



**Javna preduzeća na severu Kosova: Zaglavljena u
statusu kvo**

Ova publikacija je podržana sredstvima Međunarodnog centra Olof Palme, Švedske Ambasade i vlada Norveške i Finske.

Odricanje od odgovornosti:

Stavovi i analize iznete u ovom izveštaju pripadaju izričito Balkanskoj grupi i ne odražavaju stavove donatora.

Balkanska grupa za istraživanje politika
(Balkans Policy Research Group)

SADRŽAJ

IZVRŠNI PREGLED	3
PREPORUKE	5
UVOD	6
METODOLOGIJA	8
PREGLED LOKALNIH JAVNIH PREDUZEĆA NA SEVERU KOSOVA	8
SEVERNA MITROVICA	10
ZVEČAN	11
ZUBIN POTOK	12
LEPOSAVIĆ	13
SARADNJA SA KOSOVSKIM INSTITUCIJAMA	5
PRAVNE RAZLIKE	16
ZAKLJUČAK: IZAZOVI ZA INTEGRACIJU JAVNIH PREDUZEĆA NA SEVERU	17

IZVRŠNI PREGLED

Briselski sporazum o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije, potpisan u aprilu 2013. godine, je doneo promene bez presedana za četiri severne opštine na Kosovu. Srbijanska uprava je trebala da se raspusti, zamenjujući je kosovskom. Lokalni izbori su održani 2013. godine širom Kosova, uključujući i na severu; policija se je u potpunosti integrisala u Kosovo; carina je uspostavljena; dok je u toku integracija sudova u sudski sistem Kosova. Ipak, mnoge stvari su ostale iste. Srbi nastavljaju da se oslanjaju na institucije Srbije, koje nastavljaju da deluju neometano. Građani primaju usluge preduzeća koja finansira Beograd. Regionalna i lokalna preduzeća, pod upravom vlasti iz Beograda ili opštinskih vlasti koje finansira na severu, odbijaju da se uklope u kosovske zakone, ne saraduju sa opštinama koje su izabrane prema kosovskom sistemu niti pokušavaju da poboljšaju usluge. Preduzeća deluju u lošim uslovima, nedostaje im upravljanje, suočavaju se sa političkim preprekama, ne uspevaju da naplate račune za usluge i ne ulažu napore za poboljšanje. Oni su tu da prežive i, sve dok se ne zahteva da plate, građani ne traže više.

Sprovedenje sporazuma je u pat poziciji i integracija je usporena. Opštine koje finansira Srbija nastavljaju da nude usluge i odbijaju da prenesu nadležnosti na novoosnovane kosovske službe. Prećutnim dogovorom, kosovski gradonačelnici ne pokazuju volju, niti im je dozvoljeno, da traže veće nadležnosti i moć na severu. Čak i da postoji politička volja, raspuštanje i integracija upravnih struktura, koje finansira Srbija, je komplikovan proces. Zakoni dve zemlje se u značajnoj meri razlikuju: opštine imaju različite uloge; nedostaju podaci o preduzećima, institucijama, radnim mestima i zaposlenima; infrastruktura postojećih lokalnih preduzeća je loša. Lokalna preduzeća preživljavaju jedino zahvaljujući se subvencijama vlade, koje se koriste za plate uprave i zaposlenih i održavanje zastarele opreme. Samo nekolicina ima bolju opremu, zahvaljujući podršci međunarodnih donatora.

Lokalna komunalna preduzeća na severu trebaju da se registruju pri kosovskim organima, opštine trebaju da izrade planove pomoći, radnici trebaju da se prebace na nove opštine, a oprema treba da se obnovi. Dugoročno rešenje treba početi integracijom srbijanskih opština u kosovske opštine kako bi vršile svoje nadležnosti, integrisala se lokalna preduzeća, poboljšalo upravljanje i usluge, kao i naplaćivali računi.

Nekoliko preduzeća pokazuje interesovanje za registraciju i integraciju sa kosovskim organima. Njihov status je predmet političkih nesuglasica između Beograda i Prištine. Prvi im ne dozvoljava da se integrišu, a potomji ne daje jasne smernice kako to učiniti. Neki lokalni akteri na severu povezuju registraciju lokalnih preduzeća sa drugim, mnogo važnijim pitanjima, kao što su Asocijacija/Zajednica srpskih opština, o kojoj su se Beograd i Priština dogovorili u Briselu. Pod izazovom ove politički motivisane zamke, civilno društvo na severu nije uložilo nikakve napore u podizanju pitanja lokalnih usluga za građane. Nije im dozvoljeno da pitanje odgovornosti postave postojećim organima Srbije niti novoizabranim opštinama Kosova. Civilno društvo ima veoma ograničen pristup javnim preduzećima, koja odbijaju saradnju.

Kako bi promovisali registraciju i bolji učinak severnih lokalni preduzeća u ovom potencijalno osetljivom ambijentu, Vlada Kosova, donatori i OCD-i trebaju kod građana da pomognu u povećanju zahteva za boljim uslugama od novih opština i preduzeća. Lokalne opštine, donatori i OCD-i bi trebali da upravljaju kampanjom kontakta sa javnošću o postupku registracije, koristima, odgovornostima i podsticajima. Vlada bi trebala da olakša postupak registracije i ponudi subvencije. Donatori, tj. EU i drugi, trebaju da angažuju građane i OCD-e kako bi mobilizovali zahteve za poboljšanjem i ohrabre opštine da postupaju s većom odgovornošću. EU treba da da podsticaj svojim sredstvima i pomogne u poboljšanju stanja preduzeća, usluga i ambijenta na severu Kosova.

PREPORUKE

- Prioritizacija potpuno osamostaljenog funkcionisanja opština i transfer ili integracija lokalnih organa koje finansira Srbija. Vlade Kosova i Srbije – uz insistiranje EU – trebaju da izrade raspored jasne tranzicije tokom 2017. godine. Opštine, u svojstvu aktera, trebaju da pokažu političku volju za registraciju javnih preduzeća u okviru kosovskih zakona. Oslanjanje građana na severu – kao i samih opština – na preduzeća koja finansira Srbija u pružanju javnih usluga je neodrživo.
- Beograd treba da ispoštuje Briselski sporazum i dozvoli integraciju severnim opštinama, uključujući dozvoljavanje registracije javnih preduzeća unutar kosovskog sistema. Beograd može nastaviti podršku lokalnih preduzeća kroz razvojne grantove.
- Vlada Kosova treba da odredi jasne smernice, uključujući za ubrzane postupke za registraciju lokalnih javnih preduzeća, za ulogu opština u pomoći u procesu registracije i za obezbeđivanje finansijske podrške centralnih vlasti i/ili donatora.
- Implementacija dijaloga i integracija institucija koje finansira Beograd, treba sprovesti na transparentan način, uz osvrt na osiguranje radnih mesta pojedinaca koji trenutno rade u javnim preduzećima na severu Kosova nakon njihove inkorporacije u kosovski sistem.
- Civilno društvo se treba angažovati na nadgledanju rada javnih preduzeća koja deluju na severu, ohrabrivanju, podršci i nadgledanju registracije preduzeća, i zahtevanju od opština da vrše svoje nadležnosti javnih usluga. Civilno društvo treba da učestvuje u otvorenom dijalogu, pregovorima i kampanjama za bolji učinak lokalnih preduzeća.

UVOD

Potpisivanje Briselskog sporazuma u aprilu 2013. godine je donelo značajan napredak u odnosima između Beograda i Prištine, uz uspešnu integraciju institucija kao što su Policija, Carina i Civilna zaštita. Uprkos poboljšanjima u određenim sektorima, javna preduzeća u četiri opštine na severu Kosova nastavljaju da deluju pod jurisdikcijom Republike Srbije, a njihov status i integracija u kosovske institucije je i dalje neodređen. Briselskim sporazumom je predviđeno da se ova preduzeća integrišu u institucionalni okvir Kosova. Prema kosovskim zakonima, moraju se registrovati kako bi bila u stanju da primaju sredstva od vlade i drugih donatora. U vreme pisanja (decembar 2016. godine), nisu zabeleženi nikakvi naponi za odgovor na ovo pitanje.

Pored Telekom Srbije, Elektro-privreda Srbije (EPS) i Železnice Srbije, koje su pod centralnom upravom, jedanaest lokalnih preduzeća deluje u četiri severne opštine. Prepreke za integraciju javnih preduzeća su različite i uključuju političku volju, stvari koje se odnose na nesposobnost, kao i nedostatak poverenja između centralnih i lokalnih vlasti na severu i opština i javnih preduzeća i zaposlenih. U ovom trenutku, opštine na Kosovu ne pružaju nikakve javne usluge, iako je u okviru njihovih nadležnosti. Upravljanje otpadom, odnošenje otpada, čišćenje ulica i vodosnabdevanje i dalje nude opštine (organi) koje finansira Srbija, koje nastavljaju da deluju na severu. Ova preduzeća potiču iz vremena Jugoslavije, relativno su neefektivna, ali ipak pružaju radna mesta i usluge za građane na severu Kosova.

Preduzeća nisu registrovana u kosovskom sistemu, te se sledstveno smatra da deluju van kosovskog pravnog okvira. Previše je zaposlenih na kancelarijskim položajima, a premalo ima kvalifikovanih za obavljanje vitalnih radova na terenu. Mehanizacija kojom raspolažu ova javna preduzeća je zastarela. Budžeti nisu dovoljni, što još više pogoršava neplaćanje za odgovarajuće usluge od strane većine korisnika.

U četiri severne opštine na Kosovu, skupštine opština i privremeni organi (lokalna samouprava Srbije) deluju jedna pored druge. Raspuštanje struktura kojima upravlja Srbija, samo po sebi predstavlja komplikovan proces, a posebno zbog posledica koje će imati po status zaposlenja velikog dela stanovništva na severu Kosova. Ovo stanje je prisutno u svim opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom, ali se razlikuje u svakoj od njih. Vlada Srbije zapošljava desetine hiljada Srba. Neki rade za lokalne samouprave, ali mnogo više njih je

zaposleno u javnim preduzećima kao i u zdravstvu i u prosveti. Velika većina stanovništva i lokalnih usluga zavisi od Srbije i institucija koje ona finansira.

Ova preduzeća se razlikuju po veličini i obimu, ali njihov zajedničko svojstvo je da su uopšteno neefikasna, potrebna im je mehanizacija i nemaju dovoljne budžete. Ipak, građani rutinski navode da su zadovoljni nivoom pruženih usluga; ovaj paradoksalan ishod je verovatno rezultat opšte rasprostranjenog neplaćanja za usluge i činjenice da su to usluge koje finansira Beograd. Korišćenjem besplatnih usluga, građanima nedostaje motivacija da se žale ili ih pozovu na odgovornost.

Balkanska grupa planira da se sledećih godina uključi u izgradnju mostova između lokalnih preduzeća, opština u centralnih vlasti u Prištini kako bi se ohrabrila registracija. Mi ćemo se takođe angažovati sa lokalnim OCD-ima i građanima kako bi ohrabрили aktivno učešće u nadgledanju, oceni, odgovornosti i zahtevima za boljim uslugama lokalnih preduzeća za građane.

METODOLOGIJA

Ovaj izveštaj ima za cilj mapiranje javnih preduzeća koja deluju na teritoriji četiri severne opštine, njihov odnos sa novo-osnovanim opštinama Kosova i privremenim organima koje je imenovala vlada Srbije. U izveštaju se ocenjuje stanje operacija, njihov status, uprava i organi kojima odgovaraju. Balkanska grupa je uspela da uspostavi kontakte sa preduzećima, dođe do podataka o budžetima i broju zaposlenih kod svih, osim preduzeća koja deluju u Severnoj Mitrovici. Pored toga, održan je niz fokus grupa. Od učesnika fokus grupa, po deset u svakoj fokus grupi održanoj u svakoj opštini, je traženo da odgovore na niz pitanja. Cilj je bila ocena stavova građana i nivo zadovoljstva lokalnim uslugama.

PREGLED LOKALNIH JAVNIH PREDUZEĆA NA SEVERU KOSOVA

Nakon potpisivanja Briselskog sporazuma u aprilu 2013. godine je zabeležen značajan napredak u određenim oblastima, ali ipak su mnoga pitanja ostala nerešena. Nakon izbora 2013. godine, namera je bila da se javna preduzeća na severu Kosova integrišu u institucionalni okvir Kosova. Ipak, nakon pet godina od početka Dijaloga, i tri godine nakon izbora, nije zabeležen nikakav napredak. Četiri opštine na severu sa većinskim srpskim stanovništvom (Severna Mitrovica, Leposavić, Zvečan i Zubin Potok) imaju nekoliko različitih javnih preduzeća koja deluju u opštini. Trenutno, ta preduzeća deluju prema zakonima Srbije i još uvek odbijaju da se registruju na Kosovu. Uvođenje tih tela u kosovski sistem predstavlja složeno i osetljivo pitanje jer obezbeđuju radna mesta i usluge za veliki broj kosovskih Srba i predmet su političkih razmirica između kosovskih opština i srbijanskih organa na lokalnom nivou, kao i Prištine i Beograda na višim nivoima.

Elektro-distribucija Kosovska Mitrovica (Elektrokosmet) snabdeva električnom energijom četiri opštine na severu. Elektrokosmet, regionalno javno preduzeće, je nadležan za sever Kosova, sa radnim jedincima u Severnoj Mitrovici, Leposaviću i Zubinom Potoku¹. Pored Telekomu Srbije, EPS je u

¹ Iz podataka prikupljenih tokom istraživanja, Elektrokosmet je dobio najbolje ocene u poređenju sa drugim javnim preduzećima koja deluju u severnim opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom. Učesnici u četiri fokus grupe, po jedna u svakoj opštini, su najvišim ocenama ocenili kvalitet usluga koje nudi regionalno preduzeće za električnu energiju u smislu redovnog snabdevanja uslugama i obnove električne mreže sredstvima Republike

postupku integracije prema kosovskim zakonima, na osnovu Sporazuma između Prištine i Beograda².

Komunalna i vodovodna preduzeća, koja više deluju na lokalnom nego na regionalnom nivou, se suočavaju sa sličnim pitanjima u svakoj opštini na severu. Jedno od glavnih pitanja je nedostatak kvalifikovanog osoblja, loša uprava i loši uslovi za rad. Usluge se ne vrše na disciplinovan način, npr. usluge kao što su čišćenje javnog prostora se vrše samo sporadično a ne redovno. Postoji posebna potreba za poboljšanjem sistema kontrole vode i zamene zastarelog sistema vodovoda³. Prihodi iz Beograda pomažu ovim preduzećima da prežive⁴. Nedostatak sredstava u ovim preduzećima je rezultat njihove nemogućnosti da naplaćuju usluge i obezbede sredstva i grantove od vlade Kosova i donatora.

Srbije. Anketirani su kritikovali ovo preduzeće zbog slabe voltaže u ruralnim domaćinstvima, što povremeno rezultuje u restrikcijama struje, pogotovo u slučajevima lošeg vremena. Izgleda da ovo preduzeće raspolaže sa najvećim budžetom usled mnogih aktivnosti koje finansira Srbija, npr. obnova mreže.

² Kosovo i Srbija su u avgustu 2015. godine sklopili sporazume o telekomunikacijama i energiji, kao deo tekućeg dijaloga u Briselu. Napredak u telekomunikacijama je bio zasnovan na Sporazumu o telekomunikacijama iz 2013. godine i Akcionom planu iz 2015. godine, koji proističe iz Sporazuma. Ovim aranžmanom se omogućava novoosnovanom preduzeću MTS International da nudi u potpunosti licencirane usluge fiksne telefonije i dobije privremeno ovlašćenje za mobilnu telefoniju na Kosovu. Sporazumom se takođe po prvi put Kosovu obezbeđuje sopstveni pozivni broj. Sporazum o energiji, koji se nadovezuje na Briselski sporazum o energiji iz 2013. godine, je zasnovan na saglasnosti Srbije da ukloni svoja preduzeća za električnu energiju koja deluju na Kosovu. Njih će zameniti podružnica EPS-a, međutim dogovor o pitanjima koja se odnose na rad i distribuciju električne energije još nisu rešena.

³ Krajem 2016. godine će biti okončan projekat koji finansira Republika Srbija, a kojim će biti izgrađena vodovodna mreža za neprekidno vodosnabdevanje opština Zubin Potok, Zvečan i Severna Mitrovica, kao i susednih sela. Istovremeno, postoji i projekat koji finansira EU za sekundarnu vodovodnu mrežu, koji je proistekao iz sprovedenog istraživanja kojim je zaključeno da su vodovodne cevi u urbanim naseljima u stvari zagađivači vode, jer je materijal od kojeg su napravljeni olovo. Ove vodovodne cevi nisu opremljene da izdrže pritisak koji će napraviti nova vodovodna mreža i iz ih razloga je ocenjeno da sekundarna vodovodna mreža i kanalizacioni sistem budu završeni do kraja ove godine.

⁴ Ibid.

SEVERNA MITROVICA⁵

Severna Mitrovica obuhvata grad Mitrovicu i nekoliko okolnih sela. Procene stanovništva se drastično razlikuju, između 20.000–29.460 stanovnika⁶. Privreda se većinom oslanja na preduzeća u javnom vlasništvu, lokalnu upravu, veće poslodavce, univerzitet i bolnicu, kao i nekoliko manjih preduzeća. Severna Mitrovica i okolna sela su povezana sa regionalnim vodovodnim i kanalizacionim sistemima. U opštini postoji pet lokalnih javnih preduzeća koja deluju u okviru sistema Srbije⁷. Snabdevanje električnom energijom je na regionalnom nivou, dok su vodovod i komunalije lokalna preduzeća⁸.

„Vodovod“ i „Standard“ deluju na lokalnom nivou, pružajući vodovodne i usluge odnošenja otpada. Ova preduzeća su najmanje transparentna od svih javnih preduzeća na severu, prema stavu NVO-a. Ova preduzeća zapošljavaju veliki broj fiktivnih radnika, imaju velike budžete ali opet imaju najslabiji učinak. Zbog postojećeg političkog i ekonomskog stanja, nije bilo moguće doći do tačnog broja zaposlenih⁹. Kao i kod mnogih drugih preduzeća na jugu, oni lažno zapošljavaju radnike koji ne obavljaju nikakve aktivnosti ali primaju platu imaju veliki broj zaposlenih koji primaju minimalac¹⁰. Mnoga radna mesta su

⁵ Službenici u Severnoj Mitrovici su odbili da daju informacije o budžetima i nivoima zaposlenih u raznim javnim preduzećima. Oni u naveli da zbog zastoja u osnivanju Zajednice srpskih opština, oni ne žele da daju nikakve informacije. U sve četiri opštine je приметljiv osećaj da zbog neosnivanja Zajednice oni nisu spremni da sarađuju i oklevaju u davanju informacija.

⁶ Balkanska grupa, *Serb Integration in Kosovo after the Brussels Agreement*, mart 2015. godine; OEBS: Profil opštine, septembar 2015. godine; bivši službenik srbijanske opštine je sugerisao da u Severnoj Mitrovici nema više od 19.000 stanovnika. Intervju Balkanske grupe, Severna Mitrovica, mart 2016. godine.

⁷ „Mreža Most“ je medijsko preduzeće; „Vodovod“ je vodovodno preduzeće; „Standard“ je sanitetsko preduzeće; „Direkcija za gradsko i građevinsko zemljište“ je nadležno za upravljanje, usluge, izradu i poboljšanje javnog zemljišta i objekata; a „Direkcija za stambeni i poslovni prostor“ je preduzeće za održavanje objekata i nekretnine.

⁸ Dva druga javna preduzeća, „Pošta Srbije“ i „Železnice Srbije“ deluju nezavisno u sve četiri opštine na severu Kosova i imaju svoje budžete. „Pošta Srbije“ je jedno od najvažnijih javnih preduzeća na severu Kosova, koje između ostalih usluga koje nudi građanima, svakodnevno obavlja veliki broj transakcija i isplata. Odnos ovog javnog preduzeća sa Republikom Srbijom je značajan. „Železnice Srbije“ su u 2013. godini opet počele sa operacijama u Zvečanu, kada je železnički sistem obnovljen i ponovo omogućen železnički saobraćaj na severu Kosova. Angažovan je mali broj radnika i oni redovno primaju platu, dok ostali zaposleni primaju minimalac.

⁹ Intervjui Balkanske grupe, NVO aktivisti, pripadnici AKSM, septembar – novembar 2016. godine.

¹⁰ Vidi Balkanska grupa, *Serb Integration in Kosovo after the Brussels Agreement*, mart 2015. godine; Intervjui Balkanske grupe, Severna Mitrovica, septembar-oktobar 2016.

slabo plaćena, koja zahtevaju samo malo ili nimalo stvarnog napora. Od lokalnih organa su tražene informacije, ali smo ostali uskraćeni za odgovor¹¹. Nedostatak transparentnosti i političke osetljivosti su neki od razloga u neuspehu u prikupljanju podataka.

Problemi gorenavedenih javnih preduzeća u Severnoj Mitrovici su većinom političke prirode, uključujući neuspeh u odgovoru na probleme preduzeća tokom dijaloga. Drugi problemi potiču od činjenice da veliki broj građana Severne Mitrovice ne plaća račune za pružene usluge ili je naplata izuzetno mala. Uprkos podršci donatora, bez obzira na njihov status, oba preduzeća rade sa zastarelom opremom i mehanizacijom¹². „Standard“ je jedino preduzeće koje je dobilo pomoć kosovskih institucija u obliku kamiona za otpad i kontejnera za otpad¹³.

Uprkos neefikasnosti javnih preduzeća u Severnoj Mitrovici, građani su i pored toga zadovoljni kvalitetom ponuđenih usluga ovih javnih preduzeća. Razlog za ovo je verovatno to što većina ne plaća za usluge koje koristi¹⁴. Ipak, važno je naglasiti da građani u Mitrovici ocenjuju lokalna preduzeća manje zadovoljavajućim u odnosu na kako građani drugih opština ocenjuju iste usluge. Oni su manje kritični prema „Vodovodu“ i „Standardu“ i prave razliku između lokalnih preduzeća i centralnih/regionalnih preduzeća, kao što je preduzeće za električnu energiju¹⁵. Nakon što bude uspostavljen mehanizam za sprovođenje, građani će verovatno zahtevati veću odgovornost od ovih preduzeća.

ZVEČAN

Zvečan pokriva otprilike 122 km², uključujući grad Zvečan i 35 sela. Procene stanovništva se kreću oko 16.650. Infrastruktura se uopšteno smatra dobrom. Zvečan i tri sela su povezana sa vodovodnim i kanalizacionim sistemom mitrovačkog regiona. Ostala sela imaju svoje vodovodne i kanalizacione sisteme¹⁶. Privreda je većinom zasnovana na državnim radnim mestima.

godine.

¹¹ Opštinski službenici i službenici preduzeća nisu bili u stanju da iznesu informacije o budžetima preduzeća ili broju osoblja.

¹² Intervjui Balkanske grupe, Severna Mitrovica, septembar – oktobar 2016. godine. Službenici u Severnoj Mitrovici su odbili da daju posebne informacije o njihovoj opremi.

¹³ Ibid.

¹⁴ Fokus grupa Balkanske grupe, Severna Mitrovica, septembar 2016. godine.

¹⁵ Fokus grupa Balkanske grupe, Severna Mitrovica, septembar 2016. godine; Intervjui Balkanske grupe, opštinski službenici, oktobar 2016. godine.

¹⁶ OEBS, Zubin Potok: Profil opštine, septembar 2015. godine.

U opštini postoji jedno komunalno preduzeće „Zvečan“, pored ogranaka javnih preduzeća „Pošta Srbije“ i „Železnice Srbije“.

„Zvečan“ pruža vodovodne i kanalizacione usluge opštini i zapošljava ukupno 50 radnika. Godišnji budžet je otprilike 45.000.000 srbijanskih dinara (približno 365.000€). Njihov najveći problem predstavlja mali budžet, nedostatak potrebne mehanizacije za odgovarajući rad preduzeća i nedostatak radnih prostorija. „Zvečan“ raspolaže sa samo dva kamiona za otpad, 12 godina i 30 godina starosti. Oni takođe poseduju jedan veliki traktor, dva mala traktora, buldožer i cisternu. Jedan od traktora i cisterna su dobijeni u vidu donacije vlade Srbije¹⁷. Opština Zvečan je prošle godine takođe primila donaciju USAID-a od 160 kanti za otpatke za odlaganje otpada domaćinstava i 80 novih kontejnera za otpad koji su postavljeni u okolini urbanih i ruralnih zona¹⁸. Njihov budžet je dovoljan samo za omogućavanje preduzeću da nastavi sa radom na minimalnom nivou¹⁹.

Građani ne prave razliku između preduzeća za snabdevanje električnom energijom i lokalnih preduzeća. Oni ih smatraju uslugama koje finansira vlada i koje je država dužna da obezbedi građanima²⁰. Oni cene učinak ovih preduzeća i ocenjuju ih zadovoljavajućim ili dovoljno zadovoljavajućim²¹.

ZUBIN POTOK

Zubin Potok je otprilike 333 km², sa stanovništvom od 15.200. Opštinu čini grad Zubin Potok i 63 okolnih sela. Infrastruktura se uopšteno smatra dobrom i grad i sela su povezana sa vodovodnim i kanalizacionim sistemima. Snabdevanje električnom energijom je stabilno, dok je snabdevanje strujom problematično, posebno u udaljenim selima. Privreda se većinom oslanja na javni sektor, poljoprivredu i mala preduzeća²². U opštini postoje tri aktivna javna preduzeća i jedno regionalno javno preduzeće²³.

¹⁷ Donacije vlade Srbije.

¹⁸ Intervjui Balkanske grupe, Zvečan, oktobar 2016. godine.

¹⁹ Preduzeće je samo navelo da se procenjuje da im je potrebno dvostruko više sredstava za rad u punom kapacitetu u odnosu na ono čime trenutno raspolažu.

²⁰ Fokus grupa Balkanske grupe, Zvečan, oktobar 2016. godine.

²¹ Fokus grupa Balkanske grupe, Zvečan, oktobar 2016. godine; Anketa Balkanske grupe sprovedena sa članovima ove fokus grupe.

²² OEBS, Zvečan: Profil opštine, septembar 2015. godine.

²³ Pored „Direkcije za građevinsko zemljište, puteve i razvoj“, ostala javna preduzeća u Zubinom Potoku su „Stari Kolašin“, kulturni i informativni centar i „Ibar“, komunalno preduzeće. Regionalno javno preduzeće je „Pošta Srbije“.

„Ibar“ zapošljava 79 osoba i ima budžet od 58.000.000 srbijanskih dinara (470.000€). „Direkcija za građevinsko zemljište, puteve i razvoj“ ima 30 zaposlenih i budžet od 21.180.000 srbijanskih dinara (171.000€). „Stari Kolašin“ ima 20 zaposlenih i godišnji budžet od 22.400.000 srbijanskih dinara (181.000€).

Svima nedostaju sredstva i oprema. Na primer, „Ibar“ raspolaže sa samo tri kamiona i jednim traktorom. Međutim, uprkos nedostatku mehanizacije, izgleda da je učinak ovih preduzeća relativno dobar. Stopa zadovoljstva građana sa njima je veća u poređenju sa drugim opštinama²⁴. Slično, verovatno objašnjenje je da građani izražavaju visok nivo zadovoljstva kao rezultat neplaćanja usluga.

LEPOSAVIĆ

Leposavić pokriva oblast od otprilike 750 km² i uključuje Leposavić i 72 sela. Procenjuje se da je broj ukupnog stanovništva 18.600. Električna energija je stabilna ali putevi i vodosnabdevanje nisu dovoljno razvijeni uprkos nedavnim obnovama koje su izvršene uz pomoć međunarodne i pomoći vlade Srbije²⁵. Zaposlenje je većinom zasnovano na poljoprivredi, zaposlenju u javnom sektoru i nekoliko malih preduzeća. U opštini postoje dva lokalna i dva javna preduzeća²⁶.

„24. novembar“ zapošljava 70 radnika i ima godišnji budžet od 57.600.000 srbijanskih dinara (495.000€). Budžet je usmeren na plate zaposlenih a manji deo se koristi za održavanje opštine i mehanizacije²⁷. Preduzeće raspolaže sa dva buldožera, dva kamiona, cisternom, vozilima za čišćenje ulice, malim bagerom, malim traktorom i četiri vozila. Opština Leposavić se suočava sa problemom nezakonitih deponija. Korisnici usluga „24. novembra“ ne plaćaju usluge, usluge su loše i ocene građana su niže u odnosu na druge opštine²⁸.

²⁴ Zbog nedostatka sredstava i zastarele mehanizacije/opreme, svim javnim preduzećima u ovoj opštini, osim „Pošte Srbije“, su potrebni dvostruko veći budžeti kako bi mogla da rade i poboljšaju kvalitet usluga koje pružaju. Ove procene dolaze od samih javnih preduzeća.

²⁵ OEBS, Leposavić: Profil opštine, septembar 2015. godine.

²⁶ U Leposaviću, „Direkcija za građevinsko zemljište i puteve“ i „24. novembar“, preduzeće za odnošenje otpada i vodovodno preduzeće, su lokalna javna preduzeća. „Pošta Srbije“ i „Železnica Srbije“ su regionalna preduzeća čije se usluge koriste svakodnevno. Građani su veoma zadovoljni kvalitetom njihovih usluga. „Železnica Srbije“ ima dve redovne linije za Srbiju.

²⁷ Intervju Balkanske grupe sa radnikom „24. novembra“, Leposavić, septembar 2016. godine.

²⁸ Fokus grupa Balkanske grupe, Leposavić, oktobar 2016. godine.

„Direkcija za građevinsko zemljište i puteve“ više ne radi u punom kapacitetu, nego se angažuje samo kada postoje objekti u Leposaviću koje treba srušiti. Ima osam zaposlenih i nema odobren budžet, ni od strane organa Srbije niti novoosnovane kosovske opštine. Zaposleni ne primaju platu, nego minimalac, koji je deo sheme socijalne pomoći Srbije. Zbog nedovoljno sredstava, nedovoljnog broja zaposlenih i zastarele mehanizacije ovo javno preduzeće je svelo svoje aktivnosti na ne-operativne nivoe.

SARADNJA SA KOSOVSKIM INSTITUCIJAMA

Postoje veoma niski nivoi saradnje između svih javnih preduzeća i njihovih opština na severu Kosova. Jedino u Severnoj Mitrovici su opštinske vlasti pomogle „Standardu“, preduzeće za odnošenje otpada, donacijom kamiona za otpad i kontejnera. Osim ovog ograničenog izuzetka, ne postoji interakcija između opština i javnih preduzeća.

Zabrinutost za sve opštine predstavlja nesposobnost zaposlenih u svim javnim preduzećima. Direktori ovih javnih preduzeća se imenuju na osnovu njihove stranačke pripadnosti, koja često potiče iz Beograda²⁹. Pošto oni direktno odgovaraju njihovih strankama u srbijanskom sistemu, odnos sa kosovskim opštinskim vlastima nije prioritetan.

U opštini Zvečan, gradonačelnik drži ima dvostruku funkciju, kao gradonačelnik opštine izabrane na Kosovu i upravnik privremenog organa Srbije. Slično je i u Zubinom Potoku, kosovski gradonačelnik takođe drži i položaj upravnik srbijanskog privremenog organa. Saradnja između ovih opština i javnih preduzeća je opisana kao „najbolja koja može biti i ne bi mogla biti bolja nego što jeste“³⁰.

Proces integracije i normalizacije odnosa između Beograda i Prištine ostavlja dozu skepticizma kod srpske zajednice na severu Kosova³¹. Lokalne zajednice se većinom protive integraciji preduzeća sa severa u institucionalni okvir Kosova, iz političkih i praktičnih razloga. Iz njihovog stanovišta, integracija verovatno neće doneti promene nabolje, ljudi će izgubiti radna mesta a kvalitet usluga će opasti³². Za njih, integracija u Kosovo nije prijatna, radna mesta su sigurna bez velikih radnih napora i nije potrebno plaćanje usluga. Oni navode da očekuju da u

²⁹ Fokus grupe Balkanske grupe u Severnoj Mitrovici, Leposaviću, Zvečanu i Zubinom Potoku, septembar 2016. godine.

³⁰ Intervju Balkanske grupe, opštinski službenik u Zubinom Potoku, septembar 2016. godine.

³¹ Lokalna zajednica se plaši da će kvalitet usluga opasti na niži nivo od trenutnog i da će se zagađenje povećati. Glavni problem je da su neka urbana područja u Severnoj Mitrovici prenaseljena i da građani nisu disciplinovani u odlaganju otpada na odgovarajućim mestima. Postoji i dodatno pitanje medicinskog otpada, koji se odlaže na nepropisan način. Iako ga nema u velikim količinama, ima dovoljno otpada da bi predstavljao pretnju za zagađenje životne sredine. Otpad domaćinstava čini najveći deo problema odlaganja otpada. Održavaju se godišnje aktivnosti prikupljanja otpada na putu od Mikronaselja do Malog Zvečana, koje organizuje NVO Sinergija. Javno komunalno preduzeće obezbeđuje pomoć za ovu aktivnost, tj. alate i opremu za sađenje.

³² Fokus grupe Balkanske grupe, Severna Mitrovica, Leposavić, Zvečan i Zubin Potok, septembar 2016. godine.

budućnosti javna preduzeća na neki način ostanu povezana sa institucionalnim sistemom Srbije, ali priznaju da rešenje dvostrukih plata nije održivo³³.

Organizacije civilnog društva svakako nadgledaju aktivnosti vlasti u severnim opštinama, ali ne nadgledaju rad javnih preduzeća. Jedini registrovani primer je inicijativa NVO-a „Sinergija“ iz Severne Mitrovice u saradnji sa „Standardom“ na organizovanju godišnje aktivnosti prikupljanja otpada na teritoriji Severne Mitrovice³⁴.

PRAVNE RAZLIKE

U Republici Srbiji javna preduzeća su preduzeća koja obavljaju aktivnosti u javnom interesu, a koja je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava³⁵. U kosovskom zakonu je izričito nabrojano koja se preduzeća smatraju javnim; svako je najmanje 50% u javnom vlasništvu. Glavna razlika između oba zakona se odnosi na telo koje može da osnuje javno preduzeće. Prema zakonu Srbije, lokalna samouprava, vlada ili autonomna pokrajina imaju pravo da osnuju javno preduzeće, dok na Kosovu, ta je mogućnost data samo Skupštini Kosova na inicijativu i predlog vlade³⁶. Opštine na Kosovu mogu da budu vlasnici javnih preduzeća, ali nemaju kapacitet da ih osnuju.

Prema zakonu Kosova, vlada ima ekskluzivna ovlašćenja za vršenje deoničarskih prava u centralnim javnim preduzećima. Vlada, kao deoničar nije dužna da finansira javna preduzeća, što sledstveno podrazumeva da su preduzeća finansirana iz svojih izvora³⁷. Zakon izričito navodi da se profit ili druga sredstva za finansiranje javnih preduzeća ne mogu preneti ili koristiti za subvencionisanje bilo kojeg drugog javnog preduzeća.

Zakon o javnim preduzećima u Srbiji je usmeren ka uređenju javnih preduzeća i određivanju postupaka za izbor tih organa, dok se Zakon Kosova o javnim preduzećima više usredsređuje na pitanje finansijskih operacija. Oba zakona uopšteno pokrivaju iste teme, ali su detaljniji u različitim oblastima.

Pitanje da li će postojeća javna preduzeća na severu biti integrisana u sistem Kosova ili će biti osnovana nova preduzeća

³³ Fokus grupa Balkanske grupe u Severnoj Mitrovici, Leposaviću, Zvečanu i Zubinom Potoku, septembar 2016. godine.

³⁴ Intervjui Balkanske grupe, oktobar 2016. godine.

³⁵ Zakon Srbije o javnim preduzećima, Zakon br. 119/2012, 2012, čl. 3.

³⁶ Zakon Kosova o javnim preduzećima, Zakon br. 03/L-087, 2008, čl. 11.

³⁷ Zakon Kosova o javnim preduzećima, Zakon br. 03/L-087, 2008, čl. 11.

predstavlja veliku zabrinutost, posebno kada se uzmu obzir razlike između dva sistema u pitanju ko može da osnuje javno preduzeće i načinu na koji se finansira, politički kontekst i tempo integracija severnih opština.

ZAKLJUČAK: IZAZOVI ZA INTEGRACIJU JAVNIH PREDUZEĆA NA SEVERU

Ako i kada javna preduzeća koja trenutno deluju na severu budu integrisana u sistem Kosova, postojaće veliki broj izazova. Njihova integracija treba da uključuje planove za revitalizaciju i pomoć vlade Kosova i donatora. Politički, preduzeća i uprava neće želeći da se integrišu sve dok sredstva iz Beograda budu na raspolaganju. Na lokalnom nivou, primarna zabrinutost su radna mesta. Vlada Kosova mora da osigura da nijedno postojeće radno mesto neće biti izgubljeno, dok istovremeno radi na stvaranju više mogućnosti za zaposlenje za pripadnike srpske zajednice uopšteno. Transparentnost u procesu integracije će pomoći u ublažavanju strahova da će doći do masivnih gubitaka radnih mesta. Integracija radnih mesta i usluga je najosetljivije pitanje u procesu integracije iz različitih razloga, ali je takođe najvažnije za građane. Oni strahuju da sistem Kosova nije u stanju da prihvati preduzeća sa severa i da će oni kao rezultat toga izgubiti radna mesta i socijalne i penzione beneficije.

Održivost javnih preduzeća na severu Kosova predstavlja značajan izazov, čak i ako integracija u kosovski sistem bude završena brzo i bez problema. Javna preduzeća su neefikasna i nisu u stanju da se sama održavaju. Kada bude postojala politička volja, njima će biti potrebna jasna uputstva kako da se registruju, da postanu odgovorna ispred javnih organa i obezbede sredstva od centralnih vlasti i/ili međunarodne zajednice. Još jedan ključni izazov će biti razvoj kulture plaćanja računa među građanima.