



Kosovo
Local
Government
Institute

Kosovo Local Government Institute
Kosovar për Qeverisje Lokale
Kosovski Institut za Lokalnu Samoupravu

Implementimi i Procesit të Decentralizimit në Kosovë Një vit pas Kushtetutës

Prishtinë, 13 qershor, 2009

Ky projekt është i përkrahur nga Fondacioni Friedrich Ebert





Kosovo
Local
Government
Institute

Kosovo Local Government Institute
Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale
Kosovski Institut za Lokalnu Samoupravu

Implementimi i Procesit të Decentralizimit në Kosovë

Një vit pas Kushtetutës

Ky projekt është i përkrahur nga Fondacioni Friedrich Ebert



Autori: Besnik Tahiri, Drejtor Ekzekutiv
Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale

Lekturimi në Anglisht: Miss Virginia Stephens

Ky raport nuk paraqet qëndrimet e Friedrich Ebert Stiftung

SHKURTESAT

KLGI	Kosovo Local Government Institute
ICO	International Civilian Office
MLGA	Ministry of Local Government Administration
AKM	Association of Kosovo Municipalities
MPT	Municipal Preparatory Team
LLSG	Law on Self Local Government
SWGRL	Sub-Working Group on Reform on Legislation
GND	Inter-ministerial Group on Decentralization
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
GPBKR	Sub-Working Group on Transfer of Competences and Resources
KPA	Kosovo Property Agency
NIS	National Integrity Systems
DFID	Department for International Development
EMI	Effective Municipality Initiatives
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank
SDC	Swiss Development Cooperation
EC	European Commission

Hyrje:

Që prej nënshkrimit të Kushtetutës së Kosovës dhe hyrjes në fuqi të saj më 15 qershor 2008, Kosova është përkushtuar për një kornizë fuqimisht të decentralizuar të qeverisjes lokale, që së fundmi rezultoi me Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale (LVQL)¹. LVQL u bartë autoriteteve lokale kompetenca të veçanta ose të përbashkëta për një spektër të gjerë të sektorëve të shërbimeve. Kujdesi shëndetësor, arsimi, shërbimet sociale dhe agjenda e zhvillimi ekonomik nuk paraqesin vetëm ngarkesë, por gjithashtu edhe përgjegjësi të përvijuar si pjesë e kompetencave të komunës. Duke pasur parasysh se këto përgjegjësi të reja që u barten qeverive lokale ndikojnë tek qytetarët e secilës komunë në mënyrë të drejtpërdrejtë, çështja e madhe dhe sfida me të cilën ballafaqohen qeveritë lokale në Kosovë është e lidhur me faktin nëse ato janë në gjendje t'i realizojnë kompetencat e reja dhe për më tepër, nëse është i mundshëm formimi i komunave të reja në mjedise të banuara me serbë.

Me Kushtetutën e re të Kosovës, përveç miratimit të legjislacionit relevant dhe bartjes së kompetencave të gjera të përcaktuara me LVQL, do të formohen pesë komuna² në mjedise të banuara me minoritete, ndërsa komuna e Artanës/ Novo Bërdës duhet ta zgjerojë territorin e vet. Lidhur me këtë çështje në Raportin e Progresit nga Komisioni Evropian për vitin 2008, thuhet se 'Qeverisja lokale është fuqizuar'. Legjislacioni i ri për kufijt administrativ komunalë, vetëqeverisjen lokale si dhe për financat për qeveritë lokale dhe decentralizimin ka hyrë në fuqi në muajin qershor.¹³ Sidoqoftë, të dhënat nga hulumtimet e kryera në terren, një vit pas miratimit të Kushtetutës, tregojnë se formimi i komunave të reja nuk kishte ndodhur dhe autoritetet komunale nuk janë në pozitë që të kryejnë shërbimet e tyre. Formimi i komunave të reja, jo vetëm që kërkon një pranim të gjerë nga komunitetet e tyre, por gjithashtu kërkon një pjesëmarrje të gjerë gjatë procesit të formimit. Ndonëse, Qeveria e në veçanti Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) vazhdon të pohojë se po i përmbahet

¹ *Ligji për Vetëqeverisje Lokale* (Ligji Nr. 03/L-040), http://www.kuvendi.kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf, qasja më 15 May 2009.

² Pesë komuna të reja të cilat do të formohen janë: Graçanica, Parteshi, Ranillugu, Mitrovica në veri dhe Klllokoti.

³ *Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian – 2008, nëntor 2008.*

plotësisht Propozimit Gjithëpërfshirës të Presidentit Ahtisaari⁴, mirëpo duket se në këto fusha ata kanë ngelur prapa.

Ky studim ka për qëllim që të vlerësojë progresin e zbatimit të planit për decentralizim dhe përpjekjet e bëra në këtë drejtim, përmes vlerësimit të sfidave me të cilat është ballafaquar procesi i decentralizimit në Kosovë, që nga miratimi i Kushtetutës së Kosovës. Në bazë të kësaj, katër çështje të cilat janë identifikuar si sfida për procesin e decentralizimit në Kosovë do të vlerësohen në këtë dokument, përkatësisht ato janë: a) pranimi i komunitetit, b) zbatimi i planit, c) bashkëpunimi ndërinstitucional dhe d) mobilizimi i resurseve karshi zbatimit. Pranimi i komunitetit fillimisht do të përqendrohet në vullnetin e komunitetit serb për të marrë pjesë në këtë proces të rëndësishëm me qëllim të integritit në shoqërinë kosovare. Mirëpo, pjesëmarrja e komunitetit shqiptar, së fundi gjithashtu ka ngritur disa shqetësime. Gjatë vlerësimit të zbatimit të planit, ne do të shqyrtojmë statusin aktual të bartjes së kompetencave të cilat tashmë u janë garantuar qeverive lokale, si dhe statusin aktual të formimit të komunave të reja. Gjatë analizimit të bashkëpunimit ndërinstitucional, ne do të përqendrohemi në bashkërendimin vertikal dhe atë horizontal, gjatë zbatimit të planit dhe gjithashtu do të shqyrtojmë edhe rolin e organizatave donatore ndërkombëtare. Ndërsa, në fund do të shqyrtojmë mobilizimin e resurseve të disponueshme për zbatim të suksesshëm të planit të decentralizimit, kurse menagjimi i tyre sipas komunave do të analizohet dhe vlerësohet gjithashtu.

Metodologjia e hulumtimit:

Gjatë këtij projekti, IKQL ka kryer një hulumtim kuantitativ dhe kualitativ, duke mbledhur të dhëna prej burimeve primare dhe sekondare. Kjo ishte arritur gjatë zhvillimit të vizitave në terren dhe diskutimeve të zhvilluara me shërbyesit civilë të nivelit qendror, duke përfshirë edhe MAPL. Për më tepër, konsultimet me organizatat nga shoqëria civile dhe përfaqësuesit e bashkësisë ndërkombëtare kanë qenë një kontribut i rëndësishëm për këtë raport. Gjatë katër (4) muajve të fundit, (mars –

⁴ Aneksi III i Propozimit Gjithëpërfshirës të Presidentit Ahtisaari përcakton planin aktual të decentralizimit në Kosovë.

qershor 2009) IKQL është koncentruar më shumë në një hulumtim të thellë në zyrë duke konsultuar raportet, përfshirë edhe ato të cilat janë publikuar nga bashkësia ndërkombëtare, sikurse edhe raportet e progresit të MAPL.

I. PRANIMI I KOMUNITETIT

Sfidat dhe Perspektivat:

Pranimi i komunitetit në Kosovë është dëshmuar si një nga sfidat më të mëdha për zbatimin e planit për decentralizim. Procesi i decentralizimit është drejtpërsëdrejti i lidhur me komunitetin lokal dhe për këtë arsye kërkon bashkëpunim, pranim dhe pjesëmarrje të të gjitha komuniteteve në Kosovë, në veçanti të komunitetit serb. Përndryshe, energjia dhe burimet e harxhuara për këtë proces mund të humbasin dhe me këtë mund të dështojë edhe vete procesi.

Decentralizimi i kompetencave të caktuara në nivelin lokal mund të prodhojë rezultate pozitive për të gjitha komunitetet në Kosovë. Serbët do të kenë një nivel të lartë të kompetencave dhe pushtetin për të udhëhequr veten. Ata do të kenë 'kompetenca komunale të përparuar' të cilat atyre u japin autonomi në fushën e shëndetit primar dhe sekondar, në arsim duke përfshirë edhe nivelin universitar dhe ngjarjet kulturore. Komunitat shtesë do të krijohen në mënyrë që serbët të jenë shumicë dhe të gjitha këto komuna mund të bashkëpunojnë me Beogradin dhe do të mund të pranojnë mbështetjen financiare dhe teknike. Natyrisht, të gjitha këto do të kryhen përmes Ministrisë për Ekonomi dhe Financa dhe duke e mos ndryshuar destinacionin e buxjetit. Mirëpo, problemi paraqitet kur komunitetet serbe kuptojnë se plani për decentralizim është pjesë e pakos, e cila ka përgatitur terrenin për pavarësimin e Kosovës dhe se pranimi i një pjese të pakos në njëfar mënyre do të nënkuptonte edhe pranimin e pavarësisë së Kosovës. Nga ana tjetër, komuniteti shqiptar mund të ndikohet pozitivisht, përmes përmirësimit të shërbimeve komunale dhe kryerjen e shërbimeve përmes institucioneve të tyre lokale. Mirëpo, zgjerimi i një komune të re me shumicë serbe drejt fshatrave me popullatë shumicë shqiptare dhe krijimi i komunave të reja me popullatë shumicë serbe i bën ata (të hezitojnë) ose të ndjehen se janë shtyrë në këtë proces.

Pranimi i procesit të decentralizimit nga të dyja komunitetet, ai serb dhe shqiptar, mund të shihet përmes dy dimensioneve: dimensionit politik dhe dimensionit praktik.

Konsiderohet i ‘politizuar’ sepse serbët e pjesës veriore të lumit Ibër dhe serbët nëpër enklava rezultatin e decentralizimit e shohin si rezultat i planit për pavarësimin e Kosovës⁵. Disa pjesë të popullatës shqiptare e shohin atë si një proces, i cili krijon dhe fuqizon hapësirat e kontrolluara nga serbët dhe si të tilla e pengojnë Kosovën që të ketë sovranitetin e saj të plotë mbi territorin e vet. Prandaj, të dyja komunitetet kanë krijuar vështirësi dhe sfida për MAPL për të vazhduar me formimin e komunave të reja dhe për të vazhduar me përkrahjen e plotë nga bashkësia ndërkombëtare gjatë implementimit të këtij procesi.

Pranimi i komunitetit serb:

Komuniteti serb (i kontrolluar dhe i ndikuar haptazi nga qeveria serbe në Beograd) refuzon çfarëdo lloj forme të decentralizimit përderisa ky decentralizim atyre nuk u ofron duar plotësisht të lira për të qeverisur me komunat dhe nuk u ofron një lloj politike *blank check* për shumë çështje politike (duke përfshirë edhe mosnjohjen e institucioneve të Kosovës nëpërmjet disa mënyrave)⁶. Së fundi, komuniteti serb ka shprehur një lloj vullneti për të pranuar decentralizimin, vetëm nëse procesi është neutral karshi statusit, pa përfshirje të MAPL dhe ZCN dhe vetëm nëse nuk zbatohet nën flamurin e Kosovës. Shumica e serbëve, të cilët nuk i kanë të njohura hollësitë e Planit të Ahtisarit, procesin e decentralizimit e shohin me dyshim dhe se si i tillë do t’u merr atyre edhe kompetencat më të thjeshta, siç është kontrolli mbi shkollat dhe spitalet.⁷

Roli i Beogradit në procesin të decentralizimit vazhdon të jetë shumë i rëndësishëm në parandalimin e zbatimit të decentralizimit, së paku në hapësirat e banuara me shumicë serbe. Beogradi procesin e decentralizimit nuk e sheh si një mekanizëm për forcim të pushtetit dhe të mbrojtjes së të drejtave të serbëve në Kosovë; në vend të kësaj, ata e shohin atë si një mekanizëm, i cili e legjitimon pavarësinë e Kosovës. Duke qenë ashtu dhe me përkrahje financiare dhe përmes strukturave të veta paralele, ia ka arritur që

⁶ Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale (IKQL) Raport. *Korniza dhe Dispozitat për Komunitetet Pakicë, 5 maj 2009.*

⁷ Grupi Ndërkombëtar i Krizave – Raport - Integrimi i Serbëve në Kosovë: *Marrja e Vendimit*. Raporti i Evropës N. 200 – 12 maj, 2009. f.26.

komunitetin serb të Kosovës ta mbajë të izoluar prej proceseve të integritimit dhe të ndikojë që komuniteti të mos merr pjesë në shoqërinë e përgjithshme. Kësisoj, Beogradi ka arritur të krijojë dhe të kontrollojë strukturat paralele brenda territorit të Kosovës. Këto struktura janë shndërruar në mekanizma të fuqishëm për bojkotimin e procesit të decentralizimit dhe aktualisht janë duke e sabotuar zbatimin e Planit të Ahtisaarit.

Mirëpo, Serbia është prekur shumë nga kriza ekonomike globale dhe me këtë i është zvogëluar edhe bugjeti dhe ky realitet i ri e ka shtyrë qeverinë e Beogradit që gradualisht të zvogëlojë edhe mbështetjen për komunitetin serb, duke pasur kështu më pak kontroll mbi ta.⁸ Vetëm së fundi, më shumë se njëzet serbë pranuan të kthehen në Policinë e Kosovës dhe shumë serbë janë duke aplikuar për dokumente të Kosovës dhe janë duke i pranuar pagat, përkundër thirrjes së Beogradit për të bojkotuar institucionet e Kosovës.⁹ Në qasjen e tyre kanë ndodhur disa ndryshime; Serbët, veçanërisht ata nga pjesa jugore e lumit Ibër duket të kenë marrë një qasje më pragmatike karshi procesit të decentralizimit, meqenëse kanë filluar të mendojnë për ekzistencën e vet në një kuptim më të gjatë kohor. Për më tepër, rreth 300 serbë kanë shprehur dëshirën që të jenë pjesë e Ekipeve Përgatitore Komunale (EPK), organe këto të cilat do të shërbejnë si një mjet fillestar për themelimin e 5 komunave të reja. Kjo përgjigje pozitive vjen edhe pas një sërë takimesh të organizuara (pa ndonjë publicitet të madh) nga Ministri i MAPL me komunitetin serb, gjatë tre muajve të fundit.

Pranimi i komunitetit shumicë:

Komuniteti shqiptar është i ndarë kur bëhet fjalë për zbatimin e procesit të decentralizimit. Popullata shumicë sikurse edhe qeveria e shohin këtë proces si rrjedhojë të planit të marrëveshjes që ishte një kompromis për një kauzë më të lartë – pavarësinë e Kosovës. Për dallim nga kjo, disa pjesë të popullatës, rezultatin e decentralizimit e shohin më ndryshe. Lëvizja “*Vetëvendosje*” ka qenë aktori më i

⁸ Ndërprehen pagat për policët e suspenduar serbë. Gazeta Express, 15 maj, 2009.

zëshëm kundër decentralizimit në Kosovë. Ata procesin e shohin si humbje të kontrollit mbi administrimin dhe sovranitetin e Kosovës në territorin e vet, si mungesë të stabilitetit dhe si mundësi për krijimin e enklavave të tjera siç është Mitrovica veriore. Konsiderohet se, Kosova pa kontroll mbi territorin e vet nuk mund të jetë e pavarur, prandaj decentralizimi nuk i shërben këtij qëllimi.

Shqiptarët e Kosovës nga njëra anë duket se e konsiderojnë procesin e decentralizimit si një domosdoshmëri për reformat e tyre dhe themelimin e institucioneve të tyre të qeverisjes si dhe më shumë për hir të integritetit në BE sesa për ndonjë gjë tjetër. Mirëpo, duket se (Qeveria e Kosovës dhe institucionet e tjera civile) e përkrahin këtë proces, nëse ai kryekëput bazohet në decentralizimin e pushtetit dhe pajisjen e komunave me më shumë kompetenca, për aq sa ato parashihen sipas Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, të miratuar nga Këshilli i Evropës në vitin 1985 dhe duket se refuzojnë çfarëdo formulë tjetër të mundshme, e cila do ta çonte këtë proces në një drejtim tjetër ose drejt një mënyre tjetër, e cila do të përjashtonte mënyrën aktuale (dhe duket se kjo është duke fituar më shumë kredibilitet dhe vlerë, meqenëse paraqet njërin prej kryesoreve të reformës së qeverisjes lokale, e cila çon drejt integritetit në BE)¹⁰.

Distanca e ofrimit të shërbimeve, e cila është krijuar si rezultat i përfshirjes së disa fshatrave në territoret e komunave të reja dhe mu kjo tregon se përse “Vetëvendosja” ka qenë aq e suksesshme në bindjen e disa fshatrave shqiptare që të shprehen kundër këtij procesi, ndërsa kuor është fjala për MAPL nuk mund të thuhet se ka qenë e suksesshme gjatë kontaktit me njerëz. Banorët e fshatit Pasjak, të cilët do të jenë pjesë e komunës së zgjeruar të Artanës/ Novo Bërdës, me ndihmën e lëvizjes “Vetëvendosje” kanë nënshkruar një petition kundër përfshirjes së fshatit të tyre në këtë komunë. Peticionin e kanë nënshkruar rreth 80% e popullatës së Pasjakut me të drejtë vote. Fshati gjendet 2 kilometra larg Gjilanit ku ofrohen shërbimet komunale. Mirëpo, me integritetin e tij në komunën e Artanës shërbimet komunale për këta banorë do të jenë

¹⁰ Instituti i Kosovës për Qeverisje Lokale (IKQL) Raport. *Korniza dhe Dispozitat për Komunitetet Pakicë*, 5 maj, 2009.

më larg për tridhjetë kilometra.¹¹ Banorët e fshatit Llabjan gjithashtu kanë shprehur kundërshtimin e tyre përmes një peticioni. Së fundi, gjatë takimit të mbajtur në MAPL me kryetarët e komunave të Kosovës, kryetari i komunës së Gjilanit ka qenë kategorikisht kundër planit të decentralizimit të hartuar nga MAPL.¹²

Pjesa tjetër e komunitetit shqiptar, e cila e kundërshton procesin e decentralizimit, kryesisht mund të karakterizohet me sfidat aktuale të bartjes së kompetencave nga qeveria qendrore në qeveritë lokale. Siç edhe janë shprehur disa kryetarë të komunave, këto sfida kanë të bëjnë me absorbimin e dobët të kapaciteteve për të pranuar dhe për t'u marrë me kompetencat e reja. Kufizimet bugjetore dhe ndryshimet demografike paraqesin problemet përmes të cilave ndryshohet e gjithë struktura e komunës.¹³

Përpyjekjet e bëra deri më tani:

MAPL ka bërë përpjekje që të shtrijë ndikimin e vet edhe te komuniteti serb, sikurse edhe te komuniteti shqiptar, të cilët nuk pajtohen me procesin e decentralizimit. Ministria ka shpenzuar kohë dhe burime, veçanërisht gjatë angazhimit me komunitetin serb. MAPL ka mbajtur më se treqind (300) takime të drejtpërdrejta me qytetarët dhe liderët e serbëve lokalë, të cilët gëzojnë respekt në komunitetet e tyre.¹⁴ Mirëpo, sado pozitiv të jetë ky ndryshim, ai nuk mund të merret si tregues për të treguar se ka lëvizje në pjesën më të madhe të serbëve, të cilët decentralizimin e shohin si diçka reale për zgjidhjen e problemeve të tyre. Në të vërtetë, me këtë kohë dhe këto burime të shpenzuara për pranim nga ana e komunitetit, MAPL pjesërisht ka bërë një devijim nga përqendrimi i saj i marrjes në mënyrë më substanciale me bartjen e kompetencave dhe të elementeve të tjera të planit të decentralizimit. Shumë komuna u ballafaquan me

¹¹ *Petition kundër Decentralizimit*. Gazeta Express, 24 prill, 2009.

¹² *Kontravers*. Gazeta Lajm, 29 maj, 2009. f. 3.

¹³ Raporti për Konsultimet me Kryetarët e Komunave, qershor, 2008. Raport i UNDP. Gjatë konsultimeve me kryetarët e komunave të Kosovës, maj, 2008, Kryetarët e komunave: Obiliq, Podujevë dhe Prishtinë kanë shprehur qëndrimet e tyre për resurset njerëzore.

¹⁴ Intervista me Sekretarin e Përhershëm të MAPL, z. Besnik Osmani, e mbajtur më 15 maj, 2009.

shumë sfida, jo vetëm gjatë funksionalizimit të kompetencave të reja, por edhe gjatë mbulimit të këtyre kompetencave me resurse të domosdoshme. Prandaj, opinioni publik, sikurse edhe qytetarët ende nuk po i vërejnë shërbimet e qeverisjes së decentralizuar.

Në disa raste ministri i MAPL i shoqëruar nga shefi i Zyrës Civile Ndërkombëtare (ZCN), jo vetëm që kanë kryer vizita në terren në të cilat ata i kanë inkurajuar serbët që të marrin pjesë, por ata janë munduar edhe që t'i informojnë ata për përfitimet që do të kenë nga decentralizimi, si dhe për dispozitat shtesë të cilat janë të rezervuara për komunitetin serb përmes këtij plani për decentralizim. Qendra për Media në fshatin Çagllavicë është përdorur disa herë rresht për të zhvillimin e debateve rreth decentralizimit, meqë ministri dhe aktorë të tjerë ndërkombëtarë në Kosovë janë munduar të projektojnë mesazhet e tyre dedikuar komunitetit serb. ECMI Kosovo në bashkëpunim me Qeverinë e Kosovës ka vizituar komunitete të ndryshe serbe në rajonin a Anamoravës për të komunikuar me serbët dhe pakicat e tjera. Mirëpo, qëndrimet e kundërta nga të dyja komunitetet kanë krijuar një situatë shumë komplekse, ku nga njëra anë komuniteti serb ngurron të angazhohet në këtë proces sepse i është nënshtruar një presioni të madh nga institucionet paralele që mos ta bëjë këtë.

Nga ana tjetër, ministria është ballafaquar me vështirësi gjatë tentimeve të tyre për të kontaktuar me vendimmarrësit e pjesës veriore të Kosovës, ndonëse janë zhvilluar kontakte me OJQ-të nga pjesa veriore e Kosovës. Gjatë gjithë këtyre përpjekjeve të bëra nga ministria për të depërtuar tek komuniteti serb, komunikimi me komunitetin shumicë në hapësirat e komunave të reja që do të krijohen (rajoni i Gjilanit) nuk është realizuar deri në masën e paraparë.

II. LEGISLACIONI DHE ZBATIMI I PLANIT

Sfidat dhe Perspektivat:

Nëse e lëmë anash pranimin e planit për decentralizim nga ana e komunitetit, një vit pas tre ligjeve më të rëndësishme për qeverisje lokale¹⁵ të cilat kishin hyrë në fuqi, vërehet se është arritur një shkallë e progresit në implementim, por shënohet një stagnim në disa elemente dhe janë paraqitur edhe shumë vështirësi të tjera. Ligji për Vetëqeverisjen Lokale është ligj substancial në kuptimin se ai themelon një strukturë të qartë për qeveritë lokale dhe si i tillë bën decentralizimin e 25 kompetencave dhe përgjegjësi në favor të qeverive lokale.¹⁶ Mirëpo, zbatimi i këtij ligji në praktikë dhe dorëzimi i 25 kompetencave tek qeveritë lokale është dëshmuar të jetë shumë i vështirë dhe një ushtrim mjaft sfidues.

Sfida e dytë lidhur me zbatimin e planit është ballafaqimi me krijimin e pesë komunave të reja, zgjerimi i njërës komunë dhe aktivizimi i 3 pilot-komunave¹⁷. Nuk është krijuar asnjëra prej 5+1 komunave të reja, ndërsa përgatitjet për krijimin e tyre vetëm sa kanë filluar. Ekipet përgatitore Komunale (EPK) për krijimin këtyre komunave ende nuk janë përzgjedhur në mënyrë që të kryejnë punët në terren, ndërsa zgjedhjet

¹⁵ *Ligji për Kufijt Administrativ Komunal*, 2008 (Ligji Nr. 03/L-041) <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,191,250>; *Ligji për Vetëqeverisjen Lokale*, supra n 21; *Ligji për Financën për Qeveri Lokale* (2008/03-L049), http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L049_en.pdf, i qasur më 10 maj 2009.

¹⁶ Kompetencat vetanake: zhvillimi ekonomik lokal; planifikimi urban dhe rural; shfrytëzimi i tokës dhe zhvillimi; zbatimi i rregulloreve për ndërtim dhe standardeve të kontrollit të ndërtimit; mbrojtja e mjedisit lokal; sigurimi dhe mirëmbajtja e shërbimeve publike komunale; reagimi ndaj emergjencave lokale; sigurimi i arsimit parashkollor, fillor dhe atij të mesëm; sigurimi i kujdesit shëndetësor primar; sigurimi i familjes dhe ofrimi i shërbimeve të tjera të mirëqenies sociale; banimi publik; shëndeti publik; emërtimi i rrugëve dhe i vendeve të tjera publike; sigurimi dhe mirëmbajtja e parqeve dhe hapësirave publike; turizmi; aktivitetet kulturore dhe rekreative.

Kompetencat e deleguara: regjistri kadastral; regjistrat civilë; regjistrimi i votuesve; regjistrimi dhe licencimi i bizneseve; distribuimi i pagesave të asistencës sociale (me përjashtim të pensioneve); mbrojtja e pyjeve në territorin e komunës brenda autoritetit të deleguar nga autoriteti qendror.

Kompetencat e shtuara: çështjet kulturore dhe e drejta në pjesëmarrje për emërimin e komandantëve të stacioneve policore. Mitrovicë/Mitrovica në veri i është dhënë niveli më i lartë i kompetencave të shtuara, duke përfshirë arsimin e lartë dhe kujdesin shëndetësor sekondar.

¹⁷ Tre (3) pilot-komunat: Juniku, Hani i Elezit dhe Mamusha.

lokale janë paraparë të mbahen në muajin nëntor 2009¹⁸. Kjo është më se e nevojshme të ndodhë, sepse nëse komuniteti nga hapësirat e komunave të reja nuk merr pjesë në zgjedhjet e ardhshme lokale, atëherë këto komuna nuk do të mund të krijohen dhe kjo do të sjell deri te dështimi i një komponenti të rëndësishëm të planit aktual të decentralizimit. Së treti, duke pasur parasysh se 25 kompetencat tashmë është dashur të barten tek qeveritë lokale, disa sish i përkasin sektorëve të rëndësishëm si bie fjala, shëndetësia, arsimi dhe shërbimet sociale, ndërsa ligjet aktuale që mbulojnë këta sektorë kanë nevojë të korrigojnë ose të ndryshohen, në mënyrë që të mos jenë në kundërshtim me ligjet e qeverive lokale. Në këtë kuptim, Nëngrupi Punues për Reformimin e Legjislacionit (NGPRL) ka arritur të ndryshoj nëntë (9) ligje, në mënyrë që të jenë të harmonizuar me legjislacionin lokal aktual, të cilat më pas edhe janë proceduar në Kuvendin e Kosovës. Gjashtë (6) ligje të tjera janë ndryshuar për të njëjtin qëllim nga NGPRL dhe janë të gatshme për t'u proceduar në Kuvend për miratim.¹⁹ Mirëpo, të punësuarit nëpër sektorë të ndryshëm nuk janë aq shumë në dijeni për ndryshimet e ligjeve, të cilat mund të ndikojnë në këta sektorë, prandaj këta të punësuar kanë nevojë për ndërtim të kapaciteteve të tyre përmes organizimit të trajnimeve.

Për t'u përgatitur për planin e decentralizimit, MAPL ka sajuar Planin e Veprimit për Zbatimin e Decentralizimit 2008-2010²⁰ me të cilin edhe është formuar Grupi Ndërmintor për Decentralizim (GND) dhe nën mbikëqyrjen e tij janë edhe pesë (5) Nëngrupe Punuese²¹. Plani i Veprimit nuk vendosë një strategji të qartë rreth asaj se si të vazhdohet me bartjen e kompetencave ose cilat kompetenca do të jenë me prioritet dhe as nuk nënkupton mënyrën se si duhet të përgatiten komunat për absorbim të këtyre kompetencave. Nuk ka prioritete të vendosura në këtë Plan të Veprimit, qoftë

¹⁸ Qendra Evropiane për Çështje të Pakicave (ECMI) Informatë mbi politikat, 5 maj 2009. *Decentralizimi: Formimi i Ekipeve Përgatitore Komonale*.

¹⁹ Raporti Tremujor nga MAPL, mars 2009. *Raporti mbi Progresin e Nëngrupeve Punuese për Implementimin e Decentralizimit*.

²⁰ Plani i Veprimit i Qeverisë për Implementimin e Decentralizimit. <http://emi-kosovo-rti.org/repository/docs/>. Qasja më 01 maj, 2009.

²¹ Pesë Nëngrupe Punuese për Decentralizim janë: NGP për Reformim të Legjislacionit, NGP për Themelimin e Komunave të Reja, NGP për Bartjen e Kompetencave dhe të Resurseve, NGP për Zhvillim dhe Ndërtim të Kapaciteteve në Komuna dhe NGP për Fushatë të Informimit.

në kuptim të kushteve se cilat kompetenca dhe burime do të duhej të barteshin në rend të parë ose kur dhe si do të formohen komunat e reja, ose për strategjinë e reformimit dhe të ndryshimit të ligjeve ekzistuese, në mënyrë që ato t'i përshtaten ligjeve të reja për qeverisjen lokale.

Plani i decentralizimit për Kosovën është një plan shumë ambicioz dhe duke qenë i tillë ka nevojë për një bashkëpunim dhe bashkërendim mjaft të madh në nivel horizontal (niveli i qeverisë qendrore) dhe atë vertikal (niveli qendror dhe i qeverive lokale). Komunat e Kosovës, pothuajse gjatë gjithë kohës me padurim presin bartjen e kompetencave të parapara sipas Propozimit të Ahtisaarit. Shumë kryetarë të komunave janë shprehur të irrituar për shkak të progresit të ngadalshëm, i cili i ka lënë ata me kompetenca 'të pasigurta'. Kryetarëve të komunave nuk u pëlqen fakti që ata janë duke pranuar ankesa prej qytetarëve, ndërsa për problemet që shtrohen aty ata nuk kanë kompetenca për t'i zgjidhur. Në veçanti, shumica e kryetarëve të komunave do të donin të kenë kompetencat për shërbimet komunale publike, meqë këto janë vazhdimisht arsye për ankesa të qytetarëve. Pastaj, shumica e kryetarëve të komunave, ndonëse janë të vetëdijshëm për kufizimet e administratave të tyre, do të preferonin bartje të menjëhershme të të gjitha kompetencave.²² Ky fakt e thekson mungesën e besimit të tyre në qeverinë qendrore që merret me çështje lokale.

Reforma e Strukturës së Qeverisë Lokale:

Progresi më i madh është arritur në reformimin e strukturës së qeverisë lokale. Sekretari i Përhershëm në MAPL, deklaroi se ligji është zbatuar deri në masën 95% kur është fjala për vendosjen e strukturës së qeverisë lokale. Në të vërtetë, të gjitha komunat me popullatë shqiptare kanë bërë ristrukturimin e kuvendeve të tyre komunale, në mënyrë që këto kuvende të punojnë sipas ligjit të ri. Për më tepër, 28 komuna kanë miratuar Statutin e tyre sikurse edhe katër (4) urdhëresa administrative për reformimin e operacioneve të komunave sipas LVQL. Komunat gjithashtu kanë

²² Raporti për Konsultimet me Kryetarët e Komunave, qershor 2008. Raport i UNDP.

arritur një përparim në zbatimin e Ligjiit për Financat Lokale, duke miratuar pesë rregullore për reformat themelore në komunat e tyre sipas ligjeve të reja.²³

Në anën tjetër, aspekti teknik i bartjes së kompetencave tek qeveritë lokale dëshmohet të jetë sfida më e madhe dhe MAPL planifikon ta përmyll procesin gjatë një periudhe dyvjeçare. Sipas Sekretarit të Përhershëm të MAPL, bartja e të gjitha njëzetepesë (25) kompetencave në të njëjtën kohë nuk është efektive për komunat, ndërsa as MAPL dhe Grupet Punuese për Bartjen e Kompetencave dhe Resurseve nuk janë të gatshme për një gjë të tillë²⁴. Siç duket, duhet të përcaktohen prioritetet se cilat kompetenca duhet të barten së pari. Plan i Veprimt i MAPL për Zbatimin e Decentralizimit është shumë i gjerë dhe parasheh vetëm themelimin e Grupit Punues Ndër-Ministror, i cili do të mbikëqyrë pesë (5) Nën-Grupe Punuese.

Statusi i Bartjes së Kompetencave:

Deri më tash, që nga takimi i parë në janar, 2009, Grupi Punues për Bartjen e Kompetencave dhe Resurseve (GPBKR), kryesuar nga Sekretari i Përhershëm i MAPL, dhe përfaqësues i ZCN, ka arritur t'i bart me sukses vetëm dy kompetenca tek qeveria lokale. Shërbimet Sociale²⁵ u janë bartur komunave gjatë muajit maj, por qendrat e shërbimeve sociale tashmë ishin themeluar nëpër komuna dhe kësajvojitej vetëm formaliteti i bartjes së këtyre qendrave nën kontroll të qeverisë lokale. Buxheti i Mirëqenies Sociale, po ashtu, është bartur tek komunat, dhe këtu përfshihen shërbimet familjare dhe ato sociale, përveç fondit pensional. Sidoqoftë, siç thekson Drejtori i Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), 'ende është shumë vështirë që të punësuarit e këtyre qendrave të reja të kërkojnë mbështetje nga autoritetet lokale dhe

²³ Raporti i MAPL. Raport mbi Funksionimin e Kuvendeve Komunale të Republikës së Kosovës. Janar-mars, 2009.

²⁴ Intervistë me Sekretarin e Përhershëm të MAPL, Z. Besnik Osmani. Zhvilluar më 15 maj 2009.

²⁵ Shërbimet sociale këtu përfshijnë ofrimin e shërbimeve familjare dhe shërbimeve të tjera sociale dhe të mirëqenies, siç janë kujdesi për të ndjeshmit, birësimi, kujdesi për fëmijë, kujdesi për të moshuarit, përfshirë edhe regjistrimi dhe licencimi i këtyre qendrave të kujdesit, rekrutimi, pagat dhe trajnimi i profesionistëve të mirëqenies sociale.

t'ju raportohet komunave sepse janë mësuar me sistem tjetër që drejtohej nga njerëz tjerë, nga qeveria qendrore²⁶. Deri më tash, 441 punonjës të sektorit social tani duhet t'i raportojnë dhe mbikëqyren nga qeveritë lokale. Buxheti po ashtu i bartur së bashku me shërbimet sociale për paga dhe mëditje ishte në shumë prej gjithsej €1,116,880 për shërbimet, gjithsej €472,541, për shpenzime komunale €110,000, dhe për investime kapitale €900,000²⁷.

²⁶ Intervistë me Drejtorin Ekzekutiv të Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), Sazan Ibrahim. Zhvilluar më 13 maj 2009.

²⁷ Raporti Tremujor i MAPL. Mars, 2009. *Raporti mbi Progresin e punës së Grupeve Punuese për Implementimin e Decentralizimit.*

Kompetenca e dytë e bartur është ajo e të drejtave të njeriut. Decentralizimi i korporatave publike tek qeveria lokale është kompetenca e radhës e identifikuar si prioritet nga Grupi Punues për Bartjen e Kompetencave dhe Resurseve (GPBKR), por kjo ka shënuar vonesë ndaj afatit kohor të përcaktuar. Grupi punues ka paraparë bartjen e kësaj kompetence deri në muajin maj dhe është bërë progres drejt kësaj, por ende ekziston një huti mbi rolin e komunave. Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKP) ka pronësi ndaj këtyre korporatave publike dhe kjo bartje është duke u bërë sfidë. Disa korporata publike janë bartur te komunat apo grup komunash dhe presin përzgjedhjen e Bordit të tyre nga autoritetet komunale, por do të nevojitet kohë që kjo kompetencë të kalojë plotësisht në duar të qeverisë lokale. Menaxhimi i ujërave nuk është bartur tek komunat²⁸. Përdorimi dhe zhvillimi i tokës, si një kompetencë tjetër e bartur tek qeveria lokale nga ana e LVQL, ka ngecur për shkak të mungesës së legjislacionit për të qartësuar specifikat e kësaj kompetence. Ligji mbi Menaxhimin e Pronës Komunale nuk është hartuar ende dhe proceduar te Kuvendi i Kosovës, por grupi punues ka paraparë që këtë kompetencë ta bartë deri në qershor të këtij viti²⁹.

Grupi punues ka shqyrtuar se çka duhet të bëhet për të bartur kompetencat tek qeveria lokale në fushën e aktiviteteve kulturore dhe të lira, edhe një kompetencë kjo e qeverisë lokale me VQL, dhe ka përfunduar se nuk ka çka të bartet si bie fjala teatrot lokale dhe trashëgimia kulturore për shkak të mungesës së legjislacionit në këtë drejtim. Sa i përket huadhënies komunale, grupi punues është duke e pritur miratimin e Ligjit mbi Huadhënien nga ana e Kuvendit të Kosovës për ta rregulluar këtë lëmi. Pritet që kjo kompetencë të përfundojë deri në fund të gushtit³⁰.

Ofrimi i kujdesit shëndetësor primar, dhe ofrimi i arsimit parashkollor, fillestar dhe të mesëm tani janë përgjegjësi ekskluzive e komunave edhe në praktikë. Sidoqoftë, këshilltari për Politika Zhvillimore i Kryetarit të Komunës së Podujevës dhe Anëtar i

²⁸ Intervistë me Sekretarin e Përhershëm të MAPL, Z. Besnik Osmani. Zhvilluar më 15 maj 2009.

²⁹ Intervistë me Drejtorin Ekzekutiv të Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), Sazan Ibrahim. Zhvilluar më 13 maj 2009.

³⁰ Raporti Tremujor i MAPL. Mars, 2009. *Raporti mbi Progresin e punës së Grupeve Punuese për Implementimin e Decentralizimit.*

Kuvendit theksoi disa probleme lidhur me procesin e decentralizimit siç është problemi me punëtorët shëndetësorë të cilët ishin në grevë gjatë shkurtit dhe marsit. Sipas tij, qeveria qendrore e ka bartur plotësisht përgjegjësinë e kujdesit shëndetësor primar, pa ndonjë projektim të mirëfilltë të buxhetit. I tillë është rasti me Qendrat e Mirëqenies Sociale. I njëjti burim raporton për probleme lidhur me menaxhimin e pyjeve dhe çështjeve lidhur me Agjencinë e Privatizimit, por mendon se komuna mund të bëjë më shumë edhe me më pak staf që do të duhej të trajnohej më mirë³¹.

Grupi punues ka shënuar progres të pritur në kompetencat e deleguara të kadastrit dhe mbrojtjes së pyjeve dhe pritet që këto kompetenca të barten plotësisht tek autoritetet lokale deri në fund të verës 2009. Puna teknike mbi regjistrimin e bizneseve, si një kompetencë tjetër e deleguar, ka ngecur prapa për shkak të instalimit të pajisjeve. Në anën tjetër regjistrimi i votuesve ka ngecur nga vonesat në përzgjedhjen e Kryesuesit të Këshillit të Zgjedhjeve Qendrore, por Memorandumi i Mirëkuptimit është përgatitur dhe është gati për nënshkrim.

Plani Operacional i miratuar nga Grupi Punues për vitin 2009 përveç bartjes së kompetencave të veta dhe të deleguara tek komunat, parasheh në fazën e dytë të këtij plani përgatitjen për bartjen e kompetencave të zgjeruara, që janë të rezervuara për komunat me shumicë serbe. Sidoqoftë, në këtë aspekt nuk është shënuar progres sepse MAPL ka hasur në vështirësi për t'i bindur komunat me shumicë serbe që ta pranojnë planin aktual të decentralizimit.³²

Sfidat e Bartjes së Kompetencave:

Kapacitetet njerëzore aktuale në nivelin komunal nuk mjaftojnë për t'i zbatuar kompetencat e reja. Shumë pak kryetarë janë të sigurt për shkathtësitë teknike dhe kompetencat e stafit të tyre për t'u ballafaquar edhe me këto kompetenca që i kanë. Përderisa një numër i konsiderueshëm i stafit të komunës anembanë vendit kanë vijuar

³¹ Intervistë me Këshilltarin e Kryetarit të Podujevës, Z. Faik Muçiqi. Zhvilluar më 15 prill 2009.

³² Raporti Tremujor i MAPL. Mars, 2009. *Raporti mbi Progresin e punës së Grupeve Punuese për Implementimin e Decentralizimit.*

trajnime relevante të organizuara nga një varg agjencish kombëtare dhe ndërkombëtare, mbizotëron mendimi në mesin e kryetarëve se nivelet e kompetencës personale të stafit janë tejet të ulëta³³. Por në disa raste, problemi shfaqet nga menaxhimi i dobët i kryetarëve, të cilët nuk janë të gatshëm të bëjnë përmirësime të duhura të stafit në mënyrë që më mirë të mund të merren me kompetencat e reja. Për shembull, mund të nevojiten punonjës të rinj për kompetencat e reja dhe disa punonjës të vjetër mund të mos nevojiten më. Kësisoj, nuk mjafton që MAPL vetëm të bart kompetencat apo të delegojë një kompetencë. Për ta bërë këtë me sukses ajo nevojitet të ofrojë trajnime adekuate për punëtorët e komunave dhe sektorit i cili bartet.

Aktualisht, janë duke u zhvilluar biseda konsultative në mes të qeverive lokale dhe MAPL për të ofruar trajnime mbi ndryshimet e reja të qeverisë lokale. Janë bërë tre muaj trajnimesh mbi legjislacionin e ri me këshilltarët komunalë (d.m.th. anëtarët e kuvendeve komunale). Sipas MAPL, janë përgatitur 72 module trajnimi për qeveritë lokale. Por problemi qëndron se shumica e këtyre trajnimeve fokusohen në ndryshimin e strukturës së qeverisë lokale e jo në kompetencat e reja që kanë fituar komunat prej legjislacionit të ri për qeveritë lokale³⁴. Aktualisht janë duke u zhvilluar trajnime me Departamentin për të Drejta të Njeriut mbi mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Së shpejti do të mbahet një modul trajnimi mbi Barazinë Gjinore nëpër komuna³⁵.

³³ Raporti mbi Konsultimin me Kryetarët e Komunave. Qershor, 2008. Raport i UNDP.

³⁴ Intervistë me Sekretarin e Përhershëm të MAPL, Z. Besnik Osmani. Zhvilluar më 15 maj 2009.

³⁵ Urdhëresat Administrative të MAPL. <http://www.ks-gov.net/mapl/Document.aspx>.

III. BASHKËPUNIMI NDËR-INSTITUCIONAL

Sfidat

Procesi i bartjes së një kompetence të qeveria lokale, sidomos e një kompetence të një sektori specifik është si në vijim: MAPL, me mbështetjen e ZNC, harton një plan veprimi me ministrinë e linjës dhe nënshkruhet Memorandumi i Mirëkuptimit për bartjen e kompetencës në nivel lokal. Pastaj, MAPL dhe ministria e linjës bashkërendojnë me Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave bartjen e buxhetit dhe granteve të nevojshme për kompetencat e reja tek komunat. Udhëzimet themelore përgatiten për komunat që marrin kompetencën para se të bëhet procesi formal. Në disa raste, një apo më shumë ministri të linjës përfshihen në bartjen e një kompetence dhe në disa raste agjencitë apo institucionet tjera duhet të jenë pjesë e procesit, pra nevojitet bashkëpunim i ngushtë i të gjitha këtyre institucioneve³⁶. Kjo ndonjëherë është një procedurë komplekse dhe mund të kërkojë kohë, por mund të zbatohet në të njëjtën kohë nëpër sektorë të ndryshëm dhe nëse bashkëpunimi është në nivel të lartë, procesi mund të vazhdojë pa probleme.

Bashkërendimi Vertikal dhe Horizontal:

Sidoqoftë, MAPL po ashtu duhet të zhvillojë konsultime dhe trajnime për bartje të suksesshme me komunat. Në praktikë, janë zhvilluar disa takime konsultative që i ka organizuar MAPL për komunat, por nuk ka pasur diskutim të mjaftueshëm rreth bartjes së kompetencës për implementimin e decentralizimit, e as nuk janë përgatitur për këto kompetenca. Shumë kryetarë komunash anembanë Kosovës do të thonë se nuk ka biseda të mjaftueshme konkrete rreth asaj se cilat kompetenca duhet të barten dhe se si të barten ato. AKK nuk ka kapacitete për të zhvilluar konsultime konkrete me komunat për ta shtyrë agjendën e vet për bartje të kompetencave. Komunat e Kosovës janë duke e shtyrë përmes AKK rekomandimin e tyre mbi draft legjislacionin që do të ketë ndikim te to si Draft Ligji mbi Legalizimin dhe Draft Ligji mbi Pronën

³⁶ Intervistë me Analisten Politike të Iniciativës për Komuna Efektive (IKE), Znj. Ilire Agimi. Zhvilluar më 10 maj 2009.

Komunale³⁷ por komunave nuk ju kërkohet kontribut në Grupin Punues mbi Bartjen e Kompetencave dhe Resurseve. Pra ekziston një zbrazëti në bashkërendimin vertikal të decentralizimit, përkatësisht në bashkërendimin në mes të qeverisë qendrore dhe qeverisë lokale.

Bashkërendimi horizontal po ashtu po paraqet sfida gjatë procesit të decentralizimit. Grupi Ndër-Ministror për Decentralizim ka vështirësi në bashkërendimin e ministrive linjë të ndryshme në procesin e decentralizimit sepse secila i ka prioritetet e veta që dëshiron t'i shtyjë përpara dhe kjo ndonjëherë e pengon procesin. Një rast konkret është Ligji i ri mbi Menaxhimin e Pronës Komunale që paraqet vështirësi në harmonizimin e punës nga ministritë linjë sepse së pari Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKP) duhet të përshihet në proces dhe siç u përmend më sipër kjo shpie deri te prioritetet e ndryshme të ministrive linjë që të dalin me një zgjidhje përfundimtare.

Edhe një vështirësi është po ashtu bashkërendimi me organizatën e donatorëve ndërkombëtarë për bartjen e kompetencave dhe themelimin e strukturës së re të qeverisë lokale. Përderisa disa organizata ndërkombëtare donatore janë të përfshira në grupet punuese të decentralizimit dhe i bashkërendojnë projektet e tyre me institucionet qeveritare, bashkërendimi me donatorë paraqet problem, pasi që mekanizmi i themeluar për këtë qëllim nga MAPL nuk ka qenë funksional dhe ka pasur raste kur projektet, veçanërisht për investime kapitale nëpër komuna, janë implementuar nga organizata ndërkombëtare pa përfshirjen e MAPL apo ministrive linjë. Bashkërendimi me donatorët ndërkombëtarë gjithashtu mungon në rastin e mobilizimit të resurseve të nevojshme për procesin e decentralizimit.

³⁷ Intervistë me Drejtorin Ekzekutiv të Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), Sazan Ibrahim. Zhvilluar më 13 maj 2009.

IV. MOBILIZIMI I RESURSEVE

Sfidat:

Një sfidë tjetër e rëndësishme që i është shfaqur decentralizimit në Kosovë është kostoja për implementimin e një procesi aq ambicioz të decentralizimit dhe se si do të ndahen e sigurohen këto resurse. Edhe pse është paksa e vështirë të vlerësohet kostoja reale e procesit të decentralizimit, vlerësimet fillestare të bëra nga MAPL pohojnë se nevojiten €35 milionë për ta vënë decentralizimin në funksion, siç është paraparë me Ligjin mbi Vetëqeverisjen Lokale³⁸. Në një intervistë të dhënë nga Ministri i MAPL, Sadri Ferati, për të përditshmen Kosova Sot, kostoja e decentralizimit vlerësohet në rreth €30 milionë³⁹.

Plani aktual i decentralizimit kërkon reforma teknike, kapacitete njerëzore, reformë të administratës dhe investime tjera kapitale të ndërlidhura me bartjen e kompetencave. Shpenzimet e decentralizimit do të përdoren për shpenzime territoriale (patundshmëri), funksionale, fiskale dhe administrative. Krijimi i komunave të reja do të kushtojë €7.5 milionë shtesë. Vetëm Ekipet Përgatitore Komunale, të cilat do t'i zhvillojnë operacionet e komunave të reja deri në zgjedhjet e reja, konsiderohet se do të kenë kosto prej €3.5 milionë. Buxheti i MAPL është rritur për 2.4% që nga viti i kaluar dhe është mjaft vështirë që me resurset aktuale të Kosovës të sigurohen mjete për këtë proces të rëndësishëm. Ministri thekson se këto mjete do të sigurohen nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës dhe nga organizatat e donatorëve.

Sigurimi i Resurseve për Implementim:

Sipas ministrisë, Korniza Afatmesme ka paraparë që shpenzimet për 2010 të jenë në dispozicion të MAPL që të posedon fondet e nevojshme për implementimin e procesit. Sidoqoftë, është vështirë të gjenden fonde gjatë viteve të para sepse duhet të ekzistojnë shpenzime të njëhershme dhe shpenzime që do të jenë vit pas viti. Sasia e kontributit

³⁸ Intervistë me Sekretarin e Përhershëm të MAPL, Z. Besnik Osmani. Zhvilluar më 15 maj 2009.

³⁹ *Decentralizimi do të na kushtojë 30 milionë Euro*. Kosova Sot. 4 maj 2009. f. 3.

në procesin e decentralizimit zvogëlohet pas disa viteve sepse do të mbesin vetëm shpenzimet operacionale.

Sipas ligjit, komunat i raportojnë MAPL sa i përket zbatimit të funksioneve të parapara me ligj; sidoqoftë, pasi që ligji nuk mund të zbatohet plotësisht, aktualisht llogaridhënia vazhdon të lëviz para e prapa në mes të qeverisë qendrore dhe qeverisë lokale. Bartja e plotë e funksioneve të parapara me ligj do të kërkojë kohë për t'u përfunduar, nëse financat nga qeveria lokale barten së bashku me bartjen e kompetencave. Shumë kryetarë komunash si Kryetari i Gjakovës, pohojnë se kompetencat e reja nuk po shoqërohen me fonde të mjaftueshme. Sidoqoftë, Sekretari i Përhershëm thekson se këtë vit komunat marrin mesatarisht 30% më shumë mjete përmes granteve në mënyrë që t'i implementojnë kompetencat e reja. Kjo është përpos buxhetit për shërbime sociale që është bartur te komunat. Sidoqoftë, Sekretari i Përhershëm i MAPL-së thekson se kryetarët e komunave ankohen se nuk ka mjete të mjaftueshme sepse e përdorin këtë 30%, që dedikohet për kompetencat e reja për projekte tjera dhe kjo natyrisht nuk i pengon ata që me sukses t'i implementojnë kompetencat e reja të bartura nga qeveria qendrore. Fondet për kompetencat e reja sigurohen nga grantet e hapura për arsim, shërbime shëndetësore sociale dhe sektorë tjerë, përpos fondeve të komunave bazuar në numrin e banorëve, pakicave, nxënësve etj.

Mobilizimi i Donatorëve:

Donatorët ndërkombëtarë kanë treguar interes të madh për financimin e projekteve për implementimin e decentralizimit, por mungon bashkërendimi i përgjithshëm i këtyre donatorëve nga MAPL, njëjtë si edhe bashkërendimi me donatorët në nivelin qendror. Që nga fillimi i decentralizimit, donatorët kanë rritur fondet e tyre në këtë aspekt. Për vitin 2007, vetëm Komisioni Evropian ka investuar €8.5 milionë në investime kapitale në bashkëpunim me MAPL. Për vitin 2008, investimet kapitale të Komisionit Evropian arritën shumën prej €13.5 milionë.

UNDP po ashtu kontribuon me USD 2 milionë që fokusohen kryesisht në aktivitete të informimit publik dhe bashkëpunimit komunal të decentralizuar në mes të komunave në Kosovë, si dhe të komunave në vendet e zhvilluara. I tërë procesi bashkërendohet me MAPL.

Bashkëpunimi ndërkufitar me Malin e Zi, Shqipërinë dhe Maqedoninë është edhe një projekt tjetër i MAPL dhe organizatave të donatorëve. Sektorët e ndryshëm po mbështeten nga organizata të ndryshme ndërkombëtare kur flitet për bartjen e kompetencave. DFID asiston në fushën e shërbimeve sociale, Iniciativa për Komuna Efektive në strukturën e reformuar të qeverisë lokale dhe në disa investime kapitale. Banka Botërore, Bashkëpunimi për Zhvillim i Zvicrës (SDC) dhe UNDP po ashtu ndihmojnë me trajnime dhe projekte infrastrukturore. Banka Botërore ka mbajtur trajnime për menaxhim të korporatave publike nga ana e komunave përmes tri (3) qasjeve të ndryshme: 1) Punëtorive për menaxhim, 2) sesioneve trajnuese, 3) Shërbimeve Konsultative. Ky është viti i parë që organizatat ndërkombëtare kanë rritur fondet e tyre për investime kapitale në fushën e qeverisë lokale. Komisioni Evropian ka filluar implementimin e një projekti për ofrimin e një këshilltari lokal në çdo komunë, të cilët mbikëqyren nga ekspertë ndërkombëtarë për t'ju asistuar komunave në çështje teknike⁴⁰.

Problemi qëndron tek fakti se disa organizata ndërkombëtare të donatorëve nuk i bashkërendojnë investimet e tyre kapitale me MAPL. SDC bën investime kapitale në komuna, por të shumtën e rasteve nuk i bashkërendon me MAPL. Qeveria Norvegjeze po ashtu ka implementuar projekte pa ndonjë bashkërendim me organizatat tjera.

⁴⁰ Intervistë me Sekretarin e Përhershëm të MAPL, Z. Besnik Osmani. Zhvilluar më 15 maj 2009.

V. PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET:

Komunikimi efektiv:

Procesi i decentralizimit nuk do të ketë sukses nëse fokusi i tërë është vetëm në themelimin e strukturave të reja, qoftë në miratimin e ligjeve, përcaktimin e kufijve apo stafit komunal dhe themelimin e zyrave. Procesi i decentralizimit është reformë kyçe nëpër të cilën kalon çfarëdo demokracie, kështu komunikimi efektiv i procesit tek popullata është bërthama e suksesit. Qeveria, përkatësisht MAPL nuk mund ta bëjë këtë vetëm, prandaj kërkohet pjesëmarrje më e madhe në proces nga fushat e ndryshme të shoqërisë. Shoqëria civile, politikanët, mediat, sektori privat dhe akademikët, të gjithë kanë rol për të luajtur. Aktorët ndërkombëtarë po ashtu kanë rol kyç, sidomos në mbështetjen e dialogut ndëretnik dhe bashkëjetesës së iniciativave. Ana pozitive dhe dobite nga decentralizimi duhet t'ju komunikohen të gjitha komunave në mënyrë më efektive. Qasjet e tilla do të sigurojnë pjesëmarrje më të madhe dhe pranim të komunitetit.

Bashkërendimi më i mirë:

Deri më tash, Qeverisë në përgjithësi i mungon një sistem gjithëpërfshirës i bashkërendimit me organizatat/donatorët ndërkombëtarë. Për këtë arsye, MAPL duhet të përcaktojë një varg politikash ku përcaktohen qartë veprimet prioritare të MAPL dhe kuptohen nga grupet e interesit. Kështu, duhet të themelohet një sistem konsistent i bashkërendimit të donatorëve dhe të përcillet në vazhdimësi. Organizimi i takimeve bashkërenduese nuk mjafton, posaçërisht nëse ka mungesë të mekanizmit të qëndrueshëm për bashkërendimin e donatorëve. Qeveria duhet të merr leadership ekskluziv në sigurimin se donatorët mbështesin jo vetëm decentralizimin në komunat e reja, por edhe politikat qeveritare lidhur me zhvillimin e qëndrueshëm të qeverisë lokale dhe mundësisht t'ju ofrojnë komunave mbështetje direkte buxhetore.

Planifikimi pjesëmarrës:

Shumë flitet për themelimin e komunave të reja, decentralizimin, shërbimet dhe vendimmarrjen më afër qytetarit, por deri më tani ka pak rezultate. Qeveria duhet ta

shfrytëzojë këtë mundësi dhe të jep shembull të planifikimit pjesëmarrës gjatë përcaktimit të planeve zhvillimore të komunave të reja. Angazhimi në dialog me komunitetet e ndryshme përkatëse, sidomos me serbët, gjatë përgatitjes së këtyre planeve në fazat e hershme është çelës i çdo suksesi. Organizatat ndërkombëtare kanë rol të rëndësishëm në këtë drejtim.

Sigurimi i qëndrueshmërisë:

Duke konsideruar koston e lartë të procesit të decentralizimit dhe potencialit të ulët ekonomik të komunave të reja, është me rëndësi që të identifikohen format e bashkëpunimit ndërkomunal herët në proces të themelimit të komunave të reja. Ka shumë për t'u fituar, si në aspektin e shpagesës dhe profesionalizmit përmes administrimit të përbashkët të taksave, planifikimit urban dhe ofrimit të përbashkët të shërbimeve. Edhe këtu, organizatat ndërkombëtare kanë rol të rëndësishëm në ofrimin e ekspertizës dhe përvojave të tyre.

Mobilizimi i resurseve:

Mobilizimi i resurseve mund të jetë i suksesshëm vetëm nëse sigurohet shkallë më e lartë e transparencës dhe llogaridhënies. Themelimi i 'Fondit të Mirëbesimit të Decentralizimit' për mbështetjen e iniciativave të vogla mund të jetë i dobishëm në këtë drejtim, sidomos kur kemi të bëjmë me mundësimin e donatorëve më të vegjël të ndihmojnë, si dhe duke siguruar transparencë në pagesën e fondeve. Organizatat ndërkombëtare ndërqeveritare si USAID, EC, UNDP, SDC dhe WB mund të luajnë rol të rëndësishëm në këtë aspekt, por lidërshipi duhet të vijë nga qeveria.

Rekomandime:

1. Ekipet Përgatitore Komunale duhet të gëzojnë tërë mbështetjen e nevojshme dhe të kenë mandat të qartë për të vepruar me sukses në fazën fillestare. Dëshmia e rezultateve të hershme është kyç për fitimin e besimit dhe mbështetjes së komunitetit të tyre. Përndryshe, dështimi në këtë fazë do ta rrezikojë tërë projektin.
2. MAPL duhet të fitojë konsensus dhe të komunikojë në mënyrë efektive me komunitetin shumicë në komunën e Gjilanit për ta implementuar decentralizimi aty. Është kyçe që gjatë themelimit të komunës së re shumica në atë zonë t'i kuptojë arsyet prapa procesit dhe t'i përkrahë ato. Kryetari i Komunës nuk mund ta arrijë këtë i vetëm.
3. MAPL duhet të përcaktojë qartë prioritetet e veta në Planin e vet të Veprimit për Implementimin e Decentralizimit si dhe afatet kohore për kompetencat që duhet të barten. Komunitat kanë nevojë të dinë agjendën e bartjes së kompetencave.
4. Të gjitha kompetencat e garantuara nga LVQL duhet të barten tek komunitat në mënyrë të koordinuar në mënyrë që të jenë përgjegjëse ndaj qytetarëve të tyre. Financat duhet të përcillen me bartjen e kompetencave të reja dhe MAPL duhet të zhvillojë konsultime të afërta me komunitat për të gjetur mënyrën më të mirë për të bërë këtë.
5. Ndërtimi i kapacitetit të stafit të komunës duhet të bëhet në mënyrë të koordinuar me organizatat ndërkombëtare ashtu që stafi komunal të mund t'i zbatojë efektivisht kompetencat e reja. Trajnime të avancuara dhe të koordinuara duhet të organizohen për komunitat dhe sektorët e ndryshëm

lidhur me ndryshimin e legjislacionit në pajtim me ligjet e reja për qeverisje lokale.

6. Duhet të ketë më shumë fokus në 3 pilot komunat (Hani i Elezit, Juniku dhe Mamusha) për ndërtimin e kapaciteteve dhe bartjen e kompetencave të njëjta si në komunat tjera të themeluara.

Kosovo Local Government Institute
Address: Fehmi Agani street, 25/1 Prishtinë, Kosovë, 10000
E-mail: klg.institute@gmail.com
Tel: +381 38 225 625 or 044-640164
Webpage: www.klg-institute.org