

2007

Kosovska Fondacija za Civilno Društvo

Pripremljeno od:
Venera Hajrullahu
Fatmir Curri

Prishtina, Oktobar 2007



[AKTUELNO STANJE I GLAVNI IZAZOVI KOSOVA NA PUTU UČLANJENJA U EVROPSKU UNIJU]

Istraživanje Politika

OVAJ DOKUMENT JE NAPRAVLJEN UZ FINANSIJSKU POMOĆ EVROPSKE UNIJE. SADRŽAJ OVOG DOKUMENTA JE ISKLJUČIVO ODGOVORNOST KOSOVSKE FONDACIJE ZA CIVILNO DRUŠTVO I NE MOŽE NI POD KAKVIM OKOLNOSTIMA ODRAŽAVATI POZICIJU EVROPSKE UNIJE.

The European Union



European Agency for Reconstruction

Civil Society Organizations in Support of
Kosovo's European and Regional Integration

An EU Funded Project managed by the European Agency for Reconstruction www.ear.eu.int

O NAMA

Misija

Nezavisna, neprofitabilna organizacija, orjentisana na podršku lokalnih civilnih inicijativa koje vode jakom pokretu civilnog društva koji će promovisati demokratsku kulturu i biće osetljiv na društveno ekonomske potrebe Kosova, sa jakim fokusom na podršku i doprinos evropskim integracijskim procesima .

Program i aktivnosti

Kroz fokus na evropskim integracijama, KSCF upravni odbor teži da promovuje bolje razumevanje funkcionisanja EU, poveća javnu informisanost i promovuje dijalog na projektima evropskih integracija. Komunikacijske i informacijske aktivnosti imaju za cilj da olakšaju bolje razumevanje, povezanost i konsistentnost u pristupu prema evropskim Integracijama. Ciljane grupe koje se nastoji dostići se sastoje od: civilnog društva, javnog i privatnog sektora, medija, akademskih krugova i ciljanih profesionalnih udruženja.

DOSTIGNUĆA

- 270 GRANTOVA ZA PROJEKTE
- 403 STIPENDIJE
- 260 UČESNIKA U KOSOVSKOJ ŠKOLI ZA EVROPSKE INTEGRACIJE
- VIŠE OD 100 BAZIČNIH I AVANCIRANIH TRENINGA
- 15 PUBLIKACIJA

Kako da nam kontaktirate?

Kosovska Fondacija za Civilno Društvo (KCSF)

Josip Relja 29

10000 Prishtina, Kosova

Tel/Fax: + 381 (0)38 248 636, 248 643

E-mail: office@kcsfoundation.org

Web: www.kcsfoundation.org

Polje rada:

Informisanje o Evropskim Integracijskim Procesima

- Dokumentacija i Resursni centar EU
- Podrška implementaciji vladine komunikacijske strategije

Poboljšati znanje o Evropskim Integracijama

- Kosovska Škola za Evropske Integracije
- Izgradnja kapaciteta za CSO u evropskim integracijama
- Treninzi prilagođeni za CSO, medije, Političke partije i Administraciju
- Programi podrške medijima Shkolla për Integrimë Evropiane

Opskrba analiza vezanih za Evropske Integracijske procese

- Istrživanja i publikacije
- Javne debate
- Okrugli stolovi sa stručnjacima i strateške preporuke

Saradnja sa zemljama u regiji i EZ u vezi sa Evropskim Integracijama

- Transfer znanja o regionalnim i Evropskim Integracijama
- Promocija regionalane saradnje u polju evropskih Integracija
- Umreženost i sektoralno partnerstvo

Sadržaj

| | |
|--|----|
| 1. Politika EU prema Zapadnom Balkanu | 4 |
| 2. Evropska budućnost Kosova | 5 |
| 3. Kosovo u Procesu Stabilizacije i Pridruživanja | 6 |
| 4. Evropsko Partnerstvo za Kosovo | 8 |
| 5. Finansijska pomoć EU u sklopu Evropskog Partnerstva | 11 |
| 6. Izazovi pred nama | 13 |

1. Politika EU prema Zapadnom Balkanu

Evropska Unija (EU) je 1999. godine počela sa Procesom Stabilizacije i Pridruživanja (PSP) kao glavnim okvirom svoje politike koji je otvorio evropski put zemljama Zapadnog Balkana (ZB). Vremenom je PSP dodavao instrumente koji olakšavaju ovaj put, među njima i Sporazume o Stabilizaciji i Pridruživanju (SSP), tj. kontraktualne odnose sa EU uslovljene ispunjenjem određenih uslova. Oni predstavljaju jednu novu dimenziju u odnosima sa Zapadnim Balkanom, otvarajući mogućnost mogućeg učlanjenja u EU. Time se obuhvata asimetrična liberalizacija tržišta, ekonomska i finansijska podrška budžetu, podrška za demokratizaciju i civilno društvo, humanitarna podrška za raseljena lica, povratnike i druge, saradnja u unutrašnjim pitanjima i u zakonodavstvu i političkom dijalogu. Ovaj okvir nastoji da osigura mir, stabilnost i ekonomski razvoj u regionu i da otvori perspektivu integrisanja u EU.

Perspektiva učlanjenja zemalja Zapadnog Balkana je jasna¹. Na početku je lansirana na sastanku Evropskog Saveta u Feiri u junu 2000² gde su se zemlje Zapadnog Balkana, kao članice u PSP priznale kao potencijalni kandidati za učlanjenje u EU. Ovo se kasnije potvrdilo na Samitu u Zagrebu (2000.g) i Kopenhagenu (2002.g). I na kraju, u junu 2003. godine, Samit Evropska Unija – Zapadni Balkan, održan u Solunu, je ponovo potvrdio podršku EU za evropsku perspektivu zemalja Zapadnog Balkana.

Na Samitu je usvojena “Solunska Agenda za Zemlje Zapadnog Balkana: prema evropskoj integraciji”³ koja teži jačanju odnosa između EU i regiona, koristeći od ranije stečenih iskustava proširenja.⁴ PSP obogaćen sa instrumentima kao Evropsko Partnerstvo, liberalizacija viza, regionalne inicijative, programi zajednice i produbljeni politički dijalog, ostaju glavni okvir unutar kojeg zemlje EU otvaraju put prema evropeizaciji sve do učlanjenja.

Inspirisana od rada i napretka postignutog u sklopu PSA, EU je otvorila Evropska Partnerstva, obuhvatajući i onaj za Kosovo, kao instrumente za vrednovanje potreba i prioriteta zemalja u različitim sektorima. Preko njih, na redovnoj osnovi, se identifikuju prioriteti i obaveze koje se trebaju ispuniti. Finansijska pomoć EU se upravlja prema ovim prioritetima. Svaka zemlja je sastavila akcione planove za sprovedbu Partneriteta koji istovremeno služe kao dnevni red za merenje postignutog napretka. Štoviše, na snazi je “princip regate”, što znači da se svaka zemlja vrednuje individualno za ispunjenje kriterija datih za učlanjenje.⁵ U junu 2005. godine Evropski

¹ Odluke Samita u Feiri, Zagrebu i Solunu

² Odredba Saveta (EC)No 2666/2000 od 5. decembra 2000.

³ Za više pogledaj http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/gacthess.htm 12. februar 2005.

⁴ Odluke Predsedništva – Solun, 19. i 20. juni 2003., pogledaj http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf 12. februar 2005.

⁵ Kriteriji Kopenhagena i druge uslovljenosti EU

Savet je ponovo potvrdio obavezu za ispunjenje Solunske Agende, naglašavajući da napredak prema učlanjenju zavisi od pokušaja koje će ove zemlje učiniti da ispune Koprnhagenske kriterije i uslovljenost u sklopu PSP.⁶

2. Evropska budućnost Kosova

Uspešni Samiti EU-ZB označavaju jednu novu epohu za zemlje Zapadnog Balakana, osiguravajući evropsku perspektivu regiona, obuhvatajući time i Kosovo. Solunska Agenda i otvaranje Evropskog Partnerstva i drugi instrumenti iz politike proširenja su ojačali i odnose Kosova sa EU. Glavni aspekti su definisani u Evropskom Partnerstvu za Kosovo, dok Kosovo također učestvuje i u drugim instrumentima u sklopu PSP.

Nerešeni status Kosova nastavlja da ometa puni angažman u procesu evropske integracije. Da bi dostigli krajnji cilj u PSP što podrazumeva članstvo u EU, EU treba da utemelji kontraktualne odnose sa partnerima u ovom procesu, zato trenutno pregovori oko potpunog Sporazuma o Stabilizaciji i Pridruživanju ne mogu još da budu deo dnevnog reda. Ipak, Evropska Komisija traži forme koje omogućavaju potpuno izvlačenje koristi Kosova od svih instrumenata PSP, i zavisno od rezultata diskusija o statusu – da bi se ušlo u određene kontraktualne odnose.⁷ U tom pravcu, **Kosovo mora da radi na osiguranju formalnog učešća u PSP i pregovorima o SSP. Hitna je potreba da se napravi vremenski plan (Roadmap) za proces evropske integracije oslanjajući se na analizu administrativnih i političkih institucija Kosova u odnosu sa potrebama ovog procesa.**

Kosovo može imati evropsku budućnost ako je Vlada usmerena na konstantan način i odredi evropske integracije kao prioritet. Da bi imalo uspeha u evropskoj integraciji, Kosovo mora da izgradi jake veze između političkog nivoa, nivoa gde se odlučuje i administrativnog, operacionog i tehničkog nivoa na način da se osigura sprovođenje već dogovorenih politika.

Kosovo je pred jednim izazovom i jedinstvenom mogućnošću – unutrašnje reforme u procesu izgradnje države istovremeno mogu da naprave potrebnu transformaciju da bi postalo članom EU. U tom pokušaju, Kosovo takođe ima jedinstvenu situaciju – može da bude jedina zemlja gde će EU da vodi i pomaže pripreme za članstvo iznutra – preko svojeg prisustva na Kosovu u ulozi nadzornika sprovođenja sporazuma finalnog statusa.⁸ Ipak, svima na Kosovu treba da bude jasno da proces evropske integracije po svojoj prirodi mora da ima puno vlasništvo i vodstvo od kosovske strane. To je jedan proces toliko širok i opšteobuhvatni da uspeh zavisi od zajedničkog rada i napora svih odgovornih institucija i društva u celini.⁹

⁶ Izveštaj Komisije “Zapadni Balkan na putu prema EU: konsolidacija i stabilitet i razvoj prosperiteta” 20. januar 2006.

⁷ Izveštaj Komisije “Evropska budućnost Kosova” COM (2005) 156, Bruksel, 20.04.2005, str.4

⁸ Predlog Marti Ahtisaarije o finalnom statusu Kosova

⁹ Neven Mimica, “Zaključci i preporuke okruglog stola eksperata” KCSF, 21.04.2007

3. Kosovo u Procesu Stabilizacije i Pridruživanja

U sklopu vanjske politike EU, Kosovo je trenutno našlo mesto u Pratećem Mehanizmu PSP (STM). Ovaj mehanizam je osnovan u novembru 2002. godine sa ciljem da pomogne kosovske autoritete da maksimalno iskoriste osnovne elemente PSP, znači od pomoći EU, smernica o politikama, nadgledanju evropskih standarda i trgovačkim koncesijama.

U sklopu PSP, jedan od najjačih instrumenata prema zemljama kandidatima¹⁰ ili potencijalnim kandidatima¹¹ je uslovljenost. To je efektivan instrument koji pokreće zemlje regiona koje teže prema integraciji u EU.

U tom smeru, i perspektiva Kosova za članstvo u EU, osim potrebe da njen finalni status omogući kontraktualne odnose na nivou država, zavisi kao i za sve druge zemlje od ispunjenja kriterija Kopenhagena¹². Oni podrazumevaju da Kosovo¹³ ima:

- Stabilne institucije koje će garantovati demokraciju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštivanje i odbranu prava manjina
- Slobodnu tržišnu ekonomiju, kao i kapacitete da se suoči sa pritiskom konkurencije i snagama na tržištu EU
- Kapacitete da preuzme obaveze koje proizlaze iz članstva, obuhvatajući političku, ekonomsku i monetarnu uniju, tj. Acquis Communautaire

Uslovljenost je asimetričan proces, gde su uslovi ekskluzivno diktirani od EU i treba da se prihvate bez pogovora. Od ova tri kriterija, najskuplji u finansijskom pogledu i koji traži najviše vremena je prenošenje Acquis Communautaire. Harmonizacija zakonodavstva i nacionalnih politika sa Acquis obično rezultira visokim kostom, ekonomskim poteškoćama i problemima pri sprovođenju. **Aktualni kapaciteti Kosova su nedovoljni da se suoče sa zahtevima EU, bez sumnje slabije u poređenju sa drugim zemljama u regionu.**

Zakonska osnova za približenje zakonodavstva Kosova sa Acquis stoji u članku 5.7 Ustavnog okvira Privremenih Institucija Kosova. Od institucija se traži da zakonodavstvo i prakse u svim poljima odgovornosti budu u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima i normama.¹⁴

¹⁰ Hrvatska, Turska i Makedonija

¹¹ Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora i Kosovo prema Rezoluciji 1244 SBUN

¹² Kriteriji za članstvo su dati na Samitu u Kopenhagenu, vidi http://ue.theEU.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf > str.14

¹³ To su osnovni kriteriji. Kriteriji Kopenhagena obuhvataju takođe: "da država izgradi uslove za integraciju preko prilagođavanja svojih administrativnih struktura" Vidi D Hall & D Danta: "Enlargement" (ed) (2000) "Europe goes East: EU enlargement, diversity and uncertainty", London: The stationary Office, str.378

¹⁴ UNMK/REG/2001/9, Ustavni Okvir za Privremene Institucije Samouprave, 15. maj 2001.

Prema Administrativnoj Odredbi UNMIK-a 2006/6, Agencija za Evropsku Integraciju je odgovorna institucija koja će da koordiniše i nadgleda približavanje zakonodavstva Kosova sa Acquis Communautaire. Međutim, Kosovo sada nije u fazi pridruživanja svog zakonodavstva sa Acquis, u stvari sada novo zakonodavstvo Kosova prolazi kroz proceduru provere da li projekt zakoni poštuju ili ne opšte principe Acquis Communautaire¹⁵.

Približavanje zakonodavstva sa *Acquis* ima vrlo veliku važnost i treba da se tretira sa velikom ozbiljnošću. To je kompleksan i dinamičan proces za koji je potrebno da se razviju mehanizmi i odgovarajuća i održiva pravila. **U odnosu sa procesom zakonodavstva je neophodno da se usvoji Nacionalni Plan za Približavanje zakonodavstva koji će da služi kao sredstvo za koordinaciju, planiranje i izveštavanje procesa pridruživanja.**

S druge strane, proces pridruživanja treba ili da vodi ili u najmanjoj meri da se razvija paralelno s njim, prevod Acquis Communautaire. Proces prevođenja Acquis ne samo da pomaže proces pridruživanja nego istovremeno predstavlja uslov za samo učlanjenje u EU. Već od sada treba da se traže forme saradnje sa drugim zemljama koje su obuhvaćene u PSP koje se služe službenim jezicima na Kosovu. Takva saradnja će da posluži: u prvom redu za smanjenje izdataka i drugo da se izbegnu nesporazumi, da bi se išlo brže napred i na kraju da bi se osigurala ista pravna terminologija.

U odnosu sa uslovnošću i pridruživanjem, jedna pragmatična odluka je zaživela na Kosovu. Obzirom da EU može da pregovara SSP samo sa državama potpuno suverenim i funkcionalnim, da bi se izbegle poteškoće u odnosu sa Srbijom i Crnom Gorom, EU je postavila Prateći Mehanizam PSP za Kosovo¹⁶. Kao deo procesa Kosovo ostaje u liniji sa PSP i izvlači korist od podrške EU prema ispunjenju standarda koji su deo kriterija za evropsku integraciju. Glavni cilj STM je da preko instrukcija pomogne Kosovu u strukturalnim reformama prema zahtevima EU. Na taj način, ovaj instrument je održao Kosovo povezano sa progresom prema postizanju evropskih standarda.

Dnevne obaveze povezane sa STM vodi Agencija za Evropsku Integraciju (AEI) u sklopu Kabineta Premijera. Ova Agencija je osnovana na bazi Administrativne Odredbe 2006/06 UNMIK-a i *“odgovorna je za koordinisano delovanje Vlade u skladu sa praksom i zakonodavnim aktivnostima sa normama i odgovarajućim standardima Evropske Unije, u kontekstu PSP, sa ciljem olakšanja ekonomskih, socijalnih i drugih reformi kao i za podizanje kapaciteta koji će podržati umešanost Kosova u procesima evropske integracije”*¹⁷

U tu svrhu, AEI je osnovala mehanizam preko kojeg će da koordiniše aktivnosti kroz ministarstva i vladine agencije. Ovaj mehanizam se na nivou odgovornih ministarstava sastoji od Ureda za Evropsku Integraciju koji deluju kao žarišne tačke i koji su referentni za sve aktivnosti povezane sa EU. Ova mreža uglavnom podržava izrađivanje izveštaja o napretku i pripremu sastanaka STM, ali takođe referiše Evropskoj Komisiji u određenim

¹⁵ UNMIK Administrative Direction 2006/6

¹⁶ Wim van Meurs & Stefani Weiss op.cit. f.6

¹⁷ Administrativna Odredba UNMIK 2006/6, Art 2.1

sadržajima. Vlada je osnovala Radne Grupe, političke i sektoralne da bi koordinisala posao, osigurala sprovođenje, da bi izveštavala i nadgledala sprovođenje Akcionog Plana Evropskog Partnerstva.

Zbog nerešenog statusa, pregovor o punom SSP sa Kosovom nije na dnevnom redu. Nezavisno od rezultata razvitka u procesu pregovora za status, Kosovo mora da nastavi da daje rezultate u sklopu PSP. Kosovo je dostiglo tačku gde je konačno rešenje statusa povezano nepovratno sa procesom evropske integracije. Institucije Kosova treba da argumentuju da je STM kao okvir dostigao svoje granice i da treba da sledi formalno obuhvatanje Kosova u SSP. U tom pravcu se preporučuje da se napravi jedan predlog za izvodljivost, kao prvi korak prema pripremama za SSP, naročito kad se uzme u obzir da preko prisutnosti EU na Kosovu još od 1999. godine, sada postoji jedno opštepriznato i duboko shvaćanje situacije na Kosovu.

Ukratko, jedan pozitivan izveštaj izvodljivosti bi mogao da dovede do zaključka da je Kosovo dosta napredovalo u postizanju preduslova i razvoja kapaciteta da bi počela pregovore za SSP. Sledeći korak bi onda bio pregovaranje i sprovedba SSP.

4. Evropsko Partnerstvo za Kosovo

Zadnjih godina je postignut značajan napredak na celom Zapadnom Balakanu. Kao odgovor, 2004. godine je EU za svaku zemlju obuhvaćenu PSP, sastavila Evropska Partnerstva, inspirisana od partnerstva za učlanjenje za zemlje kandidate ali prilagođene za specifičnosti PSP. Evropska Partnerstva identifikuju prioritete za akciju koji podržavaju put prema EU i služe kao lista za merenje progressa kao i da daju pravac finansijskoj pomoći, pomoći zajednice i bilateralne pomoći. Kao odgovor naspram ovih identifikovanih prioriteta, autoriteti spomenutih zemalja su pozvani da sastave Akcioni Plan za sprovođenje Evropskog Partnerstva, koji predstavlja dnevni red prema kojem se nadgleda napredak zemalja u postizanju evropskih standarda.

U junu 2004. godine, Savet Ministara je usvojio prvi Evropski Partneritet sa Srbijom i Crnom Gorom, gde je bilo obuhvaćeno i Kosovo¹⁸. 30. juna 2006. godine Evropski Savet je usvojio jedan novi partneritet koji se prilagodio da bi odrazio postignuti napredak tokom godine kao i da obuhvati izazove i nove prioritete za Kosovo. U oba slučaja, od institucija Kosova, kao i od svih drugih zemalja u PSP, je traženo da razviju Akcione Planove preko kojih će se upućivati dati prioriteti u Evropskom Partnerstvu. Prvi Akcioni Plan za Evropsko Partnerstvo (APEP) za Kosovo je pripremljen u januaru 2005. godine. Kao odgovor na drugo Evropsko Partnerstvo, Vlada Kosova je pripremila i 9. avgusta 2006¹⁹ je usvojila APEP za Kosovo. Ovaj plan sadrži u sebi samu srž Standarda za Kosovo kao njegov integralni dio. Kao procesi koji jačaju jedan drugi na uzajaman način oni su se stopili u jedan, predstavljajući se tako u formi kratkoročnih prioriteta Evropskog Partneriteta.

¹⁸ Kao što je definisano po Rezoluciji 1244 SBUN

¹⁹ Akcioni Plan Evropskog Partnerstva 2006, 09.08.2006.

Zadani prioriteti u Evropskom Partnerstvu su odabrani ne osnovu očekivanja ispunjenja u kratkom roku ili gde Kosovo može da postigne bitan napredak u godinama što dolaze. Napravljena je razlika između kratkoročnih prioriteta, za koje se očekuje da se ispune u periodu od 1-2 godine i srednjoročnih prioriteta za koje se očekuje da će se ostvariti u periodu od 2-4 godine²⁰. **Finansijska podrška ponuđena od IPA (Instrument Pred-akcesije) je uslovljena sa napretkom u ispunjenju Kriterija Kopenhagena, dok je nadgledanje osigurano preko mehanizama STM, u prvom redu Godišnjeg Izveštaja Napretka od Evropske Komisije.**

Prioriteti koji traže posebnu pažnju u sklopu Partnerstva za Kosovo su: demokracija i vladavina zakona, potpuna saradnja sa Haškim Sudom, porast regionalne saradnje, definisanje makro-ekonomske politike i revitalizacija privatizacije, pitanja unutrašnjeg tržišta i trgovine, sektorijalne politike kao poljoprivreda, okoliš, transport i energija kao i saradnja u pravnoj sferi i unutrašnja pitanja. U svakom slučaju, Kosovo je predvidelo mere i akcije da nastavi sa napretkom i kompatibilnošću sa politikama EU.

Evropsko Partnerstvo koje pokriva poglavlja političkih i ekonomskih kriterija Acquis-a predstavlja jednu jako dobrodošlu vežbu za Kosovo u formiranju zakonodavne usklađenosti sa normama i standardima EU. U ovoj fazi, ispunjenje uslovljenosti u planiranju, sprovođenju, izveštavanju poštujući vremenske angažmane za mase i predložene aktivnosti svedoče o spremnosti Kosova da produbi približavanje, na primer preko SSP. **Uprkos tome, Kosovo mora da pristupi sa posebnom pažnjom približavanju i transpoziciji zakona i politika na način da bude u skladu sa postojećim administrativnim, tehničkim i finansijskim kapacitetima. Centralni nivo vlade mora da bude ne visokom nivou funkcionisanja. Agencija za Evropske Integracije mora da se razvije u Ministarstvo za Evropske Integracije sa jakom ulogom koordinacije, dok implementacija ostaje odgovornost odgovornih ministarstava. Ovo telo treba da bude centralna tačka informisanja i komunikacije sa službama u Briselu i mora da ima dovoljan broj osoblja sposobnog sa neophodnim znanjima i da osigura kontinuitet i postojanost.**

Uspešno sprovođenje APEP-a ometaju slabi administrativni kapaciteti. Priprema novog zakonodavstva u skladu sa Acquis traži iskustvo i specifična znanja. Kosovo je suočeno sa nedostatkom iskustva u sklopu administracije i ograničenih kapaciteta koji će raditi na kompleksnim dokumentima kao i nedostatak institucionalne memorije. Štaviše, donošenje ključnih vladinih dokumenata kao što je Strategija i Razvojni Plan Kosova, Srednjoročni Okvir Troškova, Program Javnih Investicija sa APEP na način da se maksimalizuje korist od IPA²¹ ostaje izazov. **Kapacitet institucija Kosova da se koordinišu ključne funkcije u približavanju i prevodu zakonodavstva, izgradnji institucija, koordinaciji vanjske i bilateralne pomoći, informisanju i komunikaciji i pripremi za pregovore sa EU je tehničke prirode, ali esencijalno važan da bi se postavila baza za kontraktualne odnose.**

²⁰ Odredba o osnivanju Evropskih Partneriteta u sklopu Okvira Proseca Stabilizacije i Pridruživanja (EC No 533/2004), 22. mart 2004. Evropsko Partnerstvo za Srbiju, Crnu Goru, obuhvatajući Kosovo kao što je definisano u Rezoluciji 1244 SBUN

²¹ Instrument for Pre Accession (IPA) Në kuadër të Dokumentit për Planifikim Indikativ Vjetor asistencë e BE-së për Kosovën është 199,1 milion Euro

Evropski Partneritet koji će se predstaviti u novembru 2007. godine će postaviti nove prioritete za institucije Kosova. U odnosu sa zakonodavnim procesom pitanje koje se postavlja je da li Vlada mora da ide na dva paralelna plana: s jedne strane APEP, s druge strane Nacionalni Plan za približavanje zakonodavstva, ili oba zajedno u jednom. Od najboljih praktika, preporučuje se jedan jedini plan, na način da se izbegne konfuzija u jednom procesu koji je po prirodi dosta komplikovan.

Mobilizacija postojećih ljudskih resursa i daljne povlačenje kvalifikovanih osoblja je hitno pitanje. U međuvremenu, preporučuje se nastavak investiranja na treninge i povećanje domaćih kapaciteta u pitanjima EU. Štoviše, zemlje koje učestvuju u PSP obuhvatajući i Kosovo sada imaju mogućnost da izvuku korist od tehničke pomoći TAIEX²². Obeležena je jako ograničena korist od ovog instrumenta tehničke pomoći finansiranog od EU. Isti je slučaj i sa Twiningom²³. Treba više raditi na iskorištavanju od Programa za Zajednice koji teže jačanju administrativnih i tehničkih kapaciteta da bi se suočili sa zahtevima EU. Uopšteno, težak i finansijski zahtevan posao kuca na vrata odgovornih institucija Kosova kada se bude usvojio novi Evropski Partneritet za Kosovo koji će u sebi sadržati glavne principe sporazuma o finalnom statusu Kosova.

²² TAIEX – Technical Assistance Information Exchange Office

²³ Instrument Bratimljenja omogućava da eksperti iz zemalja članica EU rade kao savetnici u Institucijama Kosova, obuhvatajući i nadgledanje usklađenosti lokalnog zakonodavstva sa Acquis Communautaire

5. Finansijska pomoć EU u sklopu Evropskog Partnerstva

Program Pomoći za Zajednice za Rekonstrukciju, Razvoj i Stabilizaciju (CARDS) je osnovan na temelju Odredbe Saveta (EC) 2666/2000²⁴ sa ciljem da podrži zemlje Zapadnog Balkana, obuhvatajući i Kosovo. **Od 1999. godine do 2006. godine, finansijska pomoć za Kosovo je bila 1,635,70 MEuro.**

Instrument Pred-akcesije (IPA) je novi finansijski instrument osnovan po Odredbi Saveta (EC) No 1085/2006²⁵ od 17. jula 2006. Od 1. januara 2007 IPA zamenjuje sve postojeće instrumente²⁶ čime pojednostavljuje i fokusira vanjsku podršku EU u procesu pred-pristupanja. **U slučaju Kosova fondovi IPA će se upotrebiti za a) gradualnu harmonizaciju zakonodavstva sa Acquis Communautaire i b) da bi se podržao društveni, ekonomski i teritorijalni razvoj, obuhvatajući između ostalog infrastrukturu i aktivnosti sa investicijskim karakterom, u prvom redu na polju regionalnog, ljudskog i ruralnog razvoja.**

Pomoć će se bazirati na APEP i "pokrivaće opšte prioritete i strategije koje proizlaze iz redovne analize situacije u svakoj zemlji...²⁷". Dokument o Indikativnom Godišnjem Planiranju (MIPD) 2007 – 2009 je ključni i strategijski dokument pomoći za Kosovo pod instrumentom IPA koji će sledećih godina iznositi 199.1 MEvra.

Instrument IPA traži od zemalja korisnika da imaju vlasništvo nad procesom programiranja. Da bi se to postiglo treba se osigurati: neophodni zakonski okvir, neophodan institucionalni okvir i administrativni kapaciteti.

Prvo, Kosovo mora da ima uspostavljen zakonski okvir koji omogućava višegodišnje programiranje. Mora takođe u sklopu ovih aktivnosti da predvidi klauzule za fleksibilnost budžeta, neophodne za sufinansiranje, kao jedan od preduslova za IPA. U sklopu aktuelnog procesa približavanja, Kosovo mora isto da obezbedi druge delove zakonodavstva, bitne za sprovođenje IPA, da su u skladu sa onima iz EU.

Drugo, da bi se mogli apsorbirati fondovi IPA mora da bude u mogućnosti da koordiniše i programira pomoć EU, više sofisticiranih struktura moraju da budu na jednom mestu. To podrazumeva planiranje i osnivanje svih struktura na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i sva tela koja će da implementuju sa jasnim ulogama i odgovornostima.

²⁴ Za više pogledaj <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/1_210/1_21020060731en00820093.pdf

²⁶ PHARE, ISPA, SAPARD, Turkey pre-accession instrument and CARDS

²⁷ Ibid Article 6(3)

Treće, centralno odgovorno telo za evropske integracije (sada AEI) mora da bude u mogućnosti da odgovori zahtevima koji proizlaze iz finansijske pomoći EU. Programiranje, implementacija projekata finansiranim od IPA traže dobro izgrađene strukture, koherentne sa sposobnim i profesionalnim zaposlenicima.

Veza između ključnih strategijskih dokumenata je od krucijalne važnosti i zbog toga je završavanje Strategije Razvojnog Plana Kosova hitna potreba, što bi inače moglo predstavljati smetnju u programiranju finansijske pomoći EU.

6. Izazovi pred nama

Osnovni izazovi za Kosovo na putu prema učlanjenju u EU se tiču oko shvatanja procesa i njegovih posledica, zalaganja i posvećenosti vlade koja mora da tretira evropske integracije kao prioritet prvog reda, stabilne i jake institucije, administrativne kapacitete spremne za pripremu i implementaciju strategije i održivih planova, koherentnih i dobro koordinisanih koji omogućavaju ekonomski razvoj i siguran i brz hod prema Evropskoj Uniji.

Shvatanje globalnih političkih trendova i razvoj kapaciteta da bi se shvatili i odabrali glavni prioriteti na način da se održi jasna posvećenost za integraciju u EU i NATO je jako bitna. Zbog toga, treba da se formira što širi politički konsensus, konsensus za Strategiju Kosova za Integraciju u EU, konsensus za pregovore za SSP i kandidatura za članstvo u EU. Jedan drugi neophodni konsensus je i onaj o sprovođenju međunarodnih obaveza i sporazuma kao i onaj o učlanjenju u međunarodne organizacije.

Politička podrška je od velike važnosti i treba se dobiti preko jasnih argumenata u korist procesa integracije i učlanjenja u EU. Jaka strategija koja je dobro dizajnirana treba da uključi medije, novinare, društvene partnere, NVO i stvaraocje javnog mišljenja i od velike je važnosti da preobrazi ovaj proces u uspeh.

Isto vredi i za polje **komunikacije i informisanja**. Odgovornost, transparentnost i informisanje o progresu u sklopu procesa od strane Vlade je ključno. Strategija i Akcioni plan za komunikacije procesa treba da se aktivira.

Jedna jaka veza treba da se obezbedi između političkog nivoa i donositelja odluka sa administrativnim, operativnim i tehničkim nivoom za uspešno sprovođenje prioriteta. Trebao bi se imenovati zamenik premijera-ministar za evropska pitanja koji će voditi i koordinirati sve inicijative povezane sa evropskim integracijama na dnevnoj osnovi. Izazov za odgovornog ministra za evropska pitanja je da usmeri pomoć i da se koncentriše na prioritete u sklopu procesa integracije.

Na Kosovu, pravi izazov je uspostavljanje jednog **koherentnog plana, konsistentnog i dobro koordinisanog za usvajanje politika i zakonodavstva EU, t.j. Nacionalni Plan za usvajanje Acquis**. Na ovom planu se treba dostići konsensus u Parlamentu Kosova i složnost na nivou Vlade da bi ovaj zakonodavni program učinio svojim. Ovo bi trebao biti "referentni" dokument za reorganizaciju institucija, uspostavljanje budžetnih prioriteta, programiranje vanjske pomoći i formulisanje pregovaračkih pozicija.

IPA sada predstavlja jedini finansijski instrument ujedinjen za pomoć pred-pridruživanja i to za finansijski period od 2007 -2013. **Da bi mogla da apsorbuje fondove IPA kao i da koordiniše i programuje pomoć EU, Vlada Kosova treba da razvije neophodni zakonski i institucionalni okvir i usklađen sa njim da bi razvio administrativne kapacitete**. Vlasništvo nad programom treba da raste dok odgovornost za sprovođenje aktivnosti treba da postepeno pređe kod odgovornih institucija Kosova. Ministarstvo Finansija treba da se uključi u najranijim fazama, obuhvatajući i proces planiranja budžeta, dok programiranje IPA ostaje pod vodstvom Koordinatora Kosova za IPA. **Jedna zajednička politika treba da se razvije između Koordinatora Kosova za IPA i mehanizma za Centralnu Koordinaciju Donatora koji treba da govore u jedan glas**.

Jačanje administracije u meri u kojoj će joj se poveriti vođenje fondova IPA u doglednoj budućnosti zajedno sa progresivnom decentralizacijom pomoći EU traži istovremenu pažnju. Decentralizovana implementacija čini pomoć još efektivnijom. Povrh toga, decentralizovano vođenje treba da se vidi i kao proces učenja. Na ovaj način može da se obezbedi neophodno iskustvo za vođenje temeljnih fondova, kad Kosovo bude zemlja članica EU.

Pravi izazov će biti jasna podela odgovornosti između centralnog tela za koordinaciju evropskih pitanja, trenutno AEI i Ministarstva za vanjske poslove (MVP), kad se bude osnovalo, obuhvatajući i predstavništva u Briselu, kad se ono bude otvorilo. Automatski tok informacija i promet informacija treba da služi i Ministarstvu i uredu u Briselu. MVP treba da vodi u svim vanjskopolitičkim aspektima procesa integracije dok AEI treba da vodi sve koordinacijske unutrašnje tehničke aspekte koji su povezani sa reformama u vezi sa procesom evropske integracije.

Kosovo ima potrebu da odmah počne sa pripremama za pregovore SSP. To podrazumeva pripremu pregovaračke ekipe i mrežu relevantnih eksperata u polju SSP, obuhvatajući i pripreme za pregovaračke pozicije. U vezi s tim se preporučuje rani pristup zajednice biznisa i šire javnosti zbog vidljivih efekata koje sprovođenje SSP ima na ove delove društva.

Pa ipak, glavni izazov ostaje sprovođenje dokumenata kao Evropsko Partnerstvo ili SSP, za koje je već postignut sporazum sa EU. Snažni mehanizam nadgledanja treba da bude funkcionalan na način da prati sprovođenje obaveza i u skladu s njima da proizvodi informativne materijale i izveštaje. U godinama pred nama, izazov leži u osnivanju tela za SSP što treba da se vode od eminentnih stručnjaka sa sposobnostima lidera. Izazov u budućnosti je priprema pregovora za članstvo u EU, obezbeđujući jasnu podelu odgovornosti između glavnih aktera.

Dokazano je da su Administrativni kapaciteti preduvet za jedan uspešan proces da bi se išlo napred u procesu evropske integracije, da bi se pregovaralo i sprovodio SSP, da bi se prenelo i prevelo zakonodavstvo EU, da bi se pregovaralo za članstvo i da se bude ravnopravan član EU. Nedostatak kapaciteta u Javnoj Administraciji Kosova zahteva konkretnu akciju: to podrazumeva da se odmah počne i da se nastavi na sistematski način sa pripremama administracije, sa sprovođenjem Reformi Javne Administracije i sastavljanje jednog sveopšteg akcionog plana. Izazov obuhvata sastavljanje jedne strategije treninga i operativnog plana delovanja, osnivanje specijalizovanih centara za treninge, šeme za stipendije itd, sa posebnom usmerenošću na komunikativne i pregovaračke sposobnosti i poznavanje jezika.

U srednjoročnom razdoblju, izazovi koji će slediti su povezani sa postizanjem koncenzusa o odluci za iznošenje i prijavljivanju za članstvo u EU, dok je "izazov" koji sledi priprema odgovora na upitnike Evropske Komisije. Ova vežba predstavlja pravi test za političku zrelost vlade, administrativnih kapaciteta i spremnosti celog društva da deluje prema kriterijima EU.