



# RAZVIJANJE LOKALNE DEMOKRATIJE NA KOSOVU





# Razvijanje lokalne demokratije na Kosovu

Ovaj dokument napisao je Dr. Mark Baskin za International IDEA  
kao dodatak sopstvenom programu za izgradnju demokratije i razrešenje sukoba  
Decembar 2004

Razvijanje lokalne demokratije na Kosovo

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004

Publikacije koje izdaje International IDEA nisu zavisne od određenih nacionalnih ili političkih interesa. Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne moraju biti stavovi organizacije International IDEA, članova njenog odbora ili članova upravljačkog tela. Mape uključene u ovu publikaciju da bi tekst bio bolje objašnjen ne upućuju ni na kakav sud samog Instituta o pravnom statusu bilo koje od teritorija, ili o dodeli granica; mesto ili veličina bilo koje od prikazanih zemalja ili teritorija ne odražava politički stav Instituta.

Zahtev za dozvolu za preuzimanje ili prevod celog teksta ili dela ove publikacije slati na adresu:

Publications Office  
International IDEA  
SE -103 34 Stockholm  
Sweden

International IDEA podstiče širenje svog rada i blagovremeno će odgovoriti na sve zahteve za kopiranje ili prevod svojih publikacija.

Ovaj izveštaj pripremio je za štampu i preveo na Srpskom jeziku Centar za Obuku iz Zastupanja i Resurse (ATRC)  
Ul. Agim Ramadani 15 - Priština / Kosovo

Design and Layout: Bujar Kabashi / Printed by: ADD, Prishtinë / Kosovë

## Sadržaj

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Osvrt na lokalnu demokratiju na Kosovu .....</b>                          | <b>7</b>  |
| 1.1 Sažetak .....   | 7         |
| 1.2 Preporuke .....   | 10        |
| 1.2.1 Politički kontekst .....  | 10        |
| 1.2.2 Demokratizacija kreiranja politike na nivou lokalne vlasti .....          | 12        |
| 1.2.3 Razrešenje Sukoba .....   | 13        |
| <br>  |           |
| <b>2. Lokalna demokratija i izgradnja mira na Kosovu .....</b>                  | <b>15</b> |
| 2.1 Uvod .....  | 15        |
| 2.2 Ka održivoj lokalnoj upravi na Kosovu .....                                 | 16        |
| 2.3 Kontekst: Bezbednost, status, standardi .....                               | 19        |
| 2.4 Privredna reforma: pokretač razvoja uprave .....                            | 23        |
| 2.5 Demokratija i uloga civilnog društva u opštinskim strukturama na Kosovu ... | 25        |
| 2.6 Lokalna demokratija i sprečavanje sukoba .....                              | 28        |
| 2.7 Uspešnost lokalnih institucija .....  | 30        |
| <br>  |           |
| Lista učesnika, .....   | 32        |
| Seminar o lokalnoj demokratiji na Kosovu  |           |

# 1. Osvrt na lokalnu demokratiju na Kosovu

## 1.1 Rezime

Nastojanja međunarodne zajednice da se na Kosovu izgradi i održi demokratija na lokalnom nivou pružaju pouke čiji značaj daleko prevazilazi okvire Balkana. Demokratija na lokalnom novou podrazumeva razvoj opštinske uprave koja će biti u stanju da udovolji različitim potrebama stanovništva. Ona neguje privredni razvoj zajednice; usađena je u mreže nezavisnih grupa građana, ali nijednoj od njih ne polaže račune; sačinjena je od legitimnih institucija koje su u stanju da na miran način kanališu društvene i političke sukobe. Demokratska lokalna vlast je održiva ukoliko je integrisana u znatno širu mrežu autonomnih institucija čiji se rad temelji na osnovnim, sporazumnim političkim vrednostima i principima demokratske političke i društvene organizacije.

Od svog ustanovljenja u junu 1999. godine, Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) zajedno sa drugim organizacijama intenzivno radi na poboljšanju lokalne uprave unutar države koja i dalje opstojava pod stalnom međunarodnom upravom Ujedinjenih nacija. Međunarodna intervencija okončala je deceniju tokom koje je lokalna vlast bila instrument državnog aparata u rukama manjine, obećavši da će uvesti eru demokratskog upravljanja. Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija poverila je UNMIK-u mandat da "organizuje i nadgleda razvoj privremenih institucija za demokratsku i autonomnu samoupravu". Međunarodni zvaničnici Ujedinjenih nacija dobili su zadatak da uspostave demokratsku lokalnu upravu u 30 opština, zatim da izgrade kapacitete lokalnih institucija, da pospešuju pomirenje među grupama tek izašlim iz nasilnog sukoba, i da ponude kontekst u kojem će vlasti ovih zajednica, po prvi put u svojoj istoriji, biti demokratske. Vlade razvijenih zemalja pružile su UNMIK-u znatnu političku i materijalnu podršku, a u pospešivanju lokalne demokratske uprave na Kosovu UNMIK je postigao dobre rezultate iz kojih bi zagovarači demokratije imali štošta da nauče.

Međunarodna organizacija IDEA je u novembru 2003. godine zajedno sa UNDP-jevim Centrom za upravljanje u Oslu (Oslo Governance Center) organizovala seminar o lokalnoj demokratiji na Kosovu sa ciljem da se oceni uloga Ujedinjenih nacija na Kosovu i daju preporuke relevantne za budući razvoj Kosova a koje bi se mogle primeniti i na druge posleratne kontekste. Radni materijal za diskusiju, koji je unapred bio podeljen učesnicima seminara, sadržao je pregled aktivnosti koje na Kosovu treba preduzeti u pravcu razvoja lokalne privrede, osnaživanja institucija lokalne vlasti i građanskog društva, i uključivanja ovih lokalnih institucija u sprečavanje potencijalno nasilnih sukoba.

U godini koja je usledila nakon IDEA-UNDP seminara, jedinstvene prilike znatno su otežale međunarodne napore da se pospeši lokalna demokratija. Povremeno političko i međunarodno nasilje, transnacionalni organizovani kriminal i korupcija još uvek stvaraju velike teškoće na Kosovu. Primera radi, u dvodnevnim neredima u martu 2004. godine poginulo je 19 ljudi, ranjene su 954 osobe, raseljeno 4.100 ljudi, oštećeno 730 kuća, i spaljeno, opljačkano ili oštećeno 36 pravoslavnih crkava, manastira i drugih objekata. Na hiljade kosovskih Albanaca učestvovalo je u ovim nemirima. Nesigurnost koja je usledila samo doprinosi ograničenju stepena da kojeg lokalna demokratija u tom području može da se razvije. Isto tako, sasvim je verovatno da će uvećanje napora da se na Kosovu obezbede sigurnost i pravda postati još složenije

sa zahtevom da se nadležnost sa međunarodnih kosovskih institucija prebaci na policiju, sudove i zatvore. Uspostavljanje "lokalnih odbora za sprečavanje kriminala" u drugoj polovini 2004. godine može, bar za prvo vreme, dati lokalnim dužnosnicima neki uticaj nad lokalnim uređenjem. Ovi odbori sastoje se od policije, KFOR-a, opštinskih činovnika i lidera zajednice. Pa ipak, nebezbedna situacija daje povoda albanskim i srpskim političkim liderima da se usredsrede na nerešeni politički status Kosova, što samo dodatno otežava napore da se uspostavi lokalna demokratija.

Ova politička neizvesnost nagnala je srpske i albanske lidere da iskoriste spor oko suvereniteta kao način da izbegnu izgradnju tehničkih kapaciteta unutar administracije, i usvoje skup zajedničkih političkih i društvenih vrednosti, a sve da bi se gotovo isključivo posvetili političkim pitanjima i pitanjima vlasti. Neposredno pred decembarske izbore u Srbiji 2003. godine, umerena vlada iz Beograda oprezno je radila na osnaživanju veza sa kosovskim Srbima, pružajući im političke savete, obezbeđujući plate, zdravstveno i socijalno osiguranje, penzije, dečiji dodatak, lične karte, vozačke dozvole, pasoše, registarske tablice i ostale dokumente. U oktobru 2004. godine, tokom izbora za Skupštinu Kosova, srpska Vlada je ponovo odvrtila kosovske Srbe od izlaska na izbore, tako da je u stvari manje od jednog procenta Srba glasalo. Isto tako, i albanski lideri iz međusobno posve različitih političkih orijentacija, nalaze zajednički tlo u simboličkim izjavama podrške nezavisnosti Kosova, kao i u nastojanjima da preuzmu vlast nad onim "rezervnim snagama" koje ostaju u nadležnosti UNMIK-ovog Specijalnog izaslanika generalnog sekretara. Usled toga, nerazrešeni politički status Kosova doprineo je politizaciji javnog života, usporio privredne reforme, sprečio uspostavljanje transparentnih administrativnih institucija, i sasvim zapostavio lokalne napore da se ublaže nasilni sukobi. Može se reći da su ove okolnosti oslabile efektivnost darežljive pomoći investirane u Kosovo u koje je uloženo više nego što se inače ulaže na drugim kontinentima.

Privredni rast koji, kako se smatra, nastupa nakon mirovnih ugovora umnogome je zaobišao Kosovo. Rukovodeći kosovskom privredom, UNMIK i EU nisu preduzeli odlučujuće korake da bi Kosovo oslobodili nasleđa nejednakog privrednog razvoja iz prošlosti. Pored toga, još uvek nisu uspeali da razviju jasne ekonomske i pravne okvire u kojima bi došlo do tranzicije od rata do mira, i od socijalističke do tržišne privrede. A nisu uspostavili ni okvir koji bi olakšao privredni razvoj na lokalnom nivou, osim u slučaju uslužne delatnosti. Neuspeh da na produktivan način izvrše preraspodelu uprave između centralnog i opštinskih nivoa samo je kod lokalnih dužnostnika izazvao zabunu oko toga koje službe i koja javna preduzeća potpadaju pod opštinsko rukovodstvo; pored toga, ovaj neuspeh doveo je i do prilične opuštenosti lokalnih dužnosnika kada je reč o određivanju budžetskih troškova opštine ili o vrsti poreza koji treba naplatiti. Ovakve administrativne poteškoće doprinose privrednoj stagnaciji koja se odlikuje ne samo visokom stopom nezaposlenosti, već i sve većim odlaskom mladih ljudi. Ove poteškoće odbijaju inostrana ulaganja i trgovinu sa inostranstvom, a dovode i do značajnih nejednakosti između međunarodnih i lokalnih dužnosnika, kao i između centra i opštine. I što je najvažnije, stalna nesposobnost kosovske privrede da dostigne samoodrživ privredni rast ogleda se u institucionalnim preprekama lokanoj demokratiji političkih i administrativnih institucija.

Jalovost lokalne uprave vuče korene najpre iz kosovskog proporcionalnog izbornog sistema u kojem se birači opredeljuju iz zatvorenih lista. Ovakav sistem ukida odgovornost glasačkog tela u okviru lokalne vlasti, i vodi do mrtve tačke prilikom formiranja vlade, ali i do toga da političke stranke koje nisu na vlasti bojkotuju lokalne institucije. Isto tako, ovaj sistem doprinosi politizaciji lokalne uprave: opšte je uverenje – koje se ponekad potvrđuje u izveštajima Generalnog sekretara UN-a – da su političari korumpirani, da se lokalni tenderi dodeljuju prijateljima partije na vlasti, i da viša mesta u lokalnoj upravi dobijaju oni koji imaju veze sa partijom na vlasti.

Ove probleme dodatno pogoršava neuspeh masovnih medija koji se bore protiv korupcije, ali i neuspeh organizacija zaduženih za posmatranje i kontrolu; ovi subjekti treba da obezbede kritičko nadgledanje lokalne vlasti koje bi onda lokalnim dužnosnicima moglo da nametne odgovornost pred sudom javnog mnjenja.

Kosovski mediji i dalje prate samo značajne teme u oblacima Prištine, a ne u korovu opštinske vlasti. Nažalost, ovo usredsređivanje na “veliku sliku” stvara širok prostor za veliki broj manjih zloupotreba moći i vlasti koji nikako ne doprinose dobrobiti lokalne uprave.

UNMIK nije imao uspeha ni u efektivnom konsultovanju i saradnji sa dužnosnicima lokalnih institucija. Umesto toga, sprovođenje lokalne politike oslabljeno je obavezom međunarodnih zvaničnika da odgovore na zahteve iz UNMIK-ovog štaba u Prištini, a ovaj na zahteve iz štaba Ujedinjenih nacija u Njujorku, kao i na zahteve koji dolaze iz nacionalnih prestonica. UNMIK, međutim, nije bio naročito osetljiv na konstruktivne glasove, i nije bio naročito vešt u stvaranju “pobedničkih političkih koalicija” koji bi bili podrška stvaranju dobre lokalne politike širom Kosova. To znači da je UNMIK-ova nezgrapnost u radu sa lokalnim dužnosnicima na podeli “vlasništva” tokom osmišljavanja i sprovođenja politike onemogućila kosovskim zvaničnicima da rade na primeran način koji je u skladu sa uspešnom praksom danas. Zbog ove međunarodno-lokalne dvojnosti lokalni dužnosnici pokazuju tendenciju da na zaposlenje u politici gledaju više kao na nekakvu šansu (odnosno, privatno dobro) nego na odgovornost (odnosno, javno dobro). Kao da pitaju “šta njihova zemlja može da učini za njih, a ne šta oni mogu da učine za svoju zemlju”, kako bi, preokrenuta, glasila dobro poznata rečenica američkog predsednika Kenedija.

Ovakvo privatizovanje lokalne vlasti oslabilo je njenu sposobnost da bude mesto posredovanja u potencijalno nasilnim sukobima. UNMIK je uspeo da obezbedi taj specijalni prostor za uključivanje manjinskih zajednica u tekstove i mandate lokalne vlasti, ali nije uspeo da obezbedi sprovođenje one politike koja bi ublažila potencijalne sukobe. Zvanični izveštaji UN-a ukazuju na ogromne teškoće kada je reč o zapošljavanju manjina u lokalnoj upravi; “pravednoj raspodeli finansijskih sredstava” iz opštinskih budžeta za potrebe manjinskih zajednica; upotrebi jezika manjina u javnom životu; i uspostavljanju obaveznih “odbora za zajednice” i “odbora za posredovanje” u lokalnoj upravi širom Kosova. Čini se da najuspešniji mehanizam za uključivanje manjina u javni život čine upravo oni predstavnici međunarodnih i kosovskih (najčešće srpskih, bošnjačkih i goranskih) lokalnih zajednica, koji se zauzimaju za manjine u lokalnoj upravi. Ova međunarodna institucija pokazala se kao relativno uspešan mehanizam posredovanja u konfliktima unutar nesrpskih grupa i u oblastima u kojima žive Srbi a koje se ne dodiruju sa opštinama na severu u kojima Srbi čine većinu.

Kada je reč o reformi lokalne vlasti, tu nije bilo manjka predloga. Savet Evrope pozabavio se ovim poteškoćama putem devetomesečnog proučavanja koje je zaključeno jednim složenim i dobro osmišljenim predlogom za dalju decentralizaciju lokalne uprave u drugom delu 2003. godine. Veliki broj kosovskih lokalnih zvaničnika primio je uvođenje ovog plana za decentralizaciju sa priličnom dozom rezerve, naglasivši da bi on pre mogao biti samo još jedan skup a delimično uspešan sveobuhvatni eksperiment u reformi uprave, a ne napor da se lokalno upravljanje učini prijemčivijim i odgovornijim prema zajednicama kojima služi. Nasilje u martu 2004. oživelo je nastojanja da se lokalna vlast reformiše uz pomoć međunarodnih i lokalnih zvaničnika u okviru grupe koja je usvojila “Okvir za reformu lokalne vlasti” a koji bi pomogao da se osnaži administrativni kapacitet lokalne uprave, osigurao da sve zajednice unutar jedne opštine imaju jednak pristup opštinskim dobrima i službama, i garantovao da će svi narodi etničkih zajednica moći da učestvuju u lokalnoj vlasti. Ovi poduhvati razlikuju se od ranijih reformskih poduhvata po tome što ulazu više napora da neposlušne srpske partije motivišu da se uključe u raspravu o lokalnoj vlasti kao jedan od načina da se integrišu u život na Kosovu. A da bi se ova zamisao proširila i izvan nacrtu prikladnih deklaracija i planova, biće potrebno puno podrške, dobre volje i truda.

U duhu promovisanja daljeg dijaloga i rasprave o važnim pitanjima lokalne demokratske uprave na Kosovu, International IDEA nudi sledeće preporuke koje su se rodile iz seminara u novembru 2003. godine, u saradnji sa UNDP-jevim Centrom za upravljanje – Oslo (UNDP Oslo Governance Centre), kao i iz rasprava i informacija dobijenih tokom protekle 2004. godine; iako su ovo preporuke koje daje IDEA, kako međunarodnoj zajednici uopšte, tako i izabranim lokalnim vlastima na Kosovu, mi ih nudimo u nadi da one barem delimično čine širi konsenzus kakav su postigli međusobno različiti učesnici seminara.

## **1.2 Preporuke**

### **1.2.1 Politički kontekst**

#### **1.2.1 a) Razrešenje statusa**

Na reformske procese i dobru upravu utiče politička neizvesnost koja dolazi od još uvek nerazrešenog statusa Kosova. Kao što pokazuju UNMIK-ove rezervne snage pod Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti, međunarodne organizacije imaju formalnu vlast nad većinom značajnijih promena koje bi doprinele lakšem razvoju lokalne demokratije. U unapređenju šireg spektra uslova koji bi doprineli lokalnoj demokratiji, UNMIK i druge organizacije treba da pošalju doslednu poruku podrške transparentnim i inkluzivnim opštinskim institucijama, koje mogu da delaju autonomno, ali koje ostaju integrisane u širu strukturu kosovskih institucija.

Ipak, ova neizvesnost u pogledu statusa Kosova, kao i stalnog međunarodnog nadgledanja, snage “veta” nad Skupštinom Kosova i svim odlukama opštinskih skupština – upravo ta neizvesnost nagrizala delotvornost lokalnog upravljanja i, u krajnjoj instanci, prijemčivost izabranih lokalnih predstavnika prema samim biračima. Ukoliko se – odnosno sve dok se – ne reši ono važnije pitanje statusa Kosova, biće teško da se na lokalnom nivou delotvorno pokrene normalna demokratizacija.

#### **1.2.1 b) Izgradnja kapaciteta za predaju dužnosti**

Međunarodne vlasti trebalo bi da načine nacrt za javni plan i vremenske rokove do kojih će “ostati bez posla” na Kosovu. U okviru svakog svog paketa pomoći, UNMIK, međunarodni činioци i donatori treba da izgrade programe za prelaz na lokalno vlasništvo i održivost. Međunarodni zvaničnici moraju nastojati da delotvorno rade sa lokalnim institucijama.

#### **1.2.1 c) Transparentnost**

Iako će se međunarodna uprava na Kosovu sasvim izvesno nastaviti i u bliskoj budućnosti, UNMIK mora da prekine praksu kojom bez ikakvog objašnjenja ili redovnog zakonskog postupka zabranjuje zakonodavne predloge koji dolaze iz opštinskih i drugih kosovskih skupština; transparentnost i otvorenost moraju dolaziti sa vrha da bi sve institucije imale koristi. Odluke koje donose UNMIK i oslali moraju biti u skladu sa racionalnom procedurom i demokratskom praksom, kad god je to moguće.

#### **2.2.1 d) Izborna reforma**

UNMIK treba da podrži proces reforme izbornog sistema koji bi povećao odgovornost lokalnih dužnosnika prema biračkom telu njihovih zajednica. Time bi došlo do uvođenja otvorenih lista i, moguće, mešanog izbornog sistema u kojem bi one oblasti koje neposrednim glasanjem biraju jednog kandidata (bez apsolutne većine osvojenih glasova) dopunile propuste izbornog sistema proporcionalnog glasanja. Podršku treba dati i promociji žena kao izabranih članova opštinskih skupština, a treba obratiti pažnju i na poboljšanje postojećeg sistema kvote.

#### **1.2.1 e) Privredna reforma**

Privredna reforma ujedno i doprinosi stvaranju demokratske lokalne uprave, ali je i njen rezultat. Najvažnije je da UNMIK i EU razviju jedan transparentni plan za privatizaciju i privredni razvoj i to u dogovoru sa lokalnim zvaničnicima Privremenih institucija samouprave (PISG – Provisional Institutions of Self-Government). Ovakvi dogovori treba da obuhvate javna saslušanja i posredovane razgovore ne samo sa javnošću, već i sa lokalnim dužnosnicima, koji će težiti postizanju konsenzusa u vezi sa privrednim i razvojnim ciljevima za Kosovo.

### **1.2.1 f) Razjasniti uloge i odgovornosti**

Kada je reč o rukovođenju javnim dobrima i drugim institucijama vezanim za privredni razvoj, potrebno je jasno raspodeliti uloge i odgovornosti između opštinskih i centralnih vlasti, i to na način koji lokalnim vlastima daje veće pravo glasa i kontrolu nad ovim institucijama, i koji uključuje delotvorna sredstva za praćenje uspeha ovih organizacija. Neophodno je razjasniti opseg aktivnosti namenjen opštinskim vlastima – ne samo kada je reč o raspodeli budžetskih troškova na službe, o određivanju tipova usluga koje pruža ili o vrsti poreza koji treba naplatiti.

### **1.2.1 g) Znanje i privredni razvoj**

Bez napretka privrednog razvoja i bez tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, lokalne opštine, bilo same ili u regionalnim grupacijama, moraće da preduzmu mere kako bi povećale poznavanje lokalnih privrednih potreba, dugoročnih resursa i ekonomskog planiranja, i moraće da poboljšaju lokalno poslovanje i tržišta. Zajednice mogu imati koristi ako započnu lokalni, javni dijalog i inicijative kojima bi razradile ekonomske potrebe zajednice i pronašle moguća rešenja, izvore privrednog bogatstva i zaposlenje. Privredni pregledi, sačinjeni od ekonomskih podataka, uspostavljanje lokalnih odseka trgovine, i dodaci lokalnim obrazovnim prioritetima predstavljaju aktivnosti koje opštinske vlasti mogu same da unaprede sada, i ne moraju da čekaju prekopotrebne privredne reforme i pravne temelje.

### **1.2.1 h) Pravni okvir za privredni razvoj**

Iako se na Kosovu ne mogu odložiti ili zapostaviti mere poput dugoročnog zakona o zemljištu, zatim osnivanja domaćih institucija za hipoteku i pozajmicu, donošenja uredbi o inostranim ulaganjima i uspostavljanju novih institucija za penziju i beneficije, lokalne opštine mogu da povećaju svoj uticaj i da sprovedu opštinske uredbi i zakone u vezi sa ekonomskim uslovima stanovnika date opštine, a naročito u vezi sa zaposlenjem i raspolaganjem imovinom koja je nekada pripadala državi.

### **1.2.1 i) Obrazovanje kao resurs zajednice**

Poboljšanje obrazovanja, obuke i stručne spreme budućih građana, radnika i lidera Kosova pruža najbolji način da se poboljšaju dugoročni izgledi kosovske privrede. Iako obrazovanje mora ostati kosovska institucija, lokalne opštine treba da imaju pravo glasa i neki vid kontrole nad tako važnim komunalnim službama i resursima. Na svim nivoima obrazovanja, od onovne škole do viših škola, stanovnici opštine mogu da daju važnu podršku i doprinos preraspodeli resursa.

### **1.2.1 j) Decentralizacija**

Uopšteno govoreći, jednak udeo kosovskih građana u državnim službama može se najbolje ostvariti na lokalnom opštinskom nivou, a najefikasnije pružanje ovih usluga zahteva temeljno donošenje odluka i upravljanje na lokalnom nivou. Uz dovoljnu finansijsku pomoć i superviziju, kako centra tako i međunarodnih činilaca, lokalne vlasti moraju biti podstaknute da razviju stručnost neophodnu za dobro upravljanje i pružanje potrebnih usluga stanovništvu. Komunalije, odnošenje dubreta, inspekcija i bezbednost, vatrogasne i spasilačke službe mogu se unaprediti uz odgovarajući doprinos i zalaganje lokalne sredine. U nekim opštinama treba razmotriti mogućnost podopštinski izabranih tela, naročito u slučajevima kada zajednice to traže ili zahtevaju da bi što bolje unapredile pružanje usluga.

### **1.2.1 k) Regionalno planiranje**

Kada je reč o svim onim vladinim uslugama koje zahvataju veća područja nego što su to opštine, regionalne opštinske zajednice bi verovatno još bolje unapredile uređenje, a pri tom ne bi svalile još jedan teret na Prištinu ili kosovsku upravu. Zdravstvena zaštita, održavanje puteva i autoputeva, obrazovanje i druge važne vladine usluge imaju koristi od regionalnog planiranja, a istovremeno imaju lokalno ili regionalno nadziranje i učešće. Nadzorni odbori i organizacije za planiranje moraju da rade u okvirima demokratskog uređenja, bilo putem uredbi, bilo pod uslovima koje postavljaju izabrane skupštine opština.

## **1.2.2 Demokratizacija kreiranja politike na nivou lokalne vlasti**

### **1.2.2 a) Administracija iznad politike**

Međunarodna zajednica treba da se usredsredi na osnaživanje tehničkog kapaciteta opštinske uprave koja bi obavljala dužnost u skladu sa najboljim iskustvima i standardima profesionalnih metoda i modela upravljanja.

### **1.2.2 b) Civilno društvo**

Međunarodna zajednica treba da pruži finansijsku i tehničku podršku medijima i nevladinim organizacijama u njihovom praćenju rada lokalne vlasti, u razvoju informacionih kampanja o načinu funkcionisanja lokalne vlasti i načinu na koji građani mogu delotvorno da učestvuju u lokalnoj vlasti. Pomoć treba da bude usredsređena na postojeće organizacije civilnog društva koje su do sada pokazale da imaju organizacioni kapacitet. Tim organizacijama treba pomoći kada je reč o razvoju javnih programa za podizanje građanske svesti i projekata koji će građane obavestavati o mogućnostima rada sa institucijama lokalne vlasti.

### **1.2.2 c) Pitanje roda i učinci**

Stalno oslanjanje na sistem kvote ili mete za žene izabrane za opštinske skupštine predstavlja najpraktičnije sredstvo da se obezbedi stalno učešće važnih glasova i lidera unutar mlade demokratije Kosova. Opštinske vlasti treba da prikupe informacije i podatke u vezi sa potencijalno protivrečnim uticajem rodnih pitanja na proces donošenja odluka. Treba nagraditi one opštine koje se trude da obezbede pravedno rodno zastupanje na svim nivoima lokalne uprave.

### **1.2.2 d) Paralelni sistemi**

Treba preduzeti konkretne korake da bi se one zajednice i oni pojedinci koji trenutno učestvuju u paralelnom sistemu koji podržava zvanični Beograd nagnali da učestvuju u Privremenim institucijama samouprave. Treba pružiti pomoć i podršku postojećim multietničkim organizacijama da sprovedu projekte koji će međuetničku saradnju razviti preko zajedničkih interesa u vezi sa izgradnjom infrastrukture, kao i drugih projekata obnavljanja građanskog sektora. Treba preduzeti korake koji će osigurati da zaista počnu da funkcionišu mehanizmi koji teže da građane svih etničkih zajednica integrišu u opštinsku vlast. U to spadaju "odbori za zajednicu i posredovanje", pravedna raspodela finansija, kao i odgovarajuća upotreba jezika manjina.

### **1.2.2 e) Produblјivanje demokratije**

Na lokalnom nivou treba podržati razvoj demokratske kulture koja je otvorena, transparentna i inkluzivna, jer se time pospešuje neposredno osnaživanje demokratije na čitavom Kosovu. Lokalno izabrane vlasti mogu da unaprede i uspostave javne opštinske forume, radne grupe, odbore i strukture za stanovništvo i civilno društvo, kao i za osnaživanje profesionalne i odgovorne civilne službe u okviru opštinske uprave.

### **1.2.3 Razrešenje sukoba**

#### **1.2.3 a) Jednakost**

UNMIK i lokalne vlasti moraju preduzeti korake da se ispune sporazumni ciljevi kako u pogledu jednake raspodele finansijskih sredstava i zaposlenja manjina u okviru opštinske uprave, tako i funkcionisanja vladinih službi. Treba preduzeti korake da se sprovedu uredbe koje se tiču upotrebe odgovarajućih jezika unutar lokalne uprave. Ovo su praktični i konkretni koraci koji izgrađuju poverenje i osnažuju veze među zajednicama.

#### **1.2.3 b) Zvaničnici lokalnih zajednica**

Zvaničnici lokalnih zajednica daju pojačanje ulozi UNMIK-ove kancelarije koja treba da služi kao posrednik između pojedinaca u manjinskim zajednicama i lokalne uprave. Lokalni ombudsman treba da bude vezan za istu tu kancelariju.

#### **1.2.3 c) Povezivanje razrešenja lokalnih sporova sa osnovnim uzrocima sukoba**

Veća kosovska pitanja kojima se uglavnom bavi UNMIK (poput pitanja etničke podele, zajedničkih škola, povratka manjina, vlasništva i preraspodele zemljišta i preduzeća koja su nekada pripadala državi) često se mogu vezati za lokalne sporove kojima bi delotvorno mogla da se bavi opštinska uprava. Tesna saradnja između UNMIK-a i izabranih lokalnih opštinskih zvaničnika može da doprinese pozitivnom razrešenju sporova. To se može pokazati kao korisno naročito tokom razvoja tešnjih veza između izabranih vlasti u pograničnim opštinskim entitetima u kojima je dominantno kosovsko albansko i kosovsko srpsko stanovništvo.

#### **1.2.3 d) Opseg delovanja izabranih lokalnih vlasti kao posrednika u sukobu**

Budući da su se bivši UNMIK-ovi zvaničnici na opštinskom nivou povukli iz opštinske uprave, strukture se moraju razviti tako da opštinskim vlastima dopuste da preuzmu neke aspekte "odstranjivanja problema", kao i pregovaračku ulogu UNMIK-ovih predstavnika – naročito u nedostatku delotvornih odbora za zajednice i posredovanja u okviru opštinskih vlasti. Među mogućnosti za poboljšanje razrešenja sukoba u zajednici spadaju: stvaranje radnih grupa koje će se baviti određenim sporovima; posredovanje među mladima, programi za mlade i organizovane grupe poput organizacija koje se bave politikom i zaposlenjem; obuka kadra koji će raditi u grupama za odstranjivanje problema, a vezano za sve aspekte društva; stvaranje položaja opštinskog ombudsmana koji će se baviti žalbama.

## 2. Lokalna demokratija i izgradnja mira na Kosovu<sup>1</sup>

### 2.1 Uvod

U dvodnevним neredima u martu 2004. godine poginulo je 19 ljudi, ranjene su 954 osobe, raseljeno 4.100 ljudi, oštećeno 730 kuća, i spaljeno, opljačkano ili oštećeno 36 pravoslavnih crkava, manastira i drugih objekata. Više od 50.000 Albanaca učestvovalo je u ovim nemirima. Ni lako naoružana Međunarodna policija Ujedinjenih nacija, ni lako naoružana Služba kosovske policije nije imala snage da se izbori sa talasom nasilja. Teško naoružane NATO snage na Kosovu (KFOR) nisu učinile dovoljno da odvrte izgređnike. Nemiri su izbili samo dva dana nakon što je Generalni podsekretar Ujedinjenih nacija za mirovne operacije završio posetu Kosovu govoreći o vidnom napretku Ujedinjenih nacija u pružanju bezbednosti.<sup>2</sup> Sasvim je moguće da bi demokratska lokalna vlast u značajnoj meri smanjila opseg i posledice ovog nasilja.

Poverenje u dobru lokalnu vlast nastaje iz sve jače svesti da razvoj održive demokratije po završetku ratova započinje u lokalnim zajednicama – o tome često govore, između ostalih, i Svetska banka, Ujedinjene nacije, OEBS, Savet Evrope i USAID.<sup>3</sup> International IDEA je nedavno opisao lokalnu upravu kao “onaj sloj javne vlasti kojoj se građani prvo obraćaju u rešavanju neposrednih društvenih problema” i kao “razina demokratije u kojoj građanin ima najbolju mogućnost da aktivno i direktno učestvuje u donošenju odluka koje se tiču čitavog društva”.<sup>4</sup> U praksi, demokratska lokalna vlast obuhvata opštinsku upravu koja je u stanju da izađe u susret različitim potrebama stanovništva. Ona neguje privredni razvoj zajednice; usađena je u mreže nezavisnih grupa građana, ali nijednoj od njih ne polaže račune; sačinjena je od legitimnih institucija koje su u stanju da na miran način kanališu društvene i političke sukobe.

<sup>1</sup> Ranija verzija ovog rada predstavljena je u Oslu, u Norveškoj, pred radnom grupom o lokalnoj vlasti na Kosovu; skup je održan 16. novembra 2003. pod pokroviteljstvom organizacije International IDEA. Autor se na komentarima zahvaljuje učesnicima radne grupe, kao i Toniju Bremsu Knudsenu (Tonny Brems Knudsen), Karstenu Gage Laustsen (Carsten Bagge Laustsen), Krisu Frimanu (Chris Freeman), Pauli Pikering (Paula Pickering) i Polu Rizliju (Paul Risley).

<sup>2</sup> Vidi: UNMIK-ovu konferenciju za štampu, 14. marta 2004: <http://www.unmikonline.org/press/2004/trans/tr140304.pdf>; kao i Izveštaj Generalnog sekretara S/2004/348, odeljak 3, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/331/80/IMG/N0433180.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> Za dobar pregled mnjenja, vidi: Susan L. Woodward, “Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post-Conflict Countries: the Political Context for Programs of UNDP/UNCDF Assistance,” diskusioni rad za radionicu “Pristup lokalne vlasti oporavku nakon sukoba”, održanu 8. oktobra 2002, na: <http://www.theipa.org/publications/woodward.pdf>, pristup 18. decembra 2003. Pažljiv pregled sveobuhvatnijih pitanja nalazi se u: Charles T. Call and Susan E. Cook, “On Democratization and Peacebuilding,” *Global Governance*, vol. 9 (2003), str. 233-246.

<sup>4</sup> Vidi opis IDEA-inog projekta o lokalnoj upravi, pristup 18. decembra 2003, na: [http://www.idea.int/publications/democracy\\_at\\_local\\_level/dll\\_overview.htm](http://www.idea.int/publications/democracy_at_local_level/dll_overview.htm). Opštiji pregled, vidi: Timothy Sisk, et al, *Democracy at the Local Level, The International IDEA Handbook on Participation Representation, Conflict Management and Governance* (Stockholm, 2001) i Emilia Kandeve, *Stabilization of Local Governments* (Budapest, 2001).

Razvoj održive, demokratske lokalne vlasti u periodu neposredno nakon rata predstavlja niz izazova. Takav razvoj obuhvata integraciju inkluzivnih političkih i administrativnih organizacija u jednu mrežu autonomnih institucija širom zemlje koja funkcioniše u skladu da osnovnim, sporazumnim političkim vrednostima i principima. On je koristan jer produbljuje raspravu o tome "šta pokreće lokalnu demokratiju" po završetku nasilnih sukoba, a šta ne – i na koji način međunarodni faktori mogu još jače da podrže demokratsko upravljanje na lokalnom nivou.<sup>5</sup>

Iskustvo na Kosovu nakon 1999. godine predstavlja odlično polazište za ovakvu raspravu. U nedostatku šireg političkog rešenja za status Kosova, Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu intenzivno se posvetila poboljšanju lokalne vlasti. Intervencija 1999. godine okončala je deceniju tokom koje je lokalna vlast bila instrument državnog aparata nad ogromnom većinom ljudi na Kosovu, i obećala da će uvesti eru demokratskog upravljanja. Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija poverila je UNMIK-u mandat da "organizuje i nadgleda razvoj privremenih institucija za demokratsku i autonomnu samoupravu".<sup>6</sup> Međunarodni zvaničnici Ujedinjenih nacija dobili su zadatak da uspostave demokratsku lokalnu upravu u 30 opština,<sup>7</sup> zatim da izgrade kapacitete lokalnih institucija, da pospešuju pomirenje među grupama tek izašlim iz nasilnog sukoba, i da ponude kontekst u kojem će vlasti ovih zajednica, po prvi put u svojoj istoriji, biti demokratske. Vlade razvijenih zemalja i multilateralne organizacije pružile su UNMIK-u znatnu političku i materijalnu podršku.

Rasprava u donjem delu teksta tumači ove razvoje iz mog ličnog iskustva na Kosovu kao zamenika regionalnog administratora i opštinskog administratora u Prizrenu, zatim iz mojih kasnijih poseta Kosovu, ali i iz sjajnog rada koji su na Kosovu sprovodili Međunarodna krizna grupa (International Crisis Group), Evropska inicijativa za stabilnost (European Stability Initiative), Svetska banka, OEBS, Savet Evrope, USAID i International IDEA. Nakon što se pozabavi širim kontekstom koji utiče na demokratizaciju lokalne uprave, ova analiza će istražiti delatnosti na polju reforme lokalne privrede, zatim odnos između lokalne vlasti i civilnog društva, i lokalnu vlast kao sredstvo za institucionalizovano rešavanje sukoba. Analiza će se u samom zaključku vratiti nekim opštijim pitanjima.

## 2.2 Ka održivoj lokalnoj upravi na Kosovu

Pokušaj da se uspostavi demokratska lokalna vlast započeo je u pometnji koja je nastupila po završetku oružanih sukoba u junu 1999. godine; taj pokušaj odražavao je neke dalekosežnije dileme sa kojima se suočavao posleratni razvoj Kosova.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Odnosi se na veoma uticajan tekst Roberta Patnama (Robert Putnam), "Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy," (Princeton, 1993).

<sup>6</sup> Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti, paragraf 11a, pristup 18. decembra 2003, na: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>

<sup>7</sup> U junu 1999. godine bilo je 29 opština. Pre nekoliko meseci doneta je odluka da se ponovo uspostavi opština Mališevo koja je bila ukinuta srpskim administrativnim reformama ranih 1990-ih.

<sup>8</sup> Ova kratka skica razvoja ne objašnjava ni mnogobrojna administrativna nasleđa socijalističke Jugoslavije, niti mnoge nijanse razvoja lokalne vlasti nakon rata širom Kosova.

• Dok je stari režim bežao zajedno sa svojim pristalicama, grupe koje su imale veze sa OVK (Oslobodilačkom vojskom Kosova) i “Privremenom Vladom” Hašima Tačija, započele su uspostavljanje lokalne vlasti širom Kosova. Druge grupe, naročito one verne DSK (Demokratski Savez Kosova), odbile su da uzurpiraju legitimni autoritet Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti, ostavši izvan ovog nepopustljivog političkog sporazuma. UN, NATO snage KFOR-a i veliki broj međunarodnih nevladinih organizacija počeli su da se bave neposrednim humanitarnim i administrativnim potrebama ljudi koji su ostali na Kosovu ili su se u to vreme vraćali. Srpski dužnosnici su sa sobom odneli veliki deo katastarskih knjiga, sudskih zapisa i registre političkih zatvorenika, te je ovaj nedostatak ugrozio relativno laku tranziciju ka demokratskoj lokalnoj upravi na Kosovu.<sup>9</sup>

• Pometnja koja je obeležila ranu fazu sprovođenja Dejtonskog sporazuma u Bosni ukazala je UNMIK-ovim planerima na neophodnost da se stvore mehanizmi koji bi od početka olakšali dobru saradnju i koordinaciju među činionicima zaduženim za sprovođenje strategije.<sup>10</sup> Specijalni izaslanik generalnog sekretara Ujedinjenih Nacija za Kosovo trebalo je da koordinira aktivnosti čitiri činioaca u okviru Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu, odnosno UNMIK-a. Svaki od ovih činilaca bio je odgovoran za važne komponente čitave misije. U Stubu I, UNHCR (Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice) je bio zadužen za humanitarnu pomoć. Humanitarni stub je prestao da postoji krajem 2000. godine, a sredinom 2001. osnovan je novi Stub I koji se bavi bezbednošću i pravdom. U Stubu II Ujedinjene nacije su zadužene za upravu i administraciju. U Stubu III OEBS je zadužen za institucije, izbore i ljudska prava; a u Stubu IV Evropska Unija je zadužena za rekonstrukciju i privredni oporavak.

• Kada je reč o lokalnoj upravi, Ujedinjene nacije su odmah uspostavile pet regionalnih uprava koje su se dodirivale sa KFOR-ovim multinacionalnim brigadnim oblastima. Međutim, Ujedinjene nacije su rano donele odluku da odbace jugoslovensko uređenje Kosova iz 1990-ih po sistemu okružne vlasti, i to je onda značilo uspostavljanje međunarodne vlasti u pet regiona širom Kosova ali bez odgovarajućeg pandana na samom Kosovu. Tek je u januaru 2000. godine puki minimum osoblja Ujedinjenih nacija postavljen u opštinsku upravu širom Kosova, iako su i tada mnoga radna mesta ostala prazna.<sup>11</sup> Prvih godinu dana ili čak malo duže, napore međunarodnih zvaničnika da uspostave lokalnu upravu kočilo je: sporo postavljanje činovnika iz Stuba II u opštine; u mnogim slučajevima neiskusno osoblje u radu u lokalnoj vlasti; nedostatak jasnog centralnog smera u pogledu strukture i procesa poželjnog opštinskog upravljanja; neslaganje između regionalnih rukovodilaca iz Uprave (Stub II), OEBS-ove Izgradnje institucija (Stub III) i KFOR-a u ranim fazama operacije; i poteškoće u saradnji sa tek uspostavljenim lokalnim upravama.

• Operacija je započela otvorenim šetomesečnim nadmetanjem za kontrolu opštinske vlasti između administracije Ujedinjenih nacija koja je smatrala da joj Rezolucija 1244 daje to pravo, i “Privremene Vlade” koja je bila zaokupljena uspostavljanjem uprave širom Kosova i to u skladu sa odredbama nikada usvojenog Sporazuma iz Rambujea.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Vi□

78, pristup 18. decembra 2003, na: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>

<sup>10</sup> Vidi Izveštaj Generalnog sekretara o Prelaznoj upravi Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu od 12. juna 1999, S/1999/672, paragraf 5, kao i izveštaj od 12. jula 1999, S/1999/779, paragrafi 53-109, za detaljan opis prvobitne strukture misije.

<sup>11</sup> S/1999/1250, paragraf 34, pristup 18. decembra 2003, na: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>

<sup>12</sup> S 1999/1250, paragrafi 34 i 35, pristup 18. decembra 2003, na: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>; i S/1999/987, paragraf 16.

Taj period završen je 15. decembra 1999. godine sporazumom kojim se uspostavlja Kosovo-UNMIK zajednička prelazna administrativna struktura i Prelazno administrativno veće; sporazum su potpisala tri albanska lidera, a činu potpisivanja prisustvovao je Specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.<sup>13</sup> U dogovoru sa lokalnim vlastima, međunarodni opštinski administratori počeli su da uspostavljaju prelazne lokalne vlasti širom Kosova u kojem su Ujedinjene nacije zadržale punu izvršnu vlast do lokalnih izbora.

- Uredbu 2000/45 O samoupravi u opštinama na Kosovu UNMIK je doneo u avgustu 2000. godine, nakon dužeg perioda provedenog u pravljenju nacрта, internih konsultacija međunarodnih činilaca i povremenih razgovora sa centralnim savetodavnim telima Kosovara.<sup>14</sup> Ova uredba i dalje pruža osnovni institucionalni okvir za lokalnu upravu na Kosovu. Pored nje, važna je i UNMIK-ova Uredba 2001/36 O kosovskoj civilnoj službi, kao i Administrativni propis 2003/02 o sprovođenju Uredbe 2001/36. Od 2003. godine naovamo razvijena su tri jasna reformska plana – od Saveta Evrope, Vlade Srbije i UNMIK-ove Radne grupe za lokalnu vlast.

- Opštinski izbori održani su u oktobru 2000. i novembru 2002. godine. Izlaznost je sa 79% u 2000. godini pala na 53,9% u 2002.<sup>15</sup> I jedni i drugi izbori završeni su pobedom partije DLK koju predvodi predsednik Ibrahim Rugova, ali je njihov broj glasova i mesta u skupštini znatno opao između jednih i drugih izbora.<sup>16</sup> Demokratska partija Kosova (DPK) Hašima Tačija je između jednih i drugih izbora dobila više glasova. DKL je dobila većinu u 19 opština, dok je DPK pobedila u 7 opština; Savez za budućnost Kosova (SBK) pod nacionalnim rukovodstvom Ramuša Haradinaja osvojio je jednu opštinu. Srbi nisu izašli na izbore 2000. godine, dok je na izborima 2002. glasalo samo 20% Srba – uglavnom u opštinama u kojima oni čine većinu.<sup>17</sup>

- Trideset kosovskih opština se prilično razlikuju po veličini, stanovništvu i nivou privrednog i institucionalnog razvoja. U jednom broju opština (severnom delu Mitrovice, Zvečanu, Zubinom potoku, Leposaviću i Štrpcima) većinu čine Srbi. Manje manjine – Bošnjaci, Turci, Goranci i RAE (Romi, Aškali i Egipćani) su nejednako raspoređeni širom Kosova.

- Prema postojećem uređenju, izabrani predsednik Skupštine opštine ima izvršnu vlast, ali ga mogu nadglasati međunarodni zvaničnici. Vlast se polako prenosi na lokalne zvaničnike. Međunarodni opštinski administratori se sada nazivaju “opštinski predstavnici” i njihov zadatak je sve više da se bave koordinacijom aktivnosti, da savetuju lokalne zvaničnike i da prate njihov rad.

Kao što ćemo videti u donjem tekstu, svi ovi izazovi, postavljeni pred lokalnu upravu, dodatno se komplikuju neizvesnom političkom budućnošću i stalnom nesigurnošću na Kosovu, koje pogoršavaju nastojanja da se razvije lokalna privreda, da se unapredi lokalna demokratska praksa i da se lokalne institucije preobrate u instrumente za razrešenje nasilnih sukoba.

---

<sup>13</sup> Ibid., paragrafi 5 i 6, pristup 18. decembra 2003, na: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>

<sup>14</sup> Vidi: <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg45-00.htm>, pristup 15. januara 2004.

<sup>15</sup> Vidi informacije koje je dao Zavod za statistiku Kosova: <http://www.sok-kosovo.org/statistics/elections.htm>. Za 2002 godinu vidi: [http://www.osce.org/kosovo/elections/archive/2002/detailed\\_certified\\_results\\_2002\\_11\\_02.pdf](http://www.osce.org/kosovo/elections/archive/2002/detailed_certified_results_2002_11_02.pdf). Za 2000. godinu vidi: [http://www.osce.org/kosovo/elections/archive/2000/files/party\\_standings1.pdf](http://www.osce.org/kosovo/elections/archive/2000/files/party_standings1.pdf).

<sup>16</sup> Rugova je postao predsednik u jesen 2001. godine, nakon izbora za Skupštinu Kosova.

<sup>17</sup> S/2003/113, paragraf 18.

### 2.3 Kontekst: bezbednost, status, standardi

Tri međusobno povezana pitanja čine pozadinu razvoja lokalne vlasti na Kosovu: nastojanja da se uspostave bezbednost i vladavina zakona, otvoreno pitanje "statusa" Kosova, i politika vezana za "standarde" prema kojima Privremene institucije samouprave (PISG) obavljaju svoju dužnost. Napori da se na Kosovu razviju lokalna vlast i uprava razlikuju se od sličnih nastojanja u drugim delovima sveta upravo po ovim parametrima.

Demokratska lokalna uprava zahteva zadovoljavajući nivo sigurnosti da bi zvaničnici i građani mogli da žive u fizičkoj bezbednosti.<sup>18</sup> Isto tako, ona zavisi od slobode kretanja i slobode političkih stavova, slobode okupljanja i učešća. Takvu bezbednost treba da stvore sistemi policije i pravosuđa koji su na Kosovu uspostavljeni 1999. godine. Čini se da je Kosovska policijska služba (KPS) dosta napredovala u svojoj podršci demokratskom lokalnom upravljanju.<sup>19</sup> Većina smatra da je obuka KPS bila prilično uspešna kada je reč o regrutovanju osoblja koje je podjednako raspoređeno u pogledu etničke pripadnosti i roda; obuka je bila delotvorna i kada je reč o obuci u učionici, koja je nove policajce upozнала sa elementima tehničkog i demokratskog vršenja službe, ali i kada je reč o kasnijoj terenskoj obuci kada su službenici KPS postavljeni na radna mesta.<sup>20</sup> Štaviše, istraživanje USAID-a pokazalo je da KPS profesionalno odgovara na incidente u manjinskim zajednicama. Manjine su dobro zastupljene u službi a radnici KPS deluju osposobljeno da rade u multietničkim patrolama i spremni su da govore strani jezik u situacijama koje to zahtevaju.<sup>21</sup>

Otvorena pitanja sa kojima se služba suočava postala su goruća pitanja nakon nasilja u martu 2004. godine. KPS još uvek treba da sprovede policijsku dužnost u zajednicama jer je ova služba neophodna za demokratsko upravljanje na lokalnom nivou. (Policijska dužnost u zajednici podrazumeva primenu zakona tako da policijski službenici budu integrisani u lokalne zajednice sa ciljem da smanje kriminal i poboljšaju odnose u zajednici.)<sup>22</sup> Nije nimalo izvesno da će KPS biti postavljena kao multietnička institucija u severnim srpskim opštinama; da će obezbediti dovoljno dodatnih sredstava za forenzičku opremu neophodnu za unapređenje istražnih kapaciteta; da će centar za obuku u Vučitrnu održati visok kvalitet i kada se u bliskoj budućnosti izdvajanje finansijskih sredstava sa međunarodnih izvora prebaci na kosovski budžet; da će plate u KPS biti dovoljno povećane tako da se pojedini službenici lakše odupru korupciji; ili da će KPS uskoro imati kapacitet da preuzme osetljive zadatke koje trenutno obavljaju rezervne snage Specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN-a iz Stuba za pravdu.

<sup>18</sup> Vidi: Charles Call, "Protecting the People: Public Security Choices after Civil Wars," *Global Governance*, vol. 7, no. 2 (April-June 2001), str. 151-172, i John G. Cockell, "Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo," *Global Governance*, vol. 8 (2002), str. 483-502.

<sup>19</sup> Vidi ocenu rada policije na Kosovu koju je dao Gordon Pik (Gordon Peake): "Policing the Peace: Police Reform Experiences in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia," (London, Saferworld, January 2004)

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 19-20.

<sup>21</sup> Vidi izveštaj USAID-a: "I was Born in that Village: Prospects for Minority Returns and Sustainable Integrated Communities in Kosovo," str. 25-26, pristup 18. decembra 2003, na: [http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/returns\\_report\\_kosovo.pdf](http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/returns_report_kosovo.pdf).

<sup>22</sup> Za veći rezime literature u gomili lekcija o demokratizaciji policije u inostranstvu, vidi: David Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it* (Washington, 2001), na: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188742.pdf>, pristup 18. decembra 2003; o policiji u zajednici na Kosovu, vidi: <http://www.balkansjustice.org/Kosovo2.htm>, pristup 15. januara 2004.

Izvršna vlast policijske službe već je u procesu prelaska sa Međunarodne policije Ujedinjenih nacija na KPS – do decembra 2004. godine 15 policijskih stanica biće predato KPS-u – dok policijske operacije postaju sve obimnije. One će obuhvatati nastojanja da se iskorene žilave međunarodne mreže organizovanog kriminala, politički štetno nasilje nad manjinama, napadi na međunarodne i lokalne policijske službenike, eksplozivno međuetničko i antimeđunarodno nasilje koje prati spontane političke demonstracije, i međunarodni i kosovski kriminal i korupciju u strukturama vlasti. Sve ovo će iziskivati tesnu saradnju sa međunarodnom policijom i KFOR-om koji će na Kosovu ostati još neko vreme, premda još uvek nije izvesno da će KPS osvojiti poverenje KFOR-a.<sup>23</sup>

Složenost ovih zadataka dodatno otežavaju prepreke za uspostavljanje autoritativnog domaćeg sudstva, kao i organizacioni problemi u koordinaciji rada pravosudnih činilaca iz Stuba I sa lokalnim administratorima iz Stuba II. Opštinski dužnosnici nemaju nikakvu kontrolu ni pravo glasa u radu policije u svojim opštinama, iako bi "lokalni odbori za suzbijanje kriminala", oformljeni u drugoj polovini 2004. godine, mogli dati lokalnim dužnosnicima neki uticaj nad lokalnom policijom.<sup>24</sup> I najzad, kosovskim privremenim insitucijama i dalje predstoji zadatak da razviju kapacitete za istraživanje privrednog kriminala, organizovanog kriminala i korupcije u javnom sektoru, koji su i te kako prisutni u lokalnoj vlasti, kao na primer u oblasti zdravstva, obrazovanja, lokalne uprave i odluka vezanih za korišćenje zemljišta i razvoj. U tom smislu, Kosovu tek predstoji najteži posao – uspostavljanje bezbednosti i vladavine zakona – jednim delom i zato što je taj posao u direktnoj vezi sa onom dalekosežnijom neizvesnošću oko političke budućnosti Kosova i osposobljenosti njegovih institucija.

Najznačajnije centralno političko pitanje koje utiče na razvoj demokratske lokalne uprave i dalje je neizvesnost oko budućeg statusa Kosova, i upravo to pitanje obeležava sve aspekte društvenog, privrednog i političkog razvoja na Kosovu. Lideri etničkih Albanaca postavljaju sticanje nezavisnosti i suvereniteta u središte svih javnih delatnosti, baš kao što lideri etničkih Srba smatraju najvažnijim političkim ciljem održanje veza između Beograda i Kosova. Iako nakon usvajanja Rezolucije 1244 u junu 1999. pa sve do sada pitanje statusa Kosova nije formalno bilo na dnevdnom redu, ono jeste postalo okvir gotovo svih političkih i administrativnih razvoja na lokalnom nivou na Kosovu:

- kroz rasprave oko zastave koja će stajati na javnim objektima (zastava Albanije ili Ujedinjenih nacija);
- kroz odluku, donetu u leto 1999. godine, da se obnovi zgrada Prizrenske Lige koju su Srbi uništili te godine tokom NATO kampanje; ili
- kroz Rezoluciju o Skupštini Kosova, donetu 15. maja 2003, da je sukob 1998-1999. godine na Kosovu bio "oslobodilački rat naroda Kosova za slobodu i nezavisnost", zbog koje su predstavnici Srba napustili Skupštinu.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Vidi: Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004, Human Rights Watch, July 2004, Vol. 16 No 6, str. 14-15, pristup 8. novembra 2004, na: <http://www.hrw.org/english/docs/2004/07/27/serbia9136.htm>

<sup>24</sup> "Limited Scope Assessment of Local Governance in Kosovo, Recommendations for USAID/Kosovo's 2004-2008 Strategy" (February 15 2003), na: [http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/local\\_government\\_report.pdf](http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/local_government_report.pdf) pristup 19. decembra 2003, str. 11. O sudstvu na Kosovu, vidi: Mark Baskin, "Lessons Learned on UNMIK's Judiciary" (Nova Scotia: Peacekeeping Press, 2002). O odborima za sprečavanje kriminala, vidi: S/2004/907, paragraf 10.

<sup>25</sup> Radio Slobodna Evropa, Izveštaj o Jugoistočnoj Evropi, 16. maj 2003, na: <http://www.rferl.org/newsline/2003/05/4-SEE/see-160503.asp>, pristup 23. januara 2004.

Status Kosova se direktno odražava na tekuće rasprave o merilima i standardima. Nakon sazivanja Narodne skupštine u prvoj polovini 2002. godine, UNMIK je formulisao niz merila u okviru politike "standardi pre statusa", preko kojih kosovske vladajuće institucije pripremaju razrešenje političkog statusa pokrajine kroz konkretna postignuća u osam oblasti – funkcionalne demokratske institucije, vladavina prava, sloboda kretanja, povratak i reintegracija raseljenih, privreda, vlasnička prava, Kosovski zaštitni korpus, i dijalog sa Beogradom.<sup>26</sup> Zvaničnici UN-a su se tokom 2002. i 2003. godine često pozivali na politiku "standarda pre statusa", ali to očigledno nije bio deo nekog šireg strateškog plana koji bi se završio pregovorima o statusu između Beograda i Prištine. UNMIK-ova politika usporila je prenos administrativne vlasti i nadležnosti sa međunarodnih na domaće institucije, iako su neka merila, prema kojima bi domaće institucije tek trebalo da budu ocenjene, ostala u okviru "rezervnih snaga Specijalnog predstavnika generalnog sekretara", kako je to posebno naglašeno ustavnim okvirom Kosova.<sup>27</sup> Decembra 2003. godine UNMIK je i zvanično usvojio skup "standarda" na osnovu kojih će biti ocenjeno ispunjenje "merila" – nakon višemesečne rasprave i pravljenja koalicija.<sup>28</sup> Pre nasilja u martu 2004, zvanično međunarodno ocenjivanje nastojanja da se ispune standardi bilo je planirano za polovinu 2005. godine.

Sve dok su merila i standardi smatrani preprekama za razmatranje političkog statusa Kosova, srpski političari i u Beogradu i na Kosovu izdašno su podržavali ovaj poduhvat. Sve češće su, između ostalog, zahtevali doslovnu primenu standarda u vezi sa povratkom izbeglica i nealbanskih interno raseljenih osoba, kao i "potpuno sprovođenje" Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti. Pred parlamentarne izbore u Srbiji 28. decembra 2003, na kojima je nacionalistička Srpska radikalna stranka doživela uspeh, umerena vlada u Beogradu i predstavnici Srba u Privremenim institucijama samouprave odbacili su ovaj dokument rekavši da je "neprihvatljiv kao okvir za rešavanje krize autonomije" na Kosovu.<sup>29</sup> Srpski zvaničnici govore da Kosovo ostaje sastavni deo Srbije i da njihove predloge ignorišu i albanski i međunarodni lideri. Zbog toga su srpski zvaničnici odbili da učestvuju u radnim grupama u kojima se razvijaju naredni koraci za merenje standarda, a ujedno su Srbe sa Kosova odvrćali od glasanja na izborima. Srbi ukazuju da administracija koju vode Albanci nije uspeła da ispuni merila, a Beograd se usredseđuje na uspostavljanje poverenje između "Srba sa Kosmeta i vlade u Beogradu", kako je to rekao jedan od zvaničnika.<sup>30</sup>

U protekle tri godine albanski lideri javno nastoje da ubrzaju prenos nadležnosti na kosovske privremene institucije, i da obezbede njihovu zvaničnu nezavisnost od Srbije i Crne Gore. Oni traže da Kosovo dobije suverenitet u okviru svojih sadašnjih granica, to jest bez podele većinski srpskih oblasti severno od reke Ibar u Mitrovici. Albanski lideri zalažu se za postojeće granice da bi predupredili raspravu o Preševskoj dolini u Srbiji i zapadnom delu Makedonije – u obema oblastima Albanci čine većinsko stanovništvo. Verujući da je rešenje statusa od suštinske važnosti za stabilni institucionalni razvoj, oni su pozdravili usvajanje standarda kao korak ka nezavisnosti Kosova. Međutim, postojeće albansko političko rukovodstvo i dalje dela u pravcu osnaživanja suvereniteta Kosova – na primer, kroz patriotske deklaracije u Skupštini ili kroz komisije za reformu ustavnog okvira – na uštrb oprezne izgradnje kapaciteta u administraciji i lokalnoj upravi, jer ti kapaciteti bi služili kao osnova na koju se može postaviti tehnički zahtev za nezavisnošću.

<sup>26</sup> Mere su uvedene u prvoj polovini 2002. godine, i pominjane su u svakom kasnijem izveštaju Generalnog sekretara. Vidi, na primer: S/2002/779, paragraf 61 ili S/2002/1126, paragraf 2. Štaviše, Ustavni okvir dodeljuje Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara rezervne snage koje treba da "osiguraju da sva prava i interesi zajednica budu u potpunosti zaštićeni". Vidi: UNMIK-ovu Uredbu 2001/09, Poglavlje 8.1a.

<sup>27</sup> To je bio slučaj sa vladavinom prava i vlasničkim pravima.

<sup>28</sup> Standardi za Kosovo, na: <http://www.unmikonline.org/press/2003/pressr/pr1078.pdf>, pristup 20. januara 2004.

<sup>29</sup> Beta, 8. decembar 2003.

<sup>30</sup> Intervju sa Brankom Radujkom u Politici (Beograd), 14. aprila 2003. Izraz "Kosmet" odnosi se na Kosovo i Metohiju, i zvanični Beograd ga radije koristi. "Metohija" je izraz za crkveni zemljišni posed.

Ali, to što su Ujedinjene nacije usvojile standarde ne znači da je priča završena. Zapravo, veoma malo njih tvrdi da usvajanje standarda predstavlja deo jedne ozbiljne strategije za razrešenje političke krize Kosova. Još uvek treba jasno naznačiti merne repere za ispunjenje standarda. Na primer, kako će se znati da je "civilna služba profesionalna, objektivna i odgovorna, i da zastupa sve zajednice na Kosovu", ili kako će se znati da "sve zajednice imaju podjednake mogućnosti zaposlenja u javnim institucijama", ili da "među velikom većinom zaposlenih u javnom sektoru postoji jasan dogovor u vezi sa zahtevima etničkog vladanja".<sup>31</sup> U najmanju ruku, ovakve nejasnoće u vezi sa standardima oslabljuju poverenje i predvidljivost koji su od suštinske važnosti za demokratsku lokalnu upravu, i to može postati velika politička prepreka za postizanje ciljeva kada je reč o poboljšanju administrativnih i upravnih metoda.

Neuspeh u rešavanju ovako važnih pitanja osnažice nezvanični, paralelni sistem lokalne vlasti koji bi trebalo da bude zamenjen UNMIK-ovim privremenim institucijama, a takve paralelne institucije ne doprinose razvoju demokratske lokalne uprave na Kosovu.<sup>32</sup> Ujedinjene nacije izdale su zvaničan izveštaj da paralelne srpske strukture, koje "postoje u gotovo svim opštinama na Kosovu", pored toga što pružaju usluge Srbima na Kosovu, "ugrožavaju" legitimne institucije.<sup>33</sup> Postoje dva različita "udruženja srpskih opština" – jedno u severnoj Mitrovici, i drugo u istočnom delu Kosova. Srpska vlada u Beogradu i dalje podržava Srbe sa Kosova, obezbeđujući im plate, zdravstveno i socijalno osiguranje, penzije, dečiji dodatak, lične karte, vozačke dozvole, pasoše, registarske tablice i ostale dokumente. Srbi sa Kosova se tako podstiču da pojačaju svoju integraciju u srpske institucije, te da tako smanje svoje odnose sa kosovskim privremenim institucijama.<sup>34</sup> Nije sigurno da li ovakvo "stanje na terenu" kakvo stvara Beograd služi interesima onih Srba koji su izabrali da žive na Kosovu ili interesima onih koji su se preselili u Srbiju. Ali sasvim sigurno ne služi da osnaži razvoj demokratske lokalne uprave na Kosovu.

Među dalekosežnije elemente koji ugrožavaju demokratsku lokalnu upravu na Kosovu spadaju nastojanja da se još više optereti ionako slab napredak Kosovske policijske službe u osnaživanju javne bezbednosti, zatim gotovo simbolično učešće srpskih lidera u kosovskim privremenim institucijama, veoma mali izlazak Srba na kosovske izbore, složena putanja koja Privremenim institucijama samouprave predstoji da bi se ispunili standardi u radu, kao i neprestani rad paralelnih struktura u kosovskoj lokalnoj upravi. Ne iznenađuju nedavni izveštaji koji pokazuju da se Srbi u enklavama žale da nemaju nikakve konkretne koristi od svog učešća u kosovskim privremenim institucijama. A da bi Privremene institucije pridobile odanost Srba sa Kosova, potreban je i privredni rast.

---

<sup>31</sup> Plan za primenu kosovskih standarda, str. 16, 18, str. 43. [http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip\\_eng.pdf](http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf), pristup 7. novembra 2004.

<sup>32</sup> Vidi, na primer, Izveštaj Generalnog sekretara od 15. oktobra 2003, S/2003/996, paragraf 12, ili S/2003/421, paragraf 9.

<sup>33</sup> Za detaljniji opis sistema, vidi: OEBS-ova Misija na Kosovu, Odsek za ljudska prava i vladavinu prava: "Parallel Structures in Kosovo," October 2003.

<sup>34</sup> Ibid.

## 2.4 Privredna reforma: pokretač razvoja uprave

Privredni razvoj predstavlja suštinsku komponentu demokratizacije lokalne uprave: lokalna privreda koja dobro funkcioniše obezbeđuje zaposlenje za građane, kao i poresku osnovu za lokalnu administraciju i njene službe. Korist od mira, u vidu tranzicije od tiranije ka demokratiji pod nadzorom UN i EU, u privredi znači obezbeđenje dobara i usluga za lokalne korisnike.<sup>35</sup> Privreda koja se razvija može da posluži kao vizit karta opštine za poslovnu saradnju sa drugim regionima i drugim zemljama. I baš kao što privredni razvoj može da stvori sredinu otvorenu za razvoj demokratskih lokalnih institucija, uspešna i inkluzivna lokalna vlast može da pomogne u pospešivanju lokalnog poslovanja.

Optimizam ne dolazi sam od sebe.<sup>36</sup> Činjenica da Kosovo nema samoodrživi privredni rast usporava razvoj demokratske lokalne uprave. Privreda je do sada cvetala uglavnom zahvaljujući novčanim pošiljkama i zvaničnim transferima, a pored toga veliki deo radne snage zaposlen je u nevladinim i međunarodnim organizacijama. U periodu 2001-2002. kosovska privreda mogla je svojim izvozom da pokrije samo jednu petinu ukupnog uvoza, a deficit tržišnog balansa zadužen je za gotovo polovinu GDP-a (bruto prihod od domaće proizvodnje), dok su direktna strana ulaganja i dalje mala.<sup>37</sup> Sve to nimalo ne poboljšava investitorsku klimu na Kosovu.

Kosovske insitucije nisu se oštro pozabavile ovim pitanjima. Nezaposlenost većinskog stanovništva prelazi 50%, dok je kod manjina procenat još veći. Ocene razvoja Kosova u pogledu privrede vrve od razočaranja: nesueh da se brže privatizuje poslovanje; neuspeh da se obezbedi redovno snabdevanje strujom i vodom; neuspeh da se ponudi koherentan okvir za razvoj privatnog poslovanja; nauspeh da se razviju sredstva koja će ubrzati izvoz u Evropu; visoke carinske i tarifne provizije za sirov materijal i polugotova dobra (do 26%), koji šteti kosovskim proizvođačima u odnosu na konkurenciju iz inostranstva; i, očigledno, simbolični potezi, poput KPA (Kosovska poverilačka agencija) u severnoj Mitrovici, koji ugrožavaju potencijal privrede da bude efikasna.<sup>38</sup> Kosovska privreda izgleda još uvek ne stoji na solidnom temelju da bi mogla da razvije proizvodnju i usluge od suštinske važnosti za modernu, produktivnu privredu koja bi svim građanima Kosova služila kao osnova demokratske lokalne vlasti i kao kosovski pasoš za Evropu. A za sada ima malo razloga za optimizam kada je reč o kratkoročnim i nešto dugoročnijim izgledima za privredni rast.

A ni očigledni nedostatak koordinacije ne ostavlja mnogo prostora u kojem lokalna vlast može da ubrza privredni razvoj. Značajne stavke u razvoju lokalne privrede i dalje kontrolišu centralne vlasti u Prištini: komunalna služba, šume, privredne komore i odnosi sa međunarodnim poslovanjem i donatorima. Isto tako, međunarodni i kosovski rukovodioci u Prištini deluju tako uplašeno od navodne nestručnosti i korupcije privatnih i javnih dužnosnika na opštinskom nivou, da i dalje monopolizuju suštinske delatnosti, poput KPA, komunalnih usluga i društvenih preduzeća. Savet Evrope izveštava da "mnoge opštine nisu uspele da uspostave dobar radni odnos sa zaduženima za javni servis" u mnogim službama koje spadaju u lokalnu nadležnost, poput snabdevanja vodom, kanalizacije, održavanja puteva i lokalnog prevoza.<sup>39</sup> U oblastima kao što su zdravstvo, obrazovanje i šume, podela nadležnosti između lokalnih i centralnih vlasti izaziva pometnju i neefikasno obavljanje posla.

<sup>35</sup> Evropska unija vodi Stub IV – Rekonstrukcija i privredni razvoj.

<sup>36</sup> Vidi: UNDP Early Warning Reports, na: <http://www.kosovo.undp.org/Projects/EWS/ews.htm>; kao i: Mario Holzner, 'Kosovo: A Protectorate's Economy', The Vienna Institute Monthly Report, No. 1 (January 2003).

<sup>37</sup> Ova informacija preuzeta je od Holcnera (Holzner).

<sup>38</sup> "I was Born in that Village," str. 24.

<sup>39</sup> Misija Saveta Evrope za decentralizaciju Kosova, Privremeni izveštaj, 27. jun 2003, str. 7.

A ni obavljanje posla se neće poboljšati samo od sebe. Međunarodni zvaničnici najčešće izveštavaju da su opštinski dužnosnici loše pripremljeni za modernu upravu i da Biro za javnu upravu, koji je organizovao OEBS, tek sad počinje da radi efikasno – i to gotovo pet godina nakon prvobitnog uspostavljanja lokalne uprave. Ređe čujemo nešto o integrisanju Univerziteta u Prištini u druge delove obrazovnog sistema a u cilju davanja budućih stručnjaka za administraciju i privredni razvoj. Skorašnji izveštaji UNDP-ja, Saveta Evrope i USAID-a naglašavaju način na koji šira javnost vidi korumpiranost kako međunarodnih, tako i domaćih lidera, kao i veliku pometnju oko toga ko zapravo kontroliše operacije velikog broja lokalnih javnih servisa.<sup>40</sup> I najzad, u sistemu u kojem percepcija može biti važnija od stvarnosti, često čujemo da lokalne tendere gotovo uvek dobijaju prijatelji partije na vlasti.

Sve ove poteškoće naglašavaju probleme sa kojima se mnogi građani Kosova susreću kada pokušaju da pristupe opštinskim službama i infrastrukturi, naročito u oblasima izvan urbanih jezgra. Na primer, sela oko Župske doline u prizrenskoj opštini (oblast u kojoj žive Bošnjaci, Goranci i Srbi) još uvek nemaju telefonsku liniju, a mnoga od njih – da bi postala potpuno funkcionalne zajednice unutar opštine – zahtevaju priličan rad na vodovodu, odnošenju đubreta, kanalizacionom sistemu i struji.<sup>41</sup> Na slične priče o infrastrukturnom razvoju nailazimo širom Kosova. A ipak se ne zna da li su mnogi predloženi projekti za infrastrukturni razvoj izvan gradova uopšte stigli na listu prioriteta za finansijsku pomoć – naročito u manjinskim oblastima u kojima od takvih projekata koristi mogu imati i većinske i manjinske zajednice, i koji kroz proces planiranja mogu pospešiti međuetnički i javno-privatni dijalog.

Zdrava finansijska situacija može opštinskim vlastima da omogući uspešnije rešavanje ovih problema. Ali kosovske opštine su u ovom pogledu dvostruko opterećene. Prvo, Savet Evrope izveštava da kosovske opštine daju iz svojih budžeta samo 11% od ukupne zarade, što je prilično malo u odnosu na druge bivše socijalističke zemlje u tranziciji.<sup>42</sup> Kontrola lokalnih zvaničnika nad prioritetima dodatno je umanjena njihovom nesposobnošću da resurse iz centralnih grantova raspodele, recimo, na sektore za zdravstvo i obrazovanje.<sup>43</sup> Drugo, nije dobro razvijen ni kapacitet lokalnih opština da prikupе sopstvenu zaradu. Savet Evrope izveštava o negodovanju opštinskih nadležnika zbog centralne kontrole nad lokalnim porezom i dažbinama koje bi se mogle prikupljati i na lokalnom nivou. Pored toga, oprezno uvođenje zemljišnog poreza u nekolicini opština tokom 2003. godine nije naišlo na značajan uspeh ili odobrenje, što je jednim delom posledica površnog procesa savetovanja sa lokalnim zvaničnicima i lokalnim zajednicama.<sup>44</sup>

Svi se slažu da je lokalnim vlastima teško da zadovolje svoje finansijske potrebe; preti im visoka stopa nezaposlenosti, odsustvo investicija i loše strukturisana sredina za institucionalni razvoj. Ovo nisu prolazni problemi i zahtevaće više od prostog nastojanja da se stvori umiven “evropski” okvir koji će samo na papiru izvršiti delotvornu podelu nadležnosti među različitim nivoima administracije i između privatnog i javnog sektora.

---

<sup>40</sup> "Corruption in Kosovo: Observations and Implications for USAID," 10. jul 2003, pristup na: [http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/kosovo\\_corruption.pdf](http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/kosovo_corruption.pdf), 20. januara 2004.

<sup>41</sup> "I was Born in that Village," str. 26.

<sup>42</sup> Misija Saveta Evrope za decentralizaciju Kosova, Privremeni izveštaj, 27. jun 2003, str. 13.

<sup>43</sup> Ibid., str. 14.

<sup>44</sup> Ibid., str. 15.

Ovi problemi treba da daju znak međunarodnim zvaničnicima da se pozabave zastojima koji od 1999. godine naovamo usporavaju razvoj; da započnu savetovanja sa kolegama na lokalnom nivou da bi kod njih stvorili autentični osećaj “vlasništva” kada je reč o lokalnoj administraciji i upravi; da razmotre kratkoročne i dugoročne zahteve za obuku lokalnih zvaničnika koji dolaze iz obnavljajućeg obrazovnog sistema.<sup>45</sup> Ovaj novi način razmišljanja imaće koristi od nastojanja da se demokratizuje lokalna vlast, da se ona učini transparentnom i podložnom uticajima iz same zajednice, dalje od zatvorenih vrata međunarodnih zvaničnika, opštinskih rukovodilaca i skupštinskih predsednika.

## 2.5 Demokratija i uloga civilnog društva u opštinskim strukturama na Kosovu

Lokalna uprava je demokratska ukoliko tokom kreiranja politike izlazi u susret pripadnicima zajednice. To uključuje razvoj tehnički kompetentne i pravedne lokalne uprave, političkih institucija koje su otvorene za sugestije iz širokog delokruga interesa za zajednicu, kao i procesa donošenja odluka koji je dovoljno transparentan da kod svih članova zajednice izazove osećanje “vlasništva” i odanosti.

Osobine kompetencije, inkluzivnosti i transparentnosti postaju još značajnije kada ih dovedemo u vezu sa kosovskim proporcionalnim sistemom lokalnih izbora na kojima se birači opredeljuju za zatvorene, stranačke liste – to je sistem u kojem opštinski razvoj u potpunosti zavisi od centralnog političkog rukovodstva. Takav izborni sistem umanjuje odgovornost kakva se uglavnom vezuje za politiku okrenutu biračima, osnažuje jednopartijski karakter pojedinih lokalnih vlasti, i otežava pronalazjenje međupartijskih kompromisa. To je bilo naročito važno nakon ratova, kada su politički lideri još uvek bili zaglavljani u ratnički sukob između srpskih i albanskih snaga, i među albanskim političkim partijama. Stoga ne čudi OEBS-ov izveštaj da je u jednoj trećini kosovskih opština, koje na izborima u oktobru 2002. godine nisu imale pobjednika, trebalo više od pet meseci da se prekine politički zastoj.<sup>46</sup> Savet bezbednosti izveštava da članovi opozicije često bojkotuju rad skupština, što građane lišava svake vrste zastupanja u poslovima lokalne vlasti.<sup>47</sup> Bojkot je u skladu sa opštim mišljenjem da se administrativni rukovodioci biraju manje zbog svoje stručnosti a više zbog svoje političke vernosti, što partiji na vlasti omogućava da dominira u svim aspektima kreiranja politike.<sup>48</sup> Zbog toga posojeći izborni aranžmani, koji obezbeđuju da u vlasti dominira većina, mogu zapravo da dovedu do toga da većina birača na lokalnom nivou ne bude efektivno zastupljena u opštinskoj vlasti – naročito kada se uzme u obzir rapidno opadanje izlaznosti od jednih izbora do drugih.

Ovakvi politički zastoji mogu da dovedu do još većeg pada profesionalizma među opštinskim administratorima i savetnicima. Nedavne ocene koje su izneli Savet Evrope i USAID ukazuju na nedostatak iskustva u pravljenju nacrti za uredbu, kao i nedostatak transparentnosti u samom procesu usvajanja uredbi. Naglašava se nedovoljna razvijenost koncepta javne usuge, kao i prijemčivost prema korupciji na Kosovu. Izveštaji govore da se opštinske vlasti ne usredsređuju na pružanje usluga, kao i da skupštine ne uspostavljaju odbore za ispitivanje važnih pitanja upravljanja. A u prvoj polovini 2003. godine jedan predsednik skupštine više od pet meseci nijednom nije sazvaio skupštinsku sednicu.

<sup>45</sup> Pozitivnija ocena kod OEBS-a, The Municipal Assembly Starter Kit, novembar 2002-jun 2003.

<sup>46</sup> Vidi: OSCE Mission in Kosovo, “Boycott at the Municipal Level,” 15. maj 2003, pristup 20. januara 2004, na: [http://www.osce.org/documents/mik/2003/05/711\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2003/05/711_en.pdf). Pozitivnija ocena kod OEBS-a, The Municipal Assembly Starter Kit, novembar 2002-jun 2003.

<sup>47</sup> Misija Saveta Evrope za decentralizaciju Kosova, Privremeni izveštaj, 27. jun 2003, str. 9.

<sup>48</sup> Vidi Izveštaj Generalnog sekretara, S/2003/421 (14. april 2003), paragrafi 6-7.

Još od 1999. godine mračne konstante u javnom životu Kosova čine optužbe za korupciju, nepotizam i protekcionizam; sukob pojedinih frakcija i partija oko načina upravljanja i institucionalne strukture; i neproduktivni međuinstitucionalni odnosi u opštinama, između domaćih i međunarodnih institucija, kao i između centralne i lokalne uprave. Sve ove loše osobine – koje podsećaju na autoritarnu upravu jugoslovenskog “starog režima” – samo dodatno osnažuju mišljenje da se važne odluke donose iza zatvorenih vrata i da je u njihovo donošenje umešana korupcija.

Ove poteškoće naglašavaju potrebu da se u opštinski način upravljanja uvede transparentnost kao jedan od koraka u stvaranju klime u kojoj će politizovane glasine i alizuje prestati da dominiraju javnim životom opštine. Nažalost, relativno dobro razvijeni masovni mediji, koji obuhvataju dopisnike nacionalne štampe, kao i čitavu gomilu lokalnih radio stanica, samo se povremeno posvećuju kritičkom, istraživačkom izveštavanju lokalnih događaja. Takva vrsta izveštavanja ne postoji u sofisticiranim novinama kao što su Zeri i Koha Ditore. U prošlosti su funkciju javnog nadzornika vrlo dobro obavljale Međunarodna krizna grupa i Evropska inicijativa za stabilnost. Lokalne nevladine organizacije, kao što su KIPRED (Kosovski institut za političko istraživanje i razvoj) i KODI (Kosovski institut za istraživanje i dokumentaciju) tek počinju da preuzimaju ovu funkciju, koja je veoma važna da kosovskim vlastima nametne odgovornost pred sudom javnog mnjenja – ali njima tek predstoji da se okrenu lokalnoj vlasti.<sup>49</sup>

Jasno je da će novinari i lokalni aktivisti, koji se bave razotkrivanjem skandala, raditi protiv izrazito ispolitizovanog sistema gde su javne, građanske institucije koje je osnovao UNMIK i dalje samo formalna fasada koja ne iziskuje nikakav dublji osećaj odanosti prema lokalnoj zajednici. Taj problem se dodatno pogoršava činjenicom da stanovništvo sve dublje veruje u svoju političku partiju ili društvenu mrežu iz svog rodnog sela. Ova tvrdnja je u saglasju sa izveštajem Svetske banke za 2000. godinu, u kojem se kaže da najveći stepen poverenja postoji u mestima sa najlošije razvijenim zvaničnim institucijama. Ovaj “nedostatak poverenja u ljude izvan šire porodice [...] predstavlja jednu od kočnica za rast inkluzivnih lokalnih institucija”, kao i za razvoj civilnog društva.<sup>50</sup> Možda bi bilo pametno rešavati ova politička i građanska pitanja kao uvod u važna nastojanja da se podrži tek uspostavljena Služba za javnu upravu.

U odnosu na krhku lokalnu demokratiju na Kosovu, nije na odmet dopuniti tradicionalne mehanizme za održavanje građanskog društva na lokalnom nivou nastojanjima da se lokalna vlast dodatno decentralizuje kroz razvoj autentične jedinice lokalne uprave i kroz zastupanje u mesnim zajednicama. Centralne upravne vlasti Ujedinjenih nacija odlučile su 1999-2000. godine da ne podržavaju oživljavanje ove u najvećoj meri lokalne vlasti – kada je međunarodna administracija u Prizrenu pokušala da radi na lokalnom nivou sa grupama u ovoj zajednici da bi uspostavila bezbednost i razvoj u etnički mešovitoj lokalnoj zajednici Tusus u opštini Prizren, kao i u Župskoj dolini. U stvari, UNMIK je odlučio da ne podrži ova tiha i u početku uspešna nastojanja da se lideri albanske zajednice i zajednice slovenskih Muslimana sastanu i da počnu da rešavaju svakodnevne životne probleme.<sup>51</sup> S druge strane, Svetska banka i USAID-ova Kancelarija za transnacionalne inicijative usredsredile su se upravo na ovaj lokalni nivo da bi tokom tog perioda radile sa grupama građana u selima i lokalnim zajednicama na identifikovanju, razvijanju i sprovođenju projekata obnove i razvoja.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Vidi, na primer: "Kosovar Assembly: For the People or for the Party?", KODI Report no. 3, Prishtine, 2003; i: Muharremi, Lulzim Peci, Leon Malazogu, Verena Knaus and Teuta Murati, "Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned," KIPRED, January 2003.

<sup>50</sup> Gloria La Cava, Raffaella Nanetti, Stephanie Schwandner Sievers, Arjan Gjonca, Taies Nezam and Barbara Balaj, "Conflict and Change in Kosovo: Impact on Institutions and Society", World Bank, December 2000, str. 38.

<sup>51</sup> Izraz "slovenski Muslimani" odnosi se na Bošnjake i Gorance.

<sup>52</sup> Ova pitanja su detaljno obrađena u: "Between Exit and Engagement: the Balkans in the Age of the International Community," – nedovršen rad.

Ali kada je reč o reformama, tu je uloženo dosta napora. Krajem 2002. godine UNMIK je pozvao Savet Evrope da sačini predlog za decentralizaciju lokalne uprave "u skladu sa lokalnim postupcima"<sup>53</sup> Tim međunarodnih zvaničnika načinio je nacrt jednog dalekosežnog i složenog predloga koji bi svim etničkim zajednicama trebalo da približi zastupanje i upravu. Nakon izravne kritike postojeće opštinske administracije, misija Saveta Evrope načinila je nacrt jednog složenog predloga za raspodelu nadležnosti i moći prilikom donošenja odluka na opštinske i podopštinske nivoe vlasti u demokratski izabranim odborima građana u manjim jedinicama lokalne samouprave. To je trebalo da bude administrativna reforma koja se nije doticala osetljivih pitanja statusa.<sup>54</sup> Ali ovi planovi nisu bili proizvod istinskog partnerstva između međunarodnih i domaćih (kosovskih) zvaničnika, zbog čega su naišli na priličan otpor u lokalnim sredinama.<sup>55</sup> Na primer, predlog Saveta Evrope trebalo je da slabije naseljene opštine Novo Brdo i Zvečan transformišu u podopštinske jedinice susednih opština. Ali u svom sadašnjem mandatu, uprava Novog Brda je etnički najintegrisanija opštinska uprava na čitavom Kosovu, i to u sredini u kojoj će se ocena takve decentralizacije donositi na osnovu sposobnosti ove uprave da doprinese mirnom razrešenju potencijalno nasilnih skoba, a ne samo na osnovu efikasnosti njene strukture u fazi planiranja.

Sveobuhvatna nastojanja, započeta nakon martovskog nasilja 2004. godine, da se reformišu lokalna vlast na Kosovu postavila su politička pitanja u središte razmatranja. To su "dugoročna nastojanja" koja će biti "utemeljena u čvrstoj predanosti svih partija na izgradnji multietničkog Kosova", putem "važnog doprinosa da se uspostave i učvrste funkcionalne demokratske institucije na Kosovu".<sup>56</sup> Radna grupa, u kojoj učestvuju UN, OEBS, USAID, Savet Evrope, Privremene institucije samouprave i Udruženje kosovskih opština, pripremila je jedan dokument u formi obuhvatnijeg okvira koji će prepraviti postojeće zakonodavstvo i uredbe da bi se postigla tri šira cilja vezana za ispunjenje Standarda upravljanja: osnažiti administrativni kapacitet lokalne uprave; obezbediti da sve zajednice unutar opština imaju ravnopravan pristup opštinskim dobrima i uslugama; i garantovati da će svi narodi etničkih zajednica moći da učestvuju u lokalnoj vlasti. U naročite promene koje su trenutno na dnevnom redu spadaju: nove zakonske odredbe o lokalnoj samoupravi i finansijama na lokalnom nivou, razmatranje "teritorijalnog elementa" u opštinskim izborima, i "institucionalni okvir koji će olakšati podršku Kosovskoj policijskoj službi, kao i saradnju sa njom".<sup>57</sup>

Ova nastojanja naišla su na formalnu podršku međunarodnih i kosovskih institucija. Posao prestrukturiranja opština biće ispitivan kroz "ograničeni broj pilot-projekata" koji će pokazati kakva je korist od reforme u vreme kada Privremene institucije samouprave i UNMIK razmatraju zakonodavstvo. Ova nastojanja razlikuju se od pred-martovskih reformskih poduhvata po tome što ulažu više napora da neposlušne srpske partije motivišu da se uključe u raspravu o lokalnoj vlasti kao jedan od načina da se integrišu u život na Kosovu. A da bi se ova zamisao proširila i izvan nacrta prikladnih deklaracija i planova, biće potrebno puno podrške, dobre volje i truda.

---

<sup>53</sup> Vidi: SG/inf(2003) 40 – 14. novembar 2003, Reform of Local Self Government and Public Administration in Kosovo. Final Recommendation, na: [http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Other-reports/SGINF\(2003\)40E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Other-reports/SGINF(2003)40E.asp#TopOfPage)

<sup>54</sup> Ibid., paragraf 1.

<sup>55</sup> Vidi: Mark Baskin, "Between Exit and Engagement: on the Division of Authority in Transitional Administrations," Global Governance, u štampi, 2004.

<sup>56</sup> Radna grupa za lokalnu vlast, "Framework for the Reform of Local Self-Government in Kosovo", 19. jul 2004, str. 1.

<sup>57</sup> Ibid., str. 2, 8, 17,

## 2.6 Lokalna demokratija i sprečavanje sukoba

Jedan od standarda kojim se meri uspešnost lokalne vlasti jeste njena sposobnost da spreči da lokalni sukobi interesa eskaliraju u nasilje, ili da se pretvore u nacionalno pitanje, ali i da se pobrine da sukobi koji nastaju na drugim mestima ne odjeknu u matičnoj lokalnoj zajednici. Ovo pitanje postaje naročito važno u oblasti koja je dugo bila mesto nadmetanja srpskih i albanskih političkih pokreta. Zapravo, nasilje u martu 2004. pokazuje da se i četiri i po godine nakon Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti potencijalna eksplozivnost ovog nadmetanja još uvek nije ugasila. UNMIK se ovim sukobom pozabavio pruživši podršku stvaranju multietničke opštinske administracije koja bi na adekvatan način obavljala svoj posao i bila otvorena za sve građane. Zaposlenje manjina treba da odražava raspored stanovništva u čitavoj opštini. Troškovi opštinskog budžeta treba da izađu u susret potrebama manjinskog stanovništva. Manjinskim “zajednicama” treba dati posebno mesto u kosovskoj međunarodnoj administraciji.

Ova nastojanja imala su različite ishode. Ujedinjene nacije izveštavaju da zaposlenje manjina ostaje dosta ispod planiranih 18% – Srbi čine 12%, a ostale manjine 3,3% zaposlenih po opštinama – ali ova brojka verovatno uključuje i zaposlene iz opština u kojima Srbi čine većinu.<sup>58</sup> Retko kad je slučaj da same opštine pravedno raspodele dobra većinskim i manjinskim zajednicama. Prema odredbi za “pravedno raspodeljivanje finansija” opštine bi trebalo da dodele manjinskim zajednicama neki procenat svog budžeta i svoje zarade, proporcionalno zastupljenosti manjina u zajednici. Do oktobra 2003. godine samo je šest opština ispunilo odredbu “pravedne raspodele finansija” u tri budžetske linije: opštinska administracija, zdravstvo i obrazovanje. Četiri opštine ispunile su dva od tri cilja; 12 opština postiglo je minimum uslova u jednoj budžetskoj liniji; dok 5 nije ispunilo ni minimum raspodele sredstava čak ni u jednoj budžetskoj liniji.<sup>59</sup> Ujedinjene nacije su u decembru 2004. godine izvestile da se 20 opština od 24 ispitane nisu pridržavale odredbe iz Standarda o upotrebi jezika manjina i većine, a da se samo jedna trećina opština pridržavala uredbe da javni natpisi ulica, gradova, varoši, sela, puteva i javnih mesta budu i na albanskom i na srpskom jeziku.<sup>60</sup>

Ova razočaranja zbog neuspeha da se uspostavi uređenje koje bi pomoglo razvoj multietničkih zajednica verovatno odražava slabu zastupljenost manjina u lokalnoj vlasti. Izgleda da samo mala opština Novo Brdo uživa relativno uravnoteženu međuetničku zastupljenost u Skupštini opštine – iako su pregovori u početku trajali dosta dugo. Isti je slučaj i sa Odborom za uređenje i finansije, veoma važnim telom za opštinu, odgovornim za pripremu budžeta i formulisanje strateškog pravca svake od lokalnih vlasti. I sam UNMIK je izvestio da su samo četiri opštine ispunile “reprezentativni opseg” zaposlenja svojih manjina, i to na osnovu rezultata popisa iz 1981. 1991. godine. Svi izveštaji ukazuju da ni odbori za zajednicu, koji bi trebalo da zastupaju interese manjina, niti odbori za posredovanje, koji treba da daju preporuke u vezi sa diskriminacijom, ne funkcionišu dobro. Do polovine 2004. godine Srbi su bojkotovali odbore u sedam opština; odbori za posredovanje radili su u samo tri opštine; a lokalne vlasti gotovo nigde nisu uspele da sprovedu preporuke nekolicine odbora za zajednicu koji su se zaista i sastali.<sup>61</sup> Pored toga, zvanični izveštaji za javnost naglašavaju da “civilna služba pokazuje opšti nedostatak profesionalizma u sprovođenju transparentnih, neispolitizovanih i etnički uravnoteženih postupaka u oblastima poput nabavke dobara i zapošljavanja osoblja”. Štaviše, opštinske uredbe, iako usvojene, uglavnom se ne sprovode.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> S/2003/996, paragraf 13.

<sup>59</sup> Ibid., paragraf 9.

<sup>60</sup> S/2004/907, paragrafi 24-26.

<sup>61</sup> S/2004/613, paragraf 39

<sup>62</sup> Ibid., paragraf 8.

Kao jedan od instrumenata za razrešenje sve težih okolnosti za manjine, UNMIK je 2000. godine započeo uspostavljanje "kancelarija lokalnih zajednica" u manjinskim oblastima svake od opština. U tim kancelarijama sada rade i međunarodni i kosovski (uglavnom srpski i bošnjačko-goranski) dužnosnici koji deluju savesno, dobro obavешteno o događajima u zajednici, i revnosni kada je reč o zastupanju interesa manjina pred većinskom upravom. Kosovski službenici kancelarija lokalne zajednice naročito dobro uspevaju da stvore prihvatljivu sredinu za manjine u lokalnoj upravi. Srpski službenici u Gračanici izvestili su da je administracija u Prištini, u kojoj dominiraju Albanci, bila pragmatična i poštena, i da su oni svakoga dana putovali do opštinske uprave da bi se rešila određena administrativna pitanja.<sup>63</sup> Međunarodni zvaničnici širom Kosova (opštine Gnjilan, Leposavić, Orahovac, Priština, Prizren, Štrpce) izveštavaju o delotvornim koracima u izgradnji poverenja među različitim etničkim grupama, a u vezi sa nepolitičkim pitanjima.<sup>64</sup>

Kancelarije lokalne zajednice mnogo su, izgleda, uspešnije kada je ispunjen jedan od dva politička uslova. Prvo, albanski lokalni lideri ne osećaju da ih ugrožavaju male manjine koje u blizini nemaju državu-sponzora koja polaže prava na teritoriju Kosova. Evo jednog primera: za opštinske vlasti u Prizrenu je gotovo odmah nakon završetka NATO kampanje 1999. godine bilo važno da populaciju RAE, Turaka, Bošnjaka i Goranaca integrišu u lokalnu vlast i administrativne dogovore. Naravno, neka lokalna politička rukovodstva, nastala nakon rata, povremeno su činila poteze kojima bi se diskvalifikovale "neposlušne" manjine zaposlene nakon antialbanskih čistki 1990-tih – naročito onih koje ne govore albanski jezik – te su takve odluke o odstranjivanju "viška" pravdali relativno niskim, u centru određenim kvotama za zaposlenje manjinskih službenika u administraciji. Pa ipak, zvanična tolerancija prema nesrpskim manjinama u Prizrenu potiče od zajedničke svesti da pojedinci iz ovih grupa ne predstavljaju nikakvu političku pretnju albanskom rukovodstvu širom Kosova, kako u opštinama, tako i u pokrajinskim telima.<sup>65</sup>

Isto tako, u oblasima koje se ne graniče sa svadljivim opštinama na severu u kojima većinu čine Srbi, kao što je recimo Orahovac, albanski lideri su skloniji da preduzmu neophodne korake da zadovolje potrebe srpske manjine. To je naročito bio slučaj sa Orahovcem, gde su se tokom početnog perioda UNMIK-ove uprave osećale velike ratne traume i vrlo jake tenzije. Za vreme rata, u julu 1998, vođa autoritativne, umerene i tolerantne albanske verske frakcije bio je zverski ubijen u srpskom protivnapadu u Orahovcu.<sup>66</sup> Nakon početnog raspoređivanja inostranih snaga u leto 1999, KFOR je uhapsio jedanaest Srba koji su ostali u Orahovcu, osumnjičenih za ratne zločine.<sup>67</sup> Treći element napetosti nastao je zbog albanske blokade uspostavljene 20. avgusta 1999. godine, nakon najave da će snage ruskog KFOR-a biti raspoređene u Orahovcu: albanski žitelji tvrdili su da su se ruski plaćenici borili na strani Srba tokom sukoba.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Intervju sa autorom u maju 2003.

<sup>64</sup> Intervju sa autorom u maju 2003.

<sup>65</sup> Mnoge društvene i administrativne probleme još uvek treba razrešiti, premda trenutni dogovori pružaju okvir koji će kod Goranaca, Bošnjaka i Turaka u Prizrenu odagnati nelagodu.

<sup>66</sup> Za opise ratnog nasilja u Orahovcu, vidi OEBS-ov izveštaj *As Seen, As Told*. Volume I, October 1998-June 1999, str. 476-496, na: [http://www.osce.org/documents/mik/1999/11/1620\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/1999/11/1620_en.pdf).

<sup>67</sup> Vidi: *As Seen, As Told*. Volume II, 14 June-31 October 1999, str. 116.

<sup>68</sup> *Ibid.*, str. 114.

Uopšte uzev, tamo gde manjinska etnička grupa ne predstavlja nikakvu politički pretnju, dogovori oko podele vlasti u kojima političke razlike neće eskalirati u nasilje, deluju sasvim moguće. U takvim mestima domaći dužnosnici u kancelarijama lokalnih zajednica, uz međunarodnu pomoć, mogu da pomognu manjinskim i većinskim političarima da se prilagode promenljivim okolnostima, i to tako da im omoguće da uspešno pregovaraju i da uspostave uređenje od kojeg će imati koristi pripadnici svih etničkih zajednica.

Kancelarije lokalnih zajednica neće biti tako uspešne u oblastima u kojima postoje duboki sukobi etničkih interesa, naročito u podeljenoj Mitrovici. Sve dok se status Kosova opire razrešenju, nijedna od strana neće biti istinski zainteresovana da sprovede tehničke planove sačinjene da sjedine severnu i južnu Mitrovicu. I jedna i druga strana pokušava da stvori za sebe odgovarajuće stanje na terenu za dolazeće runde pregovora oko političke budućnosti ove opštine. Zbog toga nijedna strana neće načiniti nikakav ustupak ni drugoj strani, ali ni UNMIK-ovim kosmopolitskim planovima da razvije multietničku demokratsku upravu, zato što rukovodstvo na obema stranama i dalje traži pobjedu. Odluka da se dve strane Mitrovice ujedine duboko je politička, izaziva sporove, i nalazi se u samom srcu pitanja budućeg statusa Kosova. A pošto očigledno neće uspeti sva ona polovična rešenja koja u nedostatku dugoročnog političkog razrešenja kosovskog statusa nastoje da pronađu zlatnu sredinu, najpametnije je možda investirati u politički proces koji će direktno voditi rešenju središnjeg pitanja ovog neslaganja: budućnosti Kosova.

## 2.7 Uspešnost lokalnih institucija

Demokratska lokalna uprava može postati održiva i samokorigujuća ukoliko lokalne institucije funkcionišu uspešno i autoritativno, ukoliko ih građani Kosova poštuju, i ukoliko su u stanju da se prilagode promenljivim potrebama. Kada se ovi standardi uzmu u obzir, čini se da upravljanje na Kosovu usporava mnogostruko nasleđe autoritarne vlasti i etničkog nadmetanja; stagnirajuća privreda s malim izgledima za poboljšanje u skorijoj budućnosti; neizvesna bezbednosna situacija i povremeno izbijanje velikog nasilja prema manjinama, ali i prema vlastitoj policiji; nezgrapna koordinacija između lokalne i centralne vlasti; i velike poteškoće u rešavanju političkog statusa Kosova. U takvom kontekstu, lokalna uprava ostaje krhka i duboko zavisi od međunarodnih misija koje – na užtrb (i u ime) demokratizacije – ponekad čak pospešuju ovaj izopačeni vid ukočene stabilnosti. Seme demokratskog načina upravljanja na Kosovu i dalje ugrožava stalna politizacija javnog života, sve veća ravnodušnost običnih građana, kao i nekažnjivost “štetočina”, koje u stabilnom, demokratskom sistemu nemaju pravo glasa. I baš kao što kosovska lokalna demokratija još uvek nije samoodrživa, tako ni međunarodni zvaničnici nisu dovoljno uspešni u korišćenju svojih ogromnih političkih i privrednih potencijala, da bi konstruktivno radili sa različitim grupama u izgradnji zajedničke, demokratske budućnosti.

Izgleda da će razrešenje svih ovih dilema zavisi od dalekosežnijeg političkog dogovora koji bi se uspešno pozabavio legitimnim zahtevima Albanaca za javnom samoupravom, kao i legitimnim zahtevima Srba u vezi sa bezbednošću, slobodom kretanja, očuvanjem kulturnih spomenika, i povratkom izbeglica i interno raseljenih lica. Takav dogovor mogao bi da iznedri politički kontekst u kojem bi administratori postali tehnički kompetentni, i u kojem bi počeli da usvajaju neke zajedničke građanske vrednosti koje stoje u osnovi uskih političkih interesa. Dalekosežan politički dogovor između vlade Srbije i kosovskih Privremenih institucija samouprave dovešće do predvidljivosti i osećaja smirenosti koje svim građanima Kosova može da garantuje zajedničku budućnost u miru, dostojanstvu i demokratiji. Takav dogovor mogao bi važnim albanskim činionicima da obezbedi osnovu za dogovor o osnovnim vrednostima i načelima dugotrajnog političkog sporazuma.

Napredak u ostvarenju ovih konstruktivnih svetskih trendova bio bi još veći kada bi zvaničnici na Kosovu preduzeli manje korake u pravcu osnaživanja lokalne demokratije i uprave podizanjem stepena privredne, društvene i političke autonomije na najosnovnijem nivou upravljanja. A upravo tu međunarodni zvaničnici iz Ujedinjenih nacija, Evropske unije, OEBS-a, KFOR-a i pojedinačnih vlada i dalje zahtevaju najautoritativniji skup dobara u tekućoj rundi pregovora. Sasvim je verovatno da će trenutna nastojanja da se reformiše lokalna vlast voditi krupnim poboljšanjima u vođenju privrede, izbornom zakonu, kao i zakonodavnim i administrativnim delatnostima – i da će “reformski proces” iznedriti uspešne programe koji izlaze u susret potrebama svih grupa građana na Kosovu. Ali i dalje će biti nužno da međunarodni zvaničnici nauče kako da sa domaćim kolegama sa Kosova dele “političko vlasništvo” i kako da na njih prenesu veliku formalnu kontrolu nad procesom lokalne demokratizacije. To je možda i najveći izazov sa kojim se suočavaju međunarodne institucije na Kosovu.

Lista učesnika, Seminar o lokalnoj demokratiji na Kosovu,  
20-21. novembar 2003,  
UNDP Centar za upravljanje, Oslo, Norveška

Gđa. Maaria Alstela  
Savetnik  
Ambasada Republike Finske

Dr. Mark Baskin  
Bivši zamenik regionalnog administratora  
Prizren, 1999-2000.

Gđa. Xinnia L. Guevara Contreras  
Ambasador Kostarike u Norveškoj

Gospodin Robert Charmbury  
Opštinski predstavnik  
Opština Srbica

Dr. Gerard Fischer  
Bivši zamenik zamenika Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara  
Ujedinjenih nacija za civilnu upravu  
Prelazna uprava Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu

Mr Guido Galli  
International IDEA (Međunarodni institut za demokratiju i izbornu podršku)  
Stromsburg, Stokholm, SE-103 34 Sweden

Mr Jose Luis Lozano Garcia  
Savetnik  
Ambasada Španije

Mayor Lutfi Haziri  
Predsedavajući  
Skupština opštine Gnjilane

Gospodin Birger Heldt  
Savetnik na istraživanjima  
Akademija Folke Bernadotte

Dr. Enver Hoxhaj  
Profesor istorije i politike Balkana / Univerzitet u Prištini  
Izvršni direktor – KODI (Kosovski institut za istraživanje i dokumentaciju)

Gospodin Gerald Knaus  
Predsednik izvršnog odbora Evropska inicijativa za stabilnost

Gospodin Zoran Krcmarevic  
Bivši poslanik, Skupština opština Vitine

Gospodin François Laberge  
Savetnik i konzul  
Ambasada Kanade

---

Gospodin Harald Lukaschewsky  
Ambasada Savezne Republike Nemačke

Gospodin Yavuz Mildon  
Potpredsednik; Savet Evrope  
Sabor lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi

Gospodin Fron Nazi  
Kosovo NGO Advocacy Project  
East West Management Institute/Advocacy Training and Resource Center – ATRC  
(Kosovski NVO projekat za zastupanje Institut za menadžment  
Centar za obuku i resurse u zastupanju – ATRC)

Gospodin Georges Nzongola-Ntalaja  
Direktor  
UNDP Centar za upravljanje – Oslo

Gđa. Kari Osland  
Istraživač i rukovodilac Istraživačke grupe za rešavanje kriza i kolektivnu bezbednost /  
Program Ujedinjenih nacija  
Norveški institut međunarodnih poslova  
Odsek za međunarodnu politiku

Gđa. Sarah Poole  
Viši rukovodilac programa  
UNDP, Njujork

Gospodin Hartmut Pürner  
Rukovodilac Tima za podršku lokalnoj upravi, Odsek za demokratizaciju  
OEBS Misija na Kosovu (OMIK)

Gospodin Paul Risley  
Viši saradnik na programu  
International IDEA

Gđa. Karin Rudebeck  
Državni sekretar za međunarodne, finansijske i monetarne poslove  
Ministarstvo finansija Švedske

Gđa. Pernille Stallemo  
Asistent na istraživanju  
UNDP Centar za upravljanje – Oslo

Gospodin Anthony Thomson  
Opštinski predstavnik  
Opština Peć, UNMIK jugozapadni region, Kosovo

Gospodin Birol Urcan  
Urednik privrednog programa  
Televizija Kosova



## O ATRC

- Centar za obučavanje i obezbeđivanje usluga u zastupanju (ATRC) je kosovska neprofitabilna organizacija koja radi na poboljšanju učešća građana i civilnog društva u procesu donošenja odluka, kao preduslova za razvijeno demokratsko društvo i regionalnu stabilnost..
- ATRC ima za cilj jačanje uloge NVO-a kao agenata za promene u društvu; jačanje kapaciteta NVO-a i građanskih inicijativa za preduzimanje zastupničkih kampanja; i doprinos stvaranju rukovodećih institucija koje ispunjavaju međunarodne standarde.
- ATRC radi sa predstavnicima NVO-a, građanskim inicijativama, javnom administracijom i političkim institucijama bez obzira na religiju, političku pripadnost, etničko poreklo, starosno doba, sposobnosti i seksualne opredeljenosti.
- ATRC ispunjava svoje ciljeve putem zastupanja, obučavanja, razmene informacija, i umrežavanja unutar i van Kosova.



## O organizaciji International IDEA (Međunarodni institut za demokratiju i izbornu podršku)

Osnovana 1995. godine, International IDEA, među-vladina organizacija sa članicama na svim kontinentima, ima zadatak da promoviše održivu demokratiju širom sveta. IDEA spaja one koji analiziraju i prate trendove u demokraitji, kako kod kuće, tako i u inostranstvu. IDEA se bavi i novim i odavno uspostavljenim demokratijama, i pomaže da se razvijaju i osnaže institucije i kultura demokratije. IDEA funkcioniše na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou, delajući u partnerstvu sa mnogim različitim institucijama.

### U tekuće aktivnosti IDEA spadaju:

- Izgradnja demokratije i razrešenje sukoba – razvijanja procesa za izgradnju konsenzusa, uspostavljanje prioriteta, skiciranje političkih institucija i ustava, organizovanja dijaloga i procesa donošenja odluka, zalaganje za pomirenje i inkluzivnu demokratiju;
- Osnaživanje izbornih procesa – usklađivanje izbornih sistema, poboljšanje pristupa i izlaznosti, obezbeđivanje profesionalnog rukovođenja i nezavisnosti, izgradnja poverenja u javnosti;
- Razvoj političkih partija kao vitalnih činilaca u demokratiji – prerada spoljnih uredbi i primena, javno finansiranje, interno rukovođenje i demokratija, odnosi sa civilnim društvom i javnošću; i
- Politička ocena i učestvovanje u politici, naročito onih nedovoljno zastupljenih grupa, uključivanje žena u politiku – pronalaženje načina za izgradnju predanosti i iskustva u radu sa specijalnim merama, poput kvote.

International IDEA  
Strömsborg,  
SE-103 34 Stockholm  
Sweden

Tel: +46-8-698 37 00  
Fax: +46-8-20 24 22  
E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: [www.idea.int](http://www.idea.int)