

## Kosovoska edicija „Konflikt i Razvoj“

### Uvod

#### Frode Mauring

Predstavnik UNDP-a

Konflikt podriiva razvoj, a posebno ljudski razvoj. Prema Izveštaju o globalnom ljudskom razvoju za 2005. godinu, osam od deset zemalja sa najnižim nivoom ljudskog razvoja su bile poprište konflikta u poslednje dve decenije. Neko može da kaže da nedostatak razvoja (a posebno neravnomeran razvoj) vodi u konflikt, kada neki delovi društva bolje prođu od drugih, što je tačno. Bez ulaženja u razloge, već je dobro dokumentovano da konflikt i razvoj obično ne idu zajedno. Stoga, glavni cilj razvojnih aktera treba da bude posvećivanje pažnje uzrocima konflikta u cilju pospešivanja razvoja. Svetsko iskustvo takođe pokazuje da što je veći Gini koeficijent<sup>1</sup> veća je verovatnoća za izbijanje konflikta u zemlji. Kada je konflikt lokalizovan ili pod kontrolom (što je slučaj na Kosovu), međunarodni akteri i sama Vlada treba da obezbede da dođe do razvoja, posebno tako što će raditi na politici koja će obezbediti da koristi od razvoja budu ravnomerno raspoređene i da su usmerene na najugroženije. Ovo će sprečiti povratak u začarani krug konflikta i siromaštva ili nedovoljnog razvoja. Postizanje izbalansiranog razvoja je teško, ali i neophodno za sprečavanje konflikta.

Trenutno, Kosovo je u fazi političke, ekonomske i socijalne tranzicije. Iako je Kosovo i dalje pod formalnom upravom Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) koja je definisana Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti, učinjen je napredak na prenosu nadležnosti sa administracije UN-a na lokalne Privremene institucije samouprave (PIS). U tom cilju lokalne kosovske institucije

su ojačale i dalje nastavljaju da jačaju svoje operativne kapacitete kao što je demonstrirano donošenjem Ustavnog okvira i uspešnim sprovođenjem dva opšta kruga i dva opštinska kruga izbora od kraja konflikta 1999. godine.

Uprkos trenutnim naporima, na Kosovu i dalje postoje neizvesna bezbednosna situacija (realna i doživljena), zabrinutosti oko slobode kretanja, ograničene ekonomske mogućnosti, ograničeni pristup manjinskih zajednica javnim uslugama i sveukupna neizvesna politička situacija. U isto vreme, Kosovo je još uvek najkrhkije mesto u Evropi. Izgradnja mira i razvoj će imati malo šansi na uspeh sve dok u zemlji postoje zaštićene enklave i podeljeni gradovi. Ako Kosovo želi da uspe da prevaziđe nasleđe konflikta, siromaštva i institucionalne slabosti, unapređivanje demokratije, promocija nezavisnog građanskog društva i ekonomije otvorenog tržišta su od suštinske važnosti.

Na kraju, ljudi na Kosovu će morati da rešavaju svoje probleme, zajedno sa svojim susedima. Međunarodna zajednica može da obezbedi okvir za mirno Kosovo, ali na građanima Kosova je da to pretvore u stvarnost. Suviše dugo građani Kosova su gledali u spoljašnje sile da reše njihove probleme, ili su za svoju nesreću okrivljavali loš uticaj ljudi sa strane. Sa razjašnjenjem pitanja statusa, počće nova faza u kojoj će odgovornosti biti jasne i kada će početi prava demokratija kao preduslov za obezbeđivanje razvoja, i nadajmo se sprečavanje povratka na konflikt. Narod Kosova, oni koji žive na Kosovu i oni koji žive u inostranstvu treba da budu ohrabreni da rade i investiraju u svoju otadžbinu i učine je mestom na kojem vredi živeti i sanjati budućnot, pri čemu i jedno i drugo su suštinske komponente nade i razvoja.

### Sadržaj

Razmatranje kosovskog sektora bezbednosti	Ljundrim Aljiu.....2
Ahtisarijev predlog i budućnost kosovskog sektora bezbednosti	Žerom Melon ..... 3
Predviđanje novog nivoa upravljanja na Kosovu	Admir Duraj.....5
Pronalaženje trajnih rešenja za raseljene ljude sa Kosova	Pleurat Halili.....7
Lokalni razvoj za stabilizaciju zajednica u Mitrovici i Zvečanu	Dr. Rikardo Pinto.....8
Usklađivanje Zakonodavstva sa Zajedničkim Zakonodavstvom	
Acquis Communautaire I Kosovo	Av. Džordan DACI.....10
Kosovo, Proces utvrđivanja konačnog statusa i izazovi daljih dešavanja	Dardan Velija ..... 12

<sup>1</sup> Gini koeficijent je mera neravnomernosti raspodele. On je definisan kao razlomak sa vrednostima između 1 i 1: brojilac je oblast između Lorencove krive raspodele i jednolične (savršene) linije raspodele; imenilac je oblast ispod uniformne distribucione linije.

## Razmatranje kosovskog sektora bezbednosti

### Ljundrim Aljiu

*Službenik za nacionalnu politiku Specijalnog Predstavnika Generalnog Sekretara pri misiji UN-a na Kosovu (UNMIK). Sve do januara meseca Ljundrim Aljiu je bio konsultant za komuniciranje sa javnošću za Razmatranje sektora unutrašnje bezbednosti (RSUB).*

Tokom godina koje su usledile posle vojne i humanitarne intervencije 1999. godine na Kosovu, došlo je do sve većeg konsenzusa u međunarodnoj zajednici za razvoj da je bezbednost jedna osnovna ljudska potreba i preduslov za održivi razvoj. Predstojeće rešenje budućeg statusa Kosova, u kojem bi znatne odgovornosti za bezbednost mogle da budu prenete sa međunarodnih na lokalne institucije, ističe potrebu za razmatranje pružanja bezbednosti na Kosovu. Takvo razmatranje<sup>2</sup> sprovedeno je po prvi put na Kosovu u 2006. godini pod nadzorom UNDP-a<sup>3</sup>, a na osnovu metodologije koju je preporučila Savetodavna Ekipe Vlade Velike Britanije<sup>4</sup> iz oblasti bezbednosti. Razmatranje sektora unutrašnje bezbednosti Kosova (RSUB) sprovedeno je u osam faza, od kojih je svaka uticala na konačne preporuke koje su date u izveštaju. Faze 1 i 2 odnosile su se na izradu analize pretnji. U fazama 3 i 4 sprovedena je detaljna institucionalna analiza kosovskih institucija koje se bave bezbednošću, kao i sveobuhvatna konsultacija i kampanja doseganja do javnosti. U fazama 5 i 6 utvrđeni su nedostaci u rešavanju pretnji po bezbednost. U fazi 7 razmotreni su budžetski zahtevi i u fazi 8 date su sveobuhvatne strategije za rešavanje utvrđenih pretnji.

Doprinosi u utvrđivanju uočenih pretnji po bezbednost pristizali su iz nekoliko izvora. Doprinosi su prikupljeni širom Kosova na javnim raspravama u kojima je učestvovalo preko 800 ljudi. Stanovnici Kosova su takođe mogli da daju svoje doprinose putem telefona, elektronske pošte ili poštom. Osim toga, ekipa za istraživanje RSUB sprovedla je preko 70 intervjua sa lokalnim i međunarodnim zvaničnicima. Ekipe je takođe sprovedla obimno razmatranje dokumentacije koja je obuhvatala izveštaje lokalnih i međunarodnih institucija i zvanična dokumenta.

Institucionalno upravljanje analizirano je na osnovu metodologije UNDP-a i svetske banke, dok je razvoj analiziran na osnovu metodologije OECD-a. 'Kriterijumi iz Kopenhagena' za pristupanje EU služili su kao sveukupna polazna tačka.

Razmatranje je takođe bilo usredsređeno na pitanja kao što su privatna preduzeća za obezbeđenje, oružje sa kratkim cevima i lako naoružanje, odnosi među polovima i sloboda kretanja. Veći deo posla odradila je mala ekipa za RSUB koju su sačinjavali međunarodni i lokalni stručnjaci koji su bili smešteni pri kancelariji premijera. Ekipe je imala podršku Kosovskog instituta za istraživanje i razvoj, Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DKOS) i Organizacije za bezbednosti i saradnju u Evropi (OEBS).

U razmatranju<sup>5</sup> je utvrđeno da, iako se bezbednosna sredina na Kosovu znatno poboljšala od vremena intervencije NATO-a iz 1999. godine, ona je takođe postala i složenija. Velika nezaposlenost i pitanja privrednog razvoja (uključujući infrastrukturu i snabdevanje električnom energijom) glavni su izvori nesigurnosti za ljude na Kosovu, bez obzira na etničko poreklo. Pitanja etničkog nasilja, korupcije i kriminala su često povezana sa tim ekonomskim problemima. U razmatranju je istaknuta potreba za poboljšanjem obrazovnog i zdravstvenog sistema radi unapređivanja privrednog rasta i utvrđeno je da je pravosuđe – koje šira javnost smatra neefikasnim, nedovoljno sposobnim ili nezavisnim – izvor sve većeg nepoverenja u institucije i političke lidere. Gledano sa spoljašnjeg aspekta, Kosovo se suočava sa pretnjama kao što su međunarodni organizovani kriminal i moguće obnavljanje političkog nasilja. U studiji je zaključeno da odnos Kosova sa njegovim susedima – a posebno sa Srbijom – nije stabilan i da on zahteva dalju pažnju vlade Kosova i međunarodne zajednice koja trenutno vrši upravu i nadzor na Kosovu.

Iako ti nalazi nisu direktno povezani sa statusom Kosova, oni imaju važan uticaj na njegovu budućnost. U izveštaju je preporučeno stvaranje novih bezbednosnih institucija kao što su izvršni Kosovski savet za bezbednost, Ministarstvo odbrane, i Kosovske odbrambene snage, i služba bezbednosti – ako Kosovo preuzme odgovornost za

<sup>2</sup> Vidi ISSR, <http://www.issrkosovo.org>.

<sup>3</sup> Vidi UNDP, <http://www.kosovo.undp.org/?cid=2,3&argroup=6>.

<sup>4</sup> Vidi Ministarstvo odbrane Velike Britanije

<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/>

SSDAT/. Razmatranje je nadgledao odbor u kojem su bili zastupljeni predstavnici Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) Privremenih institucija samouprave.

<sup>5</sup> Kliland Velč, A.; Kondi, S.; Stinson, D.; Von Tangen Page M; (eds) 2006. god. Interni

sopstvene institucije bezbednosti nakon rešenja njegovog statusa. Takođe se preporučuje jako međunarodno angažovanje, uglavnom od strane NATO-a, na izgradnji tih novih struktura bezbednosti.

Razmatranje je bilo jedno korisno sredstvo za analiziranje potreba za razvojem institucija u sektoru bezbednosti, kao i za skretanje pažnje na dubinu i širinu izazova po bezbednost ljudi na Kosovu. Pošto na Kosovu još nisu razvijene interne strukture državne bezbednosti, osim nekih funkcija policije i pravosuđa, nalazi iz izveštaja mogli bi da pomognu u sprečavanju problema u sektoru bezbednosti kada te institucije budu uspostavljene i počele da funkcionišu. Razmatranje sektora bezbednosti na Kosovu takođe može da posluži kao obrazac za razmatranja u drugim postkonfliktnim lokacijama, a posebno u onima u kojima se ulažu međunarodni ili nacionalni naponi u izgradnji institucija.

## Ahtisarijev predlog i budućnost kosovskog sektora bezbednosti

**Žerom Melon**

*Koordinator Projekta, Ekipe Jugoistočne Evrope, Saferworld*

Nakon sedmogodišnjeg čekanja, rešenje budućeg statusa Kosova je konačno na dohvata ruke. Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova (u daljem tekstu "Predlog") koji je pripremio Marti Ahtisari predstavljen je 2. februara 2007. godine srpskoj i kosovskoj vladi. Iako on još nije konačan, ovaj dokument koji ima 58 strana predstavlja jasnu osnovu kako će izgledati budućni status Kosova.

Uprkos obimnom medijskom izveštavanju o predlogu, do sada je objavljeno vrlo malo dubinskih analiza o njegovim preporukama i posledicama.<sup>6</sup> U ovom članku navedena su neka od pitanja i izazovi koji se nalaze u centru preporuka predstavljenih u Aneksu VIII predloga koji se odnosi na kosovski sektor bezbednosti.

### Policija i zajednice

U predlogu se preporučuje da "Lokalni saveti sastavljeni od predstavnika opštine i policije, uključujući i komandire policijskih stanica, treba da budu u potpunosti funkcionalni radi ostvarivanja saradnje između policijske službe i opštinskih organa/lidera zajednica."<sup>7</sup>

Dosta pozitivnog napretka postignuto je iz oblasti rada policije u zajednici, uglavnom uz podršku OEBS-a, Akcionih Timova za bezbednost zajednica, Lokalnih odbora za javnu bezbednost (LOJB), i Upravne grupe za policijski rad u zajednici. Buduće međunarodno civilno prisustvo treba da taj rad još više razvija, koncentrišući se na doseganje u javnost i poboljšanje pristupa zajednicama pružaocima bezbednosti putem formalnih i neformalnih foruma. Štaviše, kosovske Privremene institucije samouprave (PIS) treba da razmotre uključivanje formalizovanih struktura, kao što su LOJB u nacrtu Zakona o policiji, i da razviju opštu kosovsku strategiju za rad policije u zajednici.

U predlogu se takođe preporučuje da "u kosovskim opštinama gde su kosovski Srbi u većini, lokalni komandiri policijskih stanica treba da budu izabrani na osnovu [jedne posebne] procedure,"<sup>8</sup> drugačije od one koja se koristi u ostalim opštinama. Bez obzira koliko su dobre namere sadržane u takvoj preporuci, njome se ipak nastavlja nesrećna šema pristupa koji jačaju etničke podele na Kosovu, umesto da približe različite etničke zajednice u zajedničkim pristupima na rešavanju zajedničkih zabrinutosti.

Uzimajući u obzir praktičnu realnost i vremenska ograničenja, ovakvi pristupi trebali bi da budu privremeni i da predstavljaju izuzetke. Potrebe različitih etničkih zajednica na Kosovu se možda razlikuju ali etnički specifične mere treba da budu svedene na najmanju moguću meru da bi se razvilo "multietničko društvo zasnovano na jednakosti svih građana i najvišem nivou priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda" na koja se poziva i sam predlog.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Neka od postojećih mišljenja i analiza potiču od Kosovskog instituta za politička istraživanja i razvoj, Analiza sveobuhvatnog paketa za status Kosova, (KIPRED, februar 2007. god.), Dérens J-A, Ustav Kosova: revoyez votre copie, M. Ahtisari, (Balkanski glasnik, 7. februar 2007. god.), i Organizacija za demokratiju, borbu protiv korupcije i dostojanstvo, Analiza Ahtisarijevog paketa (Čohu!, februar 2007). god.

<sup>7</sup> Ahtisari M, Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova, (UNOSEK, 2. februar 2007. god.), strana 47.

<sup>8</sup> Ahtisari M, isto., strana 47.

<sup>9</sup> Ahtisari M, isto., strana 11.

## **Zadovoljavanje obaveštajnih potreba Kosova**

U predlogu je data preporuka da Kosovo "uspostavi domaću bezbednosnu agenciju za praćenje pretnji po unutrašnju bezbednost Kosova," dodajući da "ta agencija treba da bude profesionalna, apolitična, multietnička i da podleže nadzoru od strane skupštine i civilne uprave."<sup>10</sup>

Međutim, mnogi stanovnici Kosova još uvek smatraju obaveštajne službe ugnjetavalačkim sredstvom države. Zbog toga je Kosovu pre svega potrebna otvorena i iskrena javna rasprava kako radi demistifikacije uloge i aktivnosti Kosovske obaveštajne službe, kao i radi unapređivanja političke kulture u kojoj stvaranje politike odgovara zabrinutostima stanovništva. Bez takve rasprave ima malo nade da će stanovnici Kosova prihvatiti moderne koncepte bezbednosti i obaveštajnih službi i da će podržati napore na obezbeđivanju propisnog funkcionisanja nove službe u skladu sa demokratskim normama.<sup>11</sup>

Nova kosovska obaveštajna služba treba u potpunosti da bude domaća, usredsređena na "pružanje blagovremenih, relevantnih, tačnih i predvidljivih saveta donosiocima odluka na Kosovu [...] radi donošenja odluka zasnovanih na informacijama za dobrobit stanovništva Kosova i njegovih suseda."<sup>12</sup> Sve dok interesi i prisustvo Kosova u inostranstvu budu ograničeni – a što će najverovatnije biti slučaj u bližoj budućnosti – neće postojati izričita potreba za radom obaveštajne službe u inostranstvu.

U predlogu nije, verovatno namerno, obrađeno pitanje postojećih nezvaničnih obaveštajnih organizacija kao što su, Institut za strateška istraživanja javnog mnjenja i Kosovska obaveštajna služba, a koje su navodno povezane sa političkim partijama i koje funkcionišu na sličan način kao i zvanične obaveštajne službe. Donosioci političkih odluka moraju da odluče šta će učiniti sa tim nezvaničnim organizacijama: da li one treba da budu raspuštene? Da li njihovi pripadnici treba da se uključe u novouspostavljenu Kosovsku bezbednosnu službu?<sup>13</sup> Šta treba učiniti sa informacijama i dosijeima koje su te organizacije prikupljale tokom godina? To su sve osetljiva pitanja, ali ako

ona ne budu rešena ima malo nade da će Kosovo razviti jednu transparentnu, odgovornu i efikasnu obaveštajnu službu koja odgovara potrebama građana Kosova.

## **Raspuštanje KZK-a, stvaranje KBS-a**

U jednoj od svoji najosporavanih preporuka, predlog sadrži i preporuku da "KZK [Kosovski zaštitni korpus] bude raspušten [...] u roku od jedne godine od stupanja na rešenja na snagu" i da "nove, profesionalne i multietničke Kosovske bezbednosne snage (KBS) treba da budu uspostavljene. [...] KBS će biti lako naoružane i neće raspolagati teškim naoružanjem, kao što su tenkovi, teška artiljerija ili sposobnost za vršenje vazdušnih ofanziva. KBS treba da se sastoje od ne više od 2,500 aktivnih pripadnika i 800 pripadnika u rezervi."<sup>14</sup>

U predlogu je uzeto u obzir da je KZK već "postigao svoje ciljeve, uključujući pružanje podrške na oporavku Kosova posle konflikta,"<sup>15</sup> mada nije objašnjeno na kojim je kriterijumima zasnovan takav zaključak. Međutim, najosetljiviji i najkontroverzniji aspekt ove preporuke je sudbina koja očekuje pripadnike KZK-a koji će zbog toga biti penzionisani.

Kosovski zaštitni korpus, koji je stvoren 1999. godine od raspuštene Oslobođilačke vojske Kosova (OVK), ima 3,052 aktivnih pripadnika i 2,000 rezervista. Njegovim raspuštanjem bi nekadašnji pripadnici ostali bez posla, plate i prestiža. Štaviše, malo je verovatno da će KBS biti zainteresovane ili sposobne da apsorbuju više od 500 bivših pripadnika KZK-a, čime bi najmanje 2,500 muškaraca sa borbenim iskustvom ostalo bez posla. S obzirom na poštovanje koje KZK uživa među kosovskim Albancima i na stalni uticaj bivših pripadnika OVK u kosovskom društvu, demobilizacija, otpuštanje uz otpremninu ili penzionisanje tih bivših pripadnika KZK-a mora da bude sprovedeno sa taktom, brižno i uz detaljno planiranje.

Predlog za stvaranje KBS-a je jedna od najsmelijih preporuka, koja ima veliki potencijal za izazivanje negativnih

<sup>10</sup> Ahtisari M, isto., strana 48. U predlogu je navedeno da Međunarodni civilni predstavnik "nadgleda razvoj domaće agencije za bezbednost" (strana 52) i takođe predlaže usvajanje, tokom ili odmah nakon isteka tranzicionog perioda od 120 dana "Zakona o uspostavljanju domaće Kosovske obaveštajne agencije" (strana 58).

<sup>11</sup> Melon J, Obaveštajne službe na Kosovu: Pogled u budućnost, (FIQ i Saferworld, mart 2007. god.), strana 17.

<sup>12</sup> Melon J, isto., strana 12.

<sup>13</sup> Izveštaj o Razmatranju sektora unutrašnje bezbednosti (RSUB) preporučuje da "nekim pripadnicima paralelnih struktura može da bude dozvoljeno da se pridruže novoj bezbednosnoj instituciji nakon jasnog i transparentnog procesa provere koji obuhvata kriterijume u vezi sa sposobnošću," što je verovatno najrealniji pristup ovom osetljivom pitanju. Vidi Kililand-Velč A i drugi, Razmatranje sektora unutrašnje bezbednosti Kosova, (UNDP, 2006. god.), strana 150.

<sup>14</sup> Ahtisari M, op. cit. beleška 2, strana 49.

<sup>15</sup> Ahtisari M, isto., strana 6. Admiral Hari Ulrih, komandant Glavnog štaba združenih snaga NATO- u Napulju, je 24. februara 2007. godine dao komentar da "raspuštanje KZK-a predstavlja neophodni korak za razvijanje Kosovskih bezbednosnih snaga, kao institucije koja će Kosovo povesti u budućnost."

posledica po pomirenje između kosovskih Albanaca i manjinskih zajednica na Kosovu, kao i po odnose Kosova a svojim susedima, a posebno sa Srbijom. Stvaranje KBS-a stoga treba da bude povezano sa opreznim programom javnog informisanja i regionalnog doseganja radi sprečavanja potencijalnih pogrešnih tumačenja ili obnavljanja tenzija, kao i radi uspostavljanja pozitivnih odnosa na samom početku.

Na žalost, ima malo vremena za javne konsultacije o tom i drugim aspektima predloga pre nego što Savet bezbednosti UN-a raspravlja i usvoji novu rezoluciju o Kosovu. Predstojeća Međunarodna civilna kancelarija i Međunarodno vojno prisustvo treba hitno da sprovedu to doseganje, posebno uzimajući u obzir njihovu očekivanu centralnu ulogu i osetljivu oblast bezbednosti. Štaviše, PIS Kosova treba da se – iako sa zakašnjenjem – angažuju sa građanskim društvom i širim stanovništvom na raspravi i objašnjavanju opcija za buduće kosovske bezbednosne institucije.

## Predviđanje novog nivoa upravljanja na Kosovu

### Admir Duraj

Savetnik, Zavod za Evropske integracije, Ministarstvo Transporta, Poste i Telekomunikacija,

*Qui non est hodie cras minus aptus erit*<sup>16</sup>. Ovidije

Mada pretpostavljam da su joj počeci zaključani negde duboko u studentskim sećanjima koja se komešaju između dva predmeta: prava i političkih studija, ovo zapažanje počelo je da dobija vidljivu formu prošle sedmice za vreme leta avionom od Ljubljane do Prištine, nakon veoma zanimljivog Bledskog Forumu o Evropi, koji je ove godine imao temu: 'Upravljanje budućnosti'.

Izgleda da je ova tema sveprisutna, bez obzira da li se vaše odluke tiču samo vas i/ili ljudi oko vas, ili da li hodate, dišete, tragate za novim dimenzijama, poslovima, prvim borbenim linijama u tranzicionim i modernim društvima, ili letite avionom iznad bivše Jugoslavije. Nisam mogao a da ne zabeležim neke zaključke koji su još od ranije prisutni u mojoj glavi.

Radim u Prištini od septembra 2005. godine na projektu izgradnje kapaciteta. Posao koji uključuje dužnosti

savetnika Privremenim institucijama samouprave (PIS) je prilično izazovan. Svako na takvom položaju shvata da ciljevi postavljeni u skladu sa specifičnom inicijativom namenjenoj razvoju mogu da iziskuju visok nivo potreba, ali mogu da budu suočeni i sa preprekama u datom miljeu.

Proces izgradnje kapaciteta u institucijama sa ciljem da se postigne upravljanje uz učešće svih relevantnih aktera u velikoj meri je povezan sa znanjem i stručnošću pojedinaca, ali nije na to ograničen. U širem kontekstu izgradnja kapaciteta zavisi od kvaliteta organizacija i struktura. Izgradnja kapaciteta je izazov. Uspešan proces za PIS na Kosovu u ovoj oblasti je važan za kredibilitet i legitimitet vlade. Takođe je važan za postizanje ciljeva vlade, pored ispunjavanja obaveze ostvarivanja standarda koje je međunarodna zajednica postavila kao deo procesa rešavanja statusa. U brojnim strateškim dokumentima i smernicama primetno je da su vlada Kosova i međunarodni donatori postavili zahtevne odrednice i merila za proces izgradnje kapaciteta.

Iskustvo kako razvijenih tako i zemalja u razvoju pokazuje da je proces izgradnje institucija i obučavanja odogovarajućeg osoblja dug, složen i težak. Svaka šansa za uspeh zavisi od šest neophodnih elemenata koje je potrebno uspostaviti, a to su: i) jako domaće političko rukovodstvo; ii) usredsređenost na krajnje rezultate; iii) izvesna doza "zahtevnosti" od strane građana; iv) proces institucionalne promene; v) odgovarajuće i koordinisano postupanje donatora; i vi) realistični vremenski okviri i očekivanja.

Ove zaključne primedbe, ponavljane godinu dana na Kosovu u projektu izgradnje kapaciteta, pokazale su se i na institucijama samouprave koje ne možemo doveka smatrati 'privremenim'. Dakle, diskutovati o upravljanju, budućnosti, ciljevima, delotvornim institucijama i javnoj politici, kako je istaknuto na Bledskom Forumu o Evropi 2007.

U današnjoj Evropi razvijen je jedan sistematski, obuhvatan proces prikupljanja mišljenja o budućnosti i izgradnje srednjoročne/dugoročne vizije namenjen donošenju odluka u sadašnjosti i udruživanju aktivnosti u smeru budućnosti. Nazvan 'Predviđanje', ovaj instrument zahteva predanost, usredsređenost i viziju kad je reč o zamišljanju, diskutovanju i oblikovanju budućnosti. Da bi se na pravi način angažovali u procesima koji su izgrađeni na načelima reprezentativne (predstavničke) demokratije, potrebno je razmotriti neke tekuće trendove kada želimo da primenimo efikasne intervencije za razvoj kapaciteta

<sup>16</sup> Lat. 'Onaj ko nije spreman danas, biće još manje spreman sutra.'

# RAZVOJ i TRANZICIJA

i ostvarimo održive institucionalne i političke okvire. Ovo možda zvuči kao ograničeno zapažanje, ali u praktičnom smislu ovi trendovi se pokazuju kao izgubljeni kada nastojimo da ocenimo učinak postojeće institucionalne postavke.

**Informacije:** *Koji obim, kvantitet i kvalitet informacija stiže do građana?*

*Da li postoje konsultacije ili neka druga mogućnost za građane da daju svoje komentare i povratne informacije o političkim odlukama?*

*Možemo li danas na Kosovu da govorimo o aktivnom učešću i nastojanjima da angažujemo građane u kreiranju politike na partnerskoj osnovi?*

Ključno pitanje za institucije na Kosovu na svim nivoima je da li je sada pravo vreme da se radi na poboljšanju ovih pitanja? Sigurno da jeste.

## Zamišljanje budućnosti

Za Kosovo, 'predviđanje' može da posluži kao dobar uvod u angažovanje građana i struktura na održivom i obuhvatnom upravljanju. Da bi to bilo ostvareno neophodno je predviđanje i procena raspoloživih resursa, istraživanje u oblasti politike i identifikacija dugoročnih trendova i smernica u donošenju odluka.

## Diskutovanje o budućnosti

Predviđanje je obuhvatan proces koji uključuje različite učesnike. Šta to znači za Kosovo? U suštini, on podrazumeva kompleksnost, raznovrsnost i multikulturalizam. Može da obuhvati javne organe, poslovne organizacije i one koje se bave istraživanjem, nevladine organizacije, i tako dalje, ali ne bi trebalo da isključi marginalizovane grupe, verske i etničke manjinske zajednice, i trebalo bi da u isto vreme pokušavamo da u proces uključimo pitanje polova i poboljšamo društvenu koheziju. Proces može da bude organizovan od lokalnog do centralnog nivoa, izgrađen na konstruktivnom planu, koji redom obuhvata usaglašene prioritete. Korist od debata je da one pomažu iznalaženju različitih rešenja i/ili scenarija u vezi sa potrebama i trendovima sa kojima se društvo trenutno suočava. U ovom trenutku bi trebalo da akademske institucije, istraživački centri i građanski pokreti generalno preuzmu vodeću ulogu.

## Oblikovanje budućnosti

Kad razgovaramo o budućnosti, prvi korak je razvijanje izvesnih oznaka koje nam pomažu u izgradnji najpreciznije slike kako će budućnost izgledati. Ova dalekosežna vizija predstavlja proizvod Predviđanja, jer ima za cilj da identifikuje moguću budućnost, zamisli poželjnu budućnost i definiše strategije kako do njih doći. Rezultati bi trebalo da budu korišćeni u javnom procesu odlučivanja, ali oni takođe pomažu akterima da razviju i doteruju svoje strategije. Tekuća debata na Kosovu, koja su uveli lokalni i međunarodni mediji, jasno pokazuje da su u fokusu 'pregovori o statusu'. Vesti bi mogle da zvuče prilično zastarele za nekoliko dana, kako budemo zakoračili u nova dešavanja: moguća budućnost u odnosu na željenu budućnost. Ovo možda izgleda kao zagonetka, ali oni koji bi trebalo to je reše su poznati: kreatori politike i donosioci odluka i glasači, tj. Građani, bez obzira na njihovu versku pripadnost, pol, nacionalnost ili etničko poreklo, politička ubeđenja i pripadnost.

Zamišljanje, diskutovanje i oblikovanje budućnosti je danas još i bitnije zbog kompleksnosti nauke, tehnologije i društvenih međudnosa. Ipak, razumevanje kosovskog konteksta ostaje imperativ, što bi moglo da izrodi nova ključna pitanja na političkom dnevnom redu kako budemo težili da izgradimo prosperitetnu budućnost uz korišćenje savremenih pristupa i odgovora zarad željene budućnosti.

Tehnološka revolucija, globalizacija, migracije, degradacija životne sredine, inverzija demografske piramide u industrijskim društvima, proširenje Evropske unije, i posledice toga, samo su neka od najrelevantnijih društveno-političkih dešavanja koja značajno utiču na shvatanja i razvoj građanstva i održive obuhvatne uprave na Kosovu. Svaki od ovih društvenih pokretača je veoma kompleksan, i postoje višestruke interakcije i međusobne implikacije među njima. Iako mlade generacije u Evropi možda misle da neangažovanje može da bude alternativa, verujem da je svako od nas stalno uključen u društvene i političke odluke, i budući da je tako, pitanje je neophodnosti da govorimo o ovim odlukama, kroz dijaloge i aktivno učešće u postizanju i stvaranju konsenzusa u vezi sa prioritetima u procesu razvoja. Ovo su znaci koje nam pomažu da obavimo 'predviđanje': nalaženje rešenja i izgradnja realistične prosperitetne budućnosti.

## Pronalaženje trajnih rešenja za raseljene ljude sa Kosova

**Pleurat Halili**

*Ekspert za raseljena lica i izbeglice*

Etnički sukobi u bivšim jugoslovenskim republikama prisilili su hiljade civila da napuste svoje domove. Neki od njih su otišli u izbeglištvo u treće zemlje – uglavnom u zapadnu Evropu, a neki su ostali interno raseljena lica (IRL) koja su potražila utočište u regionu. Iako je prošlo više od osam godina od prvih raseljavanja, oko 20000 ljudi je i dalje raseljeno na samom Kosovu<sup>17</sup>, a oko 200,000 se nalazi na teritoriji Srbije.

Od 2000. godine, pažnja međunarodne zajednice je primarno bila usmerena na IRL koja se vraćaju na Kosovo iz Srbije i Crne Gore. Donatorska zajednica, uključujući NVO je uglavnom bila zainteresovana za pružanje pomoći projektima organizovanog povratka ove grupe IRL.

Do sada je bilo malo interesa za nalaženje trajnih rešenja za IRL na samom Kosovu koji su i dalje zaboravljeni od lokalnih i međunarodnih organa. Potrebe IRL koji se nalaze na Kosovu, posebno onih koji žive u kolektivnim centrima, se često zanemaruju. Najugroženije grupe su Romi, Aškalije i Egipćani (RAE) koji obično žive u lošim uslovima u neformalnim naseljima i veoma često izolovani od ostatka društva. Problemi sa kojima se suočava RAE zajednica su povezani sa inherentnom diskriminacijom sa kojom se ova zajednica susreće na celom Balkanu. Tradicionalno i stereotipno doživljavanje imaju čest i direktan uticaj na njihov pristup obrazovanju. Deca iz RAE zajednice obično ne nastavljaju srednjoškolsko obrazovanje, a veoma mali broj završi fakultet, što ide na ruku jačanju začaranog kruga siromaštva i društvene isključenosti. Ova situacija često prisiljava članove ove zajednice da budu zavisni od prihoda koje dobijaju od rada dece i prosjačenja. U vezi sa tim, odgovornost je lokalnih vlasti na Kosovu da donesu smernice i nađu trajna rešenja u smislu smeštaja i povećanja svesti o važnosti obrazovanja u RAE zajednici. Pored toga, stručna obuka bi doprinela stvaranju obučanih radnika za kosovsko tržište rada.

Oko 16000 raseljenih lica se vratilo u svoje domove na Kosovu od 2000. godine. Razlozi malog broja povratnika u poređenju sa sveukupnim brojem navodnih IRL, koji su

ometali održivi povratak, mogu da budu višestruki. Najpre, doživljavanje nebezbednosti i nepostojanja slobode kretanja i dalje utiče na odluku o povratku. Pored toga, neizvesnost oko konačnog statusa Kosova je takođe uticala na odluku IRL da i dalje ostanu u Srbiji i Crnoj Gori. Osim toga, mnoga IRL, naročito kosovski Srbi smatraju da je teško, ili čak nemoguće da se vrate u svoje domove na Kosovu kada su se društveno-ekonomsko i političko okruženje dramatično promenili od kada su oni otišli.

Postalo je jasno da obezbeđivanje samo programa pomoći može da dovede povratnike u situaciju zavisnosti. Pomoć u cilju omogućavanja samoizdržavanja treba uvek da bude praćena projektima namenjenim stvaranju prihoda koji pomažu korisnicima da razviju i koriste svoje profesionalne kapacitete. Održivi povratak i reintegracija u velikoj meri zavise od mogućnosti za život koje postoje u oblastima povratka. Ako uslovi u raseljenju omogućavaju bolje uslove života nego na mestu povratka, IRL će sasvim logično ostanu na lokacijama u raseljenju.

Do sada, dobrovoljni povratak raseljenih lica sa Kosova je bio jedino poželjno rešenje za UNHCR i za respektivne vlade. U svetlu promene političkog statusa Kosova, sada je potrebno da se revidira ovaj pristup i ponudi razvoj strategije lokalne integracije za IRL koji više ne žele da se vrate kući. U bavljenju problemima raseljeničtva, vlade moraju da obezbede dugotrajna rešenja za smeštaj koja bi omogućila zatvaranje kolektivnih centara. Pored toga, vlade takođe moraju da obezbede IRL pomoć za samoizdržavanje koja je napravljena prema njihovim potrebama i kapacitetima. Strategije na pronalaženju trajnog rešenja za IRL sa Kosova kroz povratak ili lokalnu integraciju mogu da budu uspešne samo ako je predviđena značajna razvojna pomoć u programima pomoći. Pored trajnog smeštaja, potrebno je da se takođe obezbedi pomoć u gotovom novcu i mikrokreditne šeme za preduzetnike koje prati stručna obuka.

Bilo koje održivo rešenje pitanja IRL treba da bude dopunjeno razvojnom pomoći. Reintegracija povratnika ili lokalna integracija IRL i izbeglica može da bude uspešna samo ako vlasti obezbede ne samo potrebnu pravnu infrastrukturu, već i sveobuhvatne strategije da bi se omogućilo da IRL mogu sami sebe da izdržavaju. Pored društvene izolacije i nedostatka mogućnosti za obrazovanje, ograničene mogućnosti za zapošljavanje u oblastima povratka će i dalje ometati održivi povratak.

<sup>17</sup> Među kojima 45 % čine kosovski Albanci raseljeni u južnom delu regiona Mitrovice.

## Lokalni razvoj za stabilizaciju zajednica u Mitrovici i Zvečanu<sup>18</sup>

**Dr. Rikardo Pinto**

*Konsalting menadžer, Stratagem Consulting International*

### Razvojni izazovi u Mitrovici i Zvečanu

Od sukoba 1999 godine, Mitrovica je podeljena duž reke Ibar. Na jugu, stanovništvo većinom čine Kosovski Albanci. Skoro sve porodice, od ukupnog broja od 300 porodica Kosovskih Srba koje su živele na jugu, preselile su se na sever koji je postao dom za oko 15.000 Kosovskih Srba, od kojih je oko 5.000 interno raseljenih lica (IRL). Pre sukoba, skoro 50% populacije na severu činili su Kosovski Albanci; danas je preostalo manje od četvrtine od tog broja. Međutim, tačne podatke o populaciji u Mitrovici i Zvečanu je nemoguće dobiti.

Broj Bošnjaka u regionu je značajno opao u odnosu na njihov broj pre sukoba, koji je iznosio 6.000. Danas, tu populaciju čini 2.000 – 3.000 ljudi, koji žive severno i južno od reke Ibar. Slično umanjenje je prisutno u Turskoj zajednici, sa oko 800 ljudi koji žive sa obe strane reke. Romska populacija (oko 6.000) iz južnog dela, raseljena je u opštinama na severu i u Srbiji. Približno 275 ljudi živi u kolektivnom centru na severu grada i mali broj porodica živi u privatnom smeštaju na severu. Preko 40 porodica Aškalijska je ostalo u južnom delu Mitrovice, većim delom koncentrisanih u jednoj zajednici. Pripadnici svih zajednica poseduju imovinu u oba dela grada, i oni su uložili brojne zahteve za povraćaj imovine.

Nedostatak bezbednosti i slobode kretanja je glavna prepreka uspostavljanju normalnog života u regionu Mitrovice. Podela grada je takođe zakomplikovala pružanje javnih usluga, što je dovelo do stvaranja zasebnih preduzeća na severu i na jugu. Opštine Mitrovica i Zvečan suočavaju se sa brojnim izazovima. Nekada oblast sa jednom kompanijom (Rudnik Trepča), opštine su danas podeljene i bez industrijskih postrojenja. Oblast pokazuje veoma visok nivo nezaposlenosti, zagađenja, nedovoljno razvijenih seoskih naselja, mali i nedovoljno iskusan privatni sektor, mladu i relativno nestručnu populaciju, neadekvatnu infrastrukturu i komplikovanu administrativnu strukturu. Osnovni razvojni izazov je da se pronađe nova orijentacija za grad, eliminišu podele, poboljša bezbednosna situacija, omogući povratak i razvije ekonomi-

ja. Lokalna i međunarodna zajednica pokušavaju da reše situaciju. To je posebno slučaj sa posledicama nemira u martu 2004 godine, koji su započeli u Mitrovici i koji su se proširili širom Kosova, rezultujući brojem od 19 mrtvih i preko 800 povređenih lica.

Međutim, obaveštenje koje je u februaru 2007 godine izneo G. Marti Ahtisari (Specijalni izaslanik za Kosovo) u vezi sa Sporazumom o konačnom statusu Kosova nudi mogućnosti za stvaranje nove dinamike u Mitrovici i u Zvečanu.

Neki od ključnih razvojnih izazova za određene oblasti su navedeni u daljem tekstu:

### Obrazovanje

Prevažni izazov u obrazovnom sektoru je da se obezbedi:

- Poboljšanje infrastrukture, opreme, transporta, opšteg školskog okruženja uključujući protivpožarnu zaštitu i poboljšanje sanitarnih uslova
- Napredak u rukovodećim i tehničkim sposobnostima.
- Stručni napredak učitelja.
- Razmena iskustava između obrazovnih institucija na Kosovu i u inostranstvu.
- Snabdevanje novim i poboljšanim udžbenicima od značaja za trenutne potrebe.

Čitav niz faktora, pogotovo kretanje populacije uzrokovano ratom, dovelo je do povećanog upisivanja u škole i na jugu i na severu, povećavajući ozbiljan pritisak na učitelje i ustanove. Obrazovni sektor ima nedovoljna sredstva i mnoge postojeće ustanove su u lošem stanju. Učitelji i direktori imaju ograničenu mogućnost za formalnu obuku i neformalne razmene sa profesionalnim kolegama. Uprkos naporima Kosovskih Srba i Kosovskih Albanaca u svojim pojedinačnim sferama, obrazovni sistem na Kosovu je u opadanju. Situacija može biti ublažena i poboljšana kroz pristup koji razvija telo zasnovano na zajednici, za obrazovanje i povećava kapacitete učitelja, direktora i lokalnih političara za zastupanje za odgovarajuće nivoe podrške od centralnih vlasti. Može biti diskutabilno da su obrazovni uslovi mnogo teži na jugu, ali ostaje činjenica da su obrazovne mogućnosti ozbiljno ograničene sa obe strane reke i oba sistema zahtevaju značajne intervencije da bi mladi ljudi mogli da razviju sposobnosti potrebne da bi zaradili za život.

<sup>18</sup> Ovaj članak se zasniva na sledećim materijalima UNDP-a: "Lokalni razvoj za stabilizaciju zajednica" (En Hajd i Aleksandar Gvozdić, 2007 godine), "Javna administracija u obrazovnim i zdravstvenim sektorima" (Ričard Kobajaši i Ljuan Bicaj, 2007 godine) i "Ekonomski razvoj u Mitrovici i Zvečanu" (Rikardo Pinto i Ervin Dervišević, 2007 godine)



## Zdravstvo

Podeljenost grada na severni i južni deo je skoro potpuno eliminisala saradnju i koordinaciju između javnih medicinskih ustanova sa obe strane Ibra. U ovom trenutku ne postoji kontakt između lekara, kakav je postojao ranije. Izuzev zaposlenih i zarada, mnoge teškoće sa kojima se suočava osnovna zdravstvena zaštita u severnom i južnom delu Mitrovice i u Zvečanu, su slične. Glavni izazovi za poboljšanje uključuju:

- Poboljšanje infrastrukture, sredstava i opreme.
- Strateško planiranje, sprovođenje, rukovođenje, prikupljanje sredstava i budžetiranje.
- Profesionalni napredak zaposlenih.
- Razmena iskustava između zdravstvenih institucija u severnom i južnom delu Mitrovice i Zvečana i zdravstvenih institucija u inostranstvu, u regionu ili na Kosovu.
- Upravljanje komunalijama.
- Poboljšanje službe prevoza pacijenata.

I na jugu i na severu, zdravstveno osoblje nema pristup redovnoj obuci u rukovodećim i/ili kliničkim sposobnosti. Ne postoji sistem kontinuiranog obrazovanja, posebno u sistemu zdravstvenog upravljanja. Razvoj kapaciteta u ovoj oblasti biće od osnovnog značaja ako zdravstveni sistemi žele da poboljšaju svoj kvalitet i sposobnost da odgovore na potrebe ljudi. Pristup koji mobilize lekare, rukovodioce i građane će verovatno proizvesti održive modele promene. U dodatku, bolja politička klima je potrebna da bi zdravstveni sistemi na severu i na jugu bili poboljšani. Pretpostavljajući da će nakon sprovođenja Konačnog statusa biti raspisani novi izbori, to može postati stvarnost.

## Civilno društvo & manjine

Međunarodni donatori su investirali sredstva u projekte koji se fokusiraju na mir, pomirenje i pružanje različitih oblika humanitarne pomoći. Čak i u projektima koji se fokusiraju na određeni sektor, donatori su razvili multietnički pristup sprovođenja koji se u Mitrovici pokazao kao težak za sprovođenje i održavanje. Aktivne Nevladine organizacije (NVO) većim delom sprovode svoje delatnosti kao profesionalna udruženja, ni sa članskim ni sa sektorskim telom.

Priroda NVO sektora koja se velikim delom zasniva na donacijama, znači da su one snažno povezane sa ciljevima donatora i da do sada nisu uspeli da ozbiljno razmotre stvaranje jasne poruke misije, uloge i buduće strategije

za organizaciju, bilo interno u Mitrovici ili širom Kosova. Kao posledica toga, postoje ograničene veze između aktivnosti NVO i kvaliteta životnih pitanja kao što je nedostatak vode, električne energije, neadekvatno obrazovanje ili nezaposlenost, koji utiču na živote pojedinaca u svim zajednicama u oba dela Mitrovice. Institucionalni okvir i svrha većine organizacija je slaba i potreban je ozbiljan organizacioni razvoj da bi se osiguralo da oni zauzmu svoje mesto unutar zajednice kao i unutar njihovog specifičnog sektora i unutar Kosova.

Postoje određene prepreke koje ograničavaju rast i razvojni potencijal sektora uključujući: nedostatak odgovarajućih prostorija, neadekvatan i nestabilan priliv sredstava u sektor, nedostatak jasnoće i uputstava za individualne organizacije, nedostatak slobode kretanja, nedostatak specijalizacije i kapaciteta, nedostatak razumevanja situacije u Mitrovici od strane mnogih donatora i td. Uopšteno, uloga sektora NVO – kao sredstva koje služi zajednicama, nije shvaćena. Izvan plana donatora, NVO nije poznata njihova uloga u vezi sa zajednicom ili kako i gde one treba da se uklupe u opštini. U dodatku, opštine takođe treba da razviju jasno razumevanje civilnog društva kao partnera u delovanju, iznad uloge uključivanja građana.

### Ekonomski razvoj

Na ekonomsku situaciju utiče opšta politička situacija u oblasti. Ključna odlika grada je njegova podeljenost. Time se stvaraju dva različita tržišta, gde južni deo Mitrovice funkcioniše kao deo Kosovskog tržišta rada, dok severni deo Mitrovice i Zvečan efektivno funkcionišu kao jedno zajedničko tržište, uglavnom povezano sa opštinama u kojima žive Kosovski Srbi, kao što su Leposavić i Zubin Potok, i sa Srbijom.

Na ekonomski razvoj i rast na Kosovu u velikoj meri je uticao raspad velikih društvenih preduzeća (DP). Ovo je posebno slučaj u Mitrovici i Zvečanu, uzimajući u obzir zavisnost od Rudarskog kombinata "Trepča" (7.000 zaposlenih 1989 godine). Danas kompleks Trepče skoro da i ne funkcioniše, a u njemu je zaposlen samo ograničen broj ljudi u Mitrovici i u Zvečanu, često na privremenoj osnovi. Društveni sektor u južnom delu Mitrovice je skoro nestao kao izvor prihoda izuzev nekoliko stotina radnih mesta za održavanje, finansiranih iz Konsolidovanog budžeta Kosova. Ostala DP u južnom delu Mitrovice su u procesu privatizacije i očekivano prestrukturiranje i smanjenje broja zaposlenih imaće ozbiljne efekte. Pošto je jedino ograničen broj ljudi zaposlen u javnim službama, sposobnost apsorbovanja viška radne snage je ograničen.

# RAZVOJ i TRANZICIJA

Procenjeno je da je stopa nezaposlenosti u Mitrovici i Zvečanu iznad 50%, iako su te procene nepouzidane usled postojanja Srpskih "paralelnih struktura" u oblastima u kojima Kosovski Srbi čine većinu. Mnogo nezaposlenih Kosovskih Srba nije registrovano u strukturama Privremenih institucija samouprave (PIS), već u Srpskom birou za zapošljavanje, u severnom delu Mitrovice. Prema zvaničnim podacima, decembra 2006 godine u Mitrovici i Zvečanu bilo je 25.832 nezaposlene osobe. Poznato je da je siva ekonomija na visokom nivou.

Ekonomski razvoj i stvaranje novih radnih mesta u južnom delu Mitrovice zavisi od preduzetništva i privatne inicijative. Međutim, većina preduzeća su porodična preduzeća srednje veličine, od kojih se mnoga bore da opstanu. Osnovni problem za poslovne delatnosti u južnom delu Mitrovice uključuje snabdevanje vodom i strujom, pristup finansijama i znati kako.

Severni deo Mitrovice i Zvečan u velikoj meri zavise od novčane pomoći koju dobijaju od Vlade Srbije i Vlade Kosova, UNMIK-a i međunarodnih organizacija (donatora, Međunarodnih finansijskih institucija (MFI), NVO, itd.) koje deluju u toj oblasti. Većina ljudi radi u institucijama PIS i/ili Srpskoj administraciji i zavisi ili od Srpskog ili od Kosovskog budžeta. Uskraćivanje bilo kog vida novčane pomoći imalo bi teške posledice za populaciju u regionu.

## Lokalni razvoj i stabilizacija zajednica

UNDP je sprovodio projekte u regionu Mitrovice fokusirajući se na pitanja kao što je društveno-ekonomski razvoj, uključivanje manjina i regionalni razvoj. Kako je navedeno u prethodnoj analizi, vreme je sad zrelo za sveobuhvatan program koji bi rešio veliki broj problema u Mitrovici. Značajni izazovi sa kojima se Mitrovica i Zvečan suočavaju mogu biti savladani kroz višesektorski, višegodišnji program podrške dizajnirane da umanjiti siromaštvo i društveno-ekonomske nedostatke, fokusirajući se na bolje pružanje ključnih opštinskih usluga.

UNDP je formulisao projekt koji naglašava jedinstvene karakteristike u Mitrovici i Zvečanu i koji se zasniva na detaljnom istraživanju, kojim su procenjene potrebe i analizirana priroda postojećih pravila, institucija i resursa, u isto vreme uzimajući u obzir obaveštenje o konačnom statusu Kosova iz februara 2007 godine. Lokalni održivi razvojni projekat se zasniva na pet komponenti o kojima je bilo reči u prethodnom tekstu: on će prvo tražiti poboljšanje u pružanju usluga u obrazovnom i zdravstvenom sektoru,

koji se smatraju kritičnim. U dodatku, uslovi za razvoj civilnog društva biće poboljšani, prvenstveno kroz podršku razvoju lokalnih organizacija, NVO i grupa građana. Ovaj proces će takođe pokušati da stvori uslove za uključivanje manjina i smanjenje međuetničkih tenzija. Na kraju, projekt ima za cilj da kreira povoljne uslove za razvoj privatnog sektora i otvaranje novih radnih mesta kroz podršku službama poslovnog razvoja, pomoćnih/javnih radova i podršku malim i srednjim preduzećima.

## Usklađivanje Zakonodavstva sa Zajedničkim Zakonodavstvom Acquis Communautaire I Kosovo

### Av. Džordan DACI

*Savetnik, Kancelarija za međunarodnu finansijsku i privrednu saradnju, Ministarstvo finansija i ekonomije*

Usklađivanje zakonodavstva sa zajedničkim zakonodavstvom predstavlja jedan od glavnih izazova za zemlje koje su kandidati za prijem u Evropsku uniju, uključujući i one zemlje koje teže pridruživanju u EU tokom narednih godina, ili takozvane zemlje zapadnog Balkana. S druge strane, usklađivanje zakonodavstva je takođe jedan od tri glavna kriterijuma za članstvo u EU ili takozvani Kriterijum iz Kopenhagena (iz 1993. godine). U junu mesecu 2003. godine, na samitu u Solunu, ponovo je potvrđena perspektiva članstva u EU za zemlje zapadnog Balkana, uključujući i Kosovo. Ipak, nerešeni status Kosova i dalje predstavlja jednu od glavnih prepreka koja i dalje sprečava unapređivanje odnosa između Kosova i EU i koja stvara dodatne poteškoće za usklađivanje zakonodavstva sa zajedničkim zakonodavstvom. Pojam zajedničko zakonodavstvo, po prvi put je upotrebljen u Mišljenju Komisije EU od 1. oktobra 1969. godine, u vezi sa molbama za prijem u članstvo podnetim od strane Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije, Danske, Iske i Norveške. Zatim je na još jasniji način upotrebljen u Članu 2. Povelje o Evropskoj uniji, poznatoj kao Povelji iz Mastrihta. Jednostavnim rečima izraženo, zajedničko zakonodavstvo podrazumeva zbir propisa koji čine zakonski funkcionalni okvir Evropske zajednice.

Dakle, gledano sa pravne tačke gledišta, proces usklađivanja zakonodavstva za zajedničkim zakonodavstvom ne predstavlja *de jure* nikakvu zakonsku obavezu Kosova sve dok ono ne postane član ili još uvek nema bilo kakvu ugovornu obavezu sa Evropskom unijom. Ipak, sadašnji ciklus usvajanja zakona i podzakonskih akata zahteva overavanje njihove kompatibilnosti sa zajedničkim

zakonodavstvom. Sertifikacioni dokument izdaje Agencija za evropsku integraciju pri Kancelariji premijera.

Usklađivanje zakonodavstva sa zajedničkim zakonodavstvom *između ostalog* znači usvajanje zakonskih normi zajedničkog zakonodavstva u domaćem zakonodavstvu. To usvajanje nije puki mehanički proces, drugim rečima to nije bukvalno usklađivanje teksta zakona, već približavanje standardima. Postoje tri vrste usklađivanja: a. Kompletno usklađivanje, b. Delimično usklađivanje, c. Usklađivanje nije potrebno. Ova treća varijanta važi za ona pitanja koja ne spadaju u oblast nadležnosti institucija Evropske unije. Druga varijanta obuhvata pitanja koja delimično spadaju u nadležnost institucija Evropske unije.

Paraleno sa usklađivanjem, sve zemlje kandidati treba da prevedu celokupno zajedničko zakonodavstvo na svoje matične jezike, a što prema približnom proračunu iznosi oko 95.500 – 105.000 strana. Prevođenje je preduslov za članstvo u EU i zemlje treba da snose troškove prevođenja. Na primer, za 2005. godinu Hrvatska je potrošila preko 1 milion Eura, dok je BJRM<sup>19</sup> potrošila oko 360 hiljada Eura. Metodologija prevođenja sastoji se od uspostavljanja Jedinice za koordinaciju i prevođenje – (JKP) i takođe obuhvata prevođenje od strane spoljašnjih prevodioca. Nakon prevođenja, tekst prolazi kroz reviziju od strane jezičkih stručnjaka i pravnika koji raspolažu znanjem stranih jezika, a zatim se tekst unosi u bazu podataka od strane TAIEX-a i dostavlja Komisiji Evropske unije.

Međutim, u slučaju Kosova postoji mogućnost za smanjenje troškova prevođenja putem mogućeg sporazuma koji može da bude sklopljen između Kosova, BJRM i Albanije. Shodno Ohridskom sporazumu, BJRM takođe ima obavezu da zajedničko zakonodavstvo prevede na makedonski i albanski jezik. Zbog tih okolnosti, ove tri zemlje imaju značajan interes u podeli troškova prevođenja. Osim ovog sporazuma, Kosovo, BJRM i Albanija prvo treba da izrade zajednički rečnik pojmova koji će objediniti pravna značenja pojmova. Međutim, ne smemo da zaboravimo da je, shodno Ahtisarijevom predlogu, srpski jezik takođe zvanični jezik na Kosovu. Stoga, Kosovo takođe treba da razmotri sklapanje sporazuma sa Srbijom u vezi sa prevođenjem zajedničkog zakonodavstva na srpski jezik.

Izvori zajedničkog zakonodavstva su:

- Primarno zakonodavstvo
- Sekundarno zakonodavstvo
- Presude Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda
- Ostali izvori.

Primarno zakonodavstvo obuhvata: a. Povelje EU i Evropske zajednice, b. Međunarodne sporazume koje je zajednica potpisala sa trećim stranama, c. Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (njihov pravni osnov je Član 310. Povelje Evropske zajednice (nekadašnji Član 238.)). Takođe, izvori sekundarnog zakonodavstva definisani su u Članu 249. Povelje Evropske zajednice, a to su sledeći izvori: a. Uredbe, b. Direktive, c. Odluke, d. Preporuke i mišljenja. Ostali izvori su: Akta usvojena od strane predstavnika država članica na sastancima Saveta, Opšti principi prava, Opšti principi međunarodnog prava, Domaće zakonodavstvo država članica.

Iskustvo zemalja kandidata je pokazalo da je taj proces veoma težak i da zahteva visokokvalifikovanu administraciju i dobru nacionalnu strategiju, uključujući i odgovarajuću finansijsku podršku. U slučaju Kosova, proces usklađivanja predstavlja stvaran izazov za novouspostavljenom administraciju na Kosovu, zbog nedostatka iskustva, nedostatka kvalifikovanih ljudskih resursa, ali i nedostatka finansijske podrške. Stoga, da bi se uspešno pripremio za početak i sprovođenje procesa usklađivanja, Kosovo mora odmah da revidira postojeći pravni okvir javne službe radi stvaranja održive osnove za izgradnju kapaciteta i kako bi javnu administraciju načinilo privlačnijom i istovremeno pristupačnom za visokoqualifikovane mlade ljude koji su diplomirali u inostranstvu.

Ovo je pravi trenutak za Kosovo da pokrene i uspešno završi dubinsku procenu sadašnjeg sistema javnih službi i da se unapred pripremi za izazov procesa usklađivanja i druge procese koji su povezani s njim. Ljudi na Kosovu moraju da shvate da evropska integracija obezbeđuje okvir za razvoj i zajedničku osnovu za sve zajednice na Kosovu kao i za sve zemlje u regionu kao put za prevazilaženje sukoba iz prošlosti i sadašnjosti. Sa te tačke gledišta, proces usklađivanja zakonodavstva sa zajedničkim zakonodavstvom je put ka saradnji na zapadnom Balkanu.

<sup>19</sup>

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.

## Kosovo, Proces utvrđivanja konačnog statusa i izazovi daljih dešavanja

**Dardan Velija**

*Savetnik Premijera Kosova*

### *Proces završetka drugog procesa*

U februaru 2006. godine, Predsednik Marti Ahtisari je preuzeo zadatak da vodi pregovarački proces u cilju utvrđivanja statusa Kosova. Proces je sada u svojoj poslednjoj fazi i Predsednik Ahtisari je napravio dokument koji predstavlja dobru osnovu za buduću državu Kosovo koji garantuje njen put ka evro-atlantskim integracijama, sa osnovom u međunarodnoj saradnji, kao i ekstenzivnim pravima za manjine.

Čini se da je jasno da će od rešenja statusa Kosova region imati ekonomsku i političku korist, kao i u pogledu bezbednosti. Ovo su preduslovi za razvoj. U ovom trenutku očigledno je da sadašnje status quo stanje nije više održivo i da je potrebna nova dinamika u cilju povećanja šansi Kosova i regiona da se priključe ostatku Evrope.

Međunarodna zajednica je shvatila da ako proces demokratizacije i izgradnje institucija na Kosovu konačno bude uspešan, odgovornost za proces mora da bude prenet na ljude Kosova.

Kosovo je postiglo izvanredan napredak u mnogim oblastima u proteklih nekoliko godina. Sada imamo institucionalno okruženje koje je potrebno da postanemo potpuno funkcionalan član međunarodne zajednice. Pored toga, imamo zdrav makroekonomski sistem, široku poresku osnovicu i moderan zakonodavni sistem koji štiti privatnu imovinu i privatne investitore, kao i fleksibilno tržište rada. Zaista, Kosovo ima jedan od najjednostavnijih mehanizama za registraciju u regionu.

Kosovo se dramatično promenilo od međunarodne intervencije 1999. godine. Životni standardi i slobode su poboljšani za sve građane, a mi preduzimamo važne korake da obezbedimo garancije manjinama i obezbedimo da ova poboljšanja budu univerzalna za sve ljude na Kosovu. Ahtisarijev paket obezbeđuje da opštine kosovskih Srba imaju kontrolu nad svojim školama i bolnicama. Srpski jezik biće jedan od zvaničnih jezika, a kosovska vlada će dodatno garantovati zastupljenost manjina u strukturama vlade. Nadamo se da će kosovski Srbi prepoznati

da se njihov dom i njihova budućnost nalaze na Kosovu, a mi smo rešeni da očuvamo multietnički karakter zemlje.

### *Pristup "3E"*

Vlada Kosova je zaključila da ekonomska situacija u zemlji mora da se poboljša što je pre moguće. Moramo da identifikujemo prioritete oblasti i komparativne prednosti gde se uz najmanje investicije dobija najveći profit. Prema Vladi Kosova, investicija u omladinu je i prioritet i komparativna prednost. Mi smo ipak identifikovali tri oblasti u kojima je potrebna hitna akcija, a to su ekonomija, energija i edukacija (obrazovanje).

Prošle godine Vlada Kosova je pokrenula proces za donošenje Plana strategije razvoja Kosova (PSRK) koji treba da definiše opštu viziju razvoja zemlje. Ovaj mehanizam će nas uključiti u okviru Evropskog instrumenta za političko pridruživanje putem kojeg će pomoć Evropske unije (EU) biti kanalisana tako da ispuni najhitnije potrebe.

Prioriteti koje je postavio PSRK ogledaće se u narednom Kosovskom konsolidovanom budžetu i u Srednjoročnom okviru troškova, ali će takođe biti i vodeći dokument za očekivanu donatorsku konferenciju posle utvrđivanja statusa.

Kosovo se tokom mnogih godina susreće sa stalnim problemom električne energije. Energija je identifikovana kao prioritet, ne samo da bi se zadovoljile sopstvene potrebe, već i da bi se iskoristile rezerve uglja na Kosovu koje su prema veličini na petom mestu rezerva lignita na svetu. Kosovo će uskoro imati energetske projekat vredan 2.3 milijarde dolara koji će obezbediti stabilan ekonomski rast, zadovoljiti naše energetske potrebe i čak omogućiti da energija bude izvožena susednim zemljama.

Ljudi mlađi od 30 godina čine više od polovine stanovništva Kosova. Moramo da omogućimo ovim mladim, dinamičnim evropljanima pristup kvalitetnom obrazovanju u cilju njihove pripreme za izazove modernog globalizovanog sveta. Za uzvrat, oni će uraditi velike stvari za Kosovo. Obrazovni sistem na Kosovu je pretrpeo veliku štetu zbog diskriminatorne politike i zanemarivanja. Pored povećanja budžeta za obrazovanje, vlada je zatražila pomoć od EU i zapadnih zemalja u vezi sa ovim sa određenim uspehom. Očigledno, ovo je oblast u kojoj nam je potrebno još sporazuma.

## ***Kosovo posle statusa***

Nezavisnost koju smo dugo želeli doći će sa odgovornostima kojih smo mi potpuno svesni. Bez sumnje, nezavisnost će doneti veoma potrebnu jasnoću i buduću orijentaciju, ali neće rešiti sve probleme Kosova. Moraćemo da prebacimo naš fokus na ekonomski razvoj, političke reforme, regionalnu saradnju i evropske integracije.

Očekuje se da će odluka o statusu uticati na kosovsku ekonomiju. Povlačenje UNMIK-a može da ima negativne efekte na ekonomiju. Ipak, kada UNMIK ode, Kosovo će imati mogućnost da pozajmljuje novac, što je važan korak ka postizanju potrebne mikroekonomske aktivnosti koja će garantovati gugoročni rast.

Trenutno, imamo veoma visoku stopu nezaposlenosti. Svake godine na tržište rada stupa 28000 novih ljudi. Naš glavni izazov biće povećanje stope ekonomskog rasta, što će za uzvrat otvoriti nova radna mesta. Povoljni uslovi za investicije su već stvoreni uspostavljanjem liberalnog ekonomskog sistema sa konkurentnom tržišnom ekonomijom. Sada smo deo Centralno evropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA), koji omogućava Kosovu pristup velikom tržištu u jugoistočnoj Evropi. Pored toga, Kosovo takođe ima autonomne trgovinske mere koje nam omogućavaju da izvozimo u EU. Sve ove mere će verovatno imati pozitivne efekte na poststatusnom Kosovu.

Međunarodna zajednica učestvuje u izgradnji novog Kosova od samog početka. Sada imamo potpuno institucionalno okruženje koje će nam omogućiti da radimo na odgovarajući način. Ali ipak, poboljšanje efikasnosti i efektivnosti naših institucija je izazov kojem će morati da bude posvećena pažnja.

Identifikovali smo regionalnu integraciju, ne kao nametnuti mehanizam za obezbeđivanje mira, već i kao pozitivan događaj, koji nam omogućava da postanemo ekonomski konkurentni i da obezbedimo stabilnost na našem delu kontinenta. Kao što je ranije rečeno, potpuno učestvujemo u procesu uspostavljanja oblasti slobodne

trgovine i u svim drugim regionalnim aktivnostima na koje imamo pravo. Shvatamo da što su bolji odnosi sa našim susedima, veće su šanse da Kosovo privuče strane direktne investicije, kao i da održava stabilnost regiona i ubrza proces evro-atlantskih integracija. Sva pitanja iz prošlosti treba posmatrati iz ove perspektive, posebno imajući u vidu da dobri odnosi idu u korist svake zemlje, kao i regiona kao celine.

Aspiracije ka integraciji u EU su bez sumnje glavna pokretačka snaga za reforme u centralnoj i istočnoj Evropi. Jugoistočna Evropa je sada okružena Evropskom unijom i to čini integraciju u EU neizbežnom. Za Vladu Kosova, ovo je prospekt za razvoj, mir i stabilnost u našem regionu, a jačanje našeg identiteta kao evropljana će nas terati da radimo na ostvarenju integracije što je pre moguće. Kosovo je sada deo Mehanizma za praćenje stabilizacije, sredstva koje je skrojeno prema meri za one koji žele da se pridruže EU. Mi ćemo težiti Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju u najkraćem mogućem periodu posle završetka procesa utvrđivanja statusa. Sada je najhitnije pitanje slobodno kretanje ljudi u našem regionu i u Evropi kao celini. Nadamo se da će EU shvatiti hitnost ovog pitanja koje sada pretil našem ekonomskom i društvenom razvoju.

Shvatamo sve izazove sa kojima se suočavamo, ali nema mesta za obeshrabrenost. Iskustva naših suseda koji su sada članovi EU pokazuju da su poboljšanje vladavine prava, jačanje bezbednosnih kapaciteta i borba protiv korupcije izazovi koji mogu da budu ostvareni uz ogovarajuću političku volju. Postoje mnoge oblasti u ovim oblastima gde možemo da budemo ponosni, kao što je veoma profesionalna Kosovska policijska služba.

Neko može da kaže da su promene od 1990-tih bile ogromne. Ali tranzicija koja nas čeka biće još izazovnije. Vlada Kosova treba da preuzme punu odgovornost u svim sektorima, uz određenu međunarodnu podršku u oblastima bezbednosti i pravosuđa. Bavljenje izazovima neće uvek biti lako, ali će naš najveći izazov biti korišćenje mogućnosti koje će se pojaviti kada Kosovo postane nova evropska država.



United Nations  
Payton Place 14,  
10000 Pristina, Kosovo

Tel: ++381 38 249 066  
Fax: ++381 38 249 065  
[www.ks.undp.org](http://www.ks.undp.org)