

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice

**PLANIRANJE I SPROVOĐENJE OPŠTINSKE STRATEGIJE ZA
POVRATAK U OPŠTINAMA NA KOSOVU**

April - maj 2007. god.

SADRŽAJ

GLOSAR SKRAĆENICA:.....	2
1. ISTORIJAT.....	4
2. METODOLOGIJA	5
3. PROCES OSMIŠLJAVANJA OPŠTINSKE STRATEGIJE ZA POVRATAK.....	5
4. PROCES SPROVOĐENJA OPŠTINSKE STRATEGIJE ZA POVRATAK U 2006. GODINI.....	9
5. PREGLED OPŠTINSKE STRATEGIJE ZA POVRATAK ZA 2006. GODINU	11
6. ZAJEDNIČKI SISTEM IZVEŠTAVANJA OSP/OSZ.....	12
7. ZAKLJUČCI.....	13
8. PREPORUKE.....	13
9. ANEKSI.....	15

Glosar skraćenica:

ARC	Američki komitet za izbeglice
OZ	Odbor za zajednice
CMP	Centralni mehanizam pregleda
GIS	Glavni izvršni službenik
ZPSO	Zamenik predsednika skupštine opštine
DRC	Danski savet za izbeglice
EPAP	Akcioni plan za evropsko partnerstvo
IIP	Idi i informiši se poseta
IVP	Idi i vidi poseta
ICMC	Međunarodna katolička komisija za migracije
IRL	Interno raseljena lica
PSSK	Plan za sprovođenje standarda na Kosovu
Priručnik	Priručnik o održivom povratku
SO	Skupština opštine
PSO	Predsednik skupštine opštine
OM	Odbor za posredovanje
MCI	Mercy Corps International (Mersi korps internešenel)
SZO	Službenik za zajednice u opštini
MZP	Ministarstvo za zajednice i povratak
MLS	Ministarstvo lokalne samouprave
OSP	Opštinski službenik za povratak
Strategija	Opštinska strategija za povratak
OT	Opštinski tim

ORGP	Opštinska radna grupa za povratak
NCA	Pomoć norveške crkve
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
KP	Kabinet premijera
POJ	Pilot opštinska jedinica
PIS	Privremene institucije samouprave
Preporuke	Preporuke za obnovu politike i procedura u vezi povratka
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNHCR	Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNMIK	Misija privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu
UNMIK DCA	Odeljenje UNMIK-a za civilnu administraciju

1. Istorijat

Tokom 2002. godine, potreba za uspostavljanjem procedura za koordinaciju i vođenje više učesnika koji su radili na sprovođenju projekata za povratak na Kosovo postala je sve očiglednija. Rešavajući tu potrebu, Misija privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) je maja meseca 2002. izdala dokument o politici povratka pod nazivom „Pravo na održivi povratak“.

Da bi se načela politike navedena u tom dokumentu pretvorila u praktične procedure za planiranje i upravljanje procesom povratka, da bi se formalizovala koordinacija između svih učesnika, i da bi se dopunila Godišnja strategija za povratak, UNMIK i Privremene institucije samouprave (PIS) su januara 2003. godine zajedno sastavili prvi Priručnik za održivi povratak (Priručnik), koji je zasnovan na najboljim praksama na polju održivog povratka manjina.

Priručnik opisuje međunarodne standarde u vezi prava interno raseljenih lica (IRL), odgovarajući okvir politike na Kosovu, ulogu institucija i odgovornosti različitih učesnika kao i radne procedure i mehanizme za upravljanje procesom organizovanog i pojedinačnog povratka manjina.

Ispunjavajući uslove postavljene u Planu za sprovođenje standarda na Kosovu (PSSK)¹, otvorena je pozicija opštinskog službenika za povratak (OSP) i prvi OSP je primljen na osnovu zajedničke odluke UNMIK-a i PIS-a u drugoj polovini 2004. godine. PSSK je takođe predvideo uslove za razvoj Opštinskih strategija za povratak (Strategija) kako bi se osiguralo da opštine preuzmu odgovornost za povratak interno raseljenih lica u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. UNMIK i PIS su jula 2004. godine izdali zajednički Dokument o politici opštinske strategije za povratak, koji obuhvata predložene obrasce i proceduralne preporuke u vezi osmišljavanja Strategije.²

Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP) je uspostavljeno marta 2005. godine sa mandatom, između ostalog, da „nadgleda i podržava opštinske napore za rešavanje pitanja zajednica i povratka, uključujući i rad Odbora za posredovanje, Odbora za zajednice (OZ), opštinskih službenika za zajednice i razvoj i primenu Opštinskih strategija za povratak”.³

Kao rezultat sveobuhvatnog procesa konsultacija održanih maja 2006. godine, koji je obuhvatio sve važne lokalne i međunarodne učesnike, uključujući i udruženja interno raseljenih lica, PIS i Kabinet premijera (KP) su usvojili preporuke za obnovu politike i procedura za povratak (Preporuka). Na osnovu Preporuka, Priručnik je izmenjen i dopunjen i, posle odobrenja Kabineta premijera, predstavljen je jula 2006. godine. U

¹ Plan za sprovođenje Standarda na Kosovu, 31. mart 2004. godine; Standard IV Održivi povratak i prava zajednica i njenih članova, 1. Održivi povratak, Standard 1. „Opštine i ministarstva su u stanju da preuzmu odgovornost za povratak svih zajednica na način koji je u skladu sa evropskim standardima.”; Mera 1.4 „Svaka opština razvija opštinsku strategiju za povratak i zajednice za 2004. i svaku narednu godinu, i ove strategije se efikasno sprovode”, i Mera 1.5 „Svaka opština sa tekućim ili predviđenim povratkom uspostavila je i popunila radna mesta za opštinske službenike za povratak sa odgovarajućim opisima poslova”.

² UNMIK-PIS, Dokument o politici opštinske strategije za povratak, jul 2004. godine, u Aneksu 1.

³ Uredba UNMIK-a Br. 2005/15, kojom je izmenjena i dopunjena Uredba UNMIK-a Br. 2001/19 o Izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu, Aneks XII, stav (viii).

ovom Priručniku se kaže da je Opštinska strategija za povratak „proaktivni alat za analizu sredine/situacije za povratak, utvrđivanje problema, određivanje ciljnih oblasti, predlaganje mera i raspodele ili traženja neophodnih resursa kako bi se efektivno olakšao i sproveo povratak”.⁴

2. Metodologija

Ovaj izveštaj je zasnovan na oceni koju su Opštinski timovi (OT) OEBS-a sproveli u aprilu i maju 2007. godine (u daljem tekstu „anketa“). Informacije su sakupljene delimično kroz razgovore sa različitim opštinskim akterima a delimično kroz nadgledanje i direktno uključivanje OT. U nekoliko opština, OT su se direktno uključili u radni proces sa opštinskim predstavnicima savetujući ih o konkretnim aktivnostima i procedurama u vezi rada ORGP, razvoja Strategije i drugih pitanja. Ova anketa je omogućila OEBS-u da analizira procese preko kojih su Strategije planirane i sprovedene u 30 kosovskih opština.⁵ Pilot opštinske jedinice (POJ) nisu obuhvaćene ovim izveštajem jer do danas nisu uspostavile odgovarajuće strukture upravljanja procesom povratka. Nikakvi mehanizmi upravljanja procesom povratka ne postoje u opštini Gillogoc/Glogovac.

3. Proces osmišljavanja Opštinske strategije za povratak

UNMIK-PIS Dokument o politici opštinske strategije za povratak predlaže da se Strategija razmatra oktobra svake godine i da Strategiju za svaku narednu godinu odobri Opštinska radna grupa za povratak (ORGP) do 31. decembra. Rezultati ankete pokazuju da su u vreme objavljivanja ovog izveštaja, Strategije za 2007. godinu usvojene u 22 opštine na Kosovu. Sedam opština, naime Mitrovicë/Mitrovica, Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan, Gjilan/Gnjilane, Kaçanik/Kaçanik i Malishevë/Mališevo, nisu usvojile Strategiju do tada iz raznih razloga.

U Mitrovicë/Mitrovici, kao i u tri severne opštine u Leposaviću/Leposaviq, Zubinom Potoku i Zvečanu/Zveçan, ne postoji Strategija zbog specifične političke situacije, gde severni, kosovski Srbi koji preovlađuju u opštinama odbijaju svaku saradnju sa PIS i ne poštuju političke smernice koje PIS izdaje.

Međutim, još uvek postoji izvestan broj kosovskih Albanaca, interno raseljenih lica iz opštine Leposavić/Leposaviq koji se još uvek nisu vratili svojim domovima, dok se u

⁴ Izmenjeni priručnik za održivi povratak, jul 2006. godine, strana 37, deo „Opštinska strategija za povratak”.

⁵ Deçan/Deçani, Gjakovë/Đakovica, Gillogoc/Glogovac, Gjilan/Gnjilane, Dragash/Dragaš, Istog/Istok, Kaçanik/Kaçanik, Klinë/Klina, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Kamenicë/Kamenica, Mitrovicë/Mitrovica, Lipjan/Lipljan, Novobërdë/Novo Brdo, Obiliq/Obilić, Rahovec/Orahovac, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Prizren, Skenderaj/Srbica, Shtime/Štimlje, Suharekë/Suva Reka, Ferizaj/Uroševac, Viti/Vitina, Vushtrri/Vučitrn, Malishevë/Mališevo, Leposavić/Leposaviq, Štrpce/Shtërpçë, Zubin Potok i Zvečan/Zveçan.

opštini Zvečan/Zvečan nalazi oko 4,000 kosovskih Srba koji su interno raseljena lica.⁶ Kanali komunikacije i načini saradnje se moraju otvoriti između opštinskih organa kako bi se pomoglo onima koji žele da ostvare svoja prava na povratak u svoja rodna mesta.

Skupština opštine (SO) u južnoj Mitrovicë/Mitrovici gde preovlađuje albanska većina nije odobrila strategiju zbog internih neslaganja različitih političkih frakcija i nemogućeg zadatka sprovođenja strategije u severnom delu grada, koji je izvan kontrole opštine.

U Gjilan/Gnjilanu, Kačanik/Kaçaniku i Malishevë/Mališevu neuspeh u usvajanju Strategije pokazuje da nema političke volje među opštinskim organima da se stvore uslovi za povratak interno raseljenih lica iz manjinskih zajednica. I u opštini Gjilan/Gnjilane i u Kačanik/Kaçaniku, Strategija je odobrena 2004. godine i njome bi trebalo da se pokrije trogodišnji period od 2005. do 2007. godine. U oba slučaja, nije razvijen nikakav plan niti su unesene novine za sprovođenje strategije od tada, što je još jedan pokazatelj neposvećenosti procesu povratka. Model trogodišnje strategije je takođe korišćen u drugim opštinama, međutim, u tim slučajevima strategija je obnavljana i razmatrana svake godine.

Informacije koje su sakupili OT OEBS-a otkrile su da je važnost sveuključivog konsultativnog procesa planiranja koji ujedinjuje ideje i doprinose svih učesnika shvaćena i propisno razmotrena od strane više opštinskih organa.

Opštine Podujevë/Podujevo, Istog/Istok, Pejë/Peć i Suharekë/Suva Reka služe kao pozitivni primeri za Strategiju razvijenu kroz otvoreni konsultativni proces, aktivno učešće i doprinos različitih učesnika, uključujući i interno raseljena lica i njihove predstavnike. Ovi poslednji bili su aktivno uključeni u osmišljavanje Strategije u opštini Obiliq/Obilić, a OSP u Dečan/Dečanima je izričito podstakao učešće interno raseljenih lica u procesu osmišljavanja. U Rahovec/Orahovcu, međutim, interno raseljena lica i njihovi predstavnici su učestvovali samo po savetu ili zahtevu međunarodnih učesnika kao što su Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), OEBS i Odeljenje za civilnu administraciju UNMIK-a (UNMIK DCA).

Slični, interaktivni proces osmišljavanja se odvijao u Dragash/Dragašu i Prizrenu iako u ovim opštinama nedostaje važan faktor kao što su učešće i doprinos interno raseljenih lica. Predstavnici interno raseljenih lica iz Prizrena su sastavili svoje preporuke tokom radionice za interno raseljena lica koju je organizovao Danski savet za izbeglice (DRC), kojoj su takođe prisustvovali institucije sa centralnog i lokalnog nivoa PIS. Te preporuke i komentari su predstavljeni vršiocu dužnosti OSP, koji je odbio da ih unese u predlog Strategije. U dve navedene opštine, kao i u više drugih, ima mesta za poboljšanje u komunikaciji između opštinskih organa i zajednica interno raseljenih lica. Ključna uloga i odgovornost OSP, uz podršku drugih opštinskih aktera, jeste da se aktivno uspostave kontakti sa tim zajednicama.

U nekim opštinama, npr: u Prishtinë/Prištini i Pejë/Peći, učešće interno raseljenih lica je narušeno time što opštinske institucije nisu osigurale pravovremeni prevod na

⁶ Podaci dobijeni od Regionalnog centra OEBS-a u Mitrovicë/Mitrovici.

srpski jezik i dostavile nacrt dokumenta interno raseljenim licima kako bi imali dovoljno vremena za pregled i davanje komentara.

Rezultati ankete pokazuju generalno nizak nivo učešća opštinskih aktera u procesu osmišljavanja. Kako je predloženo u zajedničkim Smernicama UNMIK-a i PIS-a za razvoj strategije prosleđenim juna 2004. godine, predsednik Skupštine opštine (PSO) i glavni izvršni službenik (GIS) bi trebalo da preuzmu vođstvo u procesu razvoja strategije.

Vredi istaći da su opštinski službenici za zajednice (OSZ) i opštinski službenici za povratak (OSP) bili najaktivniji opštinski predstavnici koji su dali svoj doprinos u razvoju strategija u polovini opština (11 od 22). Na drugoj strani, PSO i GIS su dali svoj doprinos samo u sedam opština. OZ, lokalne NVO i građansko društvo su konsultovani u četiri opštine, dok su zamenici predsednika skupštine opštine (ZPSO) i direktori opštinskih odseka kao i opštinski koordinatori za standarde dali svoj doprinos u tri opštine. Opštinski službenici za jednakost polova i Odbori za posredovanje najmanje su konsultovana opštinska tela (samo po jednom).

Što se tiče pola, vredni pomenuti da su pitanja polova kao što je jednaka zastupljenost interesa interno raseljenih lica kako žena tako i muškaraca shodno Planu za sprovođenje standarda na Kosovu⁷ i Akcionom planu za evropsko partnerstvo (EPAP)⁸, razmotrena u samo četiri od 22 Strategije.

Samo u jednom izuzetnom slučaju (u Mitrovicë/Mitrovici), Kosovska policijska služba (KPS), Kosovski zaštitni korpus (KZK) i lideri sela i okolnih naselja su konsultovani, što pokazuje dobro razumevanje svrhe i cilja koncepta strateškog planiranja i proaktivni pristup opštinskih organa.

Izvešteno je da je u dve opštine, u Prishtinë/Prištini i Mitrovicë/Mitrovici, MZP učestvovalo u osmišljavanju strategije. Uz uvećani zahtev opština za savetom i smernicama u vezi pitanja razvoja politike povratka, sprovođenja i razmatranja, očigledna je jaka potreba za dodatno jačanje veza između opštinskog i centralnog nivoa PIS a posebno da se ojača mogućnost ministarstva da odigra aktivniju ulogu u ovom procesu, ukoliko to opštine zatraže. MZP bi moglo da prida visoku važnost procesu identifikujući i umnožavajući uspešnu praksu i slabosti kao i promovišući razmenu iskustava i informacija između opštinskih zvaničnika.

Mora se podvući da su organizacije i predstavnici interno raseljenih lica, koji čine jedan od najvažnijih faktora za proces povratka i glavnu ciljnu grupu opštinske strategije za povratak, učestvovali u procesu izrade strategije u samo devet (od 22) opštine u kojima je usvojena opštinska strategija za povratak. Ne samo da je ovo kontradiktorno duhu i principima definisanim u Prerađenom priručniku za održivi

⁷ Plan za sprovođenje standarda na Kosovu, 31. mart 2004. godine; Standard IV Održivi povratak i prava zajednica i njenih članova, 1. Održivi povratak, Standard 1. „Opštine i ministarstva su u stanju da preuzmu odgovornost za povratak svih zajednica na način koji je u skladu sa evropskim standardima.”; Mera 1.7 „Osigurati da predstavnici zajednice, povratnika i žena interno raseljenih lica budu uključeni u donošenje odluka i planiranju za pitanja zajednica i povratka na svim nivoima”.

⁸ Kosovski akcioni plan za sprovođenje Plana za evropsko partnerstvo 2006. godine, avgust 2006. godine, Prioritet Br. 28, Mera Br. 9 „Uključenje predstavnika zajednica, povratnika, žena u donošenju odluka i planiranju pitanja u vezi povratka”.

povratak, nego to takođe ukazuje na nedostatak znanja i razumevanja uloga i odgovornosti opštinskih službenika za povratak i predsednika skupštine opštine da uspostavljaju kontakte sa interno raseljenim licima koja potiču iz njihovih opština, da im daju važne informacije i obezbede da njihove brige budu saslušane i na odgovarajući način razmatrane u opštinskim radnim grupama za povratak. Dakle, veće učešće interno raseljenih lica u planiranju i sprovođenju politike za povratak treba da postane još jedna oblast gde opštinski službenik za povratak treba da interveniše.

Međutim, primer opštine Fushë Kosovë/Kosovo Polje ilustruje kako, čak i bez direktnog učešća interno raseljenih lica u proces izrade strategije, opštinske institucije mogu da pronađu alternativne načine da stupe u kontakt sa tim zajednicama i da ih uključe. U ovom slučaju su opštinske vlasti koristile "idi-i-informiši se posete" (IIP) Srbiji da bi licima koja su tamo interno raseljena predstavile nacrt Opštinske strategije za povratak. Kao rezultat toga, ova interno raseljena lica mogla su da daju komentare opštinskim radnim grupama za povratak.

Značajnu podršku i uputstva, kako o proceduralnim tako i o pitanjima sadržine, dali su međunarodni akteri u svim fazama procesa razvoja strategije, bilo preko organizovanja regionalnih tematskih radionica, preko svojih članova u opštinskim odborima za razvoj strategije ili u radnim grupama, ili davanjem komentara na predstavljene predloge ovog dokumenta. Međunarodne nevladine organizacije predstavljaju važan činilac za proces povratka, zbog svoje sposobnosti da organizuju kontakte između interno raseljenih lica i privremenih institucija samouprave i da proslede informacije zajednicama interno raseljenih lica, ali takođe i preko svoje stručnosti u planiranju i vođenju projekata i putem finansijskih doprinosa ili finansiranja čitavih projekata za povratak. One su dale važan doprinos u izradi opštinskih strategija za povratak u 10 opština.

U dokumentu UNMIK-PIS-a o politici Opštinske strategije za povratak preporučeno je da se razmotri mogućnost uspostavljanja odbora, odnosno radnih grupa, za opštinsku strategiju za povratak, kojima treba da predsedava predsednik skupštine opštine, a članovi bi bili glavni izvršni službenik i opštinski službenik za povratak. U devet od 22 opštine ove su preporuke sprovedene i uspostavljen je opštinski odbor ili radna grupa. Izabrani su različiti sastavi, sa UNHCR-om, UNMIK-ovim odeljenjem civilne administracije i OEBS-om, kao članovima u pet od devet odbora, odnosno radnih grupa.

U opštini Suharekë/Suva Reka uspostavljen je opštinski odbor za izradu opštinske strategije za povratak, koji nije uključio ni jednog od preporučenih aktera, nego u sastavu ima jednog opštinskog direktora, jednog ekonomistu koji radi u opštini i jednog pravnika. Pa ipak je ta opština uspela da obavi sveuključivi konsultativni proces u kome su usaglašeni stavovi svih relevantnih aktera, kako unutar tako i izvan opštinskih institucija, uključujući predstavnike interno raseljenih lica, za opštinsku strategiju za povratak za 2007. godinu.

Opštinski odbor ili radna grupa mogu da budu efikasni instrumenti u procesu planiranja strategije, gde se okupljaju oni akteri koji najdublje poznaju uslove koji su bitni za povratak u dotičnu opštinu i imaju najveće iskustvo u pitanjima politike i procedura za vođenje procesa i izradu jednog kvalitetnog nacrta dokumenta, koji

zatim druge interesne strane mogu da razrađuju i dopunjuju. Međutim, kako rezultati pokazuju, ovo nije jedina raspoloživa mogućnost za izradu ostvarive strategije. U dokumentu UNMIK-PIS-a o politici preporučuje se ovo rešenje, dok se opštinskim vlastima, prema diskrecionom pravu, ostavlja mogućnost utvrđivanja drugih načina i sredstava, a na osnovu konkretne situacije svake opštine. Ovim je još jednom potvrđeno da postoji potreba da privremene institucije samouprave na centralnom nivou uspostave i održavaju redovne kontakte sa opštinama, te da se uspostave mehanizmi koji osiguravaju koordinaciju, informisanje i razmenu najboljih načina rada između opština.

U 12 opština su održane javne konsultacije, na kojima je nacrt dokumenta strategije predstavljen javnosti. U 11 slučajeva su nakon ovakvog predstavljanja dobijeni komentari, što dokazuje veliko interesovanje za povratak i proces razvijanja strategije.

U 21 opštini opštinski službenici za povratak znali su za uputstva iz opštinske strategije za povratak UNMIK-PIS-a i šablon koji je predložen za opštinsku strategiju za povratak, i iste su i koristili. U osam opština opštinski službenici za povratak nisu znali za smernice i standardnu formu, dok je u tri od ovih osam opština opštinskom službeniku za povratak smernice dao predstavnik opštinskog tima OEBS-a ili Odeljenja civilne administracije UNMIK-a za vreme procesa izrade strategije .

Prijavljen je jedan jedinstven slučaj, naime iz opštine Prizren, gde je vršilac dužnosti opštinskog službenika za povratak potvrdio da zna za smernice i standardnu formu, ali je ipak odlučio da ih ne koristi, nego da umesto toga uvede drugačiju strukturu za opštinsku strategiju za povratak. U četiri opštine je korišćen različit standard od onog koji je predložen u smernicama UNMIK-PIS-a.

Analiza opštinske strategije za povratak u tim opštinama pokazuje da su načelno najvažnije komponente, kao što su opis situacije u opštini u vezi povratka, fokusi, ciljevi i izazovi, na ovaj ili onaj način u nju uključene. Međutim, svim tim strategijama nedostaje pregled potrebnih sredstava za sprovođenje predloženih aktivnosti i konkretna budžetska predviđanja. Osim toga, u nekim opštinskim strategijama za povratak, koje su pratile predloženi šablon, podaci koji su dati za komponentu resursa vrlo su uopšteni, i ponekad se ograničavaju na žalbe ili naglašavanje da u toj opštini nema dovoljno finansijskih sredstava. Detaljno navođenje finansijskih i drugih sredstava koja su potrebna da bi se ostvarili predloženi zadaci predstavlja osnovni element jedne ostvarive strategije i preduslov za njeno uspešno sprovođenje. Ovo govori da posebnu pažnju treba posvetiti obezbeđivanju konkretnijih uputstava o pitanjima planiranja sredstava za opštinske aktere koji su nadležni za vođenje procesa izrade opštinske strategije za povratak.

4. Proces sprovođenja opštinske strategije za povratak u 2006. godini

Ocena sprovođenja opštinske strategije za povratak za 2006. godinu pokazuje da nijedna opština nije uspjela da potpuno ostvari planirane ciljeve koji su izloženi u strategiji. Ova ocena izvršena je ispitivanjem pet komponenti strategije (trenutna situacija, fokusne oblasti, problemi, predložene mere, potrebe za sredstvima) kako su predložene u strateškom dokumentu UNMIK-PIS, i primenom skale od tri nivoa "potpuno sprovedeno/delimično sprovedeno/uopšte nije sprovedeno". Najviši nivo

sprovedenja ocenjen je u opštini Istog/Istok, gde su tri od pet komponenti bile potpuno a dve komponente delimično sprovedene. U 16 opština je opštinska strategija za povratak ocenjena kao delimično sprovedena dok su najmanje tri od pet komponenti ocenjene kao delimično sprovedene.

Ocena pokazuje da opštinske strategije za povratak za 2006. godinu nisu sprovedene u tri opštine (Obiliq/Obilić, Pejë/Peć i Shtime/Štimlje). U opštini Obiliq/Obilić zvanično nije doneta opštinska strategija za povratak 2006. godine. U slučaju opštine Pejë/Peć nije bilo moguće napraviti realnu procenu sprovedenja mera zbog lošeg kvaliteta strategije i zbog činjenice da su delovi strategije prepisani iz niza različitih dokumenata iz raznih direkcija, od kojih su mnogi samo periferno vezani za povratak. Opštinska strategija za povratak u Shtime/Štimlju ocenjena je kao nesprovedena, zato što je jedini projekat za povratak, za koji se smatra da predstavlja osnovnu aktivnost ove strategije i koji je već usvojen u okviru centralnog mehanizma za razmatranje (CRM), nije mogao da bude sproveden zbog nedostatka finansiranja.

Ovi rezultati u određenoj meri odražavaju rupe u fazi planiranja, ilustruju potrebu za boljim kvalitetom strateškog planiranja u opštinama i potrebu za konkretnim smernicama od strane centralnih privremenih institucija samouprave. Dobar proces planiranja, sa detaljnom analizom opasnosti i problema, zasnovan na realnoj proceni činilaca koji utiču na povratak u opštini, te na uravnoteženoj srazmeri raspoloživih sredstava i planiranih rezultata, omogućiće uspešnije sprovedenje opštinskih strategija za povratak. Tačna procena svih komponenti pomoćiće da se smanje razlike između predviđenih ciljeva, zadataka i stvarnih rezultata. Dalje, možda bi bilo dobro razmotriti mogućnost jednogodišnjeg ciklusa strateškog planiranja, imajući na umu specifičnu dinamiku procesa povratka i sličnih aspekata.

Kada se pogledaju najvažnije prepreke i ograničenja na koje opštine nailaze u procesu sprovedenja, najčešće se navode sledeći faktori:

- 1 nedostatak finansiranja za projekte za povratak, posle čega slede
- 2 politička situacija u opštini koja nije povoljna za povratak ili percepcija o nedovoljnoj bezbednosti za povratnike;
- 3 nedostatak političke volje ili angažovanja opštinskih funkcionera na procesu povratka;
- 4 nedostatak pristupa opštinskim službama;
- 5 nedostatak pristupa obrazovanju;
- 6 nedostatak mogućnosti za zaposlenje odnosno razvoj privrede;
- 7 nedostatak pristupa imovini odnosno nerešena imovinska prava;
- 8 nedostatak koordinacije između aktera koji su uključeni u proces povratka;
- 9 nedostatak mogućnosti za prevod na srpski jezik u opštini; i
- 10 nedostatak finansiranja za opštinskog službenika za povratak.

Važno je reći da je, mada tek u nekoliko slučajeva, nedostatak učešća i konstruktivnog pristupa interno raseljenih lica i njihovih predstavnika ili povratnika takođe naveden kao prepreka. Zbog toga je od ogromne važnosti da same zajednice interno raseljenih lica pokažu da su zainteresovane i da aktivno učestvuju u svim raspoloživim mehanizmima za vođenje povratka na svim nivoima, i konstruktivno doprinesu planiranju i sprovedenju povratka.

Odgovori na pitanje o akterima koji su naročito pomagali sprovođenje opštinske strategije za povratak, pokazali su da su u okviru opštinskih institucija, najaktivniji podržavaoci su bili predsednici skupštine opštine i njihovi zamenici, glavni izvršni službenici, opštinski službenici za povratak i opštinski službenici za zajednice. U opštini Prizren su odbor za zajednice i upravni odbor bili naročito posvećeni. Javljeno je da su opštinski akteri naročito pomagali u 12 opština. Ovi rezultati ukazuju da opštinski akteri dobro shvataju i obavljaju osnovne uloge i odgovornosti za sprovođenje povratka. Međutim, u preko jedne polovine opština slučaj nije bio takav, i bilo je potrebno da se trud svih aktera privremenih institucija samouprave intenzivira da bi se ova situacija popravila.

Ne treba potcenjivati ulogu ostalih aktera u opštini, kao što pokazuje primer Runik/Rudnika u opštini Skenderaj/Srbica. U ovom slučaju je vođa sela odigrao izuzetnu ulogu u održavanju odnosa između interno raseljenih lica i prihvatne zajednice. U dve opštine, Istog/Istok i Kamenicë/Kamenica, podvučena je finansijska podrška od ministarstva za zajednice i povratak.

Međunarodne nevladine organizacije koje su aktivne u pojedinim regionima, kao što su Danski savet za izbeglice (DRC), Pomoć norveške Crkve (NCA), Američki odbor za izbeglice (ARC), Mercy Corps International (MCI), CARE i Međunarodna katolička komisija za migracije (ICMC) i dalje daju važan doprinos sprovođenju projekata za povratak putem finansiranja, tehničkih saveta, organizovanja Idi-i-vidi poseta (IVP) itd. Ovo takođe važi za razne međunarodne vladine organizacije i agencije. Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) bio je naročito aktivan u Gjilan/gnjilanskom regionu (opštine Shtime/Štimlje, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica i Štrpce/Shtërpçë). UNHCR, UNMIK-ov opštinski civilni administratori i OEBS i dalje imaju veliku savetodavnu ulogu u procesu sprovođenja strategije.

Rezultati istraživanja pokazuju da u nekim opštinama predstavnici IRL-a, organizacije IRL-a ili povratnici svojim učešćem unapređuju proces sprovođenja strategije (npr. opština Suharekë/Suva Reka) dok u drugim opštinama, svojom nesaradnjom i destruktivnim stavom, blokiraju ovaj proces. Na primer, kosovski Albanci povratnici u Štrpce/Shtërpçë su se povukli iz ranije dogovorenih zajedničkih inicijativa, tvrdeći kako će srpska zajednica na Kosovu iz ovih inicijativa izvući prekomernu korist. Predstavniku IRL-a kosovskih Srba u Skenderaj/Srbici su izgleda važniji sopstveni interesi nego opšti interesi zajednice IRL-a.

5. Pregled Opštinske strategije za povratak za 2006. godinu

Prema dokumentu o politici UNMIK-a i PIS-a, godišnji pregled strategije treba da se izvrši u oktobru svake godine. Ako se obavi detaljno i na vreme, rezultati pregleda mogu poslužiti kao dobra osnova za pripremu strategije za sledeću godinu i pružiti informacije o uspesima i neuspesima, poteškoćama s kojima su se suočili, itd.

Na žalost, pregled strategije za 2006. je obavljen samo u šest opština.⁹ U svim ovim slučajevima, zaključci i preporuke pregleda su uneti u strategiju za 2007, čineći ga tako realnijim i održivijim dokumentom.

U dve opštine su se koristili različiti sistemi pregleda. U Fushë Kosovë/Kosovu Polju nije izvršen godišnji pregled, ali su OSP i opštinski predstavnici redovno izveštavali ORGP. Na osnovu ovih izveštaja doneti su zaključci o potrebnim poboljšanjima i izmenama, što je i uneto u strategiju za 2007.

U Shtime/Štimlju, opština je organizovala seminar na temu razvoja strategije, na kome su analizirane strategije iz ranijih godina. Preporuke sa seminara su unete u poboljšanu strategiju za 2007. Međutim, prilikom postavljanja realnih i ostvarljivih ciljeva strategije opštini je bila potrebna dodatna intervencija UNHCR-a.

Od naročitog značaja je to da je u 13 opština¹⁰ strategija postala deo Opštinske razvojne strategije, u skladu sa smernicama utvrđenim u Izmenjenom priručniku za održivi povratak, u kome se navodi da proces pripreme strategije treba da bude „u delotvornoj vezi sa Opštinskom razvojnom strategijom, pošto mnoge integracione potrebe zahtevaju dugoročnu i strukturalnu intervenciju.“¹¹

6. Zajednički sistem izveštavanja OSP/OSZ

Zasnivajući se na Pismu o nameri koje su dva ministarstva potpisala mesec dana ranije, u oktobru/novembru 2006. je predstavljen novi zajednički sistem izveštavanja za OSP i OSZ, i to kao rezultat intenzivne koordinacije i saradnje između Ministarstva lokalne uprave (MLU) i Ministarstva za zajednice i povratak (MZP).

Prema delu 7. obrasca za izveštavanje, opštinski službenici za povratak (OSP) su dužni da izveštavaju o sprovođenju Strategije, dok ostali delovi obrasca pokrivaju važne aspekte koji utiču na položaj manjinskih zajednica, i neposredno ili posredno, na uslove povratka. Prema tome, s jedne strane ovi izveštaji predstavljaju dragoceno sredstvo koje omogućava OSP-u i OSZ-u da naglase pozitivne događaje i izazove s kojima su se suočili tokom sprovođenja strategije. S druge strane, ovim izveštajima se ministarstvima redovno dostavljaju ažurirane informacije i omogućava im se da odgovore na pitanja koja im se postavljaju i prema potrebi pruže ciljanu pomoć.

Ocena izveštaja je pokazala da su u tri opštine (Vushtrri/Vučitrnu, Kamenicë/Kamenici i Štrpcu/Shtërpcë) dostavljene informacije o sprovođenju strategije bile visokog kvaliteta, u 12 opština su bile zadovoljavajućeg a u četiri slabog kvaliteta. U većini opština za koje je izvršena procena, osim u jednoj, izveštaji se podnose redovno i blagovremeno. Ipak, procena je nepotpuna zato što OT-i u

⁹ Gjakovë/Đakovica, Dragash/Dragaš, Istog/Istok, Rahovec/Orahovac, Podujevë/Podujevo i Suharekë/Suva Reka.

¹⁰ Deçan/Dečani, Gjakovë/Đakovica, Dragash/Dragaš, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Mitrovicë/Mitrovica, Lipjan/Lipljan, Novobërdë/Novo Brdo, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Suharekë/Suva Reka, Ferizaj/Uroševac i Vushtrri/Vučitrn.

¹¹ Izmenjeni priručnik za održivi povratak, jul 2006, str. 37, deo „Opštinska strategija za povratak“.

sedam opština nisu imali pristup izveštajima pa nisu bili u mogućnosti da izvrše njihovu procenu.

7. Zaključci

Dokument o politici UNMIK-a i PIS-a je izdat u leto 2004. Od tada je došlo do velikih promena; osnovano je novo ministarstvo, tj. Ministarstvo za zajednice i povratak, određeni broj nadležnosti je prenet sa UNMIK-a na PIS. Dokument o politici je radni dokument i preporuke navedene u njemu u vezi sa strukturom, pripremom i pregledom strategije treba naročito da koriste one opštine koje nisu uspele da pripreme, usvoje i uspešno sprovedu svoje strategije. Osim proceduralnog aspekta, biće potrebna veća politička volja i predanost PIS-a na svim nivoima da bi se omogućio siguran i dostojanstven povratak IRL-a u opštine u kojima su živeli. Rezultati istraživanja jasno pokazuju da pored preporučenog postoje i drugi modeli koji mogu biti podjednako uspešni. Potrebno je da OSZ dalje razvija radni dokument i izmeni ga i dopuni uspešnim primerima dobre prakse ustanovljene u opštinama.

8. Preporuke

Uspeh u sprovođenju svake strategije ili politike zavisi od nivoa do kojeg ga prihvate i svojim smatraju akteri uključeni u proces. U smislu Opštinske strategije za povratak, to znači da je prvenstveno neophodno da je prihvate i svojom smatraju IRL i zajednica koja ih prihvata, kao i da svoj udeo daju drugi važni učesnici u procesu kao što su opštinski predstavnici, članovi civilnog društva i lideri zajednice, i to od najranije faze planiranja. Visok nivo transparentnosti i sveobuhvatni i konsultativni proces planiranja su nužni preduslovi za istinsku predanost svih strana procesu povratka u opštinama. Pridržavajući se ovih načela, pripremljene su sledeće preporuke:

Ministarstvu za zajednice i povratak (MZP):

- U saradnji i uz koordinaciju sa MLU, pripremiti Centralnu strategiju za povratak, usmeravati i savetovati opštine u procesu usklađivanja Opštinskih strategija za povratak sa Centralnom strategijom, kako je predviđeno EPAP-om;¹²
- Jačati međuministarsku saradnju i koordinaciju sa MLU;
- Sistematski prikupljati, analizirati i razmenjivati informacije sa opštinama o uspešnim praksama i uočavati nedostatke u oblasti politike povratka, planiranja i sprovođenja;
- Povećati efikasnost zajedničkih sastanaka OSZ, OSP i ministarstva; sistematski preispitivati i obrađivati podatke navedene u zajedničkim

¹² Kosovski akcioni plan za sprovođenje evropskog partnerstva 2006, avgust 2006, prioritet br. 28, mera br. 4 „Usklađivanje opštinske strategije za održivi povratak sa Centralnom strategijom za povratak“.

izveštajima OSZ-a i OSP-a i baviti se pitanjima spomenutim u tim izveštajima u saradnji u uz koordinaciju sa MLU, kako je predviđeno EPAP-om;¹³

- Omogućavati redovnu razmenu iskustava i informacija između dotičnih opštinskih službenika, uz ciljanu izgradnju kapaciteta; i usmeravati i savetovati opštine kako da povećaju učešće IRL u planiranju i sprovođenju politike povratka.

Ministarstvu lokalne uprave (MLU):

- U saradnji i uz koordinaciju sa MLU, razvijati Centralnu strategiju za povratak, usmeravati i savetovati opštine o usklađivanju Opštinskih strategija za povratak sa Centralnom strategijom, kako je predviđeno EPAP-om (videti fusnotu br. 8);
- Jačati međuministarsku saradnju i koordinaciju sa MZP-om;
- Povećati efikasnost zajedničkih sastanaka OSZ, OSP i ministarstva; sistematski preispitivati i obrađivati podatke navedene u zajedničkim izveštajima OSZ i OSP, i baviti se pitanjima spomenutim u tim izveštajima (u saradnji i uz koordinaciju sa MZP);
- Omogućavati redovnu razmenu iskustava i informacija između dotičnih opštinskih službenika, uz ciljanu izgradnju kapaciteta, i
- Osigurati, u saradnji i uz koordinaciju sa MZP, da OSP i drugi opštinski učesnici budu obavješteni i koriste proceduralne smernice i preporuke UNMIK-a i PIS-a o pripremi Opštinske strategije za povratak, i prema potrebi menjati ove smernice.

Opštinama:

- Usredsrediti se na povećanje učešća IRL-a u planiranju i sprovođenju politike povratka;
- Jačati konsultativni element procesa pripreme strategije kroz predstavljanje nacrtu Strategije velikom broju opštinskih učesnika (lokalnim zajednicama i njihovim vođama, organizacijama civilnog društva i dr.) i podsticati ih da daju svoj udeo u ovom procesu; i
- Ostvarivati intenzivnije kontakte sa zajednicama IRL-a i omogućavati uspostavljanje kontakata između njih i zajednica koje ih primaju u toj opštini, organizovanjem poseta Idi i vidi i Idi i informiši se, u skladu sa EPAP-om.¹⁴

Zajednicama, predstavnicima i organizacijama IRL-a:

- Nastojati da se uspostavi kontakt sa PIS-om na lokalnom i centralnom nivou, naročito sa predstavnicima opština iz kojih potiču IRL;

¹³ Kosovski akcioni plan za sprovođenje evropskog partnerstva 2006, avgust 2006, prioritet br.28 evropsko partnerstvo, mera br.3 „Jačanje saradnje između MZP, MLU, Opštinske kancelarije za zajednice (OKZ) i opštinskog službenika za povratak (OSP) uvodeći redovne sastanke svakih šest nedelja kako bi se omogućio i podstakao povratak zajednica“.

¹⁴ Kosovski akcioni plan za sprovođenje evropskog partnerstva 2006, avgust 2006, prioritet evropskog partnerstva br.28, mera br.8 „Organizovanje Idi i vidi i Idi i informiši se poseta radi uspostavljanja kontakata između lokalnog stanovništva i raseljenih lica pre početka povratka“.

- Aktivno i konstruktivnije učestvovati u mehanizmima povratka, kao što je ORGP;
- S jedne strane, veća odgovornost predstavnika i organizacija IRL-a prema zajednicama IRL-a i s druge strane, veće uključivanje i konsultacije sa predstavnicima i organizacijama IRL-a od strane PIS-a i međunarodnih organizacija po svim pitanjima koja se odnose na povratak; i
- Osigurati podjednako učešće i zastupljenost interesa i problema žena i mladih IRL-a.

Međunarodnim organizacijama:

- Usredsrediti savetovanje i podršku koja se pruža opštinskim učesnicima na njihovo veće učešće u održavanju kontakata sa svim IRL-a, gde god da oni trenutno žive, povećati protok informacija i povećati nivo učešća IRL-a u procesu planiranja i sprovođenja povratka; i
- Osigurati uključenost i konsultacije sa predstavnicima i organizacijama IRL-a po svim pitanjima koja se odnose na povratak.

9. Aneksi

- 1. Dokument o politici UNMIK-a i PIS-a za Opštinsku strategiju za povratak, jul 2004.**