



Kosovo
Local
Government
Institute

Kosovo Local Government Institute
Kosovar për Qeverisje Lokale
Kosovski Institut za Lokalnu Samoupravu

Sprovođenje procesa decentralizacije na Kosovu

Godinu dana nakon Ustava

Pristina, Juni 13, 2009

Ovaj projekat podrzan od strane Friedrich Ebert Stiftung-a





Kosovo
Local
Government
Institute

Kosovo Local Government Institute
Kosovar për Qeverisje Lokale
Kosovski Institut za Lokalnu Samoupravu

Sprovođenje procesa decentralizacije na Kosovu

Godinu dana nakon Ustava

Ovaj projekat je podržan od strane Fondacije Friedrich Ebert



Autori: Besnik Tahiri, Executive Director
Kosovo Local Government Institute

English Editing: Miss Virginia Stephens

Kosovski institut za lokalnu samoupravu
www.klg-institute.org

Priština, 13. jun 2009.

Ovaj projekat ne predstavlja neophodno stavove Friedrich Ebert Stiftunga

SKRACENICE

KLGI	Kosovo Local Government Institute
ICO	International Civilian Office
MLGA	Ministry of Local Government Administration
AKM	Association of Kosovo Municipalities
MPT	Municipal Preparatory Team
LLSG	Law on Self Local Government
SWGRL	Sub-Working Group on Reform on Legislation
GND	Inter-ministerial Group on Decentralization
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
GPBKR	Sub-Working Group on Transfer of Competences and Resources
KPA	Kosovo Property Agency
NIS	National Integrity Systems
DFID	Department for International Development
EMI	Effective Municipality Initiatives
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank
SDC	Swiss Development Cooperation
EC	European Commission

Uvod:

Od potpisivanja Ustava Kosova i njegovog stupanja na snagu 15. juna 2008. godine, Kosovo je na sebe preuzelo obavezu uspostavljanja snažno decentralizovanog okvira lokalne uprave koji je krunisan nedavnim usvajanjem Zakona o lokalnoj samoupravi (ZLSU)¹. ZLSU prenosi na opštinske vlasti jedinstvenu ili zajedničku odgovornost nad veoma širokim rasponom uslužnih sektora. Zdravstvena zaštita, prosveta, socijalne službe i plan rada u sferi lokalnog privrednog razvoja nisu samo teret već i odgovornost predviđena ovlašćenjima opština. Imajući u vidu da ove nove odgovornosti koje su prenete na lokalne vlade utiču na građane svake opštine veoma direktno, veliko pitanje i izazov sa kojim se suočavaju lokalne vlade na Kosovu odnosi se na to da li su iste sposobne da ispune nove odgovornosti, i štaviše, da li je uspostavljanje novih opština u oblastima naseljenim srpskim življem izvodljivo.

Novim Ustavom Kosova, pored usvajanja relevantnog zakonodavstva i prenosa širokih ovlašćenja kao što je predviđeno ZLSU-om, biće uspostavljeno pet novih opština² u manjinskim oblastima, a jedna opština, Novo Brdo, mora proširiti svoju teritoriju. U vezi sa ovim pitanjem, Izveštaj Evropske komisije o ostvarenom napretku za 2008. godinu navodi da je 'Lokalna uprava ojačana'. Novo zakonodavstvo o administrativnim granicama opština, lokalnoj samoupravi i finansiranju i decentralizaciji lokalnih vlasti stupila je na snagu u junu³. Međutim, dokazi iz istraživanja sprovedenih na terenu godinu dana nakon usvajanja Ustava, pokazuju da se uspostavljanje novih opština nije desilo i da opštinske vlasti nisu uspostavljene da pružaju svoje usluge. Uspostavljanje novih opština zahteva ne samo široko prihvatanje od strane zajednica, već zahteva i veće učešće u procesu uspostavljanja. Iako Vlada, u konkretnom smislu Ministarstvo lokalne uprave (MLU) nastavlja da tvrdi da u

¹ *Zakon o lokalnoj samoupravi* (Zakon br. 03/L-040), http://www.assemblykosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf, kome je pristupljeno 15. maja 2009.

² Pet novih opština koje treba da budu obrazovane jesu: Gračanica, Parteš, Ranilug, severna Mitrovica i Klokot.

³ *Izveštaj Evropske komisije o napretku za Kosovo -2008*. novembar 2008.

potpunosti sprovodi Ahtisaarijev Sveobuhvatan predlog⁴, oni zaostaju u ovim oblastima.

Ova studija ima za cilj da oceni napredak koji je ostvaren u sprovođenju plana za decentralizaciju i nastojanja koja su uložena u tom smislu kako bi se procenili izazovi sa kojima se proces decentralizacije suočava na Kosovu od usvajanja Ustava Kosova. Na osnovu ovoga, četiri pitanja identifikovana kao izazovi za proces decentralizacije na Kosovu biće preispitana u ovom radu, odnosno, a) prihvatanje od strane zajednice, b) sprovođenje plana, c) među-institucionalna saradnja i d) pokretanje resursa u odnosu na primenu. Prihvatanje od strane zajednice biće prvobitno usredsređeno na voljnost srpske zajednice da učestvuje u ovom značajnom procesu u cilju njene integracije u kosovsko društvo. Međutim, učešće albanske zajednice u ovom procesu nedavno je stvorilo određene zabrinutosti takođe. Prilikom ocenjivanja sprovođenja plana, sagledaćemo aktuelni status prenosa ovlašćenja koja su sada zagarantovana lokalnim vladama kao i aktuelni status stvaranja novih opština. Prilikom analiziranja među-institucionalne saradnje, usredsredićemo se na vertikalnu i horizontalnu koordinaciju tokom sprovođenja plana i takođe ćemo sagledati ulogu međunarodnih donatorskih organizacija. I na kraju, ali ne manje važno, pokretanje resursa dostupnih za uspešno sprovođenje plana za decentralizaciju i upravljanje istima od strane opština biće analizirano i istovremeno ocenjeno.

Metodologija istraživanja:

Tokom ovog projekta, KLGJ je sproveo kvantitativno kao i kvalitativno istraživanje istovremeno prikupljajući podatke iz primarnih i sekundarnih izvora. Ovo je postignuto sprovođenjem poseta na terenu i nekoliko diskusija sa predstavnicima opština kao i diskusijama sa javnim službenicima na nivou centralne vlade uključujući MLU. Štaviše, konsultacije sa organizacijama iz reda građanskog društva i sa predstavnicima međunarodne zajednice poslužile su kao značajan doprinos za izradu ovog izveštaja. Tokom poslednja četiri (4) meseca (mart – jun 2009) KLGJ je sproveo

⁴ Aneks III Ahtisaarijevog Sveobuhvatnog predloga iznosi sadašnji plan decentralizacije na Kosovu.

detaljnije istraživanje dostupne literature, konsultujući različite izveštaje uključujući one koji su objavljeni od strane međunarodne zajednice kao i izveštaje o napretku MLU.

I. PRIHVATANJE OD STRANE ZAJEDNICE

Izazovi i perspektive:

Prihvatanje od strane zajednice na Kosovu pokazalo se jednim od najvećih izazova za sprovođenje ovog plana decentralizacije. Proces decentralizacije direktno je povezan sa lokalnom zajednicom te stoga zahteva saradnju, pristanak i učešće svih zajednica na Kosovu i to posebno srpske zajednice. U suprotnom, energija i resursi potrošeni na proces mogu biti protraćeni; a sam proces može doživeti neuspeh.

Decentralizacija određenih ovlašćenja i prenos na lokalni nivo može imati pozitivne ishode za sve zajednice na Kosovu. Srbi će imati visoki nivo ovlašćenja i vlasti da upravljaju sami. Oni će imati 'proširena opštinska ovlašćenja' koja im daju samostalnost u oblasti primarne i sekundarne zdravstvene zaštite, obrazovanja, uključujući univerzitetski nivo, kao i kulturnih pitanja. Dodatne opštine biće ustanovljene kako bi Srbi mogli biti većina, a sve ove opštine mogu saradivati sa Beogradom i prihvatati finansijsku i tehničku pomoć, koja će naravno biti kanalisana putem Ministarstva privrede i finansija, ne menjajući svoju budžetsku namenu. Međutim, problem se javlja kada srpske zajednice postaju svesne da proces decentralizacije predstavlja deo paketa koji je prokrčio put za nezavisnost Kosova gde bi prihvatanje jednog dela paketa značilo na određeni način prihvatanje nezavisnosti Kosova. Albanska zajednica, sa druge strane, može biti zahvaćena pozitivno poboljšavanjem opštinskih usluga i pružanjem usluga preko njihovih lokalnih institucija, međutim proširivanje nove srpske opštine na većinska albanska sela i stvaranje novih opština sa srpskom većinom čini da sa (ustručavanjem) oprezom dočekuju ovaj proces.

Prihvatanje procesa decentralizacije od strane zajednice, kako Srba tako i Albanaca, može biti sagledano kroz dve dimenzije: političku dimenziju i praktičnu dimenziju. Smatra se 'politizovanim' pošto su Srbi severno od reke Ibar i u enklavama sagledali

ishod decentralizacije kao detaljan plan nezavisnosti Kosova⁵. Neki delovi albanskog stanovništva videli su ga kao proces koji stvara i ojačava oblasti pod kontrolom Srba, sprečavajući na taj način Kosovo da ima potpuni suverenitet nad svojom teritorijom. Stoga su obe zajednice stvorile poteškoće i izazove da MLU pristupi uspostavljanju novih opština i da međunarodna zajednica u potpunosti pridobije podršku za sprovođenje ovog procesa.

Prihvatanje od strane srpske zajednice:

Srpska zajednica (koja se otvoreno kontroliše i na koju utiče srpska vlada u Beogradu) odbacuje bilo koji vid decentralizacije sve dok im ova decentralizacija ne pruža u potpunosti određene ruke u upravljanju opština i određeni vid blanko politike nad mnogim političkim pitanjima (uključujući nepriznavanje kosovskih institucija na neke načine)⁶. Nedavno, srpska zajednica pokazala je određenu voljnost da prihvati decentralizaciju samo ukoliko proces bude statusno neutralan, ukoliko MLU i ICO ne budu uključeni i ukoliko ne bude sproveden pod zastavom Kosova. Većina Srba, koji nisu upoznati sa pojedinostima Ahtisaarijevog plana, gledaju na proces decentralizacije sa sumnjom da će im isti oduzeti čak i najosnovnija ovlašćenja kao što je kontrola nad školama i bolnicama.⁷

Uloga Beograda u procesu decentralizacije nastavlja da biva veoma značajna u sprečavanju sprovođenja decentralizacije, barem u većinski srpskim oblastima. Beograd vidi proces decentralizacije ne kao mehanizam za ojačavanje vlasti i zaštitu prava Srba na Kosovu; već kao mehanizam koji ozakonjuje nezavisnost Kosova. Imajući isto u vidu, finansijskom podrškom i svojim paralelnim strukturama on je uspeo da izoluje zajednicu kosovskih Srba i dalje od procesa integracije, i da izvrši uticaj na istu da ne učestvuje u širem društvu. Na ovaj način, Beograd je uspeo da stvori i kontroliše

⁶ Izveštaj Kosovskog instituta za lokalnu samoupravu (KLGJ). *Okvir i odredbe o manjinskim zajednicama*. 5. maj 2009.

⁷ Izveštaj Međunarodne krizne grupe. *Integracija Srba na Kosovu: Zaplovljavanje na sreću*. Izveštaj za Evropu br. 200 – 12. maj 2009. str.26.

paralelne strukture u okviru teritorije Kosova. Ove strukture postale su naj snažniji mehanizam za bojkotovanje procesa decentralizacije i paralelno podrivanje primene Ahtisaarijevog plana.

Međutim, pošto je aktuelna globalna ekonomska kriza snažno pogodila i Srbiju i ograničila njen budžet, ova stvarnost primorala je beogradsku vladu da postepeno smanji iznos podrške koja se pruža srpskoj zajednici, zadržavajući na taj način manju kontrolu nad njima.⁸ Tek nedavno, više od dvadesetak Srba prihvatilo je da se vrati u Kosovsku policijsku službu, a mnogi podnose zahteve za dobijanje kosovskih isprava i prihvataju plate, uprkos pozivu Beograda na bojkot kosovskih institucija.⁹ Određena promena u njihovom smeru je nastala; Srbi, posebno južno od Ibra po svemu sudeći zauzimaju pragmatičniji pristup ka procesu decentralizacije pošto razmišljaju o svojoj egzistenciji na duži rok. Štaviše, oko 300 Srba izrazilo je svoju želju da budu deo Opštinskog pripremnog tima (OPT), tela koja će poslužiti kao sredstvo da se osnuje 5 novih opština. Ovakva pozitivna reakcija dolazi takođe i nakon niza sastanaka (odmereno sprovedenih) koje je ministar MLU imao sa srpskom zajednicom u poslednja tri meseca.

Prihvatanje od strane većinske zajednice:

Albanska zajednica je podeljena kada govorimo o sprovođenju procesa decentralizacije. Većina stanovništva kao i Vlada vide proces koji je proizašao iz plana za rešenje kao kompromis zarad većeg cilja – nezavisnosti Kosova. Nasuprot tome, neki delovi stanovništva vide ishod decentralizacije na drugačiji način. *Pokret Samoopredeljenje* bio je najglasniji akter protiv decentralizacije na Kosovu. Oni vide ovaj proces kao gubitak administrativne i suverene kontrole Kosova nad svojom teritorijom, odsustvo stabilnosti i kao mogućnost za stvaranje većeg broja enklava kao što je severna Mitrovica. Gledište koje zauzimaju jeste da Kosovo bez kontrole nad svojom teritorijom ne može da bude nezavisno, pa samim tim decentralizacija ne služi svrsi.

⁸ *Obustavljene plate za suspendovane srpske policajce*. Novine Express. 15. maj 2009.

Kosovski Albanci sa jedne strane po svemu sudeći smatraju da proces decentralizacije jeste neophodnost za njihove reforme i uspostavljanje svojih institucija upravljanja i to najviše više zbog integracije u EU. Međutim, oni po svemu sudeći (Vlada Kosova i druge institucije iz reda građanskog društva) žele da podrže ovaj proces ukoliko bude zasnovan isključivo na decentralizaciji vlasti i na davanju većeg broja ovlašćenja opštinama, sve dok su predviđena u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, usvojenoj 1985. godine od strane Saveta Evrope, i po svemu sudeći odbacuju bilo koju drugu moguću formulu koja bi ovaj proces preusmerila na drugačiji put i na određeni način isključila ovaj način (i izgleda da ovo pridobija veću verodostojnost i validnost pošto predstavlja jedan od glavnih kriterijuma za reformu lokalne uprave u smeru integracije u EU)¹⁰.

Udaljenost od službi koja je proizašla kao rezultat premeštaja nekih sela u nove opštine predstavlja razlog zašto je pokret Samoopredeljenje bio uspešan u ubeđivanju nekih albanskih sela da se suprotstave procesu do kojih MLU nije uspeo da dopre. Stanovnici sela Pasjak, koji će postati deo proširene opštine Novo Brdo/Artanë, uz pomoć pokreta Samoopredeljenje, potpisali su peticiju protiv premeštaja njihovog sela. Oko 80% stanovništva Pasjaka koje ima pravo glasa potpisalo je peticiju. Selo je udaljeno dva kilometra od Gjilan/gnjilanskih opštinskih službi. Njihovom integracijom u Novo Brdo/Artanë, opštinske službe biće trideset kilometara dalje.¹¹ Stanovnici sela Labjan izneli su svoje protivljenje takođe u vidu peticije. Ono što se desilo najnedavnije, na sastanku MLU sa gradonačelnicima Kosova, gradonačelnik Gnjilana, Qemajl Mustafa, snažno se usprotivio planu decentralizacije predviđenom od strane MLU¹².

¹⁰ Izveštaj Kosovskog instituta za lokalnu samoupravu (KLGJ). *Okvir i odredbe za manjinske zajednice*. 5. maj 2009.

¹¹ *Peticija protiv decentralizacije*. Novine Express. 24. april 2009.

¹² *Kontraverza*. Novine Lajm. 29. maj 2009. str. 3.

Drugi deo albanske zajednice, koji se protivi procesu decentralizacije, može biti okarakterisan uglavnom izazovima konkretnog prenosa ovlašćenja sa centralne vlade na lokalne vlade. Ovi izazovi jesu rezultat loše sposobnosti opština da preuzmu na sebe i da se izbore sa novim ovlašćenjima kao što je izneto od strane nekih gradonačelnika. Budžetska ograničenja i demografske promene predstavljaju problem koji menja strukturu opštine.¹³

Nastojanja uložena do sada:

MLU je uložio napore da dopre do srpske zajednice, kao i do onih u lokalnim albanskim zajednicama koji se ne slažu sa procesom decentralizacije. Ministarstvo je posvetilo vreme i resurse, posebno na angažovanje srpske zajednice. MLU je održao više od tri stotine (300) pojedinačnih sastanaka sa građanima i sa lokalnim srpskim liderima koji imaju kredibilitet u svojim zajednicama.¹⁴ Međutim, bez obzira na to koliko pozitivna ova promena može biti, ona ne može da posluži kao determinanta da postoji veliki pokret Srba koji vide decentralizaciju kao svoje stvarno rešenje. Zapravo, posvećivanjem ovako velikog vremenskog perioda i resursa na prihvatanje ovog procesa od strane zajednice, MLU je delimično skrenuo sa svog prvobitnog puta kako bi se usredsredio u značajnijoj meri na prenos ovlašćenja i druge elemente plana decentralizacije. Mnoge opštine suočile su se sa puno izazova ne samo u funkcionalizaciji svojih novih ovlašćenja, već i u izdvajanju potrebnih sredstava za ova ovlašćenja. Stoga, ni javnost ni građani još uvek ne mogu osetiti usluge decentralizovane uprave.

U nekoliko navrata, ministar MLU zajedno sa šefom Međunarodne civilne kancelarije (ICO) ne samo da su sprovedli terenske posete u kojima su ohrabivali Srbe da učestvuju već su takođe pokušali da predstave koristi decentralizacije i dodatne odredbe rezervisane za srpsku zajednicu ovim planom za decentralizaciju. Medija centar u selu

¹³ Izveštaj o konsultaciji sa gradonačelnicima opština. Jun 2008. Izveštaj UNDP-a. Tokom konsultacija sa gradonačelnicima Kosova, maja 2008, gradonačelnici Obilića, Podujeva i Prištine izrazili su svoja gledišta o ljudskim resursima.

¹⁴ Intervju sa stalnim sekretarom MLU, g. Besnikom Osmanijem. Održan 15. maja 2009.

Čaglavica korišćen je nekoliko puta za debate o decentralizaciji gde su ministar i međunarodni akteri na Kosovu pokušali da prenesu svoje poruke širom srpske zajednice. ECMI na Kosovu je u saradnji sa Vladom Kosova posetio različite srpske zajednice u Moravskom regionu kako bi razgovarali sa Srbima i drugim manjinama. Međutim, oprečni stavovi obeju zajednica stvorili su veoma složenu situaciju u kojoj je sa jedne strane srpska zajednica nevoljna da se uključi u ovaj proces pošto je izložena obimnom pritisku paralelnih institucija da to ne učini. Sa druge strane, Ministarstvo je naišlo na poteškoće u dopiranju do donosilaca odluka na severnom delu Kosova iako postoje kontakti sa NVO-ima na severu Kosova. U svim ovim naporima koje je ministarstvo načinilo da dopre do srpske zajednice, komunikacija sa većinskom zajednicom u oblastima novih opština koje treba da budu ustanovljene (regionalna gnjilanska) nije ostvarena u potrebnom obimu.

II. ZAKONODAVSTVO I SPROVOĐENJE PLANA

Izazovi i perspektive:

Ukoliko ostavimo po strani prihvatanje plana decentralizacije od strane zajednice, godinu dana nakon što su tri glavna zakona o lokalnoj upravi¹⁵ stupila na snagu, postignut je određeni napredak u sprovođenju ovog procesa, međutim postoji stagnacija u nekim elementima i javile su se mnoge druge poteškoće. Zakon o lokalnoj samoupravi predstavlja suštinski zakon u smislu da uspostavlja jasnu strukturu lokalnog upravljanja i decentralizuje 25 ovlašćenja i nadležnosti na lokalne vlade¹⁶. Međutim, sprovesti ovaj zakon u praksi i zapravo preneti 25 ovlašćenja na lokalne vlade pokazuje se veoma teškim i izazovnim procesom.

Drugi izazov sa kojim se suočava primena plana jeste stvaranje pet novih opština, proširivanje jedne opštine i aktiviranje 3 pilot-opština¹⁷. Nijedna od novih 5+1 opština nije osnovana i pripreme za njihovo stvaranje tek su počele. Opštinski pripremni timovi (OPT) za stvaranje ovih opština još uvek nisu odabrani da obave terenski posao a predviđa se i održavanje lokalnih izbora novembra 2009¹⁸. Od ključnog je značaja da se ovo i desi jer ukoliko zajednica u oblasti ovih novih opština ne učestvuje na

¹⁵ *Zakon o administrativnim granicama opština* iz 2008. (Zakon br. 03/L-041) <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,191,250>; the Law on Local Self Government, supra n 21; *Law on Local Government Finance* (2008/03-L049), http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L049_en.pdf, kome je pristupljeno 10. maja 2009.

¹⁶ Sopstvena ovlašćenja: lokalni privredni razvoj; urbanističko i seosko planiranje; upotreba i razvoj zemljišta; sprovođenje propisa o gradnji i standardi kontrole gradnje; zaštita životne sredine na lokalnom nivou; pružanje i održavanje javnih usluga i komunalija; lokalni odgovor na vanredne situacije; pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, pružanje primarne zdravstvene zaštite; pružanje porodičnih i drugih usluga socijalne zaštite; javni stambeni objekti; javno zdravlje; davanje naziva ulicama, putevima i drugim javnim mestima; obezbeđivanje i održavanje javnih parkova i prostora; turizam; kulturne i slobodne aktivnosti.

Dodeljena ovlašćenja: katastarski spisi; knjige građana; registracija birača; registracija i izdavanje dozvola za rad preduzećima; raspodela isplata socijalne pomoći (isključujući penzije); i zaštita šuma na teritoriji opštine u okviru nadležnosti dodeljene od strane centralne vlasti.

Proširena ovlašćenja: kultura i prava učešća u imenovanju komandanata policijskih stanica. Severnoj Mitrovicë/Mitrovici je pružen najveći nivo proširenih ovlašćenja, uključujući visokoškolsko obrazovanje i sekundarnu zdravstvenu zaštitu.

¹⁷ Tri (3) pilot opštine: Junik/Junik, Hani i Elezit/Đeneral Janković, i Mamushë/Mamuša

¹⁸ Izveštaj o politici Evropskog centra za manjinska pitanja (ECMI), 5. maj 2009. *Decentralizacija: Uspostavljanje Opštinskih pripremnih timova*.

narednim lokalnim izborima, onda ove nove opštine neće biti stvorene i samim tim će glavna komponenta aktuelnog plana decentralizacije doživeti svoj krah. Treće, imajući u vidu da je 25 ovlašćenja već trebalo da bude preneto na lokalnu vladu, od kojih neka obuhvataju veoma značajne sektore kao što su zdravstvo, prosveta i socijalne službe, mnogi od sadašnjih zakona u ovim sektorima moraju biti izmenjeni ili dopunjeni kako ne bi bili u suprotnosti sa zakonima o lokalnoj upravi. U tom smislu, Radna podgrupa za reformu zakonodavstva (RPGRZ) uspeła je da promeni devet (9) zakona kako bi ih uskladila sa aktuelnim zakonodavstvom o lokalnoj upravi i isti su prošli proceduru u Skupštini Kosova. Dodatnih šest (6) zakona u istu svrhu promenjeno je od strane RPGRZ-a i spremni su da budu prosleđeni Skupštini na usvajanje¹⁹. Međutim, svest zaposlenih u sektorima u kojima su se zakoni promenili nije na visokom nivou kada govorimo o promenama te je stoga neophodna izgradnja njihovih sposobnosti putem obuke.

Kako bi pripremio sprovođenje plana decentralizacije, MLU ima Akcioni plan za sprovođenje decentralizacije za period od 2008-2010²⁰, koji stvara Meduministarsku grupu za decentralizaciju (GND) i, pod njenim nadzorom, pet (5) radnih podgrupa²¹. Akcioni plan ne predviđa jasnu strategiju o tome kako izvršiti prenos ovlašćenja ili kojim ovlašćenjima bi trebalo pružiti prioritet, niti podrazumeva kako pripremiti opštine da preuzmu na sebe ova ovlašćenja. U sklopu akcionog plana nije izvršena nikakva podela po prioritetima, bez obzira da li u smislu ovlašćenja i resursa koji bi bili preneti prvi, vremena i načina na koji bi nove opštine bile oformljene, ili strategije za reformu i promenu postojećih zakona kako bi odgovarali novim zakonima o lokalnoj upravi.

¹⁹ 3-mesečni izveštaj MLU, mart 2009. *Izveštaj o napretku ostvarenom u radu radnih podgrupa za sprovođenje decentralizacije.*

²⁰ Akcioni plan Vlade za sprovođenje decentralizacije. [http://emi-kosovo-rti.org/repository/docs/Action%20Plan%20on%20the%20Implementation%20of%20Decentralization\(Eng\).pdf](http://emi-kosovo-rti.org/repository/docs/Action%20Plan%20on%20the%20Implementation%20of%20Decentralization(Eng).pdf). kome je pristupljeno 01. maja 2009.

²¹ Pet radnih podgrupa za decentralizaciju jesu: RPG za reformu zakonodavstva, RPG za uspostavljanje novih opština, RPG za prenos ovlašćenja i resursa, RPG za razvoj i izgradnju kapaciteta opština i RPG za informativnu kampanju.

Kosovski plan za decentralizaciju veoma je ambiciozan i treba veliki nivo saradnje i koordinacije na horizontalnom nivou (nivo centralne vlade) i vertikalnom nivou (centralna i lokalne vlade). Kosovske opštine, u najvećem delu, željno iščekuju prenos ovlašćenja koji je predviđen Ahtisaarijevim predlogom. Mnogi gradonačelnici izražavaju ogorčenost zbog tromog napredovanja ovog procesa koji ih je trenutno ostavio u 'lebdećem stanju' u smislu nadležnosti. Gradonačelnici ne podnose činjenicu da dobijaju žalbe građana povodom pitanja za čije rešavanje zapravo nemaju nadležnost. U konkretnom smislu, većina gradonačelnika bi volela da dobije odgovornost nad javnim komunalnim službama pošto iste predstavljaju izvor konstantnih žalbi građana. Nakon toga, velika većina gradonačelnika, iako svesna ograničenja svoje administracije, volela bi da odmah dođe do potpunog prenosa ovlašćenja²². Ova činjenica naglašava njihovo odsustvo poverenja da će se centralna vlada pozabaviti lokalnim pitanjima.

Reforma strukture lokalne uprave:

Najveći napredak ostvaren je u reformi strukture lokalne uprave. Stalni sekretar MLU, iznosi da je zakon primenjen na nivou od 95% kada govorimo o uspostavljanju strukture lokalne uprave. I zapravo sve albanske opštine restrukturirale su svoje skupštine opština kako bi ispoštovale zahteve novog zakona. Štaviše, 28 opština usvojilo je svoje opštinske statute kao i druga četiri (4) administrativna naređenja za reformu strukture rada opština shodno ZLSU-u. Opštine su takođe ostvarile napredak u sprovođenju Zakona o lokalnim finansijama usvajanjem pet uredbi o osnovnim reformama u njihovim opštinama shodno novim zakonima.²³

Sa druge strane, tehnički aspekt prenosa ovlašćenja na lokalne vlade pokazuje se najizazovnijim i MLU planira da sprovede proces u periodu od dve godine. Prema rečima stalnog sekretara MLU, prenošenje svih dvadeset pet (25) ovlašćenja

²² Izveštaj o konsultaciji sa gradonačelnicima opština. Jun 2008. Izveštaj UNDP-a.

²³ Izveštaj MLU. Izveštaj o funkcionisanju skupština opština Republike Kosovo. Januar-mart 2009.

istovremeno nije delotvorno niti za opštine niti su MLU i Radna podgrupa za prenos ovlašćenja i resursa spremni da to i učine²⁴. Očigledno, moraju se utvrditi prioriteti u smislu ovlašćenja koja će biti preneti prvo. Akcioni plan MLU-a za sprovođenje decentralizacije veoma je širok i predviđa samo uspostavljanje Međuministarske radne grupe koja će nadgledati pet (5) radnih podgrupa.

Status prenosa ovlašćenja:

Do sada, od prvog sastanka održanog u januaru 2009. godine, Radna podgrupa za prenos ovlašćenja i resursa (RPGPOR), kojom predsedavaju stalni sekretar MLU i predstavnik ICO-a, uspela je uspešno da prenese samo dva ovlašćenja na lokalnu upravu. Socijalne usluge²⁵ prenete su na opštine ovog maja međutim centri za socijalni rad već su bili uspostavljeni u opštinama i samim tim je bila neophodna samo formalnost prebacivanja ovih centara pod kontrolu lokalne uprave. Budžet u sferi socijalnog staranja takođe je prenet na opštine, u šta su uključene i porodične službe i socijalne službe sa izuzetkom penzionog fonda. Međutim, kao što naglašava direktor Asocijacije kosovskih opština (AKO) 'i dalje je veoma teško da zaposleni ovih novih centara počnu da se obraćaju lokalnim vlastima za podršku i da izveštavaju opštine o svom radu iz razloga što su navikli na drugačiji sistem kojim su upravljali drugi ljudi, na nivou centralne vlade²⁶. Do sada, 441 zaposleni koji radi u socijalnom sektoru sada mora da izveštava i njegov rad se nadgleda od strane lokalnih uprava. Takođe, budžet prenet zajedno sa socijalnim službama predviđa za plate i dnevnice, ukupan iznos od €1,116,880, za usluge ukupan iznos od €472,541, za opštinske troškove iznos od €110,000, i za kapitalne investicije iznos od €900,000²⁷.

²⁴ Intervju sa stalnim sekretarom MLU, g. Besnikom Osmanijem. Održan 15. maja 2009.

²⁵ Socijalne usluge ovde obuhvataju pružanje porodičnih i drugih usluga socijalne zaštite, kao što je briga o ugroženima, sirotišta, briga o deci, briga o starima, uključujući registraciju i izdavanje dozvola za rad centrima za zbrinjavanje, zapošljavanje, isplata plata i obuka stručnih lica u sferi socijalnog staranja.

²⁶ Intervju sa izvršnim direktorom Asocijacije kosovskih opština (AKO), Sazanom Ibrahimijem. Održan 13. maja 2009.

²⁷ 3-mesečni izveštaj MLU. Mart 2009. *Izveštaj o napretku ostvarenom u radu radnih podgrupa za sprovođenje decentralizacije.*

Drugo preneto ovlašćenje jeste ono u oblasti ljudskih prava. Decentralizacija javnih korporacija i njihove prenos na lokalnu upravu predstavlja sledeće ovlašćenje koje je Radna podgrupa za prenos ovlašćenja i resursa (RPGPOR) identifikovala za svoj prioritet ali je već iza predviđenog roka. Radna podgrupa predvidela je da se ovo ovlašćenje prenese do maja i napredak u tom smislu je već ostvaren ali i dalje postoji velika zabuna na strani opština. Kosovska agencija za privatizaciju (KPA) ima vlasništvo nad ovim javnim korporacijama i prenos postaje izazov. Neke javne korporacije prenete su opštinama ili grupi opština i čekaju da se odaberu njihovi odbori od strane opštinskih vlasti ali će biti potrebno određeno vreme da ovo ovlašćenje bude u potpunosti u rukama lokalne uprave. Vodoprivreda nije prenet na opštine²⁸. Korišćenje i razvoj zemljišta, kao još jedno ovlašćenje koje je preneto na lokalnu upravu putem ZLSU-a, zaostalo je usled odsustva zakonodavstva za razgraničavanje pojedinosti ovog ovlašćenja. Zakon o upravljanju opštinskim zemljištem tek treba da bude izrađen i prođe kroz postupak u Skupštini Kosova, međutim radna grupa je predvidela prenos ovog ovlašćenja do juna ove godine²⁹.

Radna podgrupa sagledala je ono što treba da bude urađeno kako bi se izvršio prenos na lokalnu upravu, u oblasti kulturnih i slobodnih aktivnosti, još jedno sopstveno ovlašćenje lokalne uprave shodno ZLSU-u, i zaključeno je da nema šta da se prenese kao što su lokalna pozorišta i kulturna baština zbog nepostojanja zakonodavstva u tom smislu. Sa druge strane, kada govorimo o pozajmicama opština, radna podgrupa čeka na usvajanje Zakona o zajmovima od strane Skupštine Kosova kako bi se uredilo ovo polje. Predviđa se da do kraja avgusta i ovo ovlašćenje bude ispunjeno³⁰.

Pružanje primarne zdravstvene zaštite i pružanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja sada predstavljaju isključivo ovlašćenje opština čak i u praksi. Međutim,

²⁸ Intervju sa stalnim sekretarom MLU, g. Besnikom Osmanijem. Održan 15. maja 2009.

²⁹ Intervju sa izvršnim direktorom Asocijacije kosovskih opština (AKO), Sazanom Ibrahimijem. Održan 13. maja 2009.

³⁰ 3-mesečni izveštaj MLU. Mart 2009. *Izveštaj o napretku ostvarenom u radu radnih podgrupa za sprovođenje decentralizacije.*

prema rečima savetnika gradonačelnika za razvojne politike i odbornika Skupštine opštine Podujevo, ističe se nekoliko problema kada govorimo o procesu decentralizacije, kao što je bio problem sa štrajkom zdravstvenih radnika u februaru i martu. Prema njegovim rečima, centralna vlada je u potpunosti prenela nadležnost u sferi primarne zdravstvene zaštite bez odgovarajućih budžetskih projekcija. Ovo je slučaj i kada govorimo o Centrima za socijalni rad. Isti sagovornik ističe probleme u pogledu upravljanja šumama i pitanja kada govorimo o Agenciji za privatizaciju, ali smatra da bi opština mogla da obavi dobar posao čak i sa manje osoblja koji bi bili bolje obučeni³¹.

U pogledu dodeljivanja ovlašćenja oko katastra i zaštite šuma, radna podgrupa ostvarila je predvideni napredak i očekuje se da ove oblasti budu u potpunosti prenete na lokalne vlasti do kraja leta 2009. godine. Tehnički radovi na registraciji poslovnih subjekata, kao još jednom dodeljenom ovlašćenju, zaostaju usled postavljanja opreme. Dok je registracija birača odložena odugovlačenjem u odabiru predsedavajućeg Centralne izborne komisije, Memorandum o razumevanju je pripremljen i spreman za potpisivanje.

Operativni plan dogovoren od strane Radne podgrupe za 2009. godinu pored prenosa sopstvenih i dodeljenih ovlašćenja svim opštinama, predviđa u drugoj fazi svog plana pripremu za prenos proširenih ovlašćenja, koja su rezervisana za opštine sa srpskom većinom. Međutim, nije ostvaren nikakav napredak u ovom smislu pošto je MLU imao poteškoće da ubedi opštine sa srpskom većinom da prihvate sadašnji plan za decentralizaciju.³²

Izazovi oko prenosa ovlašćenja:

Aktuelni ljudski kapaciteti na opštinskom nivou nisu dovoljni da se uspešno sprovedu nova ovlašćenja. Veoma mali broj gradonačelnika uveren je u tehničke veštine i

³¹ Intervju sa savetnikom gradonačelnika Podujeva, g. Faikom Muciqijem. Održan 15. aprila 2009.

³² 3-mesečni izveštaj MLU. Mart 2009. *Izveštaj o napretku ostvarenom u radu radnih podgrupa za sprovođenje decentralizacije.*

sposobnosti svog osoblja i da isti mogu da se nose sa ovlašćenjima koja već imaju. Iako je značajan broj članova opštinskog osoblja širom zemlje prošao kroz relevantnu obuku sprovedenu od strane niza domaćih i međunarodnih agencija, preovlađujući osećaj gradonačelnika jeste da su nivoi ličnih sposobnosti osoblja i dalje na izrazito niskom nivou³³. Međutim, u nekim slučajevima, problem stvara loše upravljanje od strane gradonačelnika koji nisu spremni da sprovedu odgovarajuća prilagodavanja među svojim osobljem kako bi na najbolji način uspeali da odgovore na nova ovlašćenja. Na primer, možda su neophodni novi zaposleni za nova ovlašćenja i možda više neće postojati potreba za nekim od starih zaposlenih. Stoga, nije dovoljno da MLU samo izvrši formalni prenos ovlašćenja ili dodeli ovlašćenje. Kako bi to učinio na uspešan način, pre svega treba da pruži adekvatnu obuku zaposlenima po opštinama i u sektoru koji se prenosi.

U ovom trenutku, vode se konsultativni razgovori između lokalnih vlada i MLU za održavanje obuke o novim promenama lokalne uprave. Održana je 3-mesečna obuka o novom zakonodavstvu sa opštinskim odbornicima (odnosno odbornicima Skupštine opštine). Prema rečima MLU, isti je pripremio 72 modula za obuku lokalnih uprava. Ali problem leži u tome da je u većini ovih obuka fokus na promeni strukture lokalnih uprava mnogo više nego na novim ovlašćenjima koje su opštine stekle novim zakonodavstvom o lokalnoj upravi³⁴. U ovom trenutku, u toku je obuka sa Odeljenjima za ljudska prava na temu zaštite ljudskih prava. Ubrzo će biti sproveden još jedan modul obuke na temu ravnopravnosti polova po opštinama³⁵.

³³ Izveštaj o konsultacijama sa gradonačelnicima opština. Jun 2008. Izveštaj UNDP-a.

³⁴ Intervju sa stalnim sekretarom MLU, g. Besnikom Osmanijem. Održan 15. maja 2009.

³⁵ Administrativna naređenja MLU. <http://www.ks-gov.net/mapl/Document.aspx>.

III. MEĐU-INSTITUCIONALNA SARADNJA

Izazovi

Prilikom procesa prenosa ovlašćenja na lokalnu upravu, posebno nadležnosti nad konkretnim sektorom, MLU, uz podršku ICO-a, osmišljava akcioni plan sa odnosnim ministarstvom i potpisuje se Memorandum o razumevanju u cilju prenosa ovlašćenja na lokalni nivo. Nakon toga, MLU i odnosno ministarstvo ostvaruju koordinaciju sa Ministarstvom privrede i finansija u cilju prenosa budžeta i subvencija opštinama pošto su iste neophodne za nova ovlašćenja. Za opštine koje dobijaju ova ovlašćenja pre sprovođenja formalnog prenosa pripremaju se osnovne smernice. U nekim slučajevima, jedno ili više odnosnih ministarstava uključeno je u prenos ovlašćenja i u nekim slučajevima druge agencije ili institucije moraju biti deo procesa, zbog čega je neophodna bliska saradnja sa svim ovim institucijama³⁶. Ovo je ponekada složen postupak i može trajati određeno vreme ali može biti sproveden istovremeno sa različitim sektorima i ukoliko saradnja bude na zavidnom nivou i ukoliko komunikacija bude dobra, ovaj proces može proći veoma glatko.

Vertikalna i horizontalna koordinacija:

Međutim, MLU mora takođe sprovesti konsultacije i obuku sa opštinama u cilju uspešnog prenosa. U praksi, održani su neki konsultativni sastanci čiji je domaćin bio MLU za opštine ali nije vođena dovoljna diskusija o sprovođenju decentralizacije, o prenosu ovlašćenja, niti o tome da li su spremni za ova ovlašćenja. Mnogi gradonačelnici širom Kosova će reći da se ne govori dovoljno konkretno o tome koja ovlašćenja će biti preneti i kako pristupiti prenosu ovlašćenja. AKO nema kapacitet da sprovede konsultacije sa opštinama kako bi ih konkretno podstakli da primene svoj plan rada u sferi prenosa ovlašćenja. Kosovske opštine vrše pritisak putem AKO-a da se ispuni njihova preporuka o izradi zakonodavstva koje će uticati na njih kao što je nacrt zakona o legalizaciji i nacrt zakona o opštinskoj imovini³⁷ ali od opština nije zatražen

³⁶ Intervju sa političkim analitičarom Inicijative za efektivne opštine (EMI), gđom Ilire Agimi. Održan 10. maja 2009.

³⁷ Intervju sa izvršnim direktorom Asocijacije kosovskih opština (AKO), Sazanom Ibrahimijem. Održan 13. maja 2009.

njihov doprinos u Radnoj podgrupi za prenos ovlašćenja i resursa. Stoga se može zaključiti da postoji praznina u vertikalnoj koordinaciji decentralizacije, odnosno u koordinaciji između vlade na centralnom nivou i lokalnih.

Horizontalna koordinacija takođe predstavlja izazov tokom procesa decentralizacije. Međuministarska radna grupa za decentralizaciju imala je poteškoću da koordinira različita linijska ministarstva u procesu decentralizacije iz razloga što svako od njih ima svoje prioritete na kojima žele da insistiraju i ovo ponekada koči proces. Jedan konkretan slučaj jeste novi Zakon o upravljanju imovinom opštine koji nosi poteškoće za usklađivanje rada linijskih ministarstava pre svega zato što Kosovska agencija za imovinu (KAI) mora da bude uključena u proces, što kao što je gore već pomenuto dovodi do različitih prioriteta odnosnih ministarstava u pronalaženju konačnog rešenja.

Još jedna poteškoća takođe jeste koordinacija međunarodnih donatorskih organizacija u prenosu ovlašćenja i uspostavljanju nove strukture lokalne uprave. Dok su neke međunarodne donatorske organizacije uključene u radne podgrupe o decentralizaciji i koordiniraju svoje projekte sa vladinim institucijama, koordinacija donatora predstavlja problem pošto mehanizam uspostavljen od strane MLU nije bio funkcionalan i postoje slučajevi u kojima se projekti, posebno kapitalnih investicija u opštinama, sprovode od strane međunarodnih organizacija bez uključanja MLU ili linijskih ministarstava. Koordinacija međunarodnih donatora takođe nedostaje u slučaju pokretanja resursa neophodnih za proces decentralizacije.

IV. POKRETANJE RESURSA

Izazovi:

Još jedan značajan izazov koji je nastao kada govorimo o procesu decentralizacije na Kosovu jeste trošak sprovođenja ovako ambicioznog procesa decentralizacije i način na koji bi ovi resursi bili dodeljeni i obezbeđeni. Iako je donekle teško proceniti stvaran trošak procesa decentralizacije, preliminarne procene MLU navode da je €35 miliona potrebno kako bi decentralizacija funkcionisala kao što je predviđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi³⁸. U intervjuu koji je dat od strane ministra MLU, Sadrija Feratija, dnevnim novinama Kosova Sot, cena koštanja decentralizacije procenjena je na oko €30 miliona³⁹.

Aktuelni plan za decentralizaciju zahteva tehničke reforme, ljudske kapacitete, reformu administracije i druge kapitalne investicije u vezi sa prenosom ovlašćenja. Troškovi predviđeni za decentralizaciju biće iskorišćeni za teritorijalne (nepokretna imovina), funkcionalne, fiskalne i administrativne troškove. Stvaranje novih opština koštaće dodatnih €7.5 miliona. Smatra se da će samo Opštinski pripremni timovi, koji će rukovoditi radom novih opština do novih izbora, dostići trošak od € 3.5 miliona. Postoji porast od 2.4% u budžetu MLU od prošle godine i prilično je teško sa aktuelnim resursima na Kosovu da se obezbedi novac za ovaj značajan proces. Ministar naglašava da će ovaj novac biti obezbeđen iz Konsolidovanog budžeta Kosova i od donatorskih organizacija.

Obezbeđivanje sredstava za sprovođenje:

Prema ministarstvu, Srednjeročni okvir predvideo je troškove za 2010. godinu tako da MLU ima na raspolaganju dovoljna finansijska sredstva koja su mu potrebna da sprovede proces. Međutim, u prvim godinama je teže pronaći finansijska sredstva pošto je potrebno da postoje jednostruki troškovi koji su stalni i operativni i koji se ponavljaju iz godine u godinu. Iznos doprinosa koji se izdvaja za proces

³⁸ Intervju sa stalnim sekretarom MLU, g. Besnikom Osmanijem. Održan 15. maja 2009.

³⁹ *Decentralizacija će nas koštati 30 miliona evra.* Kosova Sot. 4. maj 2009. Str. 3.

decentralizacije smanjuje se nakon nekoliko godina pošto će postojati samo operativni troškovi.

U skladu sa zakonom, opštine podnose izveštaj MLU u pogledu primene funkcija predviđenih zakonom, međutim, pošto zakon ne može biti u potpunosti primenjen ovog puta, odgovornost se i dalje svaljuje napred-nazad između centralne i lokalnih vlada. Potpuni prenos funkcija predviđen zakonom zahtevaće određeni vremenski period da bude priveden kraju, ukoliko finansije sa lokalne uprave budu prenete zajedno sa prenosom ovlašćenja. Mnogi gradonačelnici, kao što je gradonačelnik Đakovice, tvrde da nova ovlašćenja nisu praćena dovoljnim finansijskim sredstvima. Međutim, stalni sekretar navodi da su ove godine u proseku, opštine dobile 30% više novca putem subvencija kako bi mogle da sprovode nova ovlašćenja. I to, kao dodatak budžetu za socijalne usluge koji je prenet na opštine. Međutim, sekretar Osmani navodi da se gradonačelnici žale da nema dovoljno novca zato što koriste ovih 30%, koji je namenjen za nova ovlašćenja, za druge projekte koje imaju i ovo ih naravno sprečava da uspešno sprovode nova ovlašćenja koja su na njih preneti od strane centralne vlade. Finansijska sredstva za nova ovlašćenja obezbeđuju se otvorenim subvencijama za obrazovanje, zdravlje, socijalne usluge i druge sektore pored finansijskih sredstava izdvojenih za opštine na osnovu njihovog broja stanovnika, manjina, dece u školi itd.

Pokretanje donatora:

Međunarodni donatori pokazali su veliku zainteresovanost da finansiraju projekte za sprovođenje decentralizacije ali celokupna koordinacija ovih donatora na strani MLU nedostaje, kao i koordinacija sa donatorima na centralnom nivou. Od početka decentralizacije, donatori su uvećali svoja finansijska sredstva u ovom smislu. Za 2007. godinu, samo Evropska komisija uložila je €8.5 miliona u kapitalne investicije u saradnji sa MLU. Za 2008, kapitalne investicije Evropske komisije popele su se na €13.5 miliona.

UNDP takođe doprinosi sa USD 2 miliona usredsređujući se uglavnom na aktivnosti dopiranja do javnosti i na opštinsku decentralizovanu saradnju između opština na Kosovu kao i sa opštinama u razvijenim zemljama. Celokupan proces koordinira MLU.

Prekogranična saradnja sa Crnom Gorom, Albanijom i Makedonijom predstavlja još jedan projekat između MLU i donatorskih organizacija. Različiti sektori podržavaju se od strane različitih međunarodnih organizacija kada govorimo o prenosu ovlašćenja. DFID pomaže u oblasti socijalnih usluga, Inicijativa za efektivne opštine u strukturi reforme lokalne uprave i nekim kapitalnim investicijama. Svetska banka, Swiss Development Cooperation i UNDP takođe pomažu sa obukama i infrastrukturnim projektima. Svetska banka održala je obuku o upravljanju javnim korporacijama od strane opština primenom tri (3) različita pristupa: 1) Seminari o upravljanju, 2) Sesije obuke, 3) Usluge konsultovanja. Ovo je prva godina da su međunarodne organizacije povećale svoja finansijska sredstva za kapitalne investicije u oblasti lokalnog upravljanja. Evropska komisija je započela sa sprovođenjem projekta kojim će biti obezbeđen po jedan lokalni savetnik za svaku opštinu, pod nadzorom međunarodnih stručnjaka, kako bi se opštinama pomoglo u tehničkim pitanjima⁴⁰.

Problem leži u tome da neke međunarodne donatorske organizacije ne koordiniraju svoje kapitalne investicije sa MLU. SDC sprovodi kapitalne investicije u opštinama ali ne koordinira većinu njih sa MLU. Norveška vlada je sprovela projekte bez koordinacije sa drugim organizacijama.

⁴⁰ Intervju sa stalnim sekretarom MLU, g. Besnikom Osmanijem. Održan 15. maja 2009.

V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE:

Efektivna komunikacija:

Proces decentralizacije neće uspjeti ukoliko celokupan fokus jeste uspostavljanje novih struktura, bilo u smislu donetih zakona, definisanih granica ili opštinskog osoblja i uspostavljanja službi. Proces decentralizacije predstavlja veću reformu kroz koju prolazi bilo koja demokratija, pa samim time efektivno saopštavanje procesa ljudima leži u srži njegovog uspeha. Vlada odnosno MLU ne mogu ovo učiniti sami, pa je stoga neophodno veće učešće različitih delova društva u procesu. Građansko društvo, političari, mediji, privatni sektor i akademici, svi imaju svoju ulogu koju treba da odigraju. Međunarodni akteri takođe imaju ključnu ulogu, posebno u podržavanju inicijativa za međuetnički dijalog i suživot. Svetla strana i pogodnosti koje nosi decentralizacija moraju efektivno biti preneti svim zajednicama. Ovakav pristup omogućiće veće učešće i prihvatanje od strane zajednice.

Bolja koordinacija:

Do danas, Vladi je uopšteno nedostajao sveobuhvatan sistem koordinacije sa međunarodnim organizacijama / donatorima. Stoga, MLU treba da uspostavi jasan skup politika u kojima su prioritetne radnje MLU jasno definisane i shvaćene od strane svih interesnih grupa. Samim tim, mora biti uspostavljen konzistentan sistem koordinacije donatora i praćen na neprekidnoj osnovi. Održavanje sastanka za koordinaciju nije dovoljno, posebno ukoliko ne postoji održivi mehanizam za koordinaciju donatora. Vlada mora da preduzme isključivo vodstvo kako bi osigurala da donatori podržavaju ne samo decentralizaciju u novim opštinama, već i vladine politike u vezi sa održivim razvojem lokalne uprave i potencijalno pruže direktnu budžetsku podršku opštinama.

Učesničko planiranje:

Puno se govori o uspostavljanju novih opština, decentralizaciji, činjenju da službe i odlučivanje budu bliži građanima, ali postoji malo toga što se može već sada pokazati. Vlada treba da iskoristi ovu priliku i da postavi primer učesničkog planiranja prilikom utvrđivanja novih razvojnih planova opština. Uključivanje u dijalog sa različitim

odnosnim zajednicama, posebno Srbima, prilikom osmišljavanja ovih planova u ranim fazama, predstavlja ključ svakog uspeha. Međunarodne organizacije imaju glavnu ulogu koju treba da odigraju u ovom smeru.

Osiguravanje održivosti:

Imajući u vidu visok trošak procesa decentralizacije i nizak ekonomski potencijal novih opština, važno je da oblici među-opštinske saradnje budu identifikovani rano u procesu uspostavljanja novih opština. Postoji puno toga što se može dobiti, u smislu namenskog iskorišćavanja sredstava i profesionalizma, putem zajedničkog oporezivanja, urbanističkog planiranja i zajedničkog pružanja usluga. Ovde takođe, međunarodne organizacije imaju veliku ulogu koju treba da odigraju u razmenjivanju svoje stručnosti i iskustva.

Pokretanje resursa:

Pokretanje resursa može biti uspešno samo ukoliko bude obezbeđen veći stepen transparentnosti i odgovornosti. Uspostavljanje 'Povereničkog fonda za decentralizaciju' za potpomaganje inicijativa malog obima može biti od pomoći u tom smislu, posebno kada govorimo o omogućavanju manjim donatorima da se uključe, kao i u obezbeđivanju transparentnosti prilikom preraspodele sredstava. Međunarodne među-vladine organizacije kao što su USAID, EK, UNDP, SDC i SB mogu odigrati značajnu ulogu u tom smislu, ali vodeća uloga mora doći od vlade.

Preporuke:

1. Opštinski pripremni timovi moraju imati svu neophodnu podršku i jasan mandat kako bi uspešno funkcionisali u fazi njihovog plasiranja. Pokazivanje ranih rezultata od ključnog je značaja za pridobijanje poverenja i podrške njihove zajednice. U suprotnom, neuspeh u ovoj fazi ugroziće ceo projekat.
2. MLU treba da pridobije konsenzus i da efektivno komunicira sa većinskom zajednicom u opštini Gnjilane prilikom sprovođenja plana za decentralizaciju tamo. Od suštinskog je značaja da prilikom osnivanja nove opštine u toj oblasti,

- većina shvati razloge koji leže iza ove odluke i da ih prihvati. Gradonačelnik to sam ne može učiniti.
3. MLU bi trebalo jasno da predvidi u svom Akcionom plani za sprovođenje decentralizacije svoje prioritete zajedno sa vremenskim rokovima za prenos ovlašćenja. Opštine imaju veliku potrebu da saznaju plan rada u sferi prenosa ovlašćenja.
 4. Sva ovlašćenja zagantovana ZLSU-om trebalo bi da budu preneti na opštine na koordiniran način kako bi iste postale odgovorne svojim građanima. Finansije bi trebalo prate prenos novih ovlašćenja a MLU bi trebalo da održi tesne konsultacije sa opštinama u cilju utvrđivanja najboljeg načina da se ovo učini.
 5. Usavršavanje sposobnosti opštinskog osoblja trebalo bi da bude sprovedeno na koordiniran način sa međunarodnim organizacijama kako bi opštinsko osoblje moglo delotvorno da sprovodi svoja nova ovlašćenja. Napredna i koordinirana obuka trebalo bi da bude organizovana za opštine i različite sektore na temu promene zakonodavstva shodno novim zakonima o lokalnoj upravi.
 6. Veća pažnja trebalo bi da se pokloni 3 pilot opštinama (Đeneral Janković, Junik i Mamuša) u cilju izgradnje njihovih kapaciteta i prenosa istih ovlašćenja kao što je to slučaj sa drugim ustanovljenim opštinama.

Kosovo Local Government Institute
Address: Fehmi Agani street, 25/1 Prishtinë, Kosovë, 10000
E-mail: klg.institute@gmail.com
Tel: +381 38 225 625 or 044-640164
Webpage: www.klg-institute.org