kapaciteta - bilo delotvornije od pukog dodeljivanja odgovornosti nekolicini opštinskih službenika. Prethodna praksa ilustruje da imenovanje različitih institucionalnih kontakt osoba nije uvek postiglo željene rezultate.

Pitanje nedovoljne institucionalne memorije o sporazumima o MOS-u prepoznato je kako među opštinama tako i na nivou MLU. U tom smislu, MLU treba da priprema godišnje izveštaje o međuopštinskoj saradnji sa jasnim preporukama i da vodi transparentan i funkcionalan registar svih sporazuma o MOS-u na Kosovu. Dostupnost ovih sporazuma može poslužiti drugim opštinama kao „obrazac“ za sopstvene potrebe, i istovremeno osigurati da su stanovnici u potpunosti informisani o međuopštinskoj saradnji koju je sklopila njihova lokalna samouprava.

Od opština je tokom istraživačkog procesa zatraženo da iznesu svoje ideje o potencijalnim oblastima u kojima bi želele da povećaju međuopštinsku saradnju. U tom kontekstu, većina je istakla razvoj velikih infrastrukturnih projekata, posebno onih sa jakim ekološkim komponentama. Poseban naglasak je stavljen na sakupljanje i upravljanje otpadom, vodosnabdevanje i upravljanje otpadnim vodama i ekoturizam. Može se reći da su ovo u određenoj meri podstakli međunarodni donatori koji su već podržali projekte u ovim oblastima. S jedne strane, ovo je značajno podstaklo opštine i barem donekle podiglo njihovu svest o mogućnostima koje nudi unapređen međuopštinska saradnja. S druge strane, kako su naveli naši sagovornici iz oblasti lokalne uprave, u mnogim slučajevima su donatorske organizacije dostavile opštinama unapred sastavljene sporazume o MOS-u, koje je samo trebalo zvanično usvojiti. Iako je ovo van svake sumnje ubrzalo proces i osiguralo usklađenost zahteva donatora, nije doprinelo izgradnji kapaciteta ovih opština za izradu sporazuma o MOS-u.

Pored toga, manje opštine su istakle potrebu za zaključivanjem sporazuma sa bogatijim, uglavnom većim urbanim susedima o uslugama koje oni nisu u mogućnosti da pruže svojim stanovnicima. U principu, tokom razgovora su predstavnici urbanih opština izrazili spremnost da odgovore na ove zahteve, uz uslov da se od njih ne zahtevaju dodatni troškovi za zapošljavanje novog osoblja zbog potencijalno većeg obima posla.

STUDIJA SLUČAJA III
Međuopštinska saradnja i finansijski transferi

Dve opštine, jedna urbana i druga ruralna, pokrenule su zajednički infrastrukturni projekat za koji planiraju da traže finansiranje od jedne međunarodne donatorske organizacije. Krenule su sa pripremnim radovima, koje je trebalo obaviti na teritoriji obe opštine. Međutim, ruralna opština nije raspolagala dovoljnim finansijskim sredstvima. Stoga su zaključili sporazum koji je predviđao da će ruralna opština sprovesti tehničke pripreme na svom području, dok će troškove snositi njen bogatiji, urbani sused. Međutim, sporazum nije prošao pravnu proveru vlade jer, kako je istaknuto, propisi o opštinskom budžetiranju ne dozvoljavaju takav vid transfera iz jedne opštine u drugu.

Zaključak iz ove studije slučaja ukazuje na usko tumačenje kako opštinskih nadležnosti, tako i propisa o opštinskom budžetiranju. Zato treba omogućiti lakši prenos finansijskih sredstava između opština u slučaju zakonski zaključenog sporazuma o MOS-u.

C. Međuopštinska saradnja i uključivanje rodne perspektive, mladih i nevećinskih zajednica

Jedan deo ovog istraživanja je takođe preispitao da li, i u kojoj meri, unapređena međuopštinska saradnja može poboljšati mogućnosti za uključivanje rodne perspektive, mladih i nevećinskih zajednica.

Opštine su pokazale posebno visoku svest o mogućnostima uvođenja rodne perspektive. Na primer, one su prepoznale napore koje je OEBS uložio u podržavanje uspostavljanja opštinskih koordinacionih mehanizama za zaštitu od nasilja u porodici (OKMNP). Opštine su takođe primetile veliki uticaj pokretanja MoR-a za finansiranje funkcionisanja sigurnih kuća za žrtve nasilja u porodici, koje su otvorena na Kosovu. OKMNP su uneti u novi Zakon o sprečavanju i zaštiti od nasilja u porodici, nasilja nad ženama i rodno zasnovanog nasilja, koji navodi da su „sve opštine dužne da stvore lokalne koordinacione mehanizme za zaštitu od nasilja u porodici i izdvoje dovoljne finansijske i ljudske resurse“ kako bi koordinisale sprovođenje odredbi Zakona i Kosovske strategije za zaštitu od nasilja u porodici.[50] OKMNP su opštinska tela koja oslikavaju sastav opštinskih institucija sa ciljem „da podrže veću međuopštinsku i institucionalnu saradnju i odgovore u pružanju pomoći žrtvama porodičnog nasilja“.[51] Treba napomenuti, međutim, da je Kosovo trenutno u procesu izrade podzakonskih akata za ovaj lex specialis, i da će jedan od ovih podzakonskih akata de jure uređivati rad OKMNP i sinhronizovati rad na sprečavanju nasilja nad ženama na celom Kosovu. S obzirom na to da će se detaljnije urediti zakonska obaveza uspostavljanja ovih mehanizama u svakoj opštini, iskustvo opština koje već imaju funkcionalne OKMNP može poslužiti kao dobra praksa ostalim opštinama.

---

[50] Zakon br. 08/l-185 o sprečavanju i zaštiti od nasilja u porodici, nasilja nad ženama i rodno zasnovanog nasilja, septembar 2023. godine, član 25 (1).https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2691

[51] Smernice za efikasan rad opštinskih koordinacionih mehanizama za borbu protiv nasilja u porodici (Priština: Misija OEBS-a na Kosovu), Aneks III, str. 38 [naknadno stavljeno u kurziv]. https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/543843.pdf.

Sigurne kuće za žrtve nasilja u porodici de facto su uspostavljene kroz međuopštinsku saradnju. Posledično, postoji funkcionalna sigurna kuća u svakoj oblasti na Kosovu, sa izuzetkom opština Zubin Potok, Zvečan, Leposavić i Severna Mitrovica. Međutim, treba napomenuti i da se one u većini slučajeva finansiraju kroz MoR koji je potpisan između pojedinačnih opština i same sigurne kuće. Ovi memorandumi se obnavljaju na godišnjem nivou. Novi zakon propisuje da se finansijska sredstva za funkcionisanje sigurnih kuća obezbeđuju iz kosovskog budžeta.[52] Da bi se ojačala održivost ovih sigurnih kuća, opštine treba da razmotre mogućnost da se obavežu na dodatno dugoročno finansiranje i međusobnu koordinaciju svoje celokupne podrške usvajanjem zvaničnih sporazuma o MOS-u. Ovi sporazumi bi se zaključivali među opštinama koje finansiraju sigurne kuće, umesto između jedne opštine i samog centra, kao što je to trenutno slučaj. Komponenta međuopštinske saradnje je posebno važna jer omogućava da se usluge svake sigurne kuće prilagode potrebama određenog područja.

Tokom istraživanja, opštine su pokazale i zainteresovanost da zaključe sporazume o MOS-u na polju osnaživanja žena, posebno se fokusirajući na žene iz ruralnih područja i iz nevećinskih zajednica, u saradnji sa sektorom građanskog društva. Od presudne je važnosti da opštine rade zajedno na ekonomskom osnaživanju žena kojima je teško da se zaposle. To je zato što jedna opština može tražiti radnike, dok druga može da obezbedi radnu snagu. Međuopštinska saradnja bi mogla da se podrži aktivnim angažovanjem privatnog sektora preko lokalnih institucija.

Što se tiče mladih, jedan od pristupa koje razmatra resorno ministarstvo jeste osnivanje većih omladinskih centara na celom Kosovu, koji bi pokrivali više opština.[53] Stvaranje većih omladinskih centara, umesto nekoliko manjih, osiguralo bi njihovu bolju opremljenost kroz optimizaciju resursa, ponudilo više usluga njihovim korisnicima i omogućilo veću interakciju mladih iz različitih opština. Međutim, sa logističke tačke gledišta, njihova održivost može se ojačati ako opštine zaključe zvanične sporazume o MOS-u, koji bi uređivali njihovo finansiranje, kao i neka tehnička pitanja u vezi sa njihovim funkcionisanjem. Ovo se odnosi, na primer, na dodelu zemljišta za omladinski centar, zajedničko korišćenje osoblja i druge operativne troškove, kao i na organizovanje prevoza mladih iz udaljenih područja do i od omladinskih centara. Ovo poslednje bi bilo posebno važno za omogućavanje mladima iz ruralnih i udaljenih područja da koriste ove prostorije. Štaviše, omogućavanje učenicima iz jedne opštine da pohađaju škole u drugima opštinama, organizovanje školskih autobuskih linija koje prelaze granice jedne opštine i ulaganje u đačke domove navedeni su kao oblasti u kojima zaključivanje sporazuma o MOS-u može poboljšati pristupačnost obrazovanja mladima. Opštine su takođe izrazile interesovanje za saradnju u oblasti socijalnih i porodičnih usluga, što je u skladu sa odredbama novog zakona o socijalnim i porodičnim uslugama.[54]

Na kraju, treba istaći da veća međuopštinska saradnja može biti od presudne važnosti za poboljšanje odnosa između zajednica i prava nevećinskih zajednica. Uz podršku OEBS-a, u periodu 2013-2018, 29 opština na Kosovu potpisalo je zajedničke međuopštinske deklaracije za promovisanje dijaloga između zajednica.[55] U ovim deklaracijama, između ostalog, izrazili su

---

[52] Supra fusnota 56, čl. 24(8).
[53] Prema rečima visokog predstavnika Ministarstva kulture, omladine i sporta tokom događaja povodom obeležavanja Međunarodnog dana mladih u Skupštini Kosova 12. avgusta 2022. godine, koji je propratila Misija OEBS-a na Kosovu.
[54] Zakon br. 08/l-255 o socijalnim i porodičnim uslugama, 14. decembar 2023. godine, čl. 12(2). https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/800963F3-7B87-4F20-A43C-B9E64D03A8A6.pdf. S tim u vezi, OEBS je 15. maja 2024. godine organizovao radionicu o ulozi savetodavnih odbora za osobe sa invaliditetom sa članovima iz opština Đakovica i Orahovac, što je omogućilo predstavnicima opština da razmene dobre prakse i koordinišu predstojeće aktivnosti.
[55] Naime, 27. maja 2013. godine, Deklaraciju su potpisale opštine Gnjilane, Novo Brdo, Ranilug i Kamenica. Dana 11. maja 2015. godine, Deklaraciju su potpisale opštine Uroševac, Štrpce i Klokot. Dana 13. aprila 2016. godine, Deklaraciju su potpisale opštine Priština, Gračanica, Lipljan, Štimlje, Obilić i Kosovo Polje. Dana 19. juna 2017. godine, Deklaraciju su potpisale opštine Prizren, Dragaš, Suva Reka, Orahovac, Mamuša i Mališevo. Dana 28. maja 2018. godine, Deklaraciju su potpisale opštine Peć, Đakovica, Dečani, Klina, Istok i Junik. Dana 18. jula 2019. godine, Deklaraciju su potpisale opštine Podujevo, Vučitrn, Južna Mitrovica i Srbica.

posvećenost da imenuju predstavnike svake opštine koji će redovno komunicirati i osmišljavati aktivnosti namenjene aktivnom promovisanju dijaloga i interakcije između zajednica, dalje navodeći da se nadaju da će se ove vrste inicijativa sprovesti širom Kosova radi aktivnog promovisanja pomirenja.[56] U ovom periodu, do početka pandemije kovid-19, nadležne opštine su realizovale niz aktivnosti.

Međuopštinska saradnja je izričito pomenuta u Strategiji za zaštitu i unapređenje prava zajednica i njihovih pripadnika 2023–2027 kao jedan od alata za postizanje „Strateškog cilja I“ o „povratku, reintegraciji i mogućnostima za pronalaženje održivog rešenja za raseljena lica i dobrovoljne povratnike iz nevećinskih zajednica“.[57] Naime, za „Poseban cilj 1.3“ usmeren na „jačanje koordinacije između lokalne i centralne vlasti u smislu održivih rešenja“, pokazatelji su: (i) uspostavljena međuresorna i međuopštinska koordinaciona grupa za održiva rešenja za raseljena lica; i (ii) broj organizovanih međuministarskih i međuopštinskih koordinacionih sastanaka.[58] To svakako ne znači da se postizanje ostala tri strateška cilja ne može podržati kroz unapređenu međuopštinsku saradnju.

Tokom razgovora, opštinski zvaničnici su istakli da ova saradnja može imati značajan uticaj na poboljšanje odnosa između zajednica na Kosovu, posebno ako se uspostavi među opštinama sa različitim većinskim zajednicama. Kako je rekao jedan opštinski predstavnik iz nevećinske zajednice, ova vrsta sporazuma o MOS-u je dobar primer koji se može koristiti na celom Kosovu. Stoga, s obzirom na to da je OEBS uočio nekoliko slučajeva gde je uspostavljena nezvanična saradnja između opština sa različitim većinskim zajednicama, zvaničnici su upitani da li su zainteresovani za ozvaničenje ove de facto prakse i/ili nadogradnju postojećih memoranduma o razumevanju u sporazume o MOS-u. Svi sagovornici su odgovorili pozitivno, ali su tražili spoljnu ekspertizu u tom procesu. Pored ovoga, pružanje podrške sporazumima o saradnji među opštinama sa isključivim i proširenim nadležnostima takođe može doprineti većoj interakciji između različitih zajednica.

OEBS se raspitao o potencijalnim oblastima za nove sporazume o saradnji među ovim opštinama. One obuhvataju:

- **Prvo,** infrastrukturne projekte, posebno vodosnabdevanje i upravljanje otpadom.
- **Drugo,** pružanje i/ili deljenje opštinskih usluga, posebno kada je u pitanju zdravstvena zaštita i reagovanje u vanrednim situacijama, kao što je gašenje požara.
- **Treće,** korišćenje sporazuma MOS-u za privlačenje novih donatora ili investitora, posebno u sektorima poput turizma.

Zapaženo je da su neke opštine u kojima većinu čine kosovski Srbi izrazile sumnju u pogledu mogućnosti da im vlada dodeli finansijska sredstva za veću međuopštinsku saradnju. Stoga je, paralelno sa podržavanjem saradnje između zajednica kroz povećanu međuopštinsku saradnju, neophodno i podizanje svesti, obezbeđivanje potpune transparentnosti procesa i sveukupna senzibilizacija institucija na različitim nivoima upravljanja.

---

[56] Primerak deklaracije dostupan u arhivi Misije OEBS-a na Kosovu.
[57] Strategija za zaštitu i promovisanje prava zajednica i njihovih pripadnika 2023–2027, decembar 2023. godine, posebno str. 8. https://www.refworld.org/policy/strategy/natlegbod/2023/sq/147576?prevDestination=search&prevPath=/search?sm_document_source_name=National+Legislative+Bodies+%2F+National+Authorities&sort=score&order=desc&result=result-147576-en
[58] Ibid, str. 70-71.

VIII. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuke su u daljem tekstu grupisane u tri glavne kategorije: (i) pravni aspekti, (ii) politička i institucionalna podrška i (iii) podizanje svesti i izgradnja kapaciteta opština.

A. PRAVNI ASPEKTI KOJI SU OSNOV MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Potencijalne zakonske promene treba usmeriti na **balansiranje potrebne fleksibilnosti u uspostavljanju međusobne saradnje i potrebe za obezbeđivanjem institucionalne i pravne održivosti** celog procesa. Uzimajući ovo u obzir, ovaj izveštaj daje sledeće preporuke:

1. Potencijalne izmene Zakona o međuopštinskoj saradnji:

a. **Potpuno usklađivanje odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o MOS-u,** posebno kada je u pitanju obezbeđivanje doslednosti terminologije.
b. **Uvođenje MoR-a kao zakonski utvrđenog vida međuopštinske saradnje.** To se može postići uspostavljanjem praga za MoR, bilo kroz trajanje predložene aktivnosti međuopštinske saradnje i/ili njene budžetske implikacije. Uvođenje MoR-a kao zakonski utvrđenog vida međuopštinske saradnje omogućilo bi opštinama veću fleksibilnost u definisanju uslova njihove saradnje, i istovremeno bi osiguralo poštovanje pravnih standarda i sprovođenje odgovarajućeg postupka.
c. **Odobrenje skupštine opštine traži se samo jednom.** Nema potrebe da SO glasa o inicijativi za uspostavljanje sporazuma o MOS-u samo da bi opštini dala dozvolu da započne pregovore sa drugom opštinom. Umesto toga, odobrenje SO se može zahtevati u završnoj fazi procesa, tj. nakon što izvršna tela opštine sastave i zaključe sporazum o MOS-u.
d. **Uvođenje mandata kao šestog vida međuopštinske saradnje,** i njegovo dalje korišćenje za pružanje pristupačnijih usluga stanovnicima.

2. Unapređenje AU o podsticanju međuopštinske saradnje

AU o podsticanju međuopštinske saradnje ne daje dovoljno smernica, što dovodi do nedosledne primene u praksi. Stoga se može preporučiti davanje konkretnih uputstava o sledećim aspektima:

a. **Određivanje konkretnih koraka koje treba sprovesti u procesu nakon odobravanja inicijative za međuopštinsku saradnju do dostavljanja konačnog sporazuma o MOS-u skupštini opštine na usvajanje.** To podrazumeva obavezu osnivanja radne grupe za izradu sporazuma o MOS-u, kao i utvrđivanje njenog sastava, odgovornosti njenih članova i internih rokova koje treba poštovati. Ovo bi bilo posebno važno u slučaju složenih sporazuma o MOS-u.
b. **Poboljšanje odnosa između strukture za formulisanje međuopštinske saradnje i MLU.** Ovo bi zahtevalo uvođenje jasnijih obaveza i za MLU i za nadležne opštine da budu proaktivni u procesu prethodnih konsultacija i u omogućavanju saradnje između opštinskih službenika, posebno opštinskih pravnika.

c. **Praćenje procesa sprovođenja sporazuma o MOS-u, uključujući mogućnost uspostavljanja opštinskih struktura odgovornih za ovaj zadatak.** One mogu redovno dostavljati izveštaje opštinama i, ako se to zatraži, Ministarstvu lokalne uprave ili drugim ministarstvima.
d. **Davanje smernica za sklapanje posebnih sporazuma o MOS-u za složena pitanja, posebno zajednička administrativna tela, zajednička JP i zajednička JPP.** Ovo se može postići ili izmenama važećeg AU ili usvajanjem posebnih uputstava, u zavisnosti od vrste sporazuma o MOS.
e. **Utvrđivanje modaliteta za buduće izmene sporazuma o MOS-u, što bi obuhvatilo, između ostalog, mogućnost dodatnog razjašnjenja/preciziranja njegovih odredbi kroz anekse, akcione planove, protokole i/ili druge instrumente.** S tim u vezi, jedan od modaliteta za potencijalnu pravnu promenu može se zasnivati na iskustvu u sprovođenju sporazuma o MOS-u potpisanog između opština Priština, Podujevo, Lipljan, Kosovo Polje, Gračanica i Obilić.

3. Usklađivanje sa odgovarajućim zakonima

Potrebno je odrediti korelaciju između Zakona o MOS-u i drugih relevantnih zakonskih propisa. Ovo se odnosi na Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o balansiranom regionalnom razvoju. U tom smislu, može se preporučiti:

a. **Korišćenje sporazuma o MOS-u za ponovno dogovaranje različitih aspekata povezanih sa postojećim JP ili osnivanjem potpuno novih JP.** U oba slučaja smanjili bi se njihovi ukupni troškovi jer bi obuhvatili više opština koristeći prednosti troškova ekonomije obima. Pored toga, kroz sporazume o MOS-u može se adekvatno raditi na aspektima koji se tiču pripreme „politika zajedničkog vlasništva“ javnog preduzeća.
b. **Korišćenje sporazuma o MOS-u kao važnog alata u identifikovanju i sprovođenju neophodnih priprema za razvoj potencijalnih JPP.** To se može postići, na primer, osnivanjem zajedničkih radnih tela.
c. **Korišćenje sporazuma o MOS-u za regulisanje međusobnih odgovornosti opština u procesu izrade i realizacije projekata JPP,** uključujući koordinaciju sa međuministarskim upravnim odborom za JPP.
d. **Što se tiče novog zakona o balansiranom regionalnom razvoju, početna zapažanja ukazuju na to da odnose između MRR i MLU treba regulisati** kako bi: (i) se sprečilo faktičko umanjenje nadležnosti MLU u oblasti podrške međuopštinskoj saradnji; (ii) izbegla moguća preklapanja i/ili nepotrebno dupliranje odgovornosti i programa koje sprovode dva ministarstva; (iii) obezbedila adekvatna koordinaciju u procesu pregovaranja, izrade i naknadne pravne provere potencijalnih sporazuma o MOS-u koji proizilaze iz programskog rada centara za balansirani regionalni razvoj.
e. **Omogućavanje transfera finansijskih sredstava između opština u slučaju pravno zaključenog sporazuma o MOS-u.** Ovo takođe podrazumeva, ako je potrebno, izmenu relevantnih propisa o opštinskim finansijama i budžetiranju.

B. POLITIČKA I INSTITUCIONALNA PODRŠKA

Ne postoji ni adekvatna institucionalna podrška niti dovoljno podsticaja za opštine da ozvaniče svoju saradnju kroz sporazum. Uzimajući ovo u obzir, izveštaj predlaže:

1. Strateške i finansijske podsticaje

a. **Usvajanje Strategije i Akcionog plana o podršci MOS-u od strane vlade.** Ovaj dokument treba da obuhvati period od tri do pet godina i treba ga izraditi kroz transparentan i inkluzivan proces koji će uzeti u obzir doprinose lokalnih i međunarodnih stručnjaka, kao i predstavnika svih relevantnih zainteresovanih strana.

b. **Stvaranje posebnog fonda od strane vlade namenjenog samo potrebama međuopštinske saradnje, kao neophodan prvi korak ka podsticanju ove vrste saradnje.** U tom smislu, važni su sledeći aspekti: (i) fond treba osnovati na konkurentskoj osnovi, podržavajući veće i atraktivnije projekte; (ii) uspostavljanje posebnog budžetskog koda za međuopštinsku saradnju; (iii) proces prijave za ova sredstva treba pojednostaviti na jasan i sveobuhvatan način; (iv) značajno povećanje opštinskih kapaciteta za proces prijave i upravljanja projektima, kao i za ponovno dogovaranje, izradu i usvajanje sporazuma o MOS-u; (v) povećati ukupnu institucionalnu podršku Ministarstva lokalne uprave, ne samo tokom procesa prijave za grantove, već i u svakom aspektu projektnog ciklusa međuopštinske saradnje.

2. Institucionalni kapacitet Ministarstva lokalne uprave i resornih ministarstava

a. **Unapređenje kapaciteta Ministarstva lokalne uprave kroz povećanje njegovih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa od ključnog je značaja za uspostavljanje sveobuhvatne podrške međuopštinskoj saradnji.** MLU treba da dobije adekvatnu podršku kako bi pomogao opštinama tokom celokupne faze izrade, usvajanja i sprovođenja sporazuma o MOS-u. Takođe treba redovno da priprema izveštaje, i radi istraživanja i procene potreba relevantne za unapređenje MOS-a. Ovo može da obuhvata i kampanje za podizanje javne svesti.

b. **Vođenje transparentnog, funkcionalnog i ažuriranog registra svih sporazuma o MOS-u na Kosovu od strane MLU.** Dostupnost ovih sporazuma može omogućiti drugim opštinama da ih koriste kao posebne šablone za svoje potrebe, dok se istovremeno obezbeđuje da stanovnici budu u potpunosti informisani o međuopštinskoj saradnji koju je uspostavila njihova lokalna administracija.

c. **Uvođenje horizontalnog pristupa u pružanju podrške međuopštinskoj saradnji od strane vlade, što znači da promocija i unapređenje ove saradnje treba da bude zadatak svih resornih ministarstava, u koordinaciji sa MLU.** To treba da obuhvati i međuinstitucionalnu podršku kroz imenovanje službenika za koordinaciju međuopštinske saradnje u svakom ministarstvu i unapređenje njihovih kapaciteta zajedno sa kapacitetima samog osoblja MLU.

C. INFORMISANOST I IZGRADNJA KAPACITETA OPŠTINA

Opštine ne vide dodatnu vrednost u zvaničnom uspostavljanju međuopštinske saradnje kroz usvajanje sporazuma u skladu sa važećim pravnim okvirom. Važeći pravni okvir značajno **birokratski opterećuje** zvanično zaključivanje sporazuma o MOS-u, dok, istovremeno, odsustvo šema finansiranja ostavlja čak i usvojene sporazume bez finansijske podrške neophodne za njihovu delotvornu primenu. Pored toga, kod relevantnih tela na različitim nivoima upravljanja ne postoji institucionalna memorija o međuopštinskoj saradnji. Kao rezultat toga, opštine pokreću nove inicijative i/ili sporazume o saradnji, umesto da nadograđuju i unapređuju one koji su već usvojeni. U vezi sa tim, može se preporučiti:

1. Razvoj kapaciteta i razmena znanja

a. **Povećanje kapaciteta opštinskih službenika za izradu/zaključivanje sporazuma o MOS-u** kroz specijalizovane obuke, posebno kada je u pitanju ponovno dogovaranje i tehnička izrada sporazuma o MOS-u.
b. **Unapređenje kapaciteta opština za strateško planiranje** kroz stvaranje platforme za koordinaciju međuopštinske saradnje. Opštine takođe mogu **koristiti ovu saradnju za uključivanje u planiranje i procenu potreba** u vezi sa pitanjima od obostranog interesa.
c. **Osnivanje baze stručnjaka za razvoj i izradu sporazuma i projekata međuopštinske saradnje** može se primeniti kao kratkoročno do srednjoročno rešenje za povećanje broja projekata i inicijativa za ovu saradnju. Ovu bazu može voditi ili MLU ili AKO.
d. **Procena mogućnosti imenovanja službenika ili kontakt osoba za međuopštinsku saradnju u svakoj opštini.** Iako je ovo istaknuto kao važan korak tokom jednog od događaja koje je organizovao OEBS, može se reći da bi uspeh ove vrste poduhvata bio ograničen bez strukturiranog pristupa unapređenju ove saradnje.
e. **Povećanje institucionalne memorije opština** o međuopštinskoj saradnji uspostavljenoj kroz sporazum.

2. Podizanje svesti i angažovanje zajednice

a. **Podizanje svesti opština o važnosti sporazuma o MOS-u i mogućnostima koje oni mogu da ponude.** U tom kontekstu, opštine treba podsticati i pomagati im, kad god je to moguće, da transformišu postojeće MoR u sveobuhvatne sporazume o MOS-u, kao i da istraže mogućnosti za veće korišćenje ovih sporazuma kako bi privukle nove donatore/investitore i/ili poboljšale učinak svog upravljanja.
b. **Pronalaženje odgovarajućih modaliteta za institucionalizaciju saradnje između opština, posebno skupština opština, i sektora građanskog društva.** U tom smislu, organizacije građanskog društva (OGD) mogu biti ključne u: (i) podizanju svesti o MOS-u; (ii) predlaganju sporazuma o MOS-u skupštini opštine; (iii) uspostavljanju javnog nadzora u izradi i sprovođenju sporazuma o MOS-u .

3. Podrška za tematski MOS

a. **Jačanje održivosti sigurnih kuća za žrtve nasilja u porodici kroz sporazume o MOS-u,** koji mogu obezbediti dodatno dugoročno finansiranje i međusobno koordinisati svoju ukupnu podršku usvajanjem zvaničnih sporazuma o MOS-u. U ovom slučaju, komponenta međuopštinske saradnje je takođe važna kako bi se usluge svake sigurne kuće prilagodile potrebama određenog područja.
b. **Podrška sporazumima o MOS-u na polju osnaživanja žena**, sa posebnim fokusom na ruralna područja i žene iz nevećinskih zajednica, u saradnji sa sektorom građanskog društva.
c. **Podrška sporazumima o MOS-u na polju uvođenja perspektive mladih, omladinskog rada i učešća mladih**, posebno kada je u pitanju pristup obrazovanju i socijalnim uslugama za obespravljenu omladinu.
d. **Podrška sporazumima o MOS-u u postizanju „Strateškog cilja I“ Strategije za zaštitu i promovisanje prava zajednica i njihovih pripadnika 2023–2027** kada je reč o „povratku, reintegraciji i mogućnostima za održivo rešenje za raseljena lica i dobrovoljne povratnike iz nevećinskih zajednica“.
e. **Podrška sporazumima o MOS-u zaključenim među opštinama sa različitim većinskim zajednicama**, i zalaganje da se kao dobri primeri primene na celom Kosovu. Ovo obuhvata i sporazume o MOS-u među opštinama sa redovnim i proširenim nadležnostima. U tu svrhu, važno je **pažljivo utvrditi oblasti u kojima se mogu sklopiti ovakvi sporazumi o MOS-u**. Ovo obuhvata i ozvaničenje već postojećih de facto praksi i nadogradnju postojećih MoR-a u sporazume o MOS-u.
f. **Obezbeđivanje značajnog učešća nevećinskih zajednica u međuopštinskoj saradnji.** Ovo podrazumeva da podršku saradnji između zajednica preko međuopštinske saradnje treba pružati paralelno sa podizanjem svesti, očuvanjem pune transparentnosti procesa i ukupnom senzibilizacijom institucija na različitim nivoima upravljanja.

Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission in Kosovo