

‘GRADONAČELNIK – PREDSTAVNIK ILI ONAJ KOJI VLADA?’

- DOPRINOS JAČANJU ODGOVORNOSTI INSTITUCIJA I NJIHOVOJ TRANSPARENTNOSTI NA
LOKALNOM NIVOU -

Slučaj Kosova

Autor: Besnik Tahiri
Izvršni direktor
Kosovski institut za lokalnu samoupravu

Novembar, 2012

Impressum

Urednik:

Friedrich-Ebert-Stiftung

Urednička kancelarija:

Friedrich-Ebert-Stiftung Prishtina Office, Kosovo

Rr.Mujo Ulqinaku 4/App 10

Tel: +381 38 243785, 220390

Fax: +381 38 220192

Email: contact@fes-prishtina.org
www.fes-prishtina.org

Typesetting:

Studio FORMA

Štampanje i produkcija:

Studio FORMA

Dizajn korica:

Studio FORMA

Datum štampanja: novembar 2012.

Mesto štampanja: Priština

Vlasništvo: Friedrich-Ebert-Stiftung

Odricanje:

Gledišta iznesena u ovom publikaciji ne predstavljaju obavezno i gledišta Friedrich-Ebert-Stiftung

Kratak pregled

U svojoj biti ova publikacija ima za cilj da obradi poziciju ‘gradonačelnika’, kao dominantne institucije u trouglu: gradonačelnik (Izvršna vlast) – Skupština opštine (Zakonodavna vlast) – građani (stanovništvo, civilno društvo). Glavni argument ove publikacije jeste da uloga institucije gradonačelnika unutar sistema lokalne samouprave u Republici Kosovo, zahteva bolje mehanizme povera i kontrole, posebno unutrašnje, unutar same institucije i spoljašnje, odgovornost prema građanima. U publikaciji se argumentuje da, zbog jakog i dominantnog položaja institucije gradonačelnika, kombinovanom sa pasivnim predsednikom Skupštine opštine i civilnom apatijom, dolazi do demokratskog deficita, koji je glavna briga daljeg razvoja lokalnih vlasti, kako sada, tako i u buduću.” Kao takva ova publikacija predstavlja direktan doprinos jačanju demokratije, kroz jačanje institucionalne odgovornosti i transparentnosti.

Rezime

Efikasna i demokratska lokalna vlast je apsolutno i fundamentalno bitna za stabilno i uspešno Kosovo. Četri godine nakon implementacije decentralizacije na Kosovu, ostvaren je napredak. Zahvaljujući napornom i predanom poslu mnogih ljudi, zakonodavni okviri su poboljšani i predstavljanje direktne demokratije je povećalo veru u demokratske vrednosti zemlje. Ali, problem institucionalne odgovornosti i transparentnosti ostaje izazov, koji se odmah mora rešiti. Ova publikacija zastupa stav da šablon vlasti koji dolazi sa lokalnog nivoa, narušava demokratski put kojim se Kosovo namerava kretati. Posebno izdvaja kako je institucionalni dizajn lokalne samouprave omogućio gradonačelniku da zauzme dominantnu poziciju, koja nije predviđena u duhu Ustava i u drugim zakonskim odredbama. Nastavak dominacije gradonačelnika političkim strukturama postavlja seme za budući scenario u kome su kontrola i balans moći još više poremećeni, što će za posledicu imati zloupotrebu vlasti, zloupotrebu sredstava i vlast koja ne služi potrebama građana.

Iako su gradonačelnici izabrani na demokratski način, ova publikacija dovodi u pitanje da li je njihovo upravljanje između izbora u skladu sa demokratskim vrednostima. Na terenu su gradonačelnici transformisani u 'vladare' – sa svim kontradiktornostima koje ovaj naziv podrazumeva. Kada su jednom odabrani, gradonačelnici imaju sklonost da postanu monarsi, u smislu da pokušavaju da skoncentrišu vlast u svojim rukama, kroz process koji nije sankcionisan od strane građana. Izvori ovog nedostatka variraju. Izvori ovog demokratskog nedostatka su različiti. To je pre svega pitanje nedovoljnog institucionalnog dizajna koji deluje kao prepreka uravnoteženom sistemu vlasti. Konkretno, ovakvi nedostaci odnose se na odsustvo institucionalnih mehanizama koji bi izvršili depolitizaciju imenovanja opštinskih direktora i da bi snažnije obezbedili funkcionisanje transparentne i odgovorne vlasti.

Ova situacija se može objasniti nedostatkom korisne prakse i jasno utvrđenih aranžmana kojima bi se dosledno osigurala odgovornost gradonačelnika pred građanima. Pored toga, opšta demokratska kultura koja bi dosledno držala gradonačelnika odgovornim gotovo da ne postoji, što znači da između izbora gradonačelnik može vladati bez obzira na želje građana. Izborna izlaznost i znanja građana o mehanizmima odgovornosti ostaju izuzetno niske i malo je interesovanje za učestvovanje u procesima. Ovo je potkrepljeno neuspehom gradonačelnika da podstaknu šire učešće u savetodavnim odborima i obraćanjem veoma male pažnje na rezultate javne rasprave. Razvoj kontrole na lokalnom nivou nije pomogao ni mehanizam u kome gradonačelnik ima potpunu kontrolu nad sredstvima za finansiranje civilnog društva.

Poslednje, ali ne i najmanje važno, ova publikacija objašnjava dominaciju gradonačelnika kao rezultat kulture pasivnosti koja prožima većinu gradskih Skupština. Odsustvo horizontalne odgovornosti je opet pitanje institucionalne strukture, pre svega da poslanici nemaju efikasnu

kontrolu nad budžetskim linijama, a u nekim slučajevima čak nedostaju i osnovni elementi, uključujući kancelarije i e-mail adrese, kako bi oni mogli izvršavati svoje obaveze. Pasivnost je pogoršana u sistemu partijskih politika, koje postavljaju partijsku lojalnost iznad odgovornosti prema građanima i njihovim potrebama.

Uvod

Ova publikacija obuhvata dešavanja u lokalnoj vlasti na Kosovu, u periodu od septembra 2011. do septembra 2012. Analiza se zasniva na metodologiji KLGI, koja je usavršavana u protekle četiri godine istraživanja. Primenjena je strategija višenačinskog prikupljanja podataka, uključujući i crteže rezultata iz panel istraživanja, intervjui sa terena i intenzivnih diskusija fokus grupa koji se dogodila tokom KLGI Akademije za lokalnu samoupravu. Ovo poglavlje se bavi pitanjem odgovornosti i transparentnosti i tvrdi da je obrazac upravljanja, koji se pojavljuje na opštinskom nivou, taj koji podriva demokratski put Kosova. Konkretno, ona navodi kako je institucionalni dizajn lokalne samouprave omogućio gradonačelnicima da preuzme dominantnu poziciju koji nije u skladu sa duhom Ustava. Nastavak dominacije gradonačelnika političkim strukturama postavlja seme za budući scenario u kome su kontrola i balans moći još više poremećeni, što će za posledicu imati zloupotrebu vlasti, zloupotrebu sredstava i vlast koja ne služi potrebama građana.

Nakon što je podvukla nedavne promene u instituciji gradonačelnika, ova publikacija objašnjava zašto su se ti demokratski nedostaci pojavili, sa posebnim osvrtom na odnos gradonačelnika sa Skupštinom, civilnim društvom i medijima, kao i na raspravu o slabom funkcionisanju osnovnih procedura transparentnosti i odgovornosti. KLGI tvrdi da odmah zaustaviti ovaj trend, izvršiti krucijalne promene, a ova publikacija se završava sa nekim preporukama kako se treba kretati napred u tom smeru.

I. Sadržaj

U junu 2008. Kosovo je usvojilo svoj Ustav, koji sadrži odredbe koje regulišu lokalnu samoupravu u skladu sa Sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa Kosova, predsednika Ahtisarija.¹ Što se tiče lokalne samouprave, "Predlogom" su predviđene druge nadležnosti za opštine u mnogim oblastima, uključujući osnovno i srednje obrazovanje, primarnu i sekundarnu zdravstvenu zaštitu, ekonomski razvoj, urbano i ruralno planiranje, javno stanovanje, imenovanje ulica. U cilju ostvarivanja nadležnosti u ovim oblastima i dostizanja ciljeve koji se odnose na njih, Predlog predviđa prenos širokih zakonskih, finansijskih i administrativnih ovlašćenja na opštine. "Predlog" i aranžmani koje proističu iz tog dokumenta - Ustav, zakoni, odluke i drugi

¹ Predlog možete skinuti na adresi: <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>

*Za više informacija, pogledajte UNMIK regulativu broj: 2000/45 na temu samouprava u opštinama na Kosovu

akti - traže da se omogući efikasna primena principa autonomne / lokalne samouprave. U oblasti lokalne samouprave, sve odredbe Ahtisarijevog predloga, a kasnije Ustava, trebaju obezbediti političko i pravno okruženje koje odražava i poštuje principe, procese, procedure, iskustva i prakse razvijenih zapadnih demokratija. Očigledno je da je za više od jedne decenije izgradnje države i ukupne konsolidacije vlasti na Kosovu, lokalna samouprava je upravo ta koja je kroz tu posebno izazovnu tranziciju kako za svoje dizajnere, tako i za realizatore na svim nivoima - političkom, administrativnom, tehničkom ili operativnom.

U tom kontekstu, posebno je važno da se naglasi da što se tiče lokalnih vlasti, kosovske centralne i druge institucije još uvek nisu razrešile i pozabavile se problemom kontrole i balansa vlasti. Veoma je zabrinjavajuće da lokalnim vlasti nisu naišle na partnerstvo i stvarnu podršku od strane centralne vlasti i ostalih institucija. Osim toga, politički i državni razvoj na opštinskom nivou često je pod uticajem zbivanja u drugim nivoima vlasti, što ugrožava autonomiju i jačanje lokalne samouprave. Takođe treba pomenuti i činjenicu da ne postoji ravnoteža između institucija unutar samih opština. Godinama smo svedoci da odnos između gradske skupštine i gradonačelnika ne odražava dovoljno i pravilno potrebu za dobrom, efikasanom i demokratskom vlasti. Konkretno, za određeni vremenski period, institucija gradske skupštine je dominirala procesom donošenja odluka, političke i lokalne samouprave, dok je institucija gradonačelnika bila uglavnom u službi sprovođenja tih odluka i politike na lokalnom nivou.

Dominacija gradonačelnika

Prema prethodnim propisima, Skupština opštine bira jednog od svojih članova, kao gradonačelnika opštine u skladu sa Uredbom UNMIK-a broj: 2000/45, o samoupravi opština na Kosovu. Odgovornosti gradonačelnika Skupštini opštine u tom trenutku bile u vezi sa opštim nadzorom sprovođenja odluka, koje su donete od strane Skupštine opštine i finansijske administracije opštine. Gradonačelnik je takođe predsedavajući Komiteta za politiku i finansije i imao druge obaveze koje mu / njoj statutom pripadaju. Gradonačelnik je podržan od strane zamenika gradonačelnika, izvršnih direktora i odbor direktora.* Ukratko, prema prethodnim propisima, gradonačelnik nije bio u stanju da dominira ili izbegne Skupštinu opštine.

Ali, u poslednje četiri godine, lokalna samouprava na Kosovu doživela neke radikalne promene. "Radikalna transformacija dogodila u tri nivoa, nadležnosti, reorganizaciju i implementacija."² Prvo, proces prenosa nadležnosti sa centra na lokalni nivo, kroz proces decentralizacije i važećim Ustavom i zakonima i drugo, kroz teritorijalne reorganizacije, odnosno formiranje pet novih opština i proširenje opštine Artana (Novo Brdo) i treće, u poslednjih nekoliko godina, jaz nastao između onoga šta je napisano na papiru i loše implementacije na terenu i to je upravo razlog što ne postoji dovoljan transfer sredstava iz centra.

Nedostatak moći odlučivanja, prepreke i blokade (dokle god je Uredba UNMIK-a bila primenljiva), sa kojima su se suočavali gradonačelnici opština dovelo do jačanja gradonačelnika u odnosu na Skupštinu opštine, što je instituciji gradonačelnika dalo široka ovlašćenja i učinilo je nezavisnom od strane Skupštine. To je takođe rezultat promena i aranžmanima koje proizilaze iz Ahtisarijevog predloga i njihovo inkorporiranje u Ustavu, a posebno se javlja kao posledica Zakona o lokalnoj samoupravi. U tom smislu, vidimo prenos nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo, uključujući i promene načina na koji se biraju gradonačelnici iz prethodnog sistema UNMIK-a, gde gradonačelnika bira Skupština, na sadašnji, gde se gradonačelnici biraju direktno od strane građana.

Tri godine KLGI studije su pokazivale da javnost ima pozitivno mišljenje o direktnom izboru gradonačelnika, posmatrajući ga kao jednu od demokratskih metoda, koja je dala ovoj instituciji veću građansku i demokratsku legitimnost. Za razliku od Uredbe UNMIK-a, primarni cilj Zakona o lokalnoj samoupravi je da se uspostavi ravnoteža moći opštinskih institucija, odnosno, između Skupštine opštine i gradonačelnika. Tačnije, sa jedne strane, rezervisanje određenih zakonodavnih procesa i procesa odlučivanja, ovaj Zakon je nameravao da sačuva nadležnosti Skupštine opštine, kao predstavnika političkih preferencija zajednica na lokalnom, odnosno opštinskom nivou - kroz organizovanje opštinskih odbornika u okviru političkih partija ili nezavisnih kandidata. S druge strane, predviđajući direktan izbor gradonačelnika, Zakon o lokalnoj samoupravi ne može staviti ili potčiniti ovu instituciju pod pokroviteljstvom Skupštine

² Tahiri Besnik, Publikacija i izveštaj: Misteriozni kupac u opštini. Kosovski institut za lokalnu samoupravu, mart, 2012.

opštine. Naprotiv, to je razumljivo da direktni izbori za gradonačelnika daje gradonačelniku atribut odlučivanja koji mu / joj obezbeđuju široku autonomiju. Sa ovim zakonom, postoji jasna razlika između uloge Skupštine (zakonodavna vlast) i gradonačelnika (izvršna vlast).

Trenutno, uloga gradonačelnika je da stalno nadgleda izvršenje odluka opštine i finansijsku administraciju opštine. Gradonačelnik je, između ostalog, odgovoran da nadgleda sprovođenje odluka i akata koje donosi Skupština opštine i da ispuni obaveze i odgovornosti opštine na pravi način. On ili ona takođe ima ovlašćenje da zastupa opštinu i deluje u njeno ime. Obim odgovornosti gradonačelnika takođe uključuje pravo da izdaje uputstva i donosi odluke. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa sistem uzajamne kontrole između zakonodavne (Skupštine opštine) i izvršne vlasti (gradonačelnika). Opštinski Statut treba da sadrži detalje o odredbama koje definišu ulogu zakonodavne vlasti i precizno definisanje odredbi uloge gradonačelnika u nadzoru i kontroli rada opštinske uprave. U tom smislu, postoje dva ozbiljna izazova za ove dve institucije - Skupštinu opštine i gradonačelnika.

Prvo, Vlada u celini, uključujući i lokalne vlasti, uobličena je u novu vrstu političke i institucionalne kulture "novorođenih" država i kao posledicu prakse držanja vladinih zvaničnika odgovornim, u ovom slučaju opštinski zvaničnici, to je nešto sasvim novo. Poznato je da je za konsolidovanje demokratije potrebno mnogo vremena i napora, kako bi se postigao standard, gde su njeni predstavnici (političari, službenici, državni službenici, itd), ograničeni, disciplinski odgovorni i ako je potrebno, sankcionisani. Ova politička kultura, kao i prakse, dostižu određeni nivo implementacije na Kosovu, ali ne željenom dinamikom. Drugo, još jedan izazov je nedostatak profesionalnih znanja, posebno menadžerske i administrativne, a kao rezultat toga, pojedini predstavnici u Skupštini opštine, a posebno gradonačelnik, pokušavaju da prevaziđu ovaj jaz (slabost) akumuliranjem vlasti u svojim rukama, što dovodi do dominacije. Kao posledica toga, vidimo da postoji "potčinjavanje" institucija i potencijalni kršenje volje birača i građana. Sve se ovo dešava u okruženju gde je uspostavljanje vladavine zakona na Kosovu i dalje nacionalni izazov, koji treba da se reši na svakom nivou države, institucija i društva. Kosovo je u relativno dobrom stanju što se tiče formalnih i pravnih aranžmana, ali kada pogledamo u praksi, vidimo mnoge ozbiljne izazove i probleme. Ali izveštaji i kretanja na terenu potvrđuju da stvaranje ove razlike u ovlašćenjima i odgovornostima između Skupštine opštine i gradonačelnika proizvodi gotovo suprotno od planiranog cilja - umesto da održava ravnotežu međusobne kontrole, ovo je dovelo do potpune dominacije gradonačelnika nad Skupštinom opštine; nešto što se stalno navodi u zvaničnim revizorskim izveštajima, kao i u KLGI istraživačkim studijama na terenu.

Trenutno, gradonačelnik akumulira ovlašćenja nad Skupštinom opštine i drugim akterima u civilnom društvu i medijima. Uloga drugog, umesto praćenja, kontrole i ogranicavanje, skoro je potpuno prestala da postoji. Postoji jedno ključno objašnjenje za to: nedostatak posebnih budžetskih linija za Skupštinu opštine, civilnog društva i medija.

Ovo se takođe ilustruje i u činjenici da je u većini opština postoji nedostatak kancelarijskog prostora za predsedavajućeg Skupštine opštine i skupštinskih grupa, gde bi oni mogli obavljati svoje obaveze i zadatke koje su im poverene od strane naroda.³ Osim toga, opozicija je ugušena, jer su svi interesi naroda oko gradonačelnika i izvršnih organa koje on vodi, a civilno društvo često je pod uticajem izvršne vlasti zbog nedostatka nezavisnih načina finansiranja.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa nadležnosti Skupštine opštine i Komiteta za politike i finansije u izradi opštinskog budžeta, definisanje normi i određivanju opštinskih poreza i carina i razvijanju svih planova, kao i donošenja svih političkih odluka koje utiču na razvoj opštine.

Gradonačelnik *nasuprot* Skupštini opštine

Sa jačanjem uloge gradonačelnika, lokalna samouprava na Kosovu je ostala bez kontrolnih mehanizama, budući da Skupština opštine u većini slučajeva sastoji se od većine koja dolazi iz stranke i koalicije koje su pobedile na izborima, ali čak i u slučaju suprotnog scenarija, nemoguće je ostvariti kontrolu nad gradonačelnikom. Ovo se objašnjava promenom statuta u dvadeset jednoj opštini i povećanjem broja odeljenja, što je i učinjeno u cilju zadovoljenja političkih potreba, bez uzimanja u obzir specifičnosti opštine. Nedostatak rasprava i saradnje između donosioca odluka koji su direktno izabrani od strane naroda, čini odgovornost nejasnom i izaziva konfuziju kod građana u pogledu institucionalne odgovornosti, u ovom slučaju nadležnosti Skupštine i gradonačelnika.

Nedostatak institucionalne tradicije je ostavio prostor za partijske mehanizme da se umešaju u rad opština. Gradonačelnik, u većini slučajeva, ima dve adrese odgovornosti, jedna prema entitetu koji ga je nominovao i druga prema građanima, kao što je predviđeno zakonom. Međutim, jedna od odgovornosti, prema građanima je veoma slaba, jer je većina ideja izraženih od strane građana u javnim raspravama nikada nisu praćene, što znači da gradonačelnici organizuju ovakve javne skupove samo da bi ispunili formalne zahteve. Stvarna adresa odgovornosti je u praksi usmerena ka stranci koju on ili ona predstavlja i koja je pretvorena u skup obaveza koje gradonačelnik mora da ispuni tokom njegovog / njenog mandata. To se objašnjava činjenicom da su u većini opština gradonačelnici obično i predsednici stranačkih ogranaka.

Ova slabost u odgovornosti i ispunjavanju zakonskih uslova prema građanima može se proveriti u mogućnost smene gradonačelnika, koji je u ovom slučaju ne može da Skupština opštine, iako su predstavnici ove institucije direktno izabrani od strane naroda. Isto tako, činjenica da poziv za razrešenje gradonačelnika zahteva 50% glasova svih birača sa pravom glasa u opštini čini razrešenje gradonačelnika od strane građana gotovo nemogućim, posebno s obzirom na

³ Tahiri Besnik; Zapisnik sa sastanka "Akademija za lokalnu samoupravu"; Marrëdhëniet në mes të të zgjedhurve politikë (Kryetarit) dhe shërbyesve civilë (administratës komunale) Odnos između izabrane politika (Predsednik) i državnih službenika (lokalna administracija); Hotel Sirius, Priština; decembar 2011.

generalno nizak odziv birača na izborima.⁴ Na osnovu onoga što je gore navedeno, može se desiti, kako je rekao izvršni direktor Kosovskog instituta za lokalnu samoupravu da "gradonačelnik opštine ima potencijal da postane "monarh", nedodirljiva osoba tokom svog mandata."⁵

Takođe treba naglasiti da postoji široka percepcija među građanima da je institucija gradonačelnika najmoćnija institucija u opštini. Prema anketi koju je organizovao BIRN, 73% građana je, na pitanje, odgovorilo da je gradonačelnik najmoćniji organ u opštini.⁶

Među glavnim nalazima INPO je u svom izvještaju za opštinu Priština, za period januar – jun 2012. naveo je činjenicu da gradonačelnik opštine Priština nije poštovao Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (LMPFR), ili tačnije član 45. ovog zakona. Prema ovom članu, gradonačelnik opštine treba da pripremi i dostavi Skupštini opštine kvartalne izveštaje koji pokrivaju fiskalnu godinu do kraja kvartala, koji se upravo završio.⁷

Nakon mesec dana dugog praćenja rada Skupština opštine i opštinskih vlasti, Kosovski demokratski institut "traži od predsedavajućeg Skupštine opštine Prizren i svih članova skupštine, u poziciji ili opoziciji, da se poveća nadzor izvršne vlasti i da se ne dozvoli da Skupština postane deo trošenja javnih fondova, bez ikakve kontrole."⁸

Dualizam i nejasnoće u implementaciji odgovornosti i nadležnosti u većini slučajeva je prepreka za postizanje veće funkcionalnosti i efikasnosti u pružanju usluga. Ministarstvo za lokalnu samoupravu, osim odgovornosti za stvaranje i usklađivanja pravnog okvira, ne može da igra ulogu "policajca" za trajno kontrolisanj opštine, jer autonomija opština je zagarantovan. U posebnim slučajevima, kada se mora raditi sa nedostatkom zakona važno je podsetiti se principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koji dolazi iz Saveta Evrope, politička zajednica kojoj Kosovo teži da se pridruži. Povelja, inter alias, navodi se pravo na lokalnu samoupravu, u cilju regulisanja i upravljanja značajanog dela javnih pitanja za dobrobit naroda, "treba vršiti putem saveta ili skupština koje mogu imati pod svojim nadzorom izvršne organe koji će im dostavljati izveštaje o svom radu"⁹

U tom pogledu, čini se da Skupština opštine, iako se smatra da je najviši predstavnik na lokalnom nivou, u stvarnosti to nije i da je u praksi gradonačelnik taj koji dominira na lokalnu. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, Skupština opštine ima odgovarajuće organe koji mogu da

⁴ Za više informacija o mogućnostima smene gradonačelnika pogledajte zakon No. 03/L-040 Lokalna samouprava, Član 72 – Smena gradonačelnika, at http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_al.pdf

⁵ <http://rtv21.tv/home/?p=3837>

⁶ Izveštaj o istraživanju na temu lokalne samouprave na Kosovu; sistem direktnog izbora gradonačelnika; BIRN, mart 2011.

⁷ http://inpo-ks.org/sq/aktivitetet/post/raporti_i_monitorimit_komuna_e_prishtines_janar_qershor_2012

⁸ <http://www.koha.net/?page=1,31,107637>

⁹ Član 3.2 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

organizuju, nadgledaju, ispravljaju ili promovišu lokalnu samoupravu. Skupština opštine ima tela, kao što su plenuma i odbora, koja se redovno se sastaju najmanje deset puta godišnje, da bi se usvojilo opštinsko zakonodavstvo i da bi razgovarali o pitanjima od interesa za opštinu. Skupština opštine funkcioniše na osnovu zakona, kao što je Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakona o finansiranju lokalne samouprave i statuta opštine, kao i na osnovu drugih normativnih akata. Takođe je važno napomenuti da je dominacija gradonačelnika takođe izvire iz neaktivnoe uloge opštinskih odbornika. Drugo, iz različitih razloga, teško je stvoriti jake veze sa građanima. Opštine, između ostalog, ne daju poslanicima Skupštine bilo kakve objekate ili kancelarije sa prebivalištima gde će moći da rade i gde građani mogu da kontaktiraju ili se sastati sa njima. Ovo je povezano sa drugim razlozima, počev od momenta predstavljanja kandidature za odbornika Skupštine opštine, do njihove adekvatne nadoknade.

Jasan pokazatelj takve slabosti uloge opštinskih odbornika dolazi iz izveštaja OEBS-a iz 2011. koji utvrdi da gotovo u polovini opština koje su procenili, postoji propust da obavesti javnost o opštinskim skupštinama sastancima i neuspeh da senzibilize javnost o pitanjima kojima se bave, uglavnom zbog osoblja koje nema kapacitete da obavljaju svoj posao. Neuspeh da se olakša širok javni pristup procesima odlučivanja ometa napore opštinskih institucija da funkcionišu na transparentan način, što predstavlja kršenje principa dobre samouprave, koji su definisani u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Druga prepreka je činjenica da simultano prevođenje tokom sastanaka Skupštine opštine se skoro uvek obezbeđuje na zahtev opštine. Ali, prevod materijala za opštinske skupštine sastanaka ne dostavlja se uopšte za 52 odsto opština koje su procenjene.¹⁰

Gradonačelnik upravlja administracijom

To zvuči kao paradoks, ali podaci sa terena potvrđuju situaciju gde gradonačelnici, umesto da unapređuje rad opštinske administracije, podriva njem rad mešanjem u upravne procese.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i drugim regulatornim aktima, opštinska uprava se organizuje u odeljenja (direkcije). Svakim opštinskim odeljenjem rukovodi direktor koga postavlja i razrešava gradonačelnik. Direktori upravljaju svojim odeljenjima u skladu sa strateškim i političkim smernicama gradonačelnika i izveštavaju gradonačelnika na redovnoj osnovi o pitanjima koja su pod njihovim nadležnostima. Direktori izveštavaju redovno gradonačelniku o pitanjima iz svoje nadležnosti i pružaju mu sve informacije i izveštaje koje su neophodni u procesu donošenja odluka.¹¹

Ali u isto vreme postoji ovakva praksa gde direktore imenuje gradonačelnik, koji je u većini slučajeva potpuno politički vođen (a često i bez ikakvih kriterijuma). Ovo ne samo da izaziva nedostatke u razvoju relevantnih odeljenja, već izaziva napetost u odnosima između civilnog osoblja i direktora. Direktna politička kontrola civilnog osoblja je štetna za razvoj civilnog

¹⁰ Ibid

¹¹ Zakon o lokalnoj samoupravi (Zakon broj. 03/L-040); Poglavlje VI; Član 62; Direktor u opštini

osoblja na osnovu meritokratije i promociju, kao što je predviđeno Zakonom o civilnoj službi. Nedostatak odgovarajućeg usklađivanja između političke vizije i administracije takođe izaziva neuspeh u pružanju usluga građanima, pa sektorski odbori treba da regrutuje stručne ljude da ojača politiku.

MLGA zvaničnici na sastanku programa “Agencije lokalne samouprave”, na temu “Veze između politički odabranih ljudi (gradonačelnika) i službenika (lokalne administracije), osnovano su zaključili “prilikom izrade Zakona o lokalnoj samoupravi bilo je mišljenja da bi opštinski direktori trebali biti državni službenici, ali suprotno se desilo: sada postoje ljudi koji su proveli najveći deo svog vremena u političkim angažmanima, posebno u vreme kada je kampanja, kada su opštine gotovo prazne.”¹² Trenutno se procenjuje da je pozitivno to što je šef osoblja direktno odgovoran gradonačelniku, ali u isto vreme Skupština opštine nije u stanju da vrši kontinuirano nadzor nad opštinskom administracijom, budući da se gradonačelnik bira neposredno i samostalno odlučuje ko treba da bude postavljen. Dok je, zamenik ministra za lokalnu samoupravu, g. Basri Musmurati, u raspravi o Nacrtu strategije za lokalnu samoupravu 2013-2016 naveo: “Gradonačelniku je dato pravo da imenuje direktore i stoga je na gradonačelniku da odluči ko će biti imenovan za direktora, a ko neće.”

Iako ovo nije striktno protiv zakona, postoji percepcija javnosti da se direktori i dalje biraju na osnovu političkih kriterijuma. Prema istraživanju BIRN 63,4% ispitanika odgovorilo je da su direktori imenovani na političkim osnovama.¹³ Izveštaj u novinama "Jeta ne Kosove" o situaciji u obrazovanju pokazuje da je čak i imenovanje direktora škola slično imenovanju direktora odeljenja. Prema publikaciji BIRN, “fenomen je kao krug, jer direktori škola su direktori biračkih centara, kao što je bio slučaj u proteklim nacionalnim izborima, dakle stranke na lokalnom nivou, postavlja lidere svojih filijala i aktivista kao direktore škola.”¹⁴

Dok, kako smo saznali od međunarodnih praksi pomenutih od strane profesora Ita O'Donovan, stručnjaci i službenici igraju važnu ulogu, kao što je to slučaj sa budžetskim i finansijskim službenikom (direktor finansija) i službenikom trezora. Snaga leži na obe strane, u državnim službenicima i političarima koji imaju važnu ulogu u njihovom radu, to je važno za državne službenike da jasno razumeju da treba da sprovode politiku i političare da oni treba da poštuju administrativne procedure i pravila civilne službe.¹⁵ U stvari, u većini opština suprotno se

¹² Maxhuni Agron; Zapisnik sa sastanka “Akademija za lokalnu samoupravu”; Marrëdhëniet në mes të të zgjedhurve politikë (Kryetarit) dhe shërbyesve civilë (administratës komunale) Odnos između izabrane politika (Predsednik) i državnih službenika (lokalna administracija); Hotel Sirius, Priština; decembar 2011.

¹³ Izveštaj istraživanja na temu “Lokalna samouprava na Kosovu”: Sistem direktnog biranja gradonačelnika – BIRN, mart 2011.

¹⁵ O'donovan Ita; Zapisnik sa sastanka “Akademija za lokalnu samoupravu”; Marrëdhëniet në mes të të zgjedhurve politikë (Kryetarit) dhe shërbyesve civilë (administratës komunale) Odnos između izabrane politika (Predsednik) i državnih službenika (lokalna administracija); Hotel Sirius, Priština; decembar 2011.

dešava, to je, u KLGJ polje istraživanja, utvrđeno da političari ohrabruju građansko osoblje da ne poštuju procedure, pravila i zakon u celini, dok drugi, zbog svojih političkih pozicija su često aktivno uključeni u politiku. Što se tiče obaveze koje imaju direktori odeljenja za saradnju i nacrt propisa sa Skupštinama opština, u mnogim slučajevima direktori odeljenja su mešali u rad Skupština, koja je navedena u praćenju izveštaja Ministarstva za lokalnu upravu, za 2011.¹⁶

Dok izveštaj o transparentnosti lokalne uprave u Prizrenu razvila organizacija ECMA, NDRYSHE objašnjava da je jedan od najvažnijih kontradiktornih i najviše štetnih akcija za lokalnu demokratiju, preduzetih tokom mandata sadašnjih gradonačelnika jeste zatvaranje sastanaka gradonačelnika sa direktorima (prethodno Odbor direktora) za javnost". Niko nikada nije dao nikakav jasan i ubedljiv razlog za takav zatvaranje, otkada je takva odluka doneta. Ova praksa, koja je često u suprotnosti sa osnovnim principima transparentnog upravljanja, jeste dokaz da Opština Prizren ne uspeva da promoviše standarde dobrog upravljanja.

Gradonačelnik i ostali akteri – civilno društvo, mediji

Kroz društvene organizacije, lokalne institucije samouprave imaju veće mogućnosti, od centralne vlasti, za praćenje implementacije i uticaja javne potrošnje. Ali treba napomenuti da uloga strateškog planiranja na Kosovu postoji više da opiše situaciju, nego da pruži rešenja ili viziju. U nedostatku takve vizije, lokalna samouprava je pozicioniran na marginama zakona, da budem precizniji, oni treba da "idu preko ovlašćenja same strukture".¹⁷ To znači da oni trebaju ići iznad svojih funkcionalnih i administrativnih poslova i da budu proaktivni u kreiranju i sprovođenju jakog razvojnog plana koji može da poboljša život svojih građana. Efektivnost je vezana za procenu politike koja se sprovodi i uspeh njihovog sprovođenja od strane administracije. To znači da su demokratija i lokalna samouprava ne predstavljaju samo ono što je napisano u Ustavu i zakonima, već bi trebali ići i van okvira same administracije. To zahteva više rada i angažovanja, ali samo razvijanje strategije koje izgledaju dobro u očima javnosti nije dovoljno – treba da bude praćeno konkretnim akcijama u praksi. U svom obraćanju opštinskim direktorima prof. Court naglasio je sledeću maksimu: "prilikom pružanja usluga građanima, važno je da mislite van okvira toga šta ste Vi i šta možete dati društvu."¹⁸

Drugi važan aspekt je da se podrži princip supsidijarnosti i lokalne odgovornosti za mobilizaciju lokalnih resursa, neposredno uključivanje građana u proces donošenja odluka, partnerstvo i saradnju pružanje usluga. Takođe, treba shvatiti da povećanje uloge lokalne samouprave je promenio koncept razvoja koji sada zahteva znatno veću posvećenost i stručnost. Zakonom o lokalnoj samoupravi je predviđeno osnivanje konsultativnih opštinskih odbora, ali su oni ostali neefikasni ili ne funkcionišu na terenu. Osim toga, postoje oskudni dokazi da su gradonačelnici

¹⁶ <http://mapl.rks-gov.net/getattachment/83a0b0ee-0ed7-40d5-a5b0-614f4560accc/Raporti-Janar-Qershor-2011.aspx>

¹⁷ Courtis Donald, Zapisnik sa sastanka "Akademija za lokalnu samoupravu" – Razmatranje decentralizacije; smanjivanje moralnog rizika i pronalaženje opcija; lokalna vlast i socijalno jedinstvo; Hotel Sirius, Priština; maj 2012.

sazivali takve konsultativne forume da se poveća nivo komunikacije i transparentnosti i jačanja koordinacije na lokalnom ekonomskom razvoju.

U završnoj ceremoniji za prvu generaciju Akademije za lokalnu samoupravu, izvršni direktor KLGI je izjavio da je "krajnje vreme za sveobuhvatnu reformu lokalne samouprave na Kosovu, kao i da se rasprava u opštinama trebaju okrenuti ka ekonomskom razvoju, jer napredak se može postići samo ako smo svi fokusirani na to. To zahteva efikasnu komunikaciju sa preduzećima i građanima, bez ikakvih barijera."¹⁹ Gradonačelnici su uvek ostajali u okviru zakonskih obaveza i nikada nisu uspeali da savlada strukturu i model za dobrobit svih. Imamo slučaj sastanaka Skupštine opštine koji sve više i više nemaju uspeha, ali je i dalje to zakonska obaveza, a kao rezultat toga ljudi ne veruju da će ovakvi sastanci dati rezultate i da vidi se sve veći pad prisustva na njima.

U tom smislu, gradonačelnik nikada nije pomislio na bolji način da se organizuju takvi sastanci, iako je bilo predloga u nekim opštinama od strane civilnog društva da bi trebalo civilno društvo da bude to koje će preuzeti odgovornost, to nije bilo prihvaćeno od strane gradonačelnika i tako će sastanci nastaviti da se organizuju između službenika opštine, direktora i veoma malog broja građana.

Osnivanje konsultativnih odbora je jedan od uslova koje proističu iz Zakona o lokalnoj samoupravi. Ministarstvo za lokalnu samoupravu je izdalo Administrativno uputstvo o konsultativnim odborima u cilju da građani i druge interesne grupe budu deo donošenja lokalnih odluka, ali do sada to mehanizam širokog uključivanja stručnjaka i građana u donošenju odluka još nije široko implementiran. Ovo je navedeno u izveštaju o transparentnosti lokalne samouprave u Prizrenu organizacije ECMA NDRISHE koji navodi da se do sada, Opština Prizren pokazala kao veoma nespretana u osnivanju konsultativnih odbora. Istovremeno, ova organizacija smatra da nema uočenog interesovanja među građanima i civilnim društvom da koriste ovaj mehanizam građanskog odlučivanja.²⁰

Vesna Stajić iz NVO "Naš dom" takođe navodi da je u Opštini Novo Brdo, civilno društvo nije uspeo da se pravilno mobiliše i stvaranje konsultativnih odbora je potrebna mera, ali u isto vreme neophodno je da ima koordinaciju i saradnju sa civilnim društvom na čitavoj teritoriji Opštine Novo Brdo.²¹ In order to ease the work and to provide for communication with all citizens, local committees should be strengthened while their constitution should be decided through broader consultations with citizens. U cilju da se olakša rad i da obezbedi komunikaciju sa svim građanima, lokalni odbori trebaju biti ojačani, a o njihovom sastavu treba da se odluči na osnovu širih konsultacija sa građanima.

¹⁹ <http://www.kosovaitimes.net/?page=1,17,8212>

²⁰ http://www.ecmandryshe.org/repository/docs/EC_Transparenca_lokale_ne_Prizren.pdf

²¹ <http://rajonipress.com/shfleto-artikujt.php?id=444>

Direktor D-Press na radionici o pokretanju osnivanja lokalnih odbora rekao da će "jačanje lokalnih odbora imati uticaj na poboljšanje opštinske vlasti, a funkcionisanje ovakvih lokalnih komiteta će mobilisati lokalne ljude u naporima da poboljšaju život u selima, ali i u urbanim sredinama."²²

Izvršni direktor Kosovskog instituta za lokalnu samoupravu, govoreći o značaju lokalnih odbora za sveobuhvatniji zastupljenosti svih građana i za jačanje demokratije, izjavio je da "Mi smo videli da u gradovima postoje kancelarije u kojima ljudi mogu da podnesu svoje zahteve i ideje, ali smo takođe zaboravili da više od polovine populacije živi u selima gde nema takvih kancelarija. U tom smislu, mislim da bi organizacija preko lokalnih odbora na lokalnom nivou vlasti pomogla u planiranju budžeta, kapitalnih investicija, ali će takođe povećati odgovornost i obezbediti više uravnoteženu distribuciju projekata."²³

Subvencionisanje nevladinih organizacija i civilnog društva u celini ne obezbeđuje objektivan rad od strane civilnog društva i ugrožava nezavisnost. Sertifikacija opštinskih Omladinskih centara, kao institucija omladinskih predstavnika, od strane Opštinskog odeljenja za kulturu, omladinu i sport uz saglasnost gradonačelnika, jasno objašnjava njegovo / njeno mešanje u ovoj oblasti kao i nemogućnost mladih da budu predstavljeni van njegovog / njenog 'pravca'. To je dovelo do krajnje politizacije NVO u opštinama.

Pored toga, propisi koji imaju opštine vezano za subvencije daju moć gradonačelniku da odobri subvencije u visini od 1000 evra, a ne ograničava njihov broj ili učestalost takvih subvencija za određene subjekte, a on / ona takođe ima moć da odobri razumne zahteve, which depending on the amount should be decided either by the Policy and Finance Committee or Municipal Assembly koji u zavisnosti od iznosa treba biti odobren ili od strane Komisije za politiku i finansije ili Skupštine opštine". Ovaj oblik regulisanja subvencija daje gradonačelniku mogućnost da kontroliše civilno društvo.

Gradonačelnici: približavaju građane institucijama ili ih udaljavaju?

Transparentnost i odgovornost su dva osnovna principa za funkcionisanje opštine na demokratski i odgovoran način i za dobrobit njenih građana. U ovoj publikaciji, Institut za lokalnu samoupravu na Kosovu će predstaviti nivo komunikacije sa građanima, odnosa sa javnošću i nivoa kvaliteta sastanaka sa građanima, medijima i civilnim društvom. U stvari, ovo se odnosi na upravljanje kroz informacije, konsultacije, učešće građana i drugih subjekata na lokalnom nivou i šire. U tom pogledu, transparentnost i odgovornost utiče na demokratsku konsolidaciju na lokalnom nivou, ali i jača veza između izabраних / vladajuće strukture i birača / građana.

²² <http://www.kosovotimes.net/?page=1,3,1522>

²³ Ibid

Demokratska vlada predviđa postupke i procese koji obezbeđuju da se vladine strukture ne odvoji od građana, njihovih briga i očekivanja.

D-Press organizacija i Institut za lokalnu samoupravu na Kosovu i učesnici u radionici "Put do efikasnog javnog informisanja", zaključili su da je transparentnost i odgovornost da bude osnova dobrog upravljanja i efikasna komunikacija sa građanima i njihovo učešće u razvoju i sprovođenju opštinskih politika, krucijalna. U tom smislu, to je obaveza gradonačelnika da informiše i izveštavaju redovno o radu i aktivnostima u opštini.

Uloga i funkcija Kancelarija za informacije

Važan segment za normalnu i efikasno funkcionisanje legitimnih i demokratskih institucija proizašao je iz slobodnih glasova građana, a to je Kancelarija za odnose sa javnošću, koja je, nažalost ni do danas nije pravilno konsolidovana i funkcionalna, ni u pogledu njihove opreme ni sa profesionalizmom i sručnošću njihovog osoblja. Osnivanje za osnivanje Kancelarije za odnose sa javnošću zasniva se na neophodnosti i primarne dužnosti opštine da informiše građane redovno – i efikasno – o radu opštinskih organa vlasti i da pomognu da takvi organi budu transparentni u svom radu, a takođe i da informiše ljude o radu drugih organa koji su pod nadležnosti lokalnih vlasti, o ostalim događajima koji se dešavaju u opštini. Uloga informativne kancelarije u opštinama, koje je trebalo da budu u potpunosti u funkciji transparentnosti, je se udaljila od te ideje i ova kancelarija, umesto predstavljanja grada i rada opštine, ona se prenosi građanima isključivo rad gradonačelnika i samo događaje povezani sa sečenjem trake, sastancima gradonačelnika ili podacima o njemu. Ovo je rezultat zakonskih aranžmana za funkcionisanje ovih kancelarija, jer u kosovskim opštinama takve kancelarije rade u kancelariji gradonačelnika, pa čak i pod istim budžetske linije sa njegovom / njenom funkcijom, koji je štetan za njeno objektivno pristupa informacijama i njegovog servisa za građane. Dakle, umesto da igra svoju ulogu da omogući komunikaciju između građana i opštine i da ih informiše o radu koji obavlja u opštini, oni su se pretvorili u kancelariju sa ciljem očuvanja slike gradonačelnika.

To se može objasniti činjenicom da osoblje u mnogim opštinama nema dovoljno znanja o pravnoj infrastrukturi odnosa, vezanoj za pristup javnim dokumentima, koji su direktno povezani sa radom Kancelarije za odnose sa javnošću.²⁴ Kancelarija za odnose sa javnošću treba imati jasnu definiciju ovlašćenja i odgovornosti.²⁵

Regarding websites of municipalities which should have been an efficient way of communicating with people, and should have been in the function of transparency, they face a number of problems, such as: access to public documents through email as stated on the website does not function, there are problems with full access to website in all languages, they are not properly

²⁴ Istraživanje politika: Procena transparentnosti rada opština– Lëvizja FOL , jul 2012.

²⁵ Istraživanje politika: Procena transparentnosti rada opština– Lëvizja FOL , jul 2012.

linked with search engines of the internet, etc. Što se tiče sajtova opština koje bi trebalo da budu efikasan način komuniciranja sa ljudima i da su u funkciji transparentnosti, oni se suočavaju sa brojnim problemima, kao što su: pristup javnim dokumentima putem e-pošte gde je na sajtu navedeno da ne radi, problemi pristupa sajtu na drugim jezicima, linkovi nisu pravilno povezani i sl."²⁶

U radionici organizovanoj sa ciljem poboljšanja informisanja u devet opština na Kosovu - Vitina, Kamenica, Ranilug, Parteš, Novo Brdo, Klokot, Han i Elezit, Kačanik, Štrpce –D-Press i Institut za lokalnu samoupravu na Kosovu organizovao je sastanak sa temom "put ka efikasnijem javnom informisanju", gde se razgovaralo o potrebi za jačanjem Kancelarije za odnose sa javnošću u gore pomenutim opštinama, povećavajući svoje profesionalne kapacitete, razmenu iskustava i identifikaciju savremenih informacionih i komunikacionih praksi. U tom smislu, opštine bi trebalo da budu uključeni u izradu akcionih planova za kancelarije; za povećanje broja zaposlenih u ovim službama; jačanje saradnje nivo odeljenja ili drugih opštinskih usluga sa informacijama kancelarije; jačanje saradnje sa civilnim društvom i lokalnim medijima; poboljšanje komunikacije između kancelarija za informisanje različitih opština i znanja i veština profesionalaca u ovoj oblasti.²⁷

Transparentnost rada opština prema građanima

Član 41 Ustava Republike Kosovo, definisao je da "svako ima pravo na pristup službenim dokumentima." Takođe, on definiše da "dokumenti javnih institucija i organa državne uprave su javni, osim podataka kojima je pristup zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili bezbednosne klasifikacije."²⁸

Ovo polje je takođe regulisano Zakonom o pristupu javnim dokumentima, koji kaže da je svrha njegove implementacije da "[...] garantuje pravo svakog fizičkog ili pravnog lica da imaju pristup, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, nakon prethodnog zahteva, bilo koje javnom dokumentu koji se čuva, koji je napisan ili primljen od strane javnih institucija. "Tu se takođe postavljaju i principi, uslovi i ograničenja pristupa javnim dokumentima, kao i pravila za ostvarivanje ovog prava, što je moguće lakše. Član 68 Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi postavlja osnovne principe i obaveze opština u vezi transparentnosti, informacija i konsultacije sa javnošću i onjihovoj obavezi da osiguraju učešće javnosti u radu lokalne samouprave.²⁹

²⁶ Izveštaj: Misteriozni kupac u opštini. Kosovski institut za lokalnu samoupravu, mart., 2012.

²⁷ http://www.radiopremiera.info/pre/index.php?option=com_content&view=article&id=295:transparenca-dhe-llogaridhenia-jane-baze-e-qeverisje-se-mire&catid=1:latest-news&Itemid=50

²⁸ Ustav Republike Kosovo, Član 41, available at http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Kushtetuta_sh.pdf

²⁹ Zakon o samoupravi, http://www.assemblykosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_al.pdf

Što se tiče tiče opštinskih propisa o transparentnosti, iako nastoje da regulišu značajan broj pitanja, a takođe su postavili veoma visoke i značajne ciljeve, oni imaju ograničen broj mehanizama i mera za implementaciju u cilju postizanja ovih ciljeva. Osim toga, oni nisu dovoljno i adekvatno usklađeni sa zakonima i podzakonskim aktima (uključujući statute) o pitanjima koja se odnose na transparentnost i odgovornost.³⁰

Kontakti sa članovima Skupština tokom svojih mandata, iako direktno izabраниh glasovima građana, prilično su siromašni. Ovo je i zbog činjenice da opština ne obezbeđuje poslovni prostor za grupe poslanika ili druge prilike koja bi im omogućile da uspostave liniju komunikacije između članova Skupštine i građana.

To je takođe povezano sa drugim razlozima, počev od trenutka njihovog kandidovanja za članove Skupštine, kada oni ne bivaju plaćeni za vreme dok su u kampanji za centralnu vlast, a zatim nemogućnost da održi istovremeno dve pozicije (član skupštine, a u državnoj službi), a takođe i male plate su odigrale veliku ulogu u smanjenu kvaliteta Skupštine opštine, a samim tim i onemogućile kvalitetnu komunikaciju sa građanima."

Dok uloga medija je prilično nejasna i oni nisu podržani od strane opštine, kako bi rad opštinskih vlasti bio transparentan, mediji nisu plaćeni za emitiranje na sastancima Skupština i postoje slučajevi kada je opozicija čak prijetila da bojkotuje rad Skupštine zbog toga. Na posljednjoj sednici Opštinskog vieća u Gnjilanu, opozicija traži da se osigura emitovanje Skupštinske sednice na lokalnim televizijama ili radio stanicama. Taj je prijedlog je izneo Sadudin Berishom, član LDK, koji je izjavio da će to biti posljednji put da njegova politička stranka učestvuje na sednicama, ako je takav zahtev ne bude odobren.³¹

Zaključci:

1. Institucija gradonačelnika dominira nad svim dešavanjima u upravi, na opštinskom nivou;
2. Način na koje zakonodavstvo reguliše lokalnu samoupravu nije dovoljno koherentan i ne postoje obezbeđeni mehanizmi i prakse koji bi sprečili dominaciju, loše upravljanje i zloupotrebe vlasti;
3. Members of municipal assemblies are not sufficiently compensated (paid) and motivated, and they are not supported in the functional and operational aspect. This weakens their role and performance; Članovi Skupština nemaju dovoljnu naknadu (platu) i nisu motivisani, a ni poržani u funkcionalnom i operativnom aspektu. To slabi njihovu ulogu i učinak.

³⁰ Istraživanje politika: Procena transparentnosti rada opština– Lëvizja FOL , jul 2012

³¹ <http://rajonipress.com/shfleto-artikujt.php?id=1385>

4. Civilno društvo je ograničeno u svojim aktivnostima, dok podrška iz opštinskih institucija ima za cilj stavljanje predstavnika civilnog društva pod kontrolu i uticaj opštine.

Predlozi:

1. Pravne aranžmane i druge akte, koji regulišu lokalnu samoupravu, treba ih izmeniti kako bi se obezbedila veća ravnoteža moći između gradonačelnika i Skupštine opštine.
2. Obavezna praksa treba da bude sadržana u zakonu, tako da gradonačelnik ima veću odgovornost prema odbornicima Skupštine opštine i građanima.
3. Sufficient work premises should be established and allocated to municipal assembly members and adequate compensation for them should be provided; Dovoljno prostora za rad bi trebalo dodeliti odbornicima, kao i adekvatna kompenzaciju za njihov rad.
4. Institucije na svim nivoima, a posebno opštine, treba da izdvoje sredstva za organizacije civilnog društva, zasnovanim na strogim i dogovorenim kriterijumima, a istovremeno treba da obezbedi obuku i resurse koji će im omogućiti da obavljaju svoje funkcije.

Opštine i process Evropskih integracija

Republika Kosovo je posvećena ispunjenju kriterijuma za pristupanje Evropskoj Uniji. Za ovu namenu Vlada Kosova sprovodi takozvano "Akcioni plan za Evropsko partnerstvo" – APEP za Kosovo. APEP služi kao glavni dokument na osnovu koga vlasti na centralnom i lokalnom nivou sprovode svoje akcije. Kao takav, ovaj dokument ima za cilj da se bavi pitanjima koja se tiču Kosova – uglavnom nedostatak napretka i akcije koje treba preduzeti u određenim oblastima.

Odgovarajući na potrebe planiranja i implementacije, APEP se ažurira na godišnjoj osnovi, uključujući i ovu godinu – Vlada Kosova je pristala da ažurira APEP marta 2012. Ovaj dokument sadrži stotine aktivnosti koje treba preduzeti od strane različitih aktera, a takve akcije izražavaju potrebu usklađivanja zakonodavstva sa EU *Ackuis Communautaire*. U ovoj liniji, APEP predviđa mere za koje treba direktno i indirektno učešće opština, tako da sada, u okviru svojih nadležnosti, opština treba da preduzme korake koji će voditi ka ispunjenju prioriteta APEP. Međutim, u budućnosti teret procesa evropskih integracija i akcije koje zahtevaju ovaj proces će sve pasti na lokalni nivo vlasti i u tom pogledu očekuje se povećanje uloge i učešća opština.

U tom kontekstu, napredak koji se od Kosova traži da postigne je usko povezano sa funkcionisanjem, performansama i ostvarenjima u / po opštinama. Sve što čini lokalna samouprava nije ništa manje bitan deo APEP, a sa druge strane se ne može tumačiti kao dokument koji zamenjuje politike i strateško planiranje. Drugim rečima, APEP nikako se ne može posmatrati kao sveobuhvatni i detaljni dokument kojim se upravlja svim opštinskim institucijama, u suočavanju sa svakodnevnim poslovima. U isto vreme to ne isključuje činjenicu da, u situaciji u kojoj postoji dobro upravljanje na lokalnom nivou, trenutno ili u budućnosti, Kosovo kao zemlja će biti pohvaljen od institucija EU na ovom uspehu. Pre nego što se krene sa izradom dostignuća u procesu evropskih integracija, u vezi sa lokalnim nivoom, za običnog čitaoca treba napomenuti da je Kosovu ponuđena mogućnost liberalizacije viznog režima, u tom smislu Komisija EU zahteva od Kosovskih institucija da ispune kriterijume i obaveze koje proizilaze iz liberalizacije viznog režima "Mapa puta"³².

U tom cilju, kosovske institucije podnose odgovore na pitanja iz Upitnika Studije izvodljivosti, a na osnovu komunikacije Evropske komisije sa Evropskom parlamentu i Savetu nedavno objavljen, "[ovo] Komunikacija sugeriše da je Kosovo u velikoj meri spremno da otvori

³² On the 14 June 2012 in Brussels the European Commissioner for Home Affairs Cecilia Malmström - in a handover ceremony of the Visa Liberalisation Roadmap with Kosovo - met with the Minister for European Integration Vlora Çitaku, Minister of Internal Affairs Bajram Rexhepi, Chair of the Parliamentary Committee on European Integration Lutfi Haziri, Deputy Minister for European Integration Gëzim Kasapolli, Mayor of Pejë/Peć Ali Berisha, Mayor of Istog/Istok Haki Rugova, Mayor of Graçanicë/Gračanica Bojan Stojanović and Mayor of Gjiilan/Gnjilane Qemajl Mustafa. The presence of municipality officials showed that the importance that municipality level plays in this process. For more visit: http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_12296_fr.htm

pregovore o stabilizaciji i pridruživanju”³³ Plan liberalizacija viza zahteva od centralnih i lokalnih institucija da se postigne napredak po pitanjima vezanim za readmisiju i reintegraciju, bezbednost dokumenata, upravljanje granicom i migracijom politikom, uključujući i obezbeđivanje održivog javnog reda i bezbednosti, kao i slobodu kretanja, dok u Saopštenju Evropske komisije se naglašava potreba za napretkom u oblasti vladavine prava, javne uprave, pravosuđa, reforma izbornog procesa itd. U oba procesa, napredak na Kosovu ima za cilj da u velikoj meri zavisi, ne samo od svoje političke volje i ekonomskih kapaciteta, već i od ljudskih i profesionalnih resursa za sprovođenje programa EU, kako bi se poboljšala politika i zakonodavstvo, planiranje i implementacija, kao i obezbeđivanje bolje međuinstitucionalne koordinacije i programiranje akcija i mera u procesu ispunjavanja EU prioriteta. Ipak, trenutno se opštinski nivo suočava sa ogromnim izazovima u oblasti isključivih i poverenih nadležnosti koje se kreću od nedostatka informacija i veština kako bi se lokalna uprava trebala organizovati, do aspekta kada se suočavaju sa nedostatkom potrebnih finansija i sredstava. Ovo ima negativne efekte na učinak i kapacitet opštinske administracije, u procesu planiranja i koordinacije, kao i u procesu ispunjavanja zahteva za EU integracije.

EU integracije, trenutni razvoj u Opštinama:

U odnosu na lokalni nivo vlasti, proces evropskih integracija obuhvata pitanja koja se odnose na ljudska prava, uključivanje i anti-diskriminaciji članova iz nevećinskih zajednica, upotreba službenih jezika, socijalna pomoć, ili anti-korupcijska politika. U tom kontekstu, dokazi pokazuju da postoji nekoliko izazova na terenu. APEP predviđa više od 15 akcija koje se direktno uključuju opštinske strukture i informacije prikupljene iz intervjua na terenu ukazuje na potrebu za podršku opštinskom nivou od strane centralnog nivoa u cilju obezbeđivanja napretka koji je potreban. Konkretno, važno je istaći da u skladu sa ovim planskim dokumentom, opštine su pripremile formalne aranžmane neophodne za upravljanje ljudskim resursima, međutim, u pogledu implementacije ovoga sve opštine nemaju adekvatne finansije ili nisu u potpunosti predani poštovanju ovakvog dogovora. Važna dimenzija koja proizilazi iz predviđene aktivnosti koje potpadaju pod opštinski nivo jeste i ona koja se odnosi na ljudska prava, kao i neophodnost da postoje strukture koje se adekvatno bave zaštitom ljudskih prava. U vezi sa pitanjima ljudskih prava, očigledno je da, iako veliki broj opština formalno ispunila ovaj uslov, pristup koji koriste je prilično uopšten i da nije meta / predmet / rezultat orijentisan, međutim, da je "vredno napomenuti da skoro sve opštine redovno izveštavaju o radu na sprovođenju ljudskih prava.”³⁴ Druga dimenzija se odnosi na učešće pripadnika nevećinskih zajednica u javnoj službi i javnim preduzećima, deo gde se opštine bore da se situacija poboljša. I pored toga situacija u civilnoj službi je daleko od poželjne.

³³ *Komunikacija od strane Komisije Evropskog parlamenta Evropskom Parlamentu i Savetu*, Brisel, 10.10.2012. COM (2012) 602.

³⁴ Mirena, Kushtrim. intervju, 25. maj, 2012.

Drugi važan razvoj je potreba da se bave ugroženim grupama i povratnicima, proces koji će sve više biti povezan sa ispunjavanjem uslova za liberalizaciju viznog režima o repatrijaciji i reintegraciji. Podrška za reintegrisane i vraćene osobe je prilično uopštena, dakle, to je na centralnom i lokalnom nivou da koordinira rad i pružaju i zahtevaju adekvatnu podršku pojedincima i porodicama koje se suočavaju sa izazovom da budu vraćeni i reintegrirani.

Postoje retki slučajevi kada su opštine organizovale događaje vezane za povećanje svesti o pravima žena i uključivanje mladih. U odnosu na situaciju ugroženih grupa opštine primenjuju različite prakse za decu koja pohađaju osnovnu školu. Neke opštine obezbeđuju prevoz, a ostatak daje školske torbe ili druge oblike podrške. U cilju da se obezbedi veći stepen odgovornosti i etike u državnoj službi, na lokalnom nivou vlasti, APEP predviđa potrebu da se sprovedi kod ponašanja i da skoro sve opštine zahtevaju od zaposlenih da potpišu kodeks ponašanja, međutim, prema KLGI dokazi samo neke od njih su formalizovale dimenziju prava i odgovornosti kroz propise. Osim toga, auditivni izveštaji se redovno sprovode, ali napredak po pitanjima identifikovanim u revizorskim izveštajima ostaje na istom nivou i to nije bez posledica po pitanju aspekta dobrog i zvučnog upravljanja sa javnim finansijama. Postoji niz izazova koji bi se mogli pomenuti, počevši od upravljanja šumama, neformalnih naselja, zagađenja, bezbednost na putevima, ili otpada gde opštine treba da poboljšaju svoj učinak i pružanje usluga.³⁵

Posebno naglašavanje na korišćenje službenih jezika:

Kosovo je regulisalo upotrebu službenih jezika na odgovarajućem nivou, tako da, na osnovu važeće zakonske regulative³⁶, Kosovo ima dva zvanična jezika na nacionalnom nivou – albanski jezik i srpski jezik – ali zakon takođe predviđa upotrebu jezika drugih nevećinskih zajednica na opštinskom nivou. Tačnije, postoji zakon i administrativno uputstvo o upotrebi službenih jezika u opštinama. Međutim, postoje poteškoće koje se uglavnom odnose na nedostatak institucionalnih, kao i profesionalnih kapaciteta - ili ljudskih resursa.

Treba znati da odlučujući faktor u obezbeđivanju neophodnih preduslova za proces evropskih integracija i drugih demokratskih procesa na Kosovu usko povezan sa kapacitetom institucija da primene upotrebu službenih jezika, nešto što odražava osnovni duh demokratskih društava.³⁷ Treba znati da odlučujući faktor u obezbeđivanju neophodnih preduslova za proces evropskih integracija i drugih demokratskih procesa na Kosovu usko povezan sa kapacitetom institucija da primene upotrebu službenih jezika, nešto što odražava osnovni duh demokratskih društava. Efikasno sprovođenje zakona o jezicima, korišćenja službenih jezika na Kosovu, predstavlja važan preduslov za dobro upravljanje na lokalnom nivou. Upotreba službenih jezika od strane

³⁵ Uz poštovanje prema Akademiji za lokalnu samoupravu, KLGI podelio upitnike na temu izazovi i prioriteti opština. Pripravnik koji je priložio ove podatke je član Akademije – isporučeno 2011-2012.

³⁶ Official Gazette Republike Kosovo, *Zakon o korišćenju službenih jezika na Kosovu*, Zakon No. 02/L-37.

³⁷ KLGI and International Centre for Democratic Transition, *Workshop on the Use of Official Language Conclusions*, 23 March, 2011.

svih pripadnika nevećinskih zajednica koje žive na Kosovu, svakako vodi ka povećanju tolerancije, integracije, kao i demokratske konsolidacije u zemlji.

U ovoj studiji prikupljeni dokazi naglašavaju da je u vezi sa celokupnim kontekstom, Kosovo je jasno utvrdilo da prihvata i primenjuje visoki međunarodni i regionalni standard u oblasti priznavanja službenih jezika. Uprkos tome, događaji na terenu pokazuju da ispunjavanje ovog standarda ostaje izazov za kosovske institucije na oba nivoa. Preciznije, efikasna primena zakona o službenim jezicima je izazovan cilj da se postigne od zemlje sa ograničenim finansijskim, profesionalna i tehnološkim resursima.

Poznato je da u sadašnjim okolnostima, kroz Ustav, Zakon o upotrebi službenih jezika i opštinskim zakonima i propisima, Kosovo ima potrebu za korišćenjem službenih jezika. Proces izgradnje odgovarajuće pravne infrastrukture, koja će omogućiti stvaranje preduslova za adekvatno korišćenje službenih jezika na centralnom i opštinskom nivou, na pravom je putu. Međutim, neophodno je za zemlju kao što je Kosovo da pokaže stalni napredak u odnosu na upotrebu službenih jezika. Preciznije, od institucija Kosova se očekuje da obezbedi dovoljno finansijskih sredstava koja su neophodna za sprovođenje zakona. Štaviše, dobro i odgovarajuće zakonodavstvo treba da odražava ne samo obavezu da usvoji visoke međunarodne demokratske standarde, ali zakon treba prilagoditi realnim mogućnostima, kao i administrativnim i profesionalnim kapacitetima. Dakle, iako postoje različiti aspekti ambicioznog zakonodavstva o kojima se treba diskutovati, prihvatanje prakse pod kojima zakoni ne smeju biti realizovan zbog nedostatka sredstava ili koji mogu biti realizovani samo delimično, ne bi bilo ozbiljno. U stvari, usvajanje određenog zakona ili bilo kog dela zakona podrazumeva činjenicu i princip prema kome zakon treba sprovesti u celini, ili u suprotnom treba izmeniti da bi se prilagodio okolnostima. Često se regulisanje upotrebe jezika na opštinskom nivou nije tretirano kao prioritet, jer postoje hitnije teme vezane za osnovne potrebe koje uključuju blagostanje i pružanje usluga građanima. Trenutno, je evidentno da pritisak da se sprovede zakon o upotrebi službenih jezika pada na opštine, iako oni nisu u stanju da ispune sve obaveze.

Element koji otežava efikasno i sveobuhvatno sprovođenje Zakona o službenim jezicima je nedostatak relevantnog znanja o zakonu koji je na snazi, kao i nedostatak znanja o dobrim praksama. Tu je dominantan utisak, u vezi sa sprovođenjem Zakona o jezicima, da je Kosovo preuzela izuzetno tešku obavezu koju bi trebalo ostvariti. Druga dimenzija koje treba rešiti jeste nedostatak kadrova, što posledično dovodi do preopterećenja službenih lica, a zauzvrat se osećaju nemoćnim da obradimo ceo obim dokumentacije i u isto vreme odgovore na zahteve koje se odnose na dobro upravljanje u oblast informisanja i pružanja jezičkih usluga građanima, bez obzira na etničku pripadnost.

Kada rezimiramo dokaze iz oblasti intervjua na terenu, pokazuje se da često zbog nedostatka odgovornosti, kao i visokog obima dokumenata koje treba prevesti zvaničnici često prihvataju

pretpostavku da zakon može biti delimično primenjen, tako izbor materijala za prevod se vrši na proizvoljan način, ne reaguje i ne pokriva potrebe na terenu. U tom kontekstu, postoji nedostatak stručnog, specijalizovanog kadra. U tom cilju, važno je napomenuti da Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave ne poseduje odgovarajuća sredstva da nadgledaju sprovođenje zakona u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, a tu je ograničeno uključivanje civilnog društva, koje mogu da doprinesu kroz praćenje i izveštaje. U cilju poboljšanja situacije se može razmišljati o mogućnosti neistraženih resursa, kao što su međuopštinska saradnja, ili mogućnosti koje se odnose na koristi od donacija u oblasti promovisanja jezičke i kulturnih identiteta, ali i izgradnja profesionalnih institucionalnih kapaciteta.

Lokalni ekonomski razvoj:

Da bi imali jaku i efikasnu lokalnu vlast, važno je obratiti pažnju na lokalni ekonomski razvoj, tako da u dugom roku, samo one opštine koje mogu da generišu lokalni ekonomski razvoj biće u stanju da pruži širok spektar usluga, a takođe mogu da poboljšaju vršenje njihove administracije. Zbog finansijskih nedostataka, trenutno, u većini opština na Kosovu teško je pružiti širok spektar i kvalitetne usluge. Ova situacija je delimično posledica nedostatka lokalnog ekonomskog razvoja koja je usko povezana sa nepovoljnom poslovnom klimom, problemi sa vladavinom prava i korupcije, kao i ukupne ekonomske preduslove

Za potrebe, idući u dublju analizu ove teme, metodologija istraživanja predviđa tri fokus grupe,³⁸ sastavljene od 25 učesnika iz oblasti ekonomije, finansija, pravnih kancelarija, uključujući i predstavnike lokalnih NBO-a iz različitih opština. Podaci i analize koje pružaju ističe strukturalne, kao i izazove u oblasti politika i zakonodavstva iza lokalni ekonomski razvoj. Informacije iz prve fokus grupa pokazuje da je nedostatak ekonomskog razvoja direktno povezana sa nedostatkom realnih planova lokalnog ekonomskog razvoja. Drugi faktor je način na koji se lokalne firme otvaraju, i u tom pogledu, česti su slučajevi kada su neki ekonomski operateri favorizuju od strane institucija, koje automatski stvaraju klimu i situaciju nepoštenog i nejednakog tretmana poslovanja. Šta više ona pokazuje da opštinske strukture nemaju svesnost o njihovim prednostima i slabostima. To znači da opštinski nivo nema politiku o stimulisanju nekih ekonomskih i poslovnih aktivnosti koje se uklapaju lokalni kontekst i da mogu imati koristi od prednosti adekvatnih preduslova za poslovanje. Na primer, ne mogu sve opštine generisati lokalni ekonomski rast od turizma, ali one koje imaju takav potencijal, mogu razviti jasne politike koje će povećati svoje prihode, smanjuje nivo nezaposlenosti, a takođe će generisati sa intenziviranjem ekonomskih aktivnosti.

Rezultati druge fokus grupe ukazuju na nedostatak javnog i privatnog partnerstva kao jedan od faktora koji koči lokalni ekonomski razvoj. Još jedan faktor u ovoj grupi ogleda se u tome da nisu sve opštine investirale u odgovarajuću infrastrukturu - putevi, struja, voda, itd. Pored toga, diskusije i analize iz ove grupe ističu nedostatak opštinskih stručnih kapaciteta za razvijanje i

³⁸ Focus group discussions organized in Prishtina, 22 February, 2012.

sprovođenje planova za lokalni i ekonomski razvoj. Učesnici ove fokus grupe napominju da, iako sve opštine na Kosovu se bore da dostignu cilj obezbeđivanje lokalnog ekonomskog razvoja, nisu uspostavljene adekvatne administrativne i stručne strukture koje će pokriti ovu temu. U tom cilju, prema drugoj analizi ove grupe uloga donatora u smislu pružanja ekspertize i drugih oblika podrške se ne koristi pravilno. Tvrdi se da raspodela državnih davanja nije primerena potrebama opština i smatra se da je to delimično zbog političkih interesa. Druga dimenzija je da opštine ne konsultuju ili ne uključuju lokalne firme u cilju obezbeđivanja većeg ekonomskog razvoja. Postoje razne mogućnosti za koordiniranje i planiranje uz učešće poslovnih i drugih pogođenih aktera u lokalnim zajednicama. U tom smislu, opštine mogu bolje promovisati poslovno okruženje, kao i rad privrednih subjekata. Takođe, tu su i biti subvencije za specifične aktivnosti firmi i biznisa.

Fokus grupa je došla do zaključka da loši urbanistički planovi utiču na ekonomski rast. Prema članovima ove grupe postoje različite dimenzije koje trebaju trenutni napredak, a naročito bi trebalo da bude veća transparentnost javnog sektora kako bi se i istinsku i funkcionalnu javno-privatnog partnerstva. U dugom roku, drugi faktor koji će doprineti poboljšanju poslovne klime / Životna sredina je potreba da se poveća nivo svesti o potencijalu i koristima od stvaranja poslovnih prilika za lokalne zajednice. Ovo se može uraditi kroz program, kroz aktivno uključivanje lokalnih medija i drugih interesnih grupa. Takođe, ne može se zanemariti nivo neformalnosti nekih preduzeća i to otežava posao da funkcionišu ispravno.

Proces vizne liberalizacije – deo koji se tiče opština:

Evropska unija je ponudila Kosovu jasnu perspektivu vizne liberalizacije, kao deo šire perspektive zemalja Zapadnog Balkana u pridruživanju EU, a to uključuje i Kosovo. Međutim, do sada Kosovo ostaje jedina zemlja u regionu koja nema koristi od slobode kretanja, odnosno bezvignog režima. Poznato je da su druge zemlje, kao što su Albanija, Crna Gora i Makedonija ispunila neophodne kriterijume i obaveze u okviru procesa liberalizacije viznog režima, a danas građani ovih i drugih zemalja Zapadnog Balkana mogu da putuju bez viza u zemlje šengenskog prostora. Međutim, tek nedavno, na osnovu Evropske unije zaključcima Saveta, dokazi koji su prikupljeni od strane misijama na terenu, kao i drugih referenci, Komisija Evropska unija je pokrenula vizni dijalog sa Kosovom 19. januara 2012. U tom smislu, Evropska komisija je ponudila Mape puta za liberalizaciju viznog režima za Kosovo sadrži uslove³⁹ vezane za readmisiju i reintegraciju, i četiri bloka (1) dokument bezbednosti, (2) upravljanje granicom i migraciona politika, (3) javnu bezbednost i javni poredak, i (4) osnovna prava i slobode kretanja. Svaki od ovih blokova upućuje na potrebu da radi u pravcu završetka pravnog osnova i zakonodavnog okvira, uspostavljanje domaćih institucija i mehanizma, uključujući i one koje će koordinirati i sarađivati sa pravosudnim i bezbednosnim strukturama država EU članica. Za ovu namenu, u procesu liberalizacije viznog režima kosovske institucije su dužne da planiraju i izdvajaju neophodna sredstva koja će obezbediti efikasno funkcionisanje mehanizama, kao i da

³⁹ The Visa Liberalization Roadmap requirements to great extent are similar with the requirements for other Western Balkan countries that have already been granted free-visa regime.

se uvere u efikasnu primenu pravnog i političkog okvira. Pre zvaničnog početka vizne liberalizacije, Republika Kosovo priprema svoju Mapu puta za liberalizaciju viznog režima i Akcionog plana nešto što signalizira proaktivni pristup u ovom procesu, a ovo je takođe u izvesnoj meri utrlo put za više efikasnosti u ovom procesu i da se ima veću fokus na ovaj proces. Nalazima u oblasti matičnih, biometrijskih pasoša i ličnih dokumenata, prošle godine 2011, pokazuju da je Kosovo počelo da izdaje biometrijske pasoše, a prema zvaničnicima oni su ispunili međunarodne standarde. Do sada, na hiljade biometrijskih pasoša izdato građanima Kosova, a to je proces koji traje. Prema zvaničnim informacijama neki koraci su preduzeti u pogledu harmonizacije zakonodavstva i upogledu sigurnosti dokumenata – zakonodavstvo o građanskom statusu – i unapređenje infrastrukture za matične knjige, pretežno građanskog statusa i digitalizacije matičnih knjiga. Takođe, distribucija dokumenata iz opštinskih centara za civilnu registraciju je poboljšana. Baš nedavno, Vlada Republike Kosova je usvojila Zakon o identifikacionih dokumenata. Ništa manje, centralne i lokalne institucije na nivou treba da obezbede da postoji kredibilna sistem adresa za sve građane. Vredi pomenuti da su u vezi sa readmisijom, kosovske institucije pokazali snažnu posvećenost za nešto što svakako uticalo na odluku o zvaničnom pokretanju procesa liberalizacije viznog režima. Pored toga, Republika Kosovo je potpisala desetak bilateralnih sporazuma sa repatrijacije država članica EU i drugih država, među ovim državama, potpisan bilateralni sporazum sa Republikom Francuskom, Saveznom Republikom Nemačkom, Republikom Austrijom, Kraljevinom Švedskom, Republikom Finskom, dakle, kao što se može primetiti, uglavnom su to države sa visokim nivoom ilegalne imigracije s Kosova.

Reintegriranje vraćenih osoba:

Na temu rada na ispunjavanja kriterijuma za reintegraciju vraćenih lica, Vlada Republike Kosova je pripremila Strategiju i Akcioni plan za reintegraciju vraćenih lica, a takođe je stvorio mehanizme kao što Izvršnog odbora, Sekretarijata, Kancelarije za reintegraciju, prijemna kancelarija na aerodromu i angažovan Opštinske kancelarije za povratak i zajednice u procesu implementacije gore pomenutu strategiju - ovo proizilazi iz Uredbe Vlade br. 02/2010 od 2010. godine. Ipak u to vreme, zvaničnici opština potvrdili da nisu bili blisko konsultovani centralnog nivoa o ulozi opština, na potencijal koji imaju i ciljevima koji se očekuju da ispune. Drugim rečima, opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak nedostaju potrebna sredstva i veštine za adekvatno i efikasno implementiranje. Međutim, sa ciljem pružanja podrške opštinama stvorena je kancelarija za reintegraciju vraćenih osoba, na centralnom nivou. Ova kancelarija ima 32 zaposlena, a njen mandat je da obezbedi neophodnu ekspertizu o reintegraciji i repatrijaciji za opštinske službenike. Postavljanje u ovoj kancelariji se vrši putem imenovanih zvaničnika - kao regionalni koordinatori pokrivaju sve regione na Kosovu. Treba naglasiti da je obezbeđivanje veće moći odlučivanja sa opštinskim strukturama u procesu planiranja i sprovođenja akcija je bilo zapostavljeno na centralnom nivou struktura. Ovo je vrlo osetljivo obzirom da repatrijacija i reintegracija i tesno je povezan sa kapacitetom opštine da ih primi u privremeni smeštaj, da im obezbedi hranu, snabdevanje i drugih sredstava za život. Štaviše reintegraciju vraćenih lica

predstavlja dugoročni izazov za opštinske strukture, drugim rečima, postoje mnoge reintegracije dimenzije, gde je opština očekuje da obavljaju i da pruža usluge. To varira od povećanja svesti o novom okruženju suočavaju kada pojedinac ili porodica vraćeni, da pruža informacije u vezi mogućnosti za zaposlenje, obrazovanje, stvaranje prihoda, socijalna pomoć, itd. Prema zvaničnim podacima oko 2 hiljade lica – pojedinci i članovi porodica – imaju koristi od programa reintegracije. Ovo poslednje podrazumeva izgradnju kuća, pružanje medicinske pomoći, upis učenika; podržavaju start-up / biznis planova, prevoz, iznajmljivanje, hrana, nameštaj, higijenski paketi, itd.

Zaključak:

1. Četiri godine nakon uspostavljanja sistema lokalne samouprave na Kosovu, primetan je napredak u oblasti lokalne samouprave u smislu da imaju napredan zakonski okvir, kao i konsolidaciji direktne demokratije, međutim, zbog građanske apatije i nedostatka građanskog angažovanja demokratski deficit je uglavnom vidljiv na opštinskom nivou;
2. Iako su Skupštine opština čine opštinski odbornici, koji su izabrani na otvorenim listama, njihova uloga u opštinskim poslovima ostaje slaba u pogledu kontrole i monitoringa.
3. Trenutno, gradonačelnici imenuju direktore odeljenja, bez strogih i jasno postavljenih kriterijuma, a često se dešava da postoji nedostatak profesionalizma i stručnosti.
4. Sa gradonačelnicima koji imaju takvu koncentrisanu izvršnu vlast, građani se osećaju prilično nemoćani da utiču na politiku opštine, zakonodavstvo i budžetske mogućnosti izbora;
5. Organizacije civilnog društva teško da mogu funkcionisati i uticati na razvoj događaja, bez pristupa finansiranju iz opštinskih institucija, posebno zavisnim od gradonačelnika. Ova zavisnost znači da civilno društvo je manje sklono da dosledno predstavi, zaštiti i promoviše javni interes i izazove negativne dešavanja na opštinskom nivou.
6. Opštine sa postojećim kapacitetima teško, ako ne i nemoguće, da će se izboriti sa zahtevima koji dolaze iz EU integracija.

Preporuke:

1. Gradonačelnik treba da uspostavi jasnu platformu komunikacije sa javnosti i građanima, kako bi se osiguralo da političke odluke na opštinskom nivou budu odgovorane, otvorene i transparentne. Kancelarije za odnose sa javnošću treba da budu ojačane, a trebalo bi da postoje i česte aktivnosti koje obezbeđuju veće učešće javnosti;
2. Pored obaveznih opštinskih odbora, gradonačelnik treba da podstakne uspostavljanje i funkcionisanje resornih odbora u cilju povećanja inter-akcije između opštinskih zakonodavnih i izvršnih organa. Da biste to uradio, gradonačelnik treba da poveća prihode lokalnim odbornicima i treba da obezbedi adekvatne radne prostore i tehničku podršku za njih;
3. Direktori odeljenja treba da bude izabran putem otvorenog i konkurentnog (profesionalni i akademski) na osnovu jasnih kriterijuma;
4. Trebalo bi da postoji posebna budžetska linija za organizacije civilnog društva u cilju povećanja njihovog aktivnog učešća. Njihovo finansiranje treba da bude predmet nepristrasne odluke, ne samo od strane opštinskih službenika, već bi takođe takođe trebalo uključiti ljude iz javnosti;
5. Institucija na centralnom nivou, naročito MALS i Ministarstvo za evropske integracije treba da unapredi kapacitete opština za pružanje savetovanja i za praćenje za rada opštinskih zvaničnika. Opštine treba da ojačaju svoje kancelarije za integraciju u EU.