

**Миша Ђурковић**  
Институт за европске  
студије, Београд

UDK: 321.011  
*Оригиналан научни рад*  
Примљен: 25. 03. 2007.

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА КОСМЕТУ

*Апстракт: Предмет обраде у овом чланку је актуелни проблем децентрализације на Космету. Аутор полази од саме идеје децентрализације показујући њено изворно управно значење. Указује се да је случај Космета преседан на коме се по први пут процес децентрализације експлицитно развија на етничкој основи будући да се њена нужност и оправданост посматрају у светлу услова за преживљавање српског народа на Космету. Аутор даје хронологију спорења и анализу кључних докумената и досадашњих предлога.*

*Кључне речи: децентрализација, Срби, Албанци, Косово и Метохија, етничност.*

Расправа о будућем статусу Косова и Метохије, која је неформално отворена почетком 2005, а формално 2006. године, као једно од основних питања истакла је у први план питање децентрализације. Ово може изгледати помало необично свакоме ко се бави питањима политичког система и јавне управе. Проблем децентрализације, као што је познато, по правилу се постављао као управно питање, питање ефикасне организације, односно реорганизације једног политичког, економског, друштвеног, па и правосудног система. На Космету је овај проблем добио неочекиване димензије, од којих су у први план избиле етничка и политичка компонента. У овом тексту покушаћемо стога да расветлимо читав низ аспеката које укључује проблем косовске децентрализације као специфични облик расправе о самом питању децентрализације. У њему ћу дати и кратку историју осмогодишњег спорења око децентрализације на Космету, представити решења из најважнијих докумената, да бих на крају изнео могућности које ова изворно управна тематика отвара српском народу на Косову у зависности од изгледних статусних опција, и да бих истакао значај косовског случаја за генералну теорију демократије.

1.

У свакодневном говору помињање децентрализације углавном се везује за политичко-административну сферу. Међутим, овај феномен повезује се са све већим бројем области у којима неку улогу играју општа кибернетика и организација. О овој генералној тенденцији сасвим довољно говори дефиниција децентрализације која се налази у одговарајућој одредници на интернет енциклопедији *Википедија*. Она каже: „Децентрализација је процес дисперзовања одлучивања ближе самој тачки деловања или услуге. Он се појављује у

многим контекстима попут инжињерства, науке о менаџменту, политичке науке, политичке економије, социологије и економике – од којих се за сваки може рећи да изучава масовно одлучивање у групама које су превише велике да би могле да се директно консултују унутар себе.<sup>1</sup> Као основни примери за тако децентрализоване области наводе се наука и право (схваћено на англо-амерички начин, у коме доминирају прецеденти).

Идеја децентрализације несумњиво у својој суштини има управни карактер. Као што је познато, класична европска поставка политике јесте хомогена национална држава која је по правилу између седамнаестог и деветнаестог века прошла кроз одређени степен централизације и тиме се формирала као јединствена, суверена власт на одређеној територији. Међутим, већ током тридесетих и четрдесетих година деветнаестог века, пре свега у Француској и Великој Британији, почињу озбиљне расправе о генералној пожељности централизације и о њеној адекватној мери. Наиме, не само што су одређени прваци либералне као и социјалистичке традиције инсистирали на потреби што веће слободе и значаја индивидуа, и локалних заједница, већ је уочено да се количина јавних послова толико гомила, да постоје немогуће да централна власт о свима њима на адекватан начин води рачуна. Значајни текстови које су овом проблему посветили Гизо, Токвил и Мил, разматрали су подједнако аргументе етичке природе (слобода и самосталност), као и оне који су полазили од ефикасности.

Сви ови аутори су, међутим, децентрализацију доживљавали искључиво као управно питање. Занимљиво је да Мил (који се целога живота бавио ирским питањем) ни у једном тренутку није помислио да би овај проблем могао да се решава неком врстом аутономије или преношења посебних овлашћења на ирске територије, или још радикалније на ирске општине. По њему је очигледно ту било речи о два сасвим одвојена питања: једно је било етничко, а друго управно. И он о децентрализацији говори бавећи се проблемом Француске, традиционално најцентрализоване државе у Европи и излаже погледе аутора који разматрају колико је преноса овлашћења на општине пожељно.<sup>2</sup>

Отада до краја прошлог века није се много тога променило, бар што се политичке теорије тиче. Чини се да је класично схватање децентрализације као управног проблема дато у дефиницији коју нуди Вујаклијин речник. По њему ова реч долази од латинског корена *de centrum*, или од средишта, односно од француске речи *decentralisation* што значи „лабављење једног политичког тела и, као последица и циљ тога, већа самосталност појединих делова; остављање извесних послова нижим органима; управни систем који свима управним одељењима даје што већу самосталност, нарочито у држав-

---

<sup>1</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Чланак *Decentralization*.

<sup>2</sup> Mill, J.S., *Collected Works*, tom XIX, str. 580.

ној управи.<sup>3</sup> Децентрализација је, да закључимо, била чисто управно, а не политичко или етничко питање.

Сама етничка проблематика у политици има такође веома занимљиву историју. Пуну афирмацију принцип етничитета и националности, односно национализма, добио је с Вилсоновим тачкама, Версајским уговором и читавим пакетом мировних уговора којима је окончан Први светски рат. Победила је идеја националних држава и на основу ње су створане нове европске државе као наследнице мултинационалних империја које су се распале у ратном вихору. Међутим, прављење сасвим хомогених националних држава није било могуће, па су у свакој од тих држава остали значајни делови мањинских националних заједница, припадника народа који су у суседној држави чинили већину. Две деценије између светских ратова обележене су сталним сукобима између већина и мањина, иако су готово све нове државе биле потписнице међународних уговора који су их обавезивали на посебан третман мањина и на забрану асимилације. Ретко ко се тога придржавао, као што је ретко која мањина била лојална својој држави.

Ова врста опседнутости међунационалним односима оставила је горак укус у читавој Европи. Наравно, за то посебне заслуге сноси врхунац читавог таласа нетрпељивости и мржње реализован у Хитлеровој политици. Тадашња Немачка је не само читаву идеју етнизације политике учинила злочиначком тиме што је повезала с истребљењем других нација и раса, већ је директно допринела обесмишљавању читаве идеје колективних, националних, етничких и мањинских права. Реч је о злоупотреби идеје заштите наводно угрожене мањине коју је Хитлер искористио за припајање Судетске области, а затим и за окупацију Чехословачке. Као последица овог наслеђа, етничка и мањинска права су пала у политички заборав све док крај комунизма<sup>4</sup> није отворио пандорину кутију дуго потискиваних међуетничких односа, то јест најчешће сукоба.<sup>5</sup> И теорија и пракса су морале да одговоре на нове изазове,

<sup>3</sup> Вујаклија, *Речник страних речи и израза*, Prosveta, стр. 212.

<sup>4</sup> Овом стандардном тумачењу може се с правом приговорити да су у деценији после завршетка Другог светског рата у Европи решавани неки јасно етнички мотивисани спорови, као што су питање Корушке која је референдумом одлучила да остаје у Аустрији, затим питање Алзаса и Лорене, који су такође након референдума враћени Француској, или питање Јужног Тирола, односно области Алто Адиђе, где је проблем решен посебним системом аутономије за германску заједницу у оквиру једне регије државе Италије. Међутим, о општем односу према овим питањима довољно говори чињеница да су прошли без икаквих значајних покушаја теоријског осмишљавања и прецизирања ових догађаја као универзалних преседана. У то доба бављење етничким питањима у политичкој науци и теорији било је најпросто схватано као политички некоректно.

<sup>5</sup> Ваља се присетити да се Универзална декларација о људским правима из 1948. бави искључиво индивидуалним правима не помињући на било који начин нека колективна, етничка права, па чак ни у облику права индивидуа на очување различитог идентитета.

па су деведесете донеле ренесансу изучавања националних и етничких питања, а међународне институције и ЕУ произвеле су велики број одлука, резолуција, препорука, па и практичних акција које су се бавиле регулисањем међуетничких односа. Тако је, на пример, као део Копенхашких критеријума укључена адекватна заштита мањинских права, а врхунац је вероватно рат који су 1999. године земље НАТО пакта, укључујући и земље ЕУ, водиле против СР Југославије с мотивом заштите наводно угрожених права албанске мањине на Косову и Метохији. Управо ће случај Косова донети једну практичну и теоријску новост, повезивање изворно управног феномена децентрализације с експлицитном политичком и етничком компонентом. Овај новитет ће бити предмет обраде текста који следи.

2.

Рат је 1999. окончан Кумановким споразумом на основу ког су јединице војске и полиције СРЈ напустиле територију Космета, а на њега су ушле јединице КФОР-а и цивилна администрација УНМИК-а. Под окриљем нове власти на Косово су се вратиле све албанске избеглице, али је током следећих неколико месеци под притиском ОВК и других албанских криминалних структура са ове територије избегло преко 200.000 Срба, Рома и припадника других етничких заједница, на чијем повратку ни до данас није много урађено.

Албански талас који се сручио уз подршку КФОР-а чистио је све српско пред собом. Део тога се може тумачити као освета, део као голо разбојништво, али значајан утицај је имала и стара жеља код значајног дела албанске елите да се овај простор потпуно очисти од Срба и од трагова њиховог историјског присуства. Међу чинове невероватних зверстава и својеврсног културног геноцида спада рушење и паљење више стотина цркава и верских објеката, паљење и избацивање више милиона књига из библиотека, попут оних из приштинске универзитетске библиотеке, паљење кућа, протеривање и убијање људи, и потпуно несхватљиво рушење српских гробова и затирање гробаља.<sup>6</sup>

Срби су успели да остану само тамо где су успели да се организују, окупе у значајном броју и да на различите начине одбране своја насеља. Јужно од Ибра постоје три значајне енклаве, односно подручја на којима су Срби успе-

---

<sup>6</sup> Има разних других случајева попут минирања гробаља у Вучитрну и Истоку. Србима иде на част што у време најгорих сукоба никада нису на било који начин оштетили албанска гробља, поштујући светост ових места. Најпластичније се ова разлика у односу према мртвима, али и према гробљима као траговима присуства непријатељске нације на овим просторима види у Косовској Митровици. Док је муслиманско гробље које се налази на северу који контролишу Срби потпуно очувано, православно гробље које се налази на југу је потпуно уништено, са обореним споменицима, изрованим гробовима и сличним траговима бестијалности каква је до сада незабележена међу Албанцима као патријархалном народу.

ли да опстану. На крајњем југу налази се општина Штрпце у којој живи нешто преко 10.000 људи, на централном Косову је значајна енклава јужно од Приштине која обухвата Грачаницу као центар, затим Чаглавицу и делове општине Липљан. Процењује се да обухвата око 40.000 људи. Сличан број налази се на истоку у подручју Косовског поморавља где пре свега у општинама Гњилане и Витина живе значајне заједнице Срба које пате од недостатка јединственог градског језгра око кога би се боље организовали. Ново Брдо, у коме Срби имају локалну власт, налази се превише северно да би имало ту функцију.

Четврта значајна тачка упоришта јесте север који је у сасвим различитом положају од осталих српских насебина. На неки чудан начин Срби из Митровице су у другој половини 1999. године успели да сачувају север и спрече да се и ту прелије она врста «мултиетничности» која је по правилу водила ка томе да Срби врло брзо нестану. Срби су протестима (и голим телима) успели да затворе пролаз Албанцима на север и да макар овај део Космета очувају у српским рукама.

Данас се тако на северу налазе три општине, Лепосавић, Зубин поток и Звечан, које уз Северну Митровицу као центар обухватају нешто више од 30.000 људи. Њихова ситуација је далеко боља од положаја енклава које се налазе јужно од Ибра. Реч је о подручју чији је један део све до касних педесетих административно припадао централној Србији, а које и данас у великој мери функционише као наслоњено на остатак Србије. Због те посебне ситуације лидери северног Космета нагињу статусном решењу које би укључивало поделу, а што наилази на оштро противљење осталих косовских Срба. То је већ 2000. довело до поделе Српског националног већа на СНВ северног Косова које предводе Марко Јакшић и Милан Ивановић (у то доба је Оливер Ивановић припадао овој организацији са којом се разишао након што је формирана коалиција Повратак која је учествовала на изборима 2001.), и СНВ централног Косова на чијем су челу били Владика Артемије Радосављевић и Рада Трајковић.<sup>7</sup>

Осим тога, постоји значајна насебина са неколико хиљада људи у Обилићу, као и низ мањих енклава попут оне у Гораждевцу у Метохији које су највише биле на удару екстремиста. Од несрпских насебина треба поменути горанску заједницу у Драгашу (некадашња општина Гора), муслиманску у Средачкој жупи и турску у Мамуши.

Након првог таласа чишћења, који је великим делом прошао уз одобравање или свесно окретање главе од стране кфороваца, и ове снаге су се консолидовале и распоредиле око највећих српских манастира и српских

<sup>7</sup> Последњих неколико година дошло је до приближавања ових опција, али како се разговори о будућем статусу ближе крају, тако су поново отворени исти анимозитети. Погледати интервју Раде Трајковић у *Данасу*, 10. 02. 2007, Београд није сасвим јасан по питању Косова.

насеобина. Оне су обезбеђивале сигурност, одвозиле децу у школу, омогућавале саобраћај Срба из енклава са севером и остатком Србије... Уз све огромне проблеме и повремене, врло прецизно усмерене инциденте и терористичке нападе као што је било дизање у ваздух аутобуса код Подујева, ипак се чак и после 17.03.2004. очувала српска заједница како смо је горе описали.

Осим елементарне безбедности, други важан предуслов за њен опстанак била је економска, односно финансијска основа. С уласком УНМИК-а, Албанци су преузели комплетну државну и друштвену имовину, осим онога што се налазило у српским срединама. У иначе сиромашном и запуштеном Космету, у коме се стопа незапослености процењује од 50% по Еидеовом извештају, до чак незваничних 70%, изоловане и у резервате сатеране српске заједнице биле су у још гореј позицији. Јужно од Ибра готово се на прсте могу избројати производни, прерађивачки или чак и услужни капацитети које контролишу српске структуре: хотели на Брезовици, хладњача у Шилову. Ни на северу ситуација није много боља, али је могућност комуникације и размене с централном Србијом далеко боља. Основа привредне делатности Срба на КиМ је углавном примитивна пољопривредна производња, најчешће за сопствене намене, трговина и шверц ограниченог дмета, услужна делатност и, ретко, занатска и рудиментарно индустријска производња.

Све ово не би било довољно ни за покривање елементарних потреба. У суштини је главни извор прихода и основа опстанка Срба на КиМ свих ових година било директно упумпавање новца од стране државе Србије. Српска заједница је у својим срединама преко структуре државне власти (увезане око Координационог центра) успела да очува извесну хијерархијски организовану структуру државе која је *de facto* функционисала на српским територијама. Координациони центар за Косово и Метохију формиран је 2001. године да би објединио деловање државе према КиМ и да би преко њега ишли трансфери новца у српске средине. Он је на терену имао административну власт структурисану око три регионална координатора: за поморавље, за Грачаницу и југ и за север. Испод њих су били локални координатори за сваку некадашњу српску општину. Ова структура власти, коју су Албанци све време називали паралелним структурама или паралелним институцијама, била је основа присуства државе Србије и основа организације срског народа на КиМ од 1999.

Преко ове структуре обављале су се административне и управне потребе народа и, што је подједнако важно, вршена је дистрибуција новца за просветне, здравствене и културне институције Срба. Дакле, након 1999. Срби су у својим срединама организовали основне и средње школе, болнице, културне институције, царинске и пореске органе и друге важне елементе нормалног живота. Будући да је незапосленост огромна, она се углавном решавала тако што су се људи прекомерно запошљавали у јавним установама и на тај начин добијали некакву плату. Заправо су државне донације обезбеђивале опстанак српске заједнице на Космету. Доста контроверзи је изазвао такозвани *косовски додатак*, односно уредба према којој су запослени у просвети, здравству

и још неким сегментима добијали плате од 200%. Идеја која је стајала иза ове мере била је да се на тај начин елита мотивише да остане да ради на Косову, али је у пракси ово довело до великих подела, до сталних свађа и до бесконачног проширивања броја институција и запослених који имају право на додатак.

Све у свему, држава Србија је у енклавама и на северу наставила да функционише паралелно са УНМИК-овом администрацијом и с привременим косовским институцијама. Након почетног игнорисања, отворена је нека врста комуникације између ове две структуре и чак је споразумом Човић-Хекеруп<sup>8</sup> из новембра 2001. године начињен покушај да се ове институције легитимизују у оквиру укупног косовског система. УНМИК-ова администрација је отворила могућност да и српске школе и болнице учествују у подели средстава из донација, а запослени у њима су почели да добијају одређена месечна средстава и од привремених институција.<sup>9</sup> На основу овог споразума одржани су и локални избори 2004. када су Срби изашли на изборе у пет општина у којима и данас држе локалну власт. Тако су се на пример у три општине на северу преклопили општински координатори државе Србије и председници општине на основу косовских избора.

Ова врста аутономије у оквиру Косова или, како се политички називало, аутономије у оквиру аутономије, је дакле за Србе била кључна за преживљавање. Она постоји *de facto* већ седам година. Реч је о чињеници да су Срби – осим на северу где су практично наслоњени на остатак Србије – пре свега у енклавама успели да се организују и да врше *de facto* аутономну власт ван косовског система, а у финансијском, образовном, здравственом, управном, административном и сл. Систему, с остатком Србије.

Албанци и странци то називају паралелним институцијама, иако су оне по нама легализоване споразумом Хекеруп-Човић. Ако су паралелне, зашто их онда не укину? Зато што су Срби опстали само захваљујући тој врсти аутономије и вези с државом Србијом. Свако укидање тих постојећих основа опстанка значило би њихов нестанак, а тиме и потпуно урушавање и саме идеје о мултикултурном и мултинационалном Космету. Зато их странци *de facto* толеришу и чак сарађују с њима, а Албанци су толико против њих и желе да их укину протерујући потпуно државу Србију, а онда и Србе са КиМ. Укидањем везе са Србијом, Срба би брзо нестало јер на Косову нема посла, а осим тога Албанци неће да купују пољопривредне производе од нпр. Срба из Витине, него увозе скупљи кромпир из Македоније.

Албанци и, мање, међународна заједница све време су инсистирали да се Срби укључе и интегришу у органе привремених институција, од Скупштине

<sup>8</sup> На сајту [www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/?id=19942](http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/?id=19942)

<sup>9</sup> Ово је такође изазвало додатно незадовољство код обичног света будући да је, на пример, доктор запослен у Грачаници примао двоструку плату од државе Србије и уз то још једну плату од привремених институција Косова.

Косова до образовног и здравственог система. Срби су почетком деценије покушали преко Коалиције Повратак да учествују у косовској скупштини, али су углавном служили као икебана и нису могли ништа да постигну. Разумљиво, Срби нису желели да им деца уче по албанским школским програмима који тврде како су Срби окупатори Косова, нити да се лече код албанских доктора, како због међуетничког неповерења, тако и због сумњиве стручности доста великог броја медицинских стручњака који су се школовали на непризнатим паралелним косовским универзитетима. Штавише, и сами Албанци су често користили услуге српских здравствених центара.

Постоји још један значајан моменат у овој причи. Повратак интерно расељених лица био је могућ само у оним срединама где су се они осећали сигурно и где су могли да обављају основне функције у заједници коју су осећали као своју, односно само у оној локалној заједници која их је прихватила. Дакле, и разлози повратка налагали су да се омогући овакво аутономно постојање српских средина и *de facto* право српске заједнице да организује прихват и интегрисање повратника у своју средину.

Иако су, дакле, постепено почеле да се остварују разне врсте контаката између српске и албанске заједнице, у основи су свих ових година функционисала напоредо два више-мање одвојена система, и то је била једина стварна врста мултикултурализма: напоредни живот две заједнице, а не насилно мешање које је по правилу доводило до протеривања и гашења слабије, српске заједнице.

### 3.

Разумљиво је да ова врста паралелног постојања два система на једној територији дугорочно није одржива. За државу Србију се у вези са Косовом од 2000. постављало неколико кључних питања и задатака: како се односити према читавом Космету, односно какав његов будући статус тражити и, с друге стране, како уредити живот и обезбедити опстанак српске заједнице на Космету. У вези с првим питањем, стратегија се углавном сводила на одлагање решавања статусног питања.<sup>10</sup> Када је о другом питању реч, било је неколико опција, односно боље речено неколико формулација опције која се углавном сводила на тражење начина за формализацију *de facto* постојећег стања одвојености српског и албанског становништва. Још од раније је присутан концепт кантонизације који су разрадили Батаковић и СПЦ, затим ту је идеја Бранислава Крстића о формирању два ентитета коју је подржавао

---

<sup>10</sup> Један од изузетака је вишемесечно ангажовање покојног премијера Зорана Ђинђића који је пред смрт покренуо питање Космета и тражио да се решавању статуса што брже приступи, бивајући свестан да одлагање иде на руку само Албанцима који га на свим подсистемским нивоима свакодневно све више освајају и све више јачају своје позиције. Видети његов интервју *Вечерњим новостима* од 07.03. 2003. Агенција АП је пренела вест да «Српски премијер тражи поделу Косова».



Небојша Човић, и ту је предлог о српском региону који је разрађен у Плану владе Србије из 2004. године.

Иза свих ових опција као механизам, и као средство за обезбеђивање поменутог суживота, односно напоредног опстанка српске и албанске заједнице, испливала је идеја децентрализације. Децентрализација је као идеја полазила од тога да се додељивањем посебних компетенција српским местима на Космету заправо њима пренесе с нивоа Приштине све оно што директно утиче на организацију њиховог живота.

У једном другом тексту написао сам да децентрализација има три основна задатка: Децентрализација треба: 1. да заправо озакони постојеће стање, односно да *de facto* постојећу самоорганизацију српских општина и мањих места и формално призна и на неки начин дефинише њихов статус према косовским институцијама и према држави Србији; 2. да омогући стварање нових општина за Србе, пре свега у малим енклавама, како би *de facto* постојеће административне јединице то постале и *de iure*; 3. да омогући пренос надлежности, пре свега у области правосуђа и полицијске заштите. Осим тога, извршење свеобухватне децентрализације и формално давање аутономије српским општинама посматрало се и као услов за значајнији и масовнији повратак расељених Срба и других неалбанаца.

Децентрализација је тако постала део основног програма српске стране одмах након усвајања Косовског уставног оквира 2001. године у коме није уважен ниједан предлог српске стране, нити је прихваћен иједан амандман државе Србије на тај документ. Србија је непрестано покретала ово питање настојећи да формализује и прошири аутономију српских насеобина на Косову. Међутим, све до 17. марта 2004. године УНМИК је углавном игнорисао ову иницијативу и све време само вршио притисак на српску заједницу и државу Србију да се Срби са Космета што пре интегришу у косовске институције, организације и целокупан друштвени, економски и политички живот на свим нивоима, како би се остварило мултиетничко Косово. Истовремено су веома мало чинили да обезбеде повратак људи и повратак њихове узурпирани имовине.

17. март је показао да Албанци не одустају од идеје о етнички очишћеном Косову с ког би протерали и оно мало Срба што је преостало после 1999. Током трагичних догађаја 17. и 18. марта спаљено је више од 30 цркава и манастира, а више од 4.000 Срба је протерано из својих домова. Захваљујући ефикасности америчких трупа у централном и француских трупа на северном Косову, спречен је још гори исход.

Напади Албанаца (који су били јасно унапред припремљени и добро организовани) очигледно су означили пропаст онаквог концепта мултикултурализма какав је међународна заједница до тада пропагирала. УНМИК је морао да призна одговорност, а косовско питање се на драматичан начин поново отворило у међународној арени. Одговор је дошао са српске стране.

Убрзо након догађаја од 17. марта Влада Србије је предложила документ назван *План Владе Србије за политичко решење садашње ситуације на Косову и Метохији*.<sup>11</sup> Овај обиман и детаљан документ који је усвојила Скупштина Србије експлицитно је увео концепт „аутономија унутар аутономије“ као „једини начин остварења“ принципа мултикултурализма на Косову. У свом уводном делу аутори су истакли да ова аутономија представља „облик децентрализације обављања јавних послова и развијање принципа по коме се јавне потребе становништва задовољавају од стране њима најближих органа“.

Документ као основни појам организације српског народа на Косову уводи Српску аутономну заједницу на КиМ. Ова заједница се састоји из два дела: један су територије српског Региона, а други су облици аутономије за Србе који остану ван региона и који по плану морају да имају културну и персоналну аутономију. Положај ових других регулише се посебним Анексом који се налази на крају Плана. Нагласак је уочљиво на решавању питања српског региона.

У одељку 2.2. наводе се предуслови за стварање такве врсте аутономне целине.<sup>12</sup> Тражи се повратак преко 200.000 Срба протераних после 1999, тражи се повратак њихове имовине, али се захтева и праведна надокнада (*compensatio iustum*). Она се образлаже на следећи начин: „То би значило да Срби имају право на делове територије која природно повезује српска већинска насеља, у којима они нису претходно били у већини, али у које се враћа становништво прогнано приликом етничког чишћења.“ То би, дакле, значило да се Срби враћају на територије на којима раније нису живели, али које би сада добили као територијалну компензацију.

Ова врста терминологије била је повод за веома честе оптужбе упућене Београду да је овим планом тражио стварање услова за поделу Косова. Овде се заиста поставља питање у којој мери је уопште и могуће говорити о децентрализацији у класичном смислу јер она подразумева пренос надлежности, пре свега на органе локалне самоуправе. У овом случају мање је реч о преносу надлежности, а више о давању изворних надлежности, како се у одељку 3.1.2 каже: „које ће се у постојећим условима боље и ефикасније обављати у оквиру територијалне аутономије, као и у оквиру локалне самоуправе...“. Затим се наводи велики списак надлежности који укључује и безбедност (полицију) и правосуђе, али и локалну самоуправу. Дакле, главни предмет дефинисања јесу надлежности региона, односно надлежности које се траже за српску заједницу и њену територијалну целину у односу на Приштину. У читавом документу и, дакле, у свим одељцима који следе реч је о дефиниса-

---

<sup>11</sup> Видети план на сајту [www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=19840](http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=19840)

<sup>12</sup> Занимљиво је да се у одељку 5.1. за опис односа Региона и институција Привремене самоуправе у Приштини користи израз „суштинска аутономија“ који ће две године касније увелико бити коришћен за дефинисање будућег статуса Космета према Србији.

њу региона и о одређивању његовог односа према привременим институцијама.

Децентрализација, како је дакле овде замишљена, у суштини не представља облик преношења овлашћења на општине, већ облик независног организовања ентитета већински насељеног Србима који би у суштини требало да буде што је могуће више одвојен од Приштине. Стога је заиста питање да ли се овде уопште може говорити о децентрализацији. Она ће, као што ћемо то видети касније, постати предмет расправа тек у неким одмаклим периодима решавања овог суштинског проблема: питања положаја косовских територија насељених Србима.

За разумевање плана изузетно је значајан одељак 5 који носи назив „Однос органа територијалне аутономије (региона) с привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији“. Овај одељак је требало да понуди дефинисање те суштинске аутономије региона у оквиру или, боље рећи, према остатку Косова. Регион је требало да има пуну законодавну, извршну и судску власт и да, дакле, сâм уређује готово сва питања организације живота. У случају сукоба између прописа региона и прописа Приштине, тачка 5.2.4 даје експлицитну предност пропису региона и омогућује његову примену све до коначне одлуке Посебног већа Врховног суда КиМ који по тачки 5.2.5 одлучује о таквим споровима. Тачка 5.2.9 даје органима региона могућност да на својој територији извршавају прописе привремених институција... И све друге тачке дају региону готово пуну независност од Приштине. Једини орган који би надгледао регион јесте регионални администратор који се именује с листе од пет кандидата коју предлаже Скупштина региона.

Београд је овим документом заправо хтео да направи посебан ентитет који би био готово сасвим одвојен од Приштине.<sup>13</sup> Поставља се питање зашто се није отворено рекло у ком правцу се иде, него је све ово вођено под фирмом децентрализације, што овај документ није био. Он је нудио потпуно одвојено функционисање између два ентитета где би, чак, овај српски по свему судећи био веома централизован. Чини се да је код српске стране све време постојао страх да их неко не оптужи за тражење поделе Космета. Рецимо, у Одељку 2 Београд врло стидљиво говори о територијалној повезаности области региона као о пожељној, али не и нужној. Утисак је да је током читавог овог процеса тактика Београда увек била негде на пола, назначена, а недоречена и никад експлицитна и јасна у смислу нуђења реалистичног и брзо спроводљивог решења, што је био основни захтев главних играча међународне заједнице, а пре свега Американаца.

Шта су били проблеми с овим документом? Осим ове начелне, малопре поменути преимедбе намеће се неколико реалних проблема:

<sup>13</sup> У следећој фази, пред и почетком преговора у Бечу, појавила се идеја која се у овом документу још не налази, да се овај српски ентитет, увелико одвојен од Приштине, директно повеже са Београдом.

1. Рачунање на повратак избеглих Срба као на популацију која ће обезбедити становништво за попуњавање територија региона. Према свим постојећим искуствима у оваквим ситуацијама редак је повратак више од 30% становништва.

2. Питање финансирања региона је решено начелно, без уверљивог извора средстава за његово одрживо финансирање. Овим питањима бави се одељак 3.2. који дефинише изворе прихода региона и одваја их од прихода, како се каже, „централне власти“, при чему се мисли на Приштину, а не на Београд.<sup>14</sup> Озбиљна примедба је била финансијска неодрживост овакве организације због великог сиромаштва и слабог извора изворних прихода на тим територијама. У каснијим фазама преговора Београд је ово отклонио експлицитним признавањем нужности финансирања српских аутономних области из централне Србије, односно из буџета Републике Србије.

3. План не дефинише однос региона и централне Србије као ни однос Приштине и Србије. Он, дакле, није представљао покушај стварања неког целовитог решења за косовско питање, већ само идеју како да се само Косово унутар себе преуреди. Или, како су странци с доста разлога говорили, да се Косово унутар себе подели.

4. Коначно, једна веома важна техничка примедба. Ово је веома обиман документ који је, нажалост у таквом обиму, представљен међународној заједници. Он никада није добио своју скраћену верзију намењену пропагандном представљању, која би била доступнија заинтересованим актерима и која би била јаснија и прецизнија, тим пре што би експлицитно рекла шта Београд овим хоће да постигне. Овако, многи га нису ни читали и био је изложен најразличитијим, углавном недобронамерним тумачењима.

Због свега реченог, међународна заједница овај документ није прихватила, али је он натерао разне кругове у међународној управи да схвате како је неопходна нека врста децентрализације или аутономије за Србе на Косову. Тако су и странци током лета почели да праве свој План за реформу локалне самоуправе на Космету.

4.

Формални почетак УНМИК-овог пројекта рада на децентрализацији била је Одлука Владе Косова од 23. јула 2004. којом се усваја Нацрт оквира о

---

<sup>14</sup> Занимљиво је да последњим параграфом овог одељка Београд признаје право представнику УНМИК-а да закључује билатералне и регионалне уговоре о слободној трговини са земљама региона. Ово је отворило врата неколицини случајева у којима су се представници УНМИК-а равноправно појављивали у мултилатералним уговорима равноправно с представницима других, међународно признатих земаља. Два најзначајнија примера су *Уговор о енергетској заједници* из 2005. и *ЦЕФТА уговор* из 2006. У свим случајевима Србија је ћутке прихватила очигледно нарушавање Резолуције 1244.

реформисању локалне самоуправе на Косову и којом се образује радна група за разраду идеје о пилот-општинама.<sup>15</sup>

Поменута радна група требало је да укључује и представнике Срба са Косова, али је учешће представника Београда било предвиђено само на експертском нивоу, у виду саветника српских косовских представника. То је за српску страну био неприхватљив услов, тако да нико од Срба није учествовао у раду свих тела која су се бавила косовским пројектом децентрализације. Међународна заједница је, међутим, све време разраде овог пројекта (од лета 2004. до почетка августа 2005. када је отпочета примена) вршила притисак на Београд да охрабри учешће косовских Срба под условима које је УНМИК предвидео.

Рад привремених институција одвијао се пре свега под окриљем Министарства за администрацију локалне самоуправе, на чијем је челу био Љутфи Хазири. Ово министарство је 21. јуна 2005. објавило интерни документ у коме су сабране све одлуке надлежних тела и све фазе израде косовског пројекта децентрализације, односно реформе локалне самоуправе, како су га они називали<sup>16</sup>.

Читав процес је био веома захтеван и требало је да обухвати период до краја 2008. године током ког би се донео низ нових закона попут Закона о локалној самоуправи, Закона о локалним изборима и Закона о локалним финансијама. Овај наизглед амбициозно замишљен пројекат у суштини је шумом администрације покривао избегавање албанске стране да суштински отвори проблем дефинисања српског питања на Космету. Поменути интерни документ је обједињавао читав низ сукцесивно усвајаних планова, нацрта, програма, одлука, стратешких оквира, оквирних докумената, препорука. Садржински, међутим, документ је нудио веома мало.

Док је Београд тражио свеобухватну децентрализацију као начин за одређивање положаја српског народа на Космету, Приштина је читавом пројекту пришла као нужном злу, као нечему на шта је принуђена и стога треба да се труди да што мање да. Суштински, Албанци децентрализацију нису ни тражили. Штавише, посебно је Тачијева ПДП била против. Високи функционер ове партије Јакуб Краснићи је на неколико затворених састанка поштено признао да је децентрализација не само нешто што Албанци не траже, већ нешто што би међу њима самима произвело много штете. Наиме, тврдио је он, ако би се албанским општинама дале посебне ингеренције над полицијском службом, то би значило отварање могућности за низ локалних ратова између суседних општина у којима владају различити кланови.

Дакле, Албанци су суштински били против саме идеје децентрализације, јер су знали да је она нешто што је у интересу српске стране и што Срби

<sup>15</sup> Види Влада Косова, Одлука Бр 1/107, 23. јул 2004.

<sup>16</sup> Привремена институција самоуправе, *Реформа локалне управе: консолидован приказ свих докумената везано са реформом локалне управе*, Приштина, 21. јун 2005.

траже. Међутим, власти у Приштини су уз помоћ УНМИК-а све време покушавали да то прикрију, инсистирајући на томе да се децентрализација не врши по етничком принципу.<sup>17</sup> Косово је, по њиховом мишљењу, као ентитет слично било којој европској земљи, и треба следити чист грађански принцип уређења са свим једнаким правима, док је децентрализација, као што смо горе рекли, наводно чисто административно питање. Негирање етничког принципа организације за Албанце је била веома мудра тактика јер где год је чист грађански принцип примењиван они су као јачи и надмоћнији лако надвладала и брзо протеривали све остале.

Нажалост, и међународна заједница је прихватила овај имплицитни став одбијања да призна етничку основу децентрализације и подржавала је симулацију читавог процеса под видом пилот пројеката. Нажалост, тек је почетак преговора у Бечу омогућио да се питању децентрализације приђе на реалан начин, дакле пре свега као питању статуса Срба у будућем уређењу Косова и Метохије. Први званични документ међународне заједнице који је признао етничку основу проблема децентрализације на КиМ је *Свеобухватан предлог за решење статуса Косова*, који је Марти Ахтисари објавио 02. 02. 2007. У Анексу 3 који се бави децентрализацијом експлицитно се каже: „Да би се решили легитимни интереси косовских Срба и других заједница које нису у већини на Косову као и њихових чланова, да би се подстакло и осигурало њихово активно учешће у јавном животу ... потребно је да се установи усавршен и одржив систем локалне самоуправе на Косову...“<sup>18</sup>

Дакле, више од две године је изгубљено у бесмисленом завлачењу и избегавању да се проблем назове правим именом. Уместо тога, Приштина је крајем 2004. лансирала идеју о пилот пројектима као осовину свог пројекта децентрализације. Ова сложена и детаљно развијана идеја уместо јасно предвиђене децентрализације Косова, нудила је неколико пилот општинских јединица. Наиме, предлог је предвиђао да се након административне припреме отпочне с преношењем једног дела надлежности на неколико потенцијалних општина. Изабрано је пет таквих административних јединица: две српске: Грачаница у општини Приштина, Партеш у општини Ђузилане; две албанске: Јуник у општини Дечани и Ђенерал Јанковић у општини Качаник, као и једна већински насељена Турцима – Мамуша у општини Призрен.

Није се, дакле, радило о новим општинама него о општинским подјединицама. То је у пракси значило да би матичне општине на ове подјединице током одређеног периода пренеле договорене надлежности. Предвиђени рок је био 18 месеци. Током тог периода би општине и централна косовска власт

---

<sup>17</sup> Нпр. Хазири је 31. 1. 2005 агенцији Бета изјавио да су београдски планови неприхватљиви зато што су засновани на етничком принципу док је њихов план заснован на грађанском принципу.

[www.kosovo.net/news/archive/ticker/2005/January\\_31/32.html](http://www.kosovo.net/news/archive/ticker/2005/January_31/32.html)

<sup>18</sup> УНОСЕК, *Свеобухватан предлог за решење статуса Косова*, анекс 3.

надгледали како се пројекти одвијају, а након његовог истека матичне општине би одлучивале да ли ће поменуте надлежности вратити себи или, пак, дозволити да нове општине наставе да функционишу као нове, засебне целине. Дакле, српска општина Грачаница би након 18 месеци у потпуности зависила од процене албанске општине Приштина да ли ће наставити да функционише или ће бити укинута.

Укупно гледано, након истека прве фазе имплементације идеје са пилот-јединицама одлучивало би се на централном нивоу да ли има смисла наставити са децентрализацијом или је напросто треба заборавити. О томе би, наравно, одлучивала албанска већина и веома је јасно како би се она поставила. Срби, дакле, нису могли да добију никакве гаранције да ће задржати онај део самоуправе који имају, а камоли да ће он бити формализован и проширен у складу с потребама мањинске српске заједнице.

Постоји и читав низ других проблема, као што је критеријум Приштине од 5.000 становника као минимум за формирање општине. Српска страна је с правом доказивала да је Европи позната пракса да постоје и општине од по 1.000 становника које веома добро функционишу. Овај критеријум Албанаца требало је да онемогући самоуправу и аутономију малим српским заједницама које су се одржале у Метохији или Косовском Поморављу.

Други велики проблем је била могућност матичних општина и централних власти да редефинишу катастарску територију будућих општина. Тако се отворила могућност да се нпр. српској општини Грачаница придода велико албанско насеље Ајвалија чиме би се изменила етничка структура општине и на тај начин би Срби у кратко периоду могли да изгубе већину у општини и своју аутономију. Коначно, оно чиме су Срби били изразито незадовољни јесу надлежности будућих општина. Према пројекту Приштине, чак је и исплата социјалне помоћи спадала у пренете надлежности, дакле оне које матична општина може да поврати. Албанци нису хтели ни да чују за било какву могућност да (српске) општине имају било какве ингеренције у области правосуђа и полиције.<sup>19</sup>

Све у свему, српска страна је с правом одбила читав овај пакет који је донет без њеног учешћа и тражила је да се отпочну прави преговори о децентрализацији с пуноправним учешћем заједничке делегације Београда и косовских Срба.<sup>20</sup> Приштина је у међувремену оформила пет радних група које су требале да надгледају развој пилот пројеката и реформе локалне самоуправе (за подизање капацитета, за пилот пројекте, за локалне финансије, за

<sup>19</sup> Аутор текста је имао прилике да буде присутан на неким преговорима на којима су представници међународне заједнице вршили притисак на Албанце да прихвате било какву ингеренцију српских општина у вези са избором локалног шефа полиције. Представници Приштине су то најодлучније одбијали.

<sup>20</sup> Погледати Миша Ђурковић, «Косовско симулирање децентрализације», *Политика*, 10, 11, 08, 2005.

пренос надлежности и за законодавство). 19. и 20. маја одржана је расправа у Скупштини Косова о читавом овом пакету и закључено је да се крене с имплементацијом пројекта. Она је првобитно била предвиђена за мај, али је због неизвесности успеха идеје стално одгађана. Коначно је одлучено да имплементација отпочне крајем јула и почетком августа 2005.

29. јула одржана је трећа и за сада последња седница Државног савета Србије за КиМ са које су послате јасне поруке пре свега српској заједници на Косову да су пилот пројекти симулација децентрализације и да српска заједница не треба да учествује у њима. Захваљујући таквом ставу и јединственом деловању заједнице на Косову, имплементација овако замишљених пројеката није била могућа и слободно се може рећи да је план Приштине пропао.

Међународна заједница је коначно формирала став да се озбиљни разговори о децентрализацији, односно о решавању српског питања на Космету, морају одложити до почетка статусних преговора и да расправа о децентрализацији мора ући у комплетан статусни пакет, између осталог и зато што подразумева или претпоставља низ одговора који су у вези са будућим статусом јужне српске покрајине. Тако је почетком августа 2005. завршена ова фаза разговора, а српска заједница је наставила да *de facto* функционише као аутономна заједница унутар косовске територије, финансијски и организационо повезана са централном Србијом. У то време своју мисију окончао и Изасланик Генералног секретара Ун за питање стандарда, Каи Еиде. Он је објавио извештај о испуњености стандарда и дао препоруку за почетак статусне расправе.

##### 5.

У периоду који је протекао између лета 2005. и почетка преговора у Бечу, у међународној јавности се као доминантно статусно решење наметала нека врста условне независности КиМ. Међутим, као део тог решења по правилу се истицала потреба да се на све могуће начине обезбеди заштита преосталог неалбанског становништва. Чини се да су разлози за делимично попуштање међународних званичника према неким затевима Срба у погледу децентрализације следећи: нема мултиетничког Космета без Срба који на њему живе; даље, њиховостанак није могућ без финансијске подршке Београда; затим, мислило се да ће већа права за Србе основно статусно решење учинити прихватљивијим за Београд и, на крају, све више се отварао проблем севера<sup>21</sup> који је *de facto* функционисао и као територијално везан за остатак Србије, а одвојен од остатка Космета. Због свега реченог питање децентрализације као оквирне мантре за решавање српског питања на будућем, по многима независном Космету, долазило је све више у фокус.

---

<sup>21</sup> Видети Извештај Међународне кризне групе о Митровици. *ICG (2005), Bridging Kosovo's Mitrovica Divide*, [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3650&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3650&l=1)



У пролеће 2006. и формално су отворени преговори о будућем статусу Космета, након што је за специјалног изасланика Генералног секретара УН за преговоре одређен Марти Ахтисари, један од аутора споразума Черномирдин-Ахтисари којим је отворен процес завршетка рата 1999. године.

Београд је формирао преговарачки тим и предложио платформу која се састојала из два дела.<sup>22</sup> Други и трећи део који предлажу опште статусно решење објављени су касније и тек делимично се дотичу питања положаја српске заједнице на Космету. Документ помиње потребу да се уставним гаранцијама осигура постигнути степен децентрализације и генерални статус српског и других неалбанских народа на Космету.

Овај иначе веома необичан нацрт предвиђа потпуну самосталност Космета у организацији своје законодавне, извршне па и судске власти. Основна идеја је да Србија и Космет наставе да функционишу као две одвојене целине, али да Косово не добије формалну међународну независност. Све предвиђене везе између Србије и Космета су изузетно лабаве, готово неозбиљне и то свакако нису нормалне везе између једне државе и неког њеног дела, ма какав статус он имао. Надлежности које би Србија задржала су спољна политика, контрола граница (не прецизира се како), заштита људских права у последњој инстанци, монетарна политика (као да она не зависи од читавог економског и финансијског система), царинска политика и царинско-инспекцијски послови (исти проблем као с монетарном политиком).

Судска власт би била сасвим одвојена од Србије. И контролу уставности и законитости вршио би Уставни суд Косова. Само у области људских права оставља се могућност уставне жалбе појединца пред Уставним судом Србије.

Косово би имало и потпуну самосталност у могућности сарадње са међународним финансијским институцијама, укључујући и право задуживања. У односу према Србији помиње се „благовремено информисање одговарајућих органа Србије, као и одређен облик контроле Народне банке Србије“. Ова последња одредба, чини се, више стоји да задовољи форму него да предвиди неки однос, јер ако би Косово имало могућност независне сарадње са ММФ-ом и сличним институцијама, онда би његова економска политика и политика задуживања била контролисана од стране тих институција, а не од стране Србије, која је такође у сличној ситуацији.

Најзанимљивији део ове платформе јесте решавање односа Косова према Србији. Документ помиње да ће се уставом (којим, Србије или Косова?) утврдити области сарадње између Србије и Космета у циљу уклањања препрека слободном кретању људи, робе, капитала и услуга. Такође, говори се о утврђивању посебних област сарадње у појединим секторима као што су банкарство и платни промет, усклађивање пореске политике, инфраструктурни систем, комуникације... Дакле, Србија би имала облик сарадње и усклађивања с територијом коју третира као своју аутономну покрајину. У области међу-

<sup>22</sup> Видети [www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=43059](http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=43059)

народних односа помиње се аранжман да Косово консултује владу Србије око споразума који би потенцијално угрожавали интересе Србије. Наглашавам врло недефинисан однос *консултовања* који иде с поменутиим усклађивањем и договарањем. Ово више личи на категорије коришћене у уставним система СФР Југославије него на било које познате категорије државног права, па чак ни на конфедерално уређење. У питању је мањи ниво заједничких политика од онога који имају земље ЕУ.

Кључни детаљ је одбијање Србије да Косову и Албанцима да било какву могућност представљања у органима Републике Србије и било какву могућност одлучивња у областима које не би самостално да обављају. Експлицитно се каже да би само „органи на КиМ у областима искључиве надлежности Србије“ могли да дају препоруке и мишљења надлежним органима Србије. Документ тврди да политичко представљање Косова и Метохије у представничким телима и другим државним органима „није неопходно“. У образложењу које се налази у фусности 3 тврди се да би то представљање наводно умањило аутономију покрајине.

Овај последњи став је проблематичан, а формулација која тврди да је ово решење у корист Албанаца није баш најсрећнији начин да се исказе основна намера Србије. Представљање Косова, наиме, не би морало да умањи ниво аутономије покрајине. Штавише, директним представљањем у институцијама Србије, Косово би имало већа права и могућност да директно утиче на области у којима Србија задржава своје пуне ингеренције (нпр. одбрана и међународно представљање). Проблем је очигледно то што би се тиме смањила аутономија Србије од Косова и што би се омогућило Албанцима да се интегришу и пуноправно мешају у живот Србије.<sup>23</sup>

С међународно-правног аспекта ситуација са 1999. је доста јасна. Ако је интервенција била хуманитарног карактера у циљу привременог овладавања Косовом од стране УН како би се спречило кршење људских права, данас када је Србија демократизована земља, она би имала сва права да тражи да у потпуности реинтегрише ово своје подручје и да га – слично Хрватској када је у питању подручје источне Славоније – до краја укључи у свој уставно-правни и безбедносни систем. Међутим, Србија то не тражи и овом платформом шаље јасну поруку да њу делови насељени албанским становништвом не занимају, да се њих *de facto* одриче, а да напросто жели да спречи само формално међународно признавање те самосталности. Заиста се поставља питање колико моралног права Србија има да спречава ту врсту независности, ако сама не тражи да реинтегрише тај свој део са свим његовим становништвом.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ово су међународни представници брзо открили и често то користили као аргумент да Србија нема ни жеље да реинтегрише Косово. Види *ICG (2005) Kosovo: Toward Final Status*.

<sup>24</sup> У међународној заједници се често таква могућност назива незамисливом и немогућом јер Албанци то никако не би хтели. Но, није јасно зашто је Србија макар на страте-

Први део платформе је у потпуности посвећен положају српске заједнице на Косову и Метохији. Он углавном сажима раније идеје изложене нпр. у Плану Владе из 2004. године. Кључне новости су следеће:

1. уместо региона уводи се термин „српски ентитет“ који у основи представља исто решење као и регион из плана 2004.

2. Територија тог ентитета сада не би морала да буде територијално компактна, али остају могућности хоризонталног повезивања српских општина са прављењем њихових заједничких институција (не прецизира се каквих и какав би њихов однос са централним косовским институцијама био).

3. Инсистира се на значају директне институционалне повезаности српских општина с Београдом и посебно се наглашава да би помоћ Београда – бар у првом периоду – представљала финансијску основу њихове одрживости.

4. Понављају се захтеви за уставним јемствима заштите права Срба и, посебно, српског представљања у парламенту Косова (Одлуке парламента које се тичу виталног интереса српске заједнице не могу се ваљано донети ако за њих не гласа половина посланика српске заједнице). Чини се да је овог пута више простора дато овој проблематици него раније.

Генерално гледано, идеја је да српски ентитет направљен од постојећих и нових српских општина (исте ингеренције као и 2004) буде постављен између Србије и Космета с посебним везама и према једној и према другој целини. Ова оквирна идеја није разрађена и наведена је на нивоу принципа. Није јасно у којој мери Београд уопште види српску заједницу, а посебно ону са севера као део Косова. Да ли би Београд уопште препоручио грађанима северних српских општина да шаљу своје представнике у косовски парламент, што се није десило током ових осам година? Ово је заправо постало кључно питање и своди се на статусне претпоставке разумевања децентрализације као неповратног преноса овлашћења из Приштине на српске општине.

Након годину дана преговора Ахтисари је 02.02.2007 објавио свој документ у коме је читав Анекс 3 посвећен децентрализацији.<sup>25</sup> Ахтисаријев предлог је отишао много даље од ранијег пројекта УНМИК-а и Привремених институција. Он је прихватио највећи део идеја српске стране, али их је прерадио тако да укупан положај српских општина буде несумњиво везан за Приштину, то јест предуслов остваривања конкретних идеја српске стране јесте да се српска заједница на Косову у потпуности реинтегрише у косовско друштво. Чак и везе са Београдом у многим областима према овом предлогу су прихватљиве, али само ако се у мањој или већој мери посредују или одвијају под контролом Приштине.

---

шком нивоу сама од тога одустала, уместо да је тражећи такво решење натерала Албанце и међународну заједницу да они морају да кажу како Албанци неће заједнички живот.

<sup>25</sup> Видети УНОСЕК, *Свеобухватан предлог за решење статуса Косова*, 2. 2. 2007.

Анекс 3 је, као што смо то раније поменули, први документ међународне заједнице у коме је експлицитно признато да је децентрализација етнички заснована, да се она не спроводи због укупне административне реорганизације управе на Космету, већ зато да би се решио положај српске заједнице и других невећинских народа на КиМ. Ово се истиче и у уводном тексту, и у алинеји 2 првог члана који даје основне одредбе. У њему се такође одређује да основни принципи децентрализације морају да се уграде у будући Устав Косова.

Члан 2 понавља још раније постављане захтеве о новим законима који се морају донети да би децентрализација заживела. Реч је о новом Закону о локалној самоуправи и Закону о општинским границама. Затим се прелази на надлежности општина, што на генералном нивоу регулишу чланови 3, 4 и 5.

Члан 3 даје попис надлежности у којима све општине на Космету треба да имају „потпуна и искључива овлашћења“. Реч је о неких 17 сектора који укључују примарну здравствену заштиту, културу, туризам и сл. као и општу одредбу да ту спадају и све друге ствари које нису поверене другим нивоима управе. Члан 4 регулише посебне надлежности које треба да имају поједине српске општине. Општина Северна Митровица треба да има комплетну надлежност у области високог образовања; општине Северна Митровица, Грачаница и Штрпце треба да имају надлежности у области секундарне здравствене заштите, што значи да су ту предвиђени клинички центри. Све општине где су Срби у већини треба да имају одговорности за вођење послова у култури. укључујући и заштиту српског верског и културног наслеђа. Затим, те општине треба да имају посебна права у избору и разрешењу локалног команданта полиције. Алинеја 4.2. наводи да Косово треба да има оквирни закон који ће дати основу за обављање ових делатности и регулисати начин избора кадрова, њихове обуке и акредитације за пружање ових услуга и у српским општинама. Алинеја 4.3. даје магловиту могућност оваквим општинама с проширеним надлежностима да сарађују с било којом другом општином ради обезбеђивања оваквих услуга. Дакле, уместо српске идеје о заједници општина односно ентитету са посебном организацијом власти, даје се само могућност повезивања општина у конкретним делатностима и то само у делатностима које су предвиђене овим документом.

Члан 5 набраја шест надлежности које централне власти Косова треба да повере општинама у складу са законом. То су катастарске књиге, матичне књиге рођених, регистрација гласача, регистрација фирми и издавање лиценци, заштита шума и „расподела надокнада социјалне помоћи (осим пензија)“. Дакле, пензиони систем који је до сада био у потпуности повезан са државом Србијом и функционисао посебно у односу на централне власти Косова, сад би постао део социјалног система Косова: српске општине би добиле могућност расподеле ових средстава као поверену а не изворну надлежност и обављале би је у складу са законима Косова и централним косовским властима.

Члан 7 детаљно регулише посебан проблем образовања. Овај члан заправо најбоље одсликава дух читавог документа и генералну стратегију коју је УНОСЕК усвојио. Први део овог члана регулише наставни план у школама на српском језику, а други део се односи на јавни универзитет на српском језику, односно на Универзитет у Митровици. УНОСЕК дозвољава да српске школе (односно школе у српским општинама) користе наставни план и уџбенике које је припремило Министарство просвете Републике Србије, што је начелно тражила српска страна. Међутим, следе три алинеје које дефинишу веома сложена процедуру контроле овог процеса и начина за одобравање овог програма од стране централних косовских институција. Наиме, ако косовско Министарство просвете не буде задовољно програмом или уџбеницима, оно може да упуту приговор независној комисији која треба да направи ревизију и усагласи их с уставом и законима Косова. У комисији треба да буду три представника косовских Срба, три представника Скупштине Косова и један представник међународне заједнице чији би глас вероватно био пресудан. Комисија доноси одлуке већином гласова. Иста процедура важи и када су у питању статут и организација Универзитета у Северној Митровици.

Овим решењем одбацује се српски предлог о потпуној аутономији српске заједнице у погледу организације образовања и захтев да српски систем образовања на Космету буде везан искључиво за Београд. УНОСЕК шаље јасну поруку: изван ниво аутономије ће бити обезбеђен, али у оквиру укупног косовског система и под контролом косовских институција, с пресудним гласом међународног фактора. Дакле, стратегија УНОСЕКА је да омогући српској заједници неке везе с Београдом, бар за неко будуће време, али и да је натера да се укључи у косовске институције, што је већ дуго времена њихов основни задатак.

Ова тенденција је видљива и у члановима који нормирају будуће финансирање општина. У члану 8 тачке 3 и 4 посебно дефинишу будућа давања „из централног фонда“ намењена општинама с невећинским становништвом, али се у тачки 5 прецизно дефинише да ће унутрашње финансије општина бити подложне редовним годишњим контролама централних власти, као и да ће бити изложене изненадним, независним спољним инспекцијама које врши аутономни орган власти. Дакле, финансије српских општина морају бити потпуно отворене за контролу од стране Приштине.

Чланови 10 и 11 регулишу сарадњу с институцијама Републике Србије и могуће финансирање општинских активности од стране Републике Србије. Обе ствари су резултат притиска и захтева српске стране да се верификује и формализује реално постојеће стање и раније су биле *en block* одбациване од стране Приштине. Међутим, опет је механизам оно што српску страну не задовољава.

У тачки 1 члана 10 прецизира се да је реч о финансијској и техничкој помоћи српских институција. Међутим, сваки такав аранжман мора имати облик прецизног и транспарентног уговора о сарадњи. Нацрт таквог уговора

мора се доставити косовском министарству за локалну самоуправу које га може одобрити, или може направити ревизију. Ово министарство ће моћи да мења тај нацрт у складу са сопственим тумачењем косовских закона, а може чак и забранити предвиђену сарадњу. Општина на ову меру може да уложи жалбу надлежном окружном суду. Дакле, централне институције Косова имају право пуне контроле оваквих аранжмана, па чак и могућност да их под различитим изговорима забране. Тачком 6 овог члана магловито се предвиђа оснивање заједничке комисије Београда и Приштине која би решавала посебно осетљива питања ове сарадње. То је такође помак у односу на раније ставове Приштине која је инсистирала да се Београду забрани било какво „мешање у унутрашње ствари Косова“. Међутим, ово је далеко од настојања Београда да добије уставну гаранцију пуне директне повезаности српских општина са Београдом која неће ићи преко Приштине.

Члан 11 омогућава финансијску помоћ општинама од стране Србије, али тражи да она буде потпуно транспарентна за све косовске актере и захтева да средства иду преко рачуна у пословним банкама које треба да овери Централна банкарска служба Косова, док сви такви приједи треба да се пријаве Централној благајни. Тек делимично из овог система искаче одредба 11.2 која омогућује да се појединачни преноси новца, укључујући и пензије појединим грађанима Косова, могу вршити с рачуна из Републике Србије. Међутим, она као да унапред имплицира да ће то бити у начелу одвојени системи, дакле да ће Косово функционисати и даље као независно од институција државе Србије.

Члан 12 регулише успостављање нових српских општина. У Додатку се наводи њих пет (Грачаница, Ранилуг, Клокот/Врбовац, Партеш, Северна Митровица) и проширена општина Ново Брдо. У тачки 4 се оставља могућност да се у будућности формирају и нове општине тамо где живи бар 5.000 становника, од којих 75% чине припадници невећинске заједнице. Тиме је критеријум за евентуалне будуће општине делимично смањен, али је далеко од намере српске стране да се општине или општинске јединице организују где год Срби имају колико-толико одрживу заједницу. Поменимо и члан 13 који оставља нову општину Северна Митровица у некој врсти заједништва с њеним јужним делом и предвиђа Заједнички одбор са по 5 представника обе стране и једним међународним представником који би био и шеф тог одбора. Члан 14 оставља могућност да након повратка интерно расељених лица међународни представник – у тесној сарадњи с Владом Косова и консултативним већем за заједнице – може да ствара нове општине, али и да мења њихове границе, у складу и с оценом функционалности и одрживости органа власти у општинама.

Српска страна је, разумљиво, незадовољна могућношћу да се једном установљене општине мењају, укидају, проширују и сл. Посебно је индикативно да се не предвиђа никаква могућност учешћа Београда у будућим процесима редифиниције косовских општина. Дакле, читав тај процес се третира

као питање које се решава унутар самог Косова, што очигледно прејудицира некакву независност као будући статус Космета.

6.

Након објављивања Ахтисаријевог документа, српска страна је припремила око 200 амандмана које је изложила на новој рунди преговора одржаној крајем фебруара и почетком марта у Бечу. 10. марта одржан је и састанак на највишем нивоу уз учешће председника и премијера Србије, као и представника привремених институција Косова. Ова симулација преговора је тиме окончана, и лопта је пребачена на ниво политичких одлука великих сила, пре свега САД и Русије. У тренутку када аутор завршава овај текст (половина марта 2007), Ахтисари је свој предлог (који укључује и предлог статуса у виду надгледане независности) доставио генералном секретару УН. Запад је углавном јединствен око ове врсте решења уз коју обично помиње „сва права за Србе унутар Косова“, док му се (бар за сада) противи Русија.

У овом тренутку не може се предвидети разрешење косовског чвора. Чини се да је и превише ствари и интереса уплетено у ову причу, а децентрализација је један њен аспект који много зависи од укупног статусног решења. На пример, велико је питање шта ће бити са севером и како ће се међународна заједница односити према овом питању, да ли ће дозволити да северни део и даље буде *de facto* одвојен од остатка Космета уколико Косово добије неку врсту самосталности, да ли ће с друге стране вршити притисак на север и на Србију да се представници севера (као и цела та територија) полако интегришу у остатак косовског простора, какав је план за прелазак са садашњег механизма финансирања српских општина од стране Србије, на њихово укључивање у финансијски систем остатка Космета... Дакле, какав ће однос бити између Београда и Приштине? Какав ће однос бити између српских општина и органа у Приштини? Како ће се гарантовати постигнути степен децентрализације и аутономних надлежности у односу на будућу власт Косовске скупштине да мења законе о томе, да мења катастарски изглед општина и да мења етничку структуру општина? Како ће се одвијати трансфер новца од Београда ка општинама? Директно као што Београд тражи или преко Приштине и како то технички треба да изгледа; како обезбедити да Приштина не кочи тај трансфер?

У овом тренутку је извесно да нико не тражи поновно укључивање косовског простора у уставно-правни систем Србије. Тако се решење за проблем српске заједнице на Косову тражи у неком међупростору између везе са Србијом и веза са *de facto* свакако самосталном Приштином.

Независно од коначног разрешења ове енигме, чини се да је косовски случај преседан у историји разматрања децентрализације и да поставља неке стандарде и отвара неке опције које могу бити коришћене и у другим случајевима. Након дејтонске Босне и постохридске Македоније, и косовски случај представља експеримент који ће, чини се, значајно утицати и на буду-

ће мултикултуралне и консоцијативне моделе демократије. Колико год западне силе инсистирале на томе, овај случај неће моћи да остане јединствен у међународној теорији и пракси и представљаће велики изазов за будуће аналитичаре међуетничких односа. Косовски случај ће свакако остати први пример у ком је идеја децентрализације експлицитно коришћена као основа за разрешење међуетничких односа. Ту је једна класична административна мера доживела теоријско и практично реформулисање на етничкој основи као досад непознати модел за стварање мултикултурализма на микро нивоу. Класична демократска теорија је дефинитивно доживела нову трансформацију и постављена је пред сасвим нови изазов.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- Ђурђевић, Н, (Ур.) (2006), *Потребе српске заједнице*, Центар за ненасилни отпор, Београд.
- Ђурковић, М, (2005), «Косовско симулирање децентрализације», *Политика*, 10, 11. 08.
- European Charter of Local Self-Government* (1985), European Treaty Series – no. 122, Council of Europe.
- ICG (2005), *Kosovo: Toward Final Status*,  
[www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3226&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3226&l=1)
- ICG (2005), *Bridging Kosovo's Mitrovica Divide*,  
[www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3650&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3650&l=1)
- Кимлика, В, и Опалски, М, (2002), *Може ли се извозити либерални плурализам?* Београдски центар за људска права, Београд
- Крстић, Б, (2000), *Косово пред судом историје*, издање аутора, Београд.
- Лазаревић, Т, (2006), *Косовска Митровица – север*, Северна Митровица, радови са конференције одржане 23. 9. 2005.
- Mill, J.S, (1977), “On decentralization”, *Collected Works*, том XIX, стр. 580, Toronto University Press.
- План Владе Републике Србије за политичко решење ситуације на Косову и Метохији*, (2004), [www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=19840](http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=19840)
- Привремене институције Косова, (2005), *Реформа локалне управе*, косолидовани приказ свих докумената везано са Реформом Локалне Управе, Приштина, 21. јун
- UNMIK, (2005), *Administrative direction no. 2005/11, Implementing UNMIK regulation no. 2000/45 on self-government of municipalities in Kosovo*, Pristina, 22. 7.2005.
- УНОСЕК , (2007), *Свеобухватан предлог за решење статуса Косова*, Беч 02.02. [www.tanjug.co.yu/Dogadjaji/AhtisarijevPlan/AneksiS.pdf](http://www.tanjug.co.yu/Dogadjaji/AhtisarijevPlan/AneksiS.pdf).
- Фатић, А, (2006), *Питање Космета*, Институт за међународну политику и привреду Wikipedia, Decentralization, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)



**Miša Djurković**  
Institut for European Studies  
Beograd

*S u m m a r y*

### **DECENTRALIZATION AT KOSOVO AND METOHİJA**

This article deals with very actual issue of decentralization at Kosovo. Author starts with basic idea of decentralization, showing its original administrative meaning. Then he insists on the fact that Kosovo case is the precedent where for the first time process of decentralization is being developed explicitly on ethnic basis, since the necessity and justification of decentralization are being perceived in the light of surviving of Serbs at Kosovo and Metohija. The author offers short chronology of debates and an analysis of key documents and propositions, presented by all sides.

*Key words:* decentralization, Serbs, Albanians, Kosovo and Metohija, ethnicity.