

ОПИТЪТ НА КОСОВО В ТРАНСФОРМАЦИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА  
НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Станчо Димитров

Независимостта на Косово се разглежда като финален акт на 15-годишната балканска трагедия, започнала в началото на 90-те години с войните между бившите югославски републики, разбивайки федерацията и осигурявайки път на новосъздадени държави.

Дейтънското мирно споразумение от 1995 г. е първата решителна стъпка към края на междуетническият конфликт в Босна и Херцеговина, което налага международни защитни правила, за да направи възможно мултиетническото съвместно съществуване в една държава. Войната в Косово от 1998–1999 г., последвана от Резолюция №1244 на Съвета за Сигурност на ООН<sup>1</sup>, се оказва последното главно военно усилие за обуздаване на агресивната стратегическа инициатива на режима на Милошевич. Резолюцията предоставя мандат на UNMIK<sup>2</sup> за „организиране и ръководство на създаването и развитието на временни институции за демократично и автономно самоуправление“<sup>3</sup>.

Професор Балики от Университета в Прищина дава следното определение на концепцията за държавно строителство, която трябва да се приложи в Косово: “Това е концепция за изграждане на политико-държавни структури и публични институции в следконфликтни общества, съответно слаби и разпадащи се държави”<sup>4</sup>.

В началото на операцията на UNMIK липсва ясна резолюция за статута на Косово. Усилията за установяване на демократични органи на местното самоуправление започват веднага след края на военните действия в района през месец юни 1999 г. Процесът отразява предизвикателствата и дилемите, които среща Косово в след военното си развитие.

След първоначалното насочване на вниманието към по-широкия контекст на операцията, визиращ демократизирането на органите на местното самоуправление, усилията се съсредоточават към реформа на местната икономика, взаимоотношенията

The goal of this article is to identify relations between economic reforms and public administration reforms, security and public administration reforms and democracy and conflict prevention in Kosovo.

между местното правителство и хуманитарните и социалните организации, действащи в страната.

Непосредствено след изтеглянето на органите на стария режим групи, близки до Армията за освобождение на Косово (АОК) започват организирането на местна администрация на територията на цялата страна<sup>5</sup>.

Представителите на Демократичната лига на Косово (ДЛК) отхвърлят тези опити. Те заемат позиция, че се цели заграбване и узурпиране на легитимните власти, действащи по силата на Резолюция 1240. Те остават извън административните структури, създадени от АОК. ООН, KFOR (Kosovo Force) и неправителствените организации насочват своите усилия към решаването на хуманитарните и административните проблеми, които стоят пред населението на страната.

По-ранното прилагане на Споразумението от Дейтън в Босна в началото е съпроводено с объркване и неефективна работа на органите на ООН и ангажираните агенции. Този факт провокира планиращите операцията на UNMIK да създадат механизъм, който от самото начало да доведе до добро сътрудничество и координиране на усилията между всички участващи агенции<sup>6</sup>.

Специалния Представител на генералния секретар на ООН за Косово (SRSG)<sup>7</sup> поема задачата да координира усилията между четирите агенции на ООН, действащи на територията на Косово. Всяка агенция поема отговорността за значителен ком-

<sup>5</sup> Kosovo between war and peace, Tonny Brems and Carsten Bagge Lausten, Routledge, 2006.

<sup>6</sup> Рапорт на Генералния Секретар на UNMIK, S/1999/672, 12 юни 1999, параграф 5, както и Рапорт S/1999/779, 12 юни 1999, параграфи 53–109.

<sup>7</sup> SRSG – A Special Representative of the Secretary-General is a highly respected expert who has been appointed by the Secretary-General of the United Nations to represent her/him in meetings with heads of state on critical human rights issues. The representatives can carry out country visits to investigate allegations of human rights violations or act as negotiators on behalf of the United Nations.

<sup>1</sup> Резолюция 1244, приета от Съвета за сигурност на неговото 4011-та среща, 10 юни 1999 г., документ, който засега регулира статута на Косово и международното присъствие там.

<sup>2</sup> UNMIK – Interim Administration Mission in Kosovo.

<sup>3</sup> Резолюция 1244, параграф 11а.

<sup>4</sup> Baliki, B. State building durch die Vereingten Nationen. Am fallbeispiel des Kosovo. Saarbrucken, 2009.

понент от мисията. Задачите са разпределени в четири основни стълба.

*Стълб 1 – Хуманитарни аспекти на операцията.*

Действията се ръководят от Комисията на ООН за бежанците. Съществува до 2000 г. Новият Стълб 1 е Сигурност и съдебна система. Действията се ръководят от ООН.

*Стълб 2 – Правителство и администрация.*

Действията се ръководят от ООН.

*Стълб 3 – Институции, избори и човешки права.*

Действията се ръководят от OSCE (The Organization for Security and Co-operation in Europe).

*Стълб 4 – Реконструкция и възстановяване на икономиката.*

Действията се ръководят от Европейския съюз.

Демократичното местно самоуправление може да е устойчиво и саморегулиращо се, когато местните институции функционират ефективно и авторитетно, когато са положително оценени от гражданите и могат да се адаптират към промените им потребности.

В направление „Местна администрация“ органите на ООН незабавно създават пет регионални административни единици, които съвпадат по зони със зоните на операция на петте бригади на KFOR. Взетото по-рано решение да се отхвърли териториалното деление, установено от Федерална Република Югославия, води до липса на местни административни структури, които да работят с петте регионални администрации. През месец януари 2000 г. минимален брой служители на ООН са назначени в общинските административни структури на територията на цялата страна. Голям брой длъжности остават незаети. Основните трудности, които се срещат в началото, са свързани с недостатъчната квалификация на назначения персонал в областта на местната администрация, липсата на ясни директиви за структурата на новосформираните общински администрации, както и трудностите при сътрудничеството и координиране на усилията с новосформираните местни административни структури.

Операцията започва с шестмесечно съревнование за контрола на общинските административни структури. Това съревнование се води между ООН и Временното правителство, което бърза да създаде местни административни структури съгласно неприетия Ramboillet Acords. Този период завършва с подписването от тримата лидери на основните албански формации на споразумение за създаване на Косово – UNMIK – съвместни административни структури и временен административен съвет. При сключването на това споразумение свидетел и гарант се явява SRSГ. В консултация с местните власти международната общинска администрация започва създаването на временни административни

структури на територията на цялата страна. ООН си запазва дейностите по организирането и контрола на местните избори.

Професор Балики твърди, че най-голямата грешка на UNMIK е търпимостта към действието на паралелни институции, които са нелегални и като такива предизвикват допълнително междуличностно напрежение<sup>8</sup>.

Постоянни проблеми за държавното управление, в процеса на прехода представляват:

– Високото ниво на централизация на правителствените структури.

– Голямата площ на съществуващите общини. Това се явява една от основните причини за непредставянето на някои селища в общинските съвети.

– Съжителството на няколко етнически групи в една община. Понякога този факт провокира етническо напрежение.

Съществуват няколко алтернативни решения на посочените проблеми. Те варират от увеличаване на броя на съществуващите административни единици до създаване на подобщински административни структури.

През месец август 2000 г. UNMIK издава „Правила 2000/45“ за самоуправлението на общините в Косово. Тези правила осигуряват основна институционална рамка за местното управление на страната. В същото направление, с цел по-добра координация и постигане целите на демократичното самоуправление, са издадени и „Правила 2001/36“ за гражданските институции и административното изграждане на институциите в Косово. Разработени са три отделни плана: на Европейската комисия, на правителството на Сърбия, на работната група по местно самоуправление на UNMIK. Вносът на институционално-административен капацитет в Косово се осъществява в съответствие с „международното разделение на труда“ между ЕС и НАТО. САЩ и НАТО осигуряват специализиран персонал за сферата на сигурността, на първо място това е най-голямата военна база на САЩ в Европа – Бондстийл. Европейската комисия гласува 508 000 000 евро за изграждане на държавни институции и социално-икономическо развитие на страната<sup>9</sup>.

Избори за общински органи на управление са проведени през месец октомври 2000 г. и месец ноември 2002 г. Участието на населението в изборите се понижава от 79 % през 2000 г. до 53,9 % през 2002 г.<sup>10</sup>

Двете изборни кампании осигуряват победа на Демократичната лига на Косово с президент Ибрахим Рогова. Броя на местата в общинските

<sup>8</sup> Baliki, B. State building durch die Vereingten Nationen. Am fallbeispiel des Kosovo. Saarbrucken, 2009.

<sup>9</sup> www.setimes.com

<sup>10</sup> <http://www.iksweb.org/repository/docs/RNISS%20Kosovo.pdf>

съвети, заети от представители на Лигата, спада драстично на вторите избори. Демократичната Партия на Косово, ръководена от Хашим Тачи, отбелязва по-добри резултати на вторите избори.

Всичките 30 общини в Косово се различават по територия, население и ниво на икономическо и институционално развитие. Съгласно действащите през 2002 г. споразумения избраният председател на общински съвет има изпълнителни правомощия, но има възможност решенията му да не бъдат уважени от международните власти. Постепенно всички права и отговорности, по отношение на местното самоуправление се прехвърлят на местните представители. Международната общинска администрация<sup>11</sup> се трансформира в „общински представители“, които имат основна задача да координират дейностите на администрацията и да съветват представителите на местната власт и да оценяват представянето на органите на местните административни структури.

*Сигурността – важно условие за развитие на местната администрация*

Усилията за установяване на ред и законност в Косово се явяват предпоставка за нормалното създаване и функциониране на органите на местната администрация. Демократичните органи за местно самоуправление се нуждаят от законност и сигурност, за да предоставят възможност на властта и гражданите на страната да живеят и работят в условия на физическа сигурност. Администрацията, от своя страна, функционира нормално, когато има възможност за сериозен и сигурен диалог между населението и представителите на държавната власт. Разчита се и на свободата на придвижване на населението и на наличието на политически свободи.

Определено Полицейската служба на Косово осъществява значителен прогрес в поддръжката на демократичните органи на местното самоуправление<sup>11</sup>. Допуска се, че Службата е значително ефективна поради начина на подбор на кадрите и факта, че е балансирана в етническо и пополово отношение. Програмата за подготовка започва с теоретична подготовка, през която на служителите са представяни елементи на техническата и демократичната полицейска дейност. Следващият етап в подготовката е полеви занятия, последвани от назначаване в полицейски управления.

Етническите малцинства са балансирано представени в органите на Полицейската служба на Косово. Служителите демонстрират готовност за работа в мултиетнически патрули както и готовност, в определени ситуации, за използване на езика на други общности.

<sup>11</sup> Policing the peace: Police reform Experience in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia, Gordon Peake, London, Safeworld, 2004.

След установяването на Службата и нормалното функциониране местните институции могат пълноценно да развият своя капацитет. Сигурността се явява задължително условие, за да имат органите на местната власт възможност да функционират нормално и да развият дейности, нужни на населението за нормален обществен живот.

*Икономическите реформи – двигател на доброто държавно управление*

Икономическото развитие е съществен компонент в демократизирането на институциите на местното самоуправление. Нормално функциониращата икономика предоставя възможност на населението за трудова заетост, което, от своя страна, предоставя възможност на държавата да събира данъци и такси, с което да поддържа дейността на администрацията и институциите. Както икономическото развитие може да предостави условия за продължително развитие на демократичните институции, така една ефективна и демократична администрация представлява стимул за развитието на местния бизнес.

Разбира се, добрите резултати не идват лесно в Косово. В началото на операцията липсата на самостоятелна икономическа дейност в Косово представлява сериозен проблем за развитието на демократичните институции за местно самоуправление<sup>12</sup>. Икономиката различа основно на суми, преведени от живеещите извън страната косовари. Значителна част от работната сила е заета в дейността на неправителствени и международни организации.

През 2001–2002 г. икономиката на страната е в състояние да покрие 1/5 от своя внос с износ на стоки, търговския дефицит е приблизително половината от брутния вътрешен продукт. В същото време чуждестранните инвестиции остават изключително ниски. Пределно е ясно, че като базово условие за демократично местно управление е нужна развита и продуктивна икономика.

Значителни ресурси остават контролирани от правителството в Прищина. Причината за това е възможно да е недоверието на централната власт в капацитета и способностите на органите на общинските администрации. Съгласно доклад на Съвета на Европа много общини са се провалили в установяването на добри и работещи взаимоотношения с доставчиците на обществени услуги в много сфери, попадащи под юрисдикцията на органите на местното самоуправление. Като такива могат да се посочат водоснабдяването, сметоизвозването и поддръжката на пътища<sup>13</sup>.

Липсата на добра координация не предоставя на органите на местното самоуправление възможност

<sup>12</sup> <http://www.kosovo.undp.org>

<sup>13</sup> Council of Europe Decentralization mission in Kosovo. Interim Report, 27 June 2003.

да подпомогнат икономическото развитие на различните общини. В области като здравеопазване, образование и околна среда разпределението на отговорностите между централната и местната власт предизвиква объркване и допуска намеса на двете нива на властта в управлението на ресурсите.

Усилията на международните и косовските Комитети за развитие са насочени към подпомагане на органите на общинските администрации при решаването на проблеми като: високо ниво на безработица, липса на инвестиции, дефиниране и реализиране на инициативи за подобряване на условията за икономическо развитие.

#### *Демокрация и предотвратяване на конфликти*

Една от мерките за ефективност на органите на местната власт е възможността им да предотвратяват възникването на местни конфликти и недопускането им да прераснат в национални проблеми, както и да минимизират прехвърлянето на далечни конфликти на територията на общината. Това е от особено значение в област, която дълго време и била зона на съревнование между сръбски и албански политически движения. Насилието, което избухва в страната през месец март 2004 г., пет години след приемането на Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН, показва, че потенциалът на тези политически борби не е намалял. UNMIK подпомага решаването на този проблем, осигурявайки поддръжка за изграждането на мултиетнически общински администрации. Такива администрации биха предоставили обществени услуги на населението по един безпристрастен начин и биха осигурили участие в управлението на гражданите от всички етноси. На малцинствените групи е предоставено специално място в международната администрация на Косово.

Отчита се фактът, че общинските администрации демонстрират недостатъчен професионализъм за прилагане на прозрачни, неполитизирани и етнически балансиращи процедури при наемане на служители<sup>14</sup>. С цел да се даде възможност на малцинствата в най-трудно политическо положение, през 2000 г. UNMIK започва изграждането на „Офис на местните общества“ във всяка община. Тези офиси са управлявани от международни и косовски представители, които са квалифицирани, добре информирани относно проектите за икономическо развитие в различните малцинствени общества. Те представят интересите на малцинствата в администрациите, включващи основно представители на основните етноси в съответната община.

Офисите на местните общества са по-ефективни, когато местните албански лидери не се чувстват застрашени от малцинствените групи,

представени в общините. В общините, в които малцинствените етнически групи не представляват политическа заплаха, е по-лесно сключването на различни споразумения. В този случай политическите различия прерастват в насилие изключително рядко. Ролята на офиса на местните общества, с помощта на международните организации, е да подпомогне представителите на различните етнически групи в адаптирането към променящата се политическа среда по начин, по който те ще могат да сключват споразумения, които са по-изгодни за всички етноси.

#### *Етнически аспекти на реформа на органите на местната власт на Косово*

Проблем за реформата на администрацията на независимо Косово се явява и категоричната връзка между големи части от косовския елит и организираната престъпност. Този факт заема своето място в нарастващото напрежение между институциите и гражданите.

Една от основните цели на реформата на структурите на местното самоуправление в Косово е „интеграцията на всички общности в демократичните структури на Косово“<sup>15</sup>. По тази причина реформата се оказва от ключова важност за налагане на мир, сигурност и стабилност в страната.

С цел подобряване на оперативността на органите на местните администрации, правителството на Косово взема решение за избор на пет пилотни общини със същия статут и правомощия, както и съществуващите тридесет.

Като допълнение всички избрани общини получават допълнителни функции и задължения в областта на местното икономическо развитие, транспорта, екологичната защита и снабдяването на населението с енергийни ресурси. Целта на административните реформи е децентрализация на държавното управление и споделяне на правомощия и отговорности на централната администрация с общинската администрация. По този начин всяка община, като основен доставчик на обществени услуги за населението, придобива повишени отговорности към всички етнически групи, живеещи в съответната административна единица.

В подкрепа на споменатите инициативи се стимулира и многоезиковото образование като съществен източник на етническа толерантност.

Опитите за подобряване функционирането на местната администрация са под контрола на „Косовски провинциални институции за местно самоуправление“.

Като цяло Правителството на Косово прилага целенасочено и убедително инициативи за икономическо развитие. Те подпомагат етническата

<sup>14</sup> Рапорт на Генералния секретар на UNMIK, S/2004/613.

<sup>15</sup> *Governmental work program on reform of local government*, adopted by the Kosovo Government on February 22, 2005.

толерантност и спомагат за повишаване на трудо-вата заетост на населението. Това, от своя страна, води до подобряване на държавността и управле-нието на страната.

Органите на местната власт на Косово имат много важна роля за изграждането и подкрепата на междуетническата толерантност. Добър пример за това е общината Каменица, в която органите на местната администрация съумяват да подкрепят открития междуетнически диалог, прилагат нов подход към инициативите за подобряване на сигур-ността и държавността. Техният подход е възприет от другите общини като добра и работеща практика.

Органите на местната власт срещат сериозни трудности поради факта, че в официални докумен-ти се използва сръбски и албански език. В началото на реформата на органите на местното самоуправ-ление Косовските провинциални институции за местно самоуправление не разполагат с достатъчно ресурс и нужния капацитет за превод на всички държавни документи на официалния език на стра-ната. Често юридически и други документи на органите на централната и на местната власт са преведени неточно.

Използването на различни езици от различните общини често зависи от тяхното географско разпо-ложение и етнически състав. Прибягва се до частни преводачи, преминали подготовка върху конкрет-ната област, в която ще извършват преводи.

Друга трудност, която стои пред местната адми-нистрация на страната, е осигуряването на свобод-но движение на хора на територията на страната. Това е въпрос, който е от особена важност и за меж-дународната общност. Общинските администрации имат изключително важна роля в решаването на този въпрос. Те организират редовни срещи и дис-кусии, с които координират дейността на общин-ските съвети и представители на различните етнически групи за подобряване на свободата на придвижване и на трудова заетост на населението.

В допълнение на инициативите на правител-ството на Косово KFOR и международната общност инициират допълнителни споразумения в областта на сигурността, с което целят подобряване на диа-лога между различните етнически групи. Добър пример е инициативата на OSCE за организиране на семинари и конференции, на които се обсъжда ролята на местната администрация в подобряването на реда и държавността в страната. Подобни про-грами и инициативи събират на едно място пред-ставители на различни етноси, за да дискутират раз-лични аспекти от реформата в сектора „Сигурност” и в областта на местната администрация.

Съгласно програмата на правителството „Рефор-ма в местната власт” през 2008 г. редица правомо-щия и отговорности на централната власт са пре-

хвърлени на общинските администрации, а именно<sup>16</sup>

- Изпълнителни правомощия по отношение на:
  - местното икономическо развитие;
  - защита на културното наследство;
  - издаване на разрешителни за строеж;
  - управление на институциите за социален патронаж;
  - местна инфраструктура;
  - наименоване на улици и площади;
  - организация на обществения транспорт;
  - поддръжка и управление на училищата;
  - поддръжка и управление на медицинските учреждения;
  - поддръжка и управление на спортни съоръ-жения;
  - организация на структурите, отговорни за реакция при криза и пожари;
- Делегират се правомощия по отношение на:
  - регистрация на гражданите и издаване на документи за самоличност;
  - регистрация на фирми и други бизнес фор-мирования, издаване на лицензи за определени дейности;
  - организиране на застрахователната дейност;
  - организиране дейността на обществените учреждения;
  - разпореждане с общинската собственост;
  - организирането на защитата на околната среда.

Обявяването на независимо Косово е осъщест-вено навреме, защото представянето на Косово-албанския елит и администрация демонстрират достатъчно добра подготовка за справяне с предиз-викателствата на независимото управление.

„Стандарти преди статут” е формулата, която се употребява за прилагане на политически натиск от страна на местните политици върху демократич-ното институционално изграждане преди да бъдат легализирани каквито и да било претенции за независимост.

#### **Източници**

1. Резолюция 1244, приета от Съвета за сигурност на неговото 4011-та среща, 10 юни 1999, доку-мент, който засега регулира статута на Косово и международното присъствие там.
2. UNMIK – Interim Administration Mission in Kosovo.
3. Резолюция 1244, параграф 11а.
4. **Baliki, B.** State building durch die Vereinigten Nationen. Am fallbeispiel des Kosovo. Saarbrücken, 2009.

---

<sup>16</sup> **Kilpadi, Pamela.** Islam and Tolerance in Wider Europe. Open society institute.

---

## ИКОНОМИКА

---

5. Kosovo between war and peace, Tonny Brems and Carsten Bagge Lausten, Routledge, 2006.
6. Рапорт на Генералния секретар на UNMIK, S/1999/672, 12 юни 1999, параграф 5, както и Рапорт S1999/779, 12 юни 1999, параграфи 53–109.
7. Policing the peace: Police reform Experience in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia, Gordon Peake, London, Safeworld, 2004.
8. Council of Europe Decentralization mission in Kosovo, Interim Report, 27 June 2003.
9. Рапорт на Генералния секретар на UNMIK, S/2004/613.
10. *Governmental work program on reform of local government*, adopted by the Kosovo Government on February 22, 2005.
11. **Kilpadi, Pamela.** Islam and Tolerance in Wider Europe. Open society institute.
12. [www.setimes.com](http://www.setimes.com)
13. <http://www.kosovo.undp.org>
14. <http://www.iksweb.org/repository/docs/RNISS%20Kosovo.pdf>

### Адрес за контакти

Станчо Димитров, докторант  
ВСУ „Черноризец Храбър”  
катедра „Администрация и управление”  
e-mail: [stancho.sd@hotmail.com](mailto:stancho.sd@hotmail.com)