



**Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË**

Departamenti i Monitorimit

**Marrëdhëniet ndërmjet
autoriteteve qendrore dhe lokale në Kosovë**

Aspektet ligjore, administrative dhe fiskale

shkurt 2008

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	4
HYRJE DHE HISTORIKU	6
PJESA I: ASPEKTET LIGJORE DHE ADMINISTRATIVE	7
A. Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale	7
B. Kompetencat e komunave	9
1. Kompetencat e komunave - aktualisht	9
2. Kompetencat e komunave– planet e ardhme	11
a) Kompetencat vetanake	11
b) Kompetencat e shtuara vetanake	12
c) Kompetencat e Deleguara	12
C. Mbikëqyrja nga Ekzekutivi	13
1. Ankesa kundër vendimeve administrative	14
2. Mbikëqyrja	15
a) Kompetencat vetanake	16
(1) Roli mbikëqyrës i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në kompetencat e komunave	17
(2) Aktet e ardhshme ligjore	17
b) Kompetencat e deleguara	18
(1) Udhëzimi Administrativ i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal 2005/7	18
(2) Aktet ligjore në të ardhmen	22
D. Mbikëqyrja gjyqësore	23
1. Aktet e plotfuqishme administrative	23
2. Aktet normative komunale	24
3. Mbrojtja gjyqësore e vetëqeverisjes lokale	25
PJESA II: ASPEKTET FISKALE	26
A. Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale	26
B. Përgjegjësitë e shpenzimeve	26
C. Të ardhurat vetanake komunale	27
1. Mjaftueshmëria e të ardhurave vetanake	28
2. Parimet e të ardhurave vetanake	29
D. Transferet ndërqeveritare	30
1. Organizimi i granteve	30
a) Komisioni i Granteve	30
b) Shënim lidhur me të dhënat mbi popullsinë	31
c) Reformimi i financave lokale	33
2. Struktura dhe lloji i transfereve	34
a) Qëllimi i granteve komunale	34
b) Ndarja e granteve	34
c) Ndarja e drejtë e financimit	36
3. Çështjet sa i përket barazimit fiskal	35
E. Huaja	36
PJESA III: KONKLuzionET DHE REKOMANDIMET	37
A. Konkluzionet	37
B. Rekomandime	38

SHTOJCA 1.	KOMPETENCAT NË NIVELIN LOKAL NË KOSOVË.....	41
-------------------	--	-----------

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ndarja e përgjegjësive ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes është gjithashtu projekt për sistemin e zgjedhur të qeverisjes. Në Kosovë, kemi filluar të shohim një decentralizim gradual të qeverisjes. Menjëherë pas fazës emergjente në vitin 1999, ishte e domosdoshme që Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) të krijonte një administratë të fuqishme dhe të centralizuar. Megjithatë, gjatë viteve të kaluara, UNMIK-u është liruar nga angazhimet ekzekutive duke ua bartur kompetencat Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes dhe komunave. Duke marrë parasysh këtë zhvillim, autoritetet kosovare duhet të vazhdojnë me definimin dhe qartësimin e marrëdhënieve ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal.

Koncepti i vetëqeverisjes lokale, siç shprehet në Kartën Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, saktëson të drejtën e autoriteteve lokale për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë substanciale të punëve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës lokale. Vlerësimi i subsidiaritetit dhe i autonomisë lokale mund të bëhet nga shumë kënde të ndryshme. Në këtë raport, Misioni i OSBE-së në Kosovë e kufizon vlerësimin e vet në aspektet ligjore, administrative dhe fiskale të marrëdhënieve të qeverisjes qendrore-lokale.

Raporti përmban dy pjesë kryesore. Pjesa e parë paraqet aspektet administrative dhe gjyqësore duke u përqendruar në lloje të ndryshme të kompetencave komunale dhe format gjegjëse të mbikëqyrjes nga dega ekzekutive dhe gjyqësore. Pjesa e dytë përpiqet të japë një pasqyrë të përgjithshme mbi katër shtyllat kryesore të procesit të decentralizimit fiskal: caktimet e shpenzimeve, të hyrat, transferet ndërqeveritare dhe huazimet. Në fund, raporti paraqet konkluzione lidhur me temat e shtjelluara si dhe një sërë rekomandimesh.

Raporti e paraqet një situatë shumë komplekse ligjore dhe administrative, kryesisht si rezultat i situatës unike në Kosovë, e kombinuar me procesin në vazhdim të planifikimit të decentralizimit. Rrjedhimisht, raporti tregon një mungesë të qartësisë të disa dispozitave të caktuara që rregullojnë kontrollin dhe mbikëqyrjen nga niveli qendror. Korniza ligjore duhet të jetë shumë e përpiktë sa i përket llojeve të kompetencave që i ndahen nivelit lokal, si dhe masën deri në të cilën autorizimet e mbikëqyrjes i ndahen nivelit qendror. Në anën tjetër, një shkallë e varësisë së komunave në kompetencat dhe autorizimet e nivelit qendror gjithashtu është e dukshme, që ndoshta rrjedhë nga mungesa e kapaciteteve lokale ose nga tradita e qeverisjes së centralizuar socialiste të Kosovës deri në vitin 1999.

Nga këndvështrimi fiskal, ky raport paraqet nevojën për një reformë të financave lokale të bazuar në efikasitet dhe stabilitet politik. Ka nevojë që të ketë qartësi më të madhe lidhur me ndarjen e kompetencave ndërmjet nivelit qendror dhe komunave. Gjithashtu, duhet të zhvillohet një sistem i granteve; që definojnë një rol të ri të Komisionit të Granteve; që ndërtohet mbi statistika cilësore; dhe i cili inkurajon kapacitete më të mëdha të analitike. Në periudhën afatgjatë, sukcesi i projekteve të reformës fiskale lokale varet shumë nga të dhënat e besueshme për popullatën.

Si konkluzion, raporti mirëpret procesin në vazhdim e sipër të forcimit të vetëqeverisjes lokale. Njëkohësisht, ai bënë thirrje për një shkallë të lartë të detajimit dhe precizitetit të kornizës së ardhshme ligjore. Duhet kushtuar vëmendje e duhur detajeve të procesit të decentralizimit, ashtu që hapat e ardhshëm të merren me përgjegjësi në mënyrë që të shmangen gabimet. Saktësimi i qartë i kompetencave ndërmjet nivelit qendror dhe atij komunal është një nga elementet kryesore që do të ndihmonte në sigurimin e një qeverisje më efektive në nivelin lokal. Veç kësaj, legjislativi duhet të sigurojë krijimin e një infrastrukture adekuate institucionale dhe financiare në mënyrë që të zbatohen kompetencat e ndara. Kjo duhet të përfshijë rregulloret që merren me jostabilitetin politik ose financiar, si dhe bashkëveprimin e përditshëm ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal. Megjithatë, asnjë kornizë ligjore nuk mund të zëvendësojë nevojën për respekt të ndërsjellë dhe kulturë demokratike mes institucioneve publike të nivelit qendror dhe atij lokal.

HYRJE DHE HISTORIKU

Misioni i OSBE-së në Kosovë (OSBE) zhvillon aktivitete për të përkrahur dhe promovuar edhe më tej parimet e qeverisjes së mirë nëpër komunat në mbarë Kosovën. Një nga aktivitetet e OSBE-së për vitin 2007, ka qenë vlerësimi i kornizës që rregullon marrëdhëniet ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal (komunal) me qëllim të adresimit të mospërputhjeve dhe për të përkrahur mbulimin e zbrazëtirave.

Ky raport i vlerëson marrëdhëniet ligjore dhe fiskale ndërmjet autoriteteve të nivelit qendror dhe atij lokal në Kosovë në frymën e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.¹ Duke marrë parasysh që reforma e qeverisjes lokale – gjegjësisht, decentralizimi – po fillon të ndodhë në Kosovë, raporti e hulumton situatën e tanishme dhe i identifikon fushat që kanë mangësi të mundshme, me qëllim të trajtimit të këtyre mangësive, përmes legjislacionit të ardhshëm që do ta rregullojë vetëqeverisjen lokale. Përveç aspekteve ligjore, administrative dhe gjyqësore të marrëdhënieve qendrore/lokale, është dhënë një analizë e gjerë në fushën e marrëdhënieve fiskale.

Në pjesën e parë fillohet me përcaktimin e disave nga parimet kryesore që janë të përfshira në Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale. Kjo Kartë përcakton parimet e përgjithshme në bazë të së cilave janë zotuar shumica e vendeve anëtare të Këshillit të Evropës dhe të cilat gjithashtu përbëjnë udhëzimin kryesor për qeverisjen lokale në Kosovë. Përveç kësaj, Pjesa e I-rë e raportit i analizon aspektet administrative dhe gjyqësore të marrëdhënieve qendrore/lokale. Raporti i trajton çështjet siç janë: kompetencat komunale sipas ligjit në fuqi, përfshirë kompetencat vetanake dhe ato të deleguara; mbikëqyrjen e aktiviteteve komunale nga ekzekutivi qendror, përfshirë ankesat administrative dhe mbikëqyrjen; si dhe mbikëqyrjen gjyqësore ndaj akteve të plotfuqishme administrative. Pjesa II e raportit përmban një analizë të gjerë lidhur me marrëdhëniet fiskale dhe përfshinë kapituj që kanë të bëjnë me shpenzimet, të hyrat nga burimet vetanake, transferet ndërqeveritare dhe huazimet. Raporti mbyllet me konkluzione dhe me një listë të rekomandimeve.

Sa i përket metodologjisë, raporti është përpiluar nga një analizë afatgjate të kornizës ligjore, administrative dhe fiskale e zhvilluar nga Sektori për Qeverisje të Mirë Lokale i OSBE-së (tani Sektori i Qeverisjes), si dhe nga të dhënat e grumbulluara nga ekipet komunale të OSBE-së në mbarë Kosovën.

Raporti ka për qëllim që t'u tregojë të gjithë aktorëve të angazhuar në reformën e decentralizimit dhe të qeverisjes lokale në Kosovë, se si korniza ligjore dhe financiare për qeverisjen lokale në Kosovë përputhet me standardet ndërkombëtare. Raporti është i orientuar kah Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes, UNMIK-u dhe komunat e Kosovës, si dhe kah aktorët tjerë ndërkombëtarë dhe joqeveritarë.

¹ Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, Këshilli i Evropës, Strasburg, 15 tetor 1985.

PJESA I: ASPEKTET LIGJORE DHE ADMINISTRATIVE

Pjesa I fillon me paraqitjen e Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, e cila e përcakton parimin e vetëqeverisjes lokale të pranuar në mbarë Evropën. Pastaj, raporti paraqet kompetencat aktuale të komunave në Kosovë që parashihen në legjislacionin në fuqi, si dhe disa aspekte të kompetencave të ardhshme që me gjasë do të hyjnë në zbatim në të ardhmen e afërt si rezultat i reformës ligjore të vetëqeverisjes lokale. Kjo përcillet me një shpjegim lidhur me mbikëqyrjen ekzekutive të aktiviteteve komunale nga autoritetet qendrore dhe përfundon me një shtjellim lidhur me mbikëqyrjen gjyqësore ndaj vendimeve administrative përfundimtare, akteve normative dhe mbrojtjen gjyqësore të vetëqeverisjes lokale si të tillë.

A. Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale

Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale (Karta) është miratuar në formë të një konvente nga Këshilli i Ministrave i Këshillit të Evropës. Më 15 tetor 1985, ajo ishte hapur për ta nënshkruar si konventë nga shtetet anëtare të Këshillit të Evropës.² Kjo Kartë është dokumenti më i rëndësishëm ndërkombëtar që përcakton parimin e vetëqeverisjes lokale. Ajo ka pasur ndikim të konsiderueshëm në ligjet e shumicës së shteteve anëtare të Këshillit të Evropës në rregullimin e vetëqeverisjes lokale.

Karta përcakton që parimi i vetëqeverisjes lokale duhet të njihet në legjislacionin vendor dhe atëherë kur është praktike edhe në kushtetutë.³ Koncepti i vetëqeverisjes lokale, siç parashihet në paragrafin 1 të nenit 2 të Kartës, përfshinë të drejtën dhe mundësinë e autoriteteve lokale që brenda kufizimeve të ligjit, të rregullojnë dhe menaxhojnë një pjesë substanciale të punëve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës lokale. Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 që e ndryshon Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë në preambulën e vet i referohet shprehimisht Kartës dhe i bën një referencë të posaçme në nenin 3.

Veç kësaj, fushëveprimi i vetëqeverisjes lokale është paraparë në nenin 4 të Kartës, paragrafi 3 i të cilit kërkon që “përgjegjësitë publike përgjithësisht duhet të ushtrohen, sipas preferencës, nga ato autoritete që janë më së afërti me qytetarin. Gjatë ndarjes së përgjegjësisë ndonjë autoriteti tjetër duhet të matet masa dhe natyra e asaj detyre dhe kërkesat e efikasitetit dhe ekonomizimit”. Ky parim ndryshe njihet si parimi i subsidiaritetit. Sipas raportit shpjegues të Kartës, i cili është burim zyrtar, paragrafi 3 i nenit 4 artikulon parimin e përgjithshëm sipas të cilit ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet të decentralizohet.

² Kartën e kanë nënshkruar dhe ratifikuar 43 nga 47 shtete anëtare të Këshillit të Evropës. Mali i Zi e ka nënshkruar Kartën por ende nuk e ka ratifikuar. Andorra, Monako dhe San Marino nuk e kanë nënshkruar Kartën.

³ Neni 2 i Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale. Kjo zgjidhje e propozuar për ta njohur atë ose në ligj ose në kushtetutë është bërë për arsye se përfshirja e saj mund të kërkojë ndryshimin e kushtetutave të shteteve anëtare, çka nganjëherë paraqet një proces të vështirë dhe përveç kësaj disa shtete nuk kanë kushtetutë të shkruar.

Karta, përveç që u referohet kompetencave “vetanake” sipas nenit 3, gjithashtu u referohet kompetencave të “deleguara” në paragrafin 5 të nenit 4. Ajo nuk definton saktësisht se cilat punë duhet të rregullohen dhe menaxhohen nga autoritetet lokale. Kjo rezulton nga fakti se traditat e shteteve anëtare të Kartës dallojnë shumë dhe mund të ketë variacione ndërmjet shteteve edhe me kalimin e kohës. Megjithatë, qëllimi i Kartës është që qeveritë lokale të kenë një fushë të gjerë të përgjegjësisive të cilat kanë mundësi të ushtrohen në nivelin lokal.⁴ Në këtë pikëpamje, neni 4 i Kartës definton fushëveprimin e vetëqeverisjes lokale në mënyrë abstrakte dhe nuk u referohet fushave specifike të kompetencave. Ajo gjithashtu parasheh që autoriteteve lokale, në rastet kur u delegohen autorizime nga autoritetet qendrore ose rajonale, t’u lejohet liri e veprimit për të përshtatur ushtrimin e tyre sipas kushteve lokale.

Duke marrë parasysh rëndësinë e parimit të subsidiaritetit, siç përmendet në nenin 4.3 të Kartës, Këshilli i Ministrave i Këshillit të Evropës e ka miratuar Rekomandimin nr. R(95) 19 për zbatimin e parimit të subsidiaritetit.⁵ Ai u rekomandon qeverive të shteteve anëtare që, ndër të tjera, “të specifikojnë në legjislacionin relevant një sërë kompetencash themelore që i takojnë secilit nivel të autoriteteve lokale dhe rajonale si shtesë në marrjen së çfarëdo kompetence të përgjithshme; [...] të krijojnë procedura ose mekanizma të natyrës ligjore ose politike, në rastet kur ato nuk ekzistojnë, për të promovuar zbatimin e parimit të subsidiaritetit dhe për të trajtuar çfarëdo kontesti të mundshëm që lidhet me të; të zbatojnë të gjitha këto dispozita, jo vetëm në marrëdhëniet ndërmjet qeverisë qendrore dhe autoriteteve lokale, [...]”⁶

Sa i përket mbikëqyrjes së aktiviteteve komunale nga niveli qendror, në nenin 8 të Kartës parashihet kjo mbikëqyrje administrative e cila përcaktohet me kushtetutë ose statut dhe ushtrohet në proporcion me interesin të cilin ka për qëllim që ta mbrojë. Zakonisht, kjo duhet kufizuar në çështjet e ligjshmërisë së veprimeve komunale dhe jo në përshtatshmërinë e tyre.⁷ Prapëseprapë, përjashtim bëhet sa u përket kompetencave të deleguara, ku autoriteti që e bën delegimin mund të dëshirojë që të ushtrojë një shkallë të mbikëqyrjes mbi mënyrën se si kryhet detyra. Sa i përket mbikëqyrjes gjyqësore, në nenin 11 Karta përcakton të drejtën e komunave për shfrytëzimin e mjeteve juridike gjyqësore për të siguruar parimin e vetëqeverisjes lokale.

Prandaj, autoritetet e Kosovës duhet t’i marrin parasysh parimet e Kartës në ligjin e ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale i cili duhet të definojë edhe më tej kompetencat komunale. Në kuadër të këtij procesi, komunat duhet të konsultohen në mënyrë të duhur për shkak të rëndësisë së çështjeve të veçanta që i preokupojnë ato në mënyrë të drejtpërdrejtë. Përcaktimi i qartë i kompetencave në nivelin komunal do të përkrahte ushtrimin e funksioneve publike në këtë nivel si dhe identifikimin e marrëdhënieve ligjore me autoritetet e nivelit qendror. Ligji i ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale, në përputhje me parimet e Kartës, do të ishte një hap përpara i Kosovës drejt harmonizimit të ligjeve me standardet demokratike Evropiane.

⁴ Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale 1985, Raporti Shpjegues për paragrafin 1 të nenit 3.

⁵ I miratuar nga Këshilli i Ministrave më 12 tetor 1995.

⁶ Për informata më të hollësishme shih faqen 2 të Rekomandimit të Këshillit të Ministrave të Këshillit të Evropës nr. R (95) 19.

⁷ Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale 1985, Raporti Shpjegues për paragrafin 2 të nenit 8.

B. Kompetencat e komunave

1. Kompetencat e komunave - aktualisht

Korniza aktuale për vetëqeverisjen lokale në Kosovë është vënë fillimisht nga Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë.⁸ Ajo ishte shpallur nga UNMIK-u në gusht të vitit 2000 për të organizuar dhe mbikëqyrur vetëqeverisjen komunale në Kosovë. Kjo Rregullore është një akt normativ i krijuar në mënyrë të veçantë për strukturën e centralizuar administrative të UNMIK-ut e cila përmes përfaqësuesve komunal kishte një lidhje të drejtpërdrejtë administrative me nivelin qendror – Përfaqësuesin Special të Sekretarit të Përgjithshëm të përkrahur nga Shtylla e UNMIK-ut për Administratën Civile. Në vitin 2007, Rregullorja është ndryshuar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30⁹ për t'i rregulluar ndryshimet që kryesisht kishin të bënin me zgjedhjen e drejtpërdrejt të kryetarëve të komunave. Megjithatë, ndryshimet janë të pakta, sa i përket kompetencave të përgjithshme të komunave.

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 përcakton që komunat janë kompetente për të nxjerrë akte normative në nivelin komunal përkitazi me çështjet në kuadër të fushës së tyre të kompetencave. Komunat, gjatë ushtrimit të kompetencave që nuk u janë ndarë shprehimisht organeve tjera publike duke përfshirë këtu Përfaqësuesin Special të Sekretarit të Përgjithshëm – ish-“Autoritetin Qendror” – rregullojnë dhe menaxhojnë punët publike brenda territorit të tyre, në kuadër të kufizimeve të përcaktuara me ligj.¹⁰ Kjo saktësohet edhe më tej në nenin 3.1 të Rregullores, e cila në mënyrë të qartë i përcakton fushat ku komunat kanë kompetenca rregullative. Kompetencat rregullative, që ndryshe njihen si kompetencat “vetanake” të komunës, janë si p.sh.: ofrimi i kushteve themelore lokale për zhvillim të qëndrueshëm ekonomik; planifikimi urban dhe rural, dhe shfrytëzimi i tokës; lëshimi i lejeve për ndërtim dhe zhvillime të tjera; mbrojtja lokale e ambientit; zbatimi i rregullave të ndërtimit dhe kontrollimi i standardeve të ndërtimit; dhe ofrimi i shërbimeve që kanë të bëjnë me shërbimet publike dhe infrastrukturën (për ta parë listën e plotë, shih Shtojcën 1 më poshtë).

Përveç këtyre kompetencave, Rregullorja e re parasheh fusha shtesë, të cilat *mund* të rregullohen në nivelin lokal. Këto kompetenca “vullnetare” përfshijnë aktivitetet që kanë të bëjnë me turizmin, kulturën, sportin, aktivitetet rinore, avancimin e ekonomisë dhe të vlerave qytetare.¹¹

Si kategori e ndarë, përveç kompetencave komunale legjislative, Rregullorja përcakton obligimin e komunave për ta *zbatuar* legjislacionin qendror në nivelin lokal i cili u delegohet atyre. Kjo shpesh aplikohet në ato fusha ku duhet të mbahet një shkallë e njëtrajtshmërisë në mbarë Kosovën. Kjo kategori përfshinë si p.sh. shënimet kadastrale, regjistrat civil, regjistrimin e votuesve dhe atë të biznesit dhe përgjegjësitë shtesë në kuadër të kompetencave të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes që delegohen në mënyrë qartë.¹² Këtyre kompetencave u referohemi si kompetenca të “deleguara” të komunës.

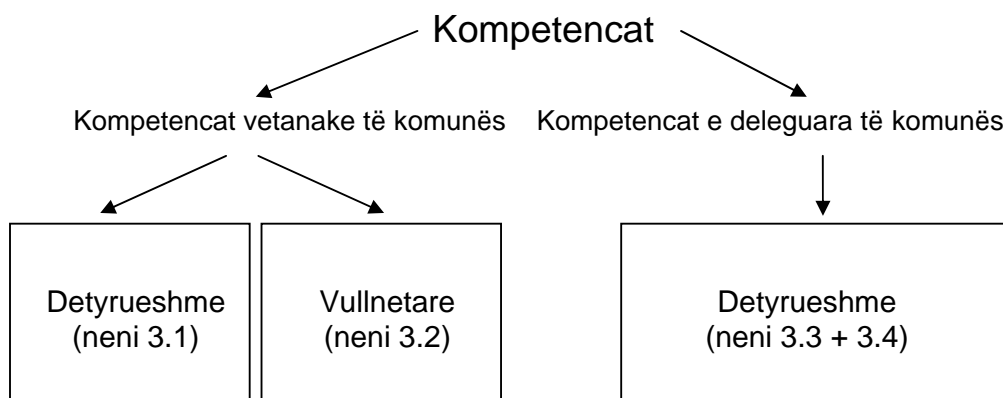
⁸ Është shpallur dhe ka hyrë në fuqi më 11 gusht 2000.

⁹ Për ndryshimin e Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë, 16 tetor 2007.

¹⁰ Neni 2.2 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

¹¹ Neni 3.2 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

¹² Neni 3.3 dhe 3.4 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.



Ndonëse Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30, njësoj si Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/45 para saj, nuk i referohet shprehimisht terminologjisë së kompetencave “vetanake” dhe “të deleguara”, ajo nënkupton koncepte të ngjashme. Në kuadër të kompetencave vetanake, komunat janë përgjegjëse dhe kanë liri të plotë të veprimit për t’i rregulluar çështjet e interesit të përbashkët në nivelin lokal, ndërsa sa u përket kompetencave të deleguara, autoritetet e nivelit qendror ia besojnë nivelit lokal zbatimin e politikave të nivelit qendror brenda kornizës së kompetencave të tyre dhe me financim nga niveli qendror.

Kjo qasje ishte zbatuar nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal me rastin e nxjerrjes së një udhëzimi administrativ në vitin 2005¹³ që rregullon monitorimin dhe mbikëqyrjen e komunave. Ai, ndër të tjera, definoi kompetencat “vetanake” dhe ato të “deleguara”. Ky udhëzim siç duket është nxjerrë për ta plotësuar zbrazësinë e lënë nga Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/45, në kohën kur projekti i Ligjit mbi Vetëqeverisjen Lokale ishte pezulluar në mënyrë që të mos paragjykonte rezultatet nga bisedimet për statusin në Vjenë.

Udhëzimi i definoi kompetencat “vetanake” si:

“kompetenca që i ndahen komunës nëpërmjet dispozitave ligjore ose konvencionale [në versionin shqip: kushtetuese]. Komunat janë përgjegjëse dhe kanë autoritet të plotë administrativ mbi shërbimet, investimet dhe janë autoritet rregullativ për realizimin e këtyre kompetencave në përputhje me rregullat, kriteret dhe standardet që përcaktohen nga kushtetuta ose ligji”¹⁴

Në anën tjetër, kompetencat e “deleguara” definohej si:

“funksionet e qeverisë qendrore ose të institucioneve të tjera të nivelit qendror që u delegohen komunave në përputhje me ligjin, të cilat ekzekutohen përkohësisht ose në mënyrë të përhershme nga komunat, ashtu siç përcaktohet nga qeveria dhe institucionet tjera qendrore”.¹⁵

¹³ Udhëzimi Administrativ nr. 2005/7 mbi Zbatimin e Përgjegjësive të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në Lidhje me Monitorimin dhe Mbikëqyrjen e Komunave.

¹⁴ Përkufizimi i shprehjeve, neni 2 i Udhëzimit Administrativ nr. 2005/7.

¹⁵ Përkufizimi i shprehjeve, neni 2 i Udhëzimit Administrativ nr. 2005/7.

Si vërejtje, OSBE-ja beson që një çështje e qendrore me rëndësi të tillë nuk duhet të rregullohet me legjislacion ndihmës, apo së paku jo pa baza të hollësishme dhe të mirëfillta ligjore në legjislacionin primar. Është më shumë përgjegjësi e ligjvënësit, se sa e degës ekzekutive për t'i definuar marrëdhëniet ndërmjet nivelit qendror dhe lokal. Sidoqoftë, për hir të plotësimit, ky raport i referohet këtij udhëzimi si të zbatueshëm.

2. Kompetencat e komunave– planet e ardhme

Ndërrimet në strukturën e kompetencave komunale pritet të bëhen në të ardhmen e afërt. Kjo sigurisht do të merr formën e një projektligji të ri për vetëqeverisje lokale i cili për momentin është duke u përgatitur nga qeveria, i bazuar në parimet që i përmban Plani i Veprimit i Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse për implementimin e Decentralizimit (Plani i Veprimit). Pavarësisht se a do të implementohet Plani i Veprimit në formën që tani ka, gjasat janë që do të vazhdojë të shërbejë si model primar për strategjinë e qeverisë për decentralizimin në Kosovë.

Plani i veprimit parasheh reformën legjislative si hap të parë të decentralizimit. Reforma legjislative përfshinë: miratimin e tre ligjeve të reja bazë (Ligji për Vetëqeverisje Lokale, Ligji për kufijtë administrativ të komunave dhe Ligjin për zgjedhjet e përgjithshme dhe lokale); rishikimin dhe ndryshimin e legjislacionit të tanishëm që ka ndikim në kompetencat e komunave; dhe miratimin e ligjeve të reja që janë të domosdoshme për sistemin e qeverisjes lokale. Kjo tregon që vetëqeverisja lokale do të bazohet në parimet e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, në veçanti në parimin e subsidiaritetit, dhe do të mbrojë dhe promovojë standardet e njohura ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, duke pasur parasysh veçanërisht nevojat e komuniteteve jo shumicë dhe pjesëtarëve të tyre.

Sipas Planit të Veprimit, Ligji i ardhshëm për Vetëqeverisje do të përforcojë kompetencat dhe organizimin e komunave. Në përputhje me Kartën, kompetencat komunale, që duhet të parashihen me Ligjin e ardhshëm për Vetëqeverisje, ka gjasa që t'i referohen si kompetenca vetanake të komunave, kompetenca të shtuara vetanake dhe kompetenca të deleguara. Kompetencat vetanake janë kompetencat bazë të komunave, brenda fushëveprimit në të cilin ato kanë të drejtë që lirisht të rregullojnë dhe udhëheqin punët e komunës. Kompetencat vetanake të shtuara janë ato kompetenca që dalin nga projekti asimetrik i decentralizimit me qëllim të akomodimit sa më të mirë të interesave të atyre komuniteteve që nuk janë shumicë në territorin e Kosovës. Me fjalë tjera, kompetencat e shtuara vetanake nuk janë paraparë për të gjitha komunat, por vetëm për komunat e banuara kryesisht me komunitetin serbë të Kosovës, përderisa në komunat tjera këto kompetenca do të vazhdojnë të ushtrohen nga institucionet e nivelit qendror. Kompetencat e deleguara janë kompetenca të nivelit qendror të ushtruara nga komunat me qëllim të ofrimit të shërbimeve më të mira për banorët.

a) Kompetencat vetanake

Gjatë respektimit të legjislacionit të zbatueshëm në Kosovë, komunat duket të kenë autorizime të plota dhe ekskluzive në disa fusha të caktuara. Lista e kompetencave për momentin përfshinë: zhvillimin ekonomik lokal; planifikimin urban dhe rural; shfrytëzimin dhe zhvillimin e tokave; implementimi i rregulloreve për ndërtim dhe kontrollim të standardeve të ndërtimit; mbrojtjen e mjedisit në nivel lokal; furnizimin dhe mirëmbajtjen e shërbimeve publike dhe komunale; dhe reagimin ndaj emergjencave lokale.

Kompetencat e tilla kanë gjasa të sigurohen me Ligjin e ardhshëm për Vetëqeverisje Lokale dhe do të jenë të njëjta për të gjitha komunat në Kosovë. Aktivitetet komunale brenda fushave të kompetencave të tyre vetanake mund t'i nënshtrohen shqyrtimit administrativ nga autoriteti qendror. Andaj, shqyrtimi i tillë administrativ duhet të jetë i kufizuar vetëm për të siguruar se a janë aktivitetet tilla në përputhje me rregullimin e ardhshëm kushtetues dhe me ligjin e zbatueshëm.¹⁶

b) Kompetencat e shtuara vetanake

Kompetencat e shtuara vetanake janë planifikuar të për disa komuna të caktuara ku komuniteti serb i Kosovës është shumicë. Këto kompetenca të shtuara janë të parapara për të adresuar brengat politike dhe për t'i akomoduar më mirë nevojat e komunitetit serb të Kosovës. Shembujt përfshijnë: arsimin e lartë, përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve arsimore; kujdesin sekondar mjekësor, përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve shëndetësore, rekrutimin, pagesat e rrogave dhe trajnimin e personelit shëndetësor; dhe çështjeve kulturore, përfshirë mbrojtjen dhe promovimin e trashëgimisë kulturore dhe fetare serbe brenda territorit të komunës, si dhe përkrahjen për komunitetet fetare lokale si dhe të drejtat e shtuara pjesëmarrëse në emërimin e Komandantëve të Stacioneve Policore.

Me rritjen e kompetencave, institucionet e përkohshme vetëqeverisëse do t'i legjitimonin në mënyrë të efektshme strukturat paralele të lidhura me Beogradin. Një strategji e tillë do ta lejonte integrimin e strukturave ekzistuese paralele serbe në sektorin publik i cili ofron shërbime për të gjithë popullatën në Kosovë.¹⁷

c) Kompetencat e Deleguara

Në strukturën e ardhshme, autoritetet qendrore duhet të vazhdojnë të mundësojë delegimin e kompetencave te komunat. Ka fusha ku është e domosdoshme njëtrajtshmëria qendrore, siç janë regjistrat kadastrale, regjistrat civil, regjistrimi i votuesve, regjistrimi dhe licencimi i bizneseve, shpërndarja e pagesave të ndihmës sociale (duke përfshirë pensionet) dhe mbrojtjen e pyjeve. Kompetencat tjera të duhura mund të delegohen në përputhje me ligjin.

Procesi i transformimit të vetëqeverisjes lokale nga sistemi i krijuar nga UNMIK-u në sistemin që duhet të krijohet nga autoritetet e Kosovës me më shumë kompetenca për komunat do të ketë ndikim edhe në funksionimin e komunave. OSBE-ja këshillon legjislativin që të përpiket të bëjë definicione më precize të kompetencave komunale. Duhet të shmanget ngatërrimi gjatë ushtrimit të kompetencave. Legjislativi duhet të përpiket që më mirë t'i definojë kompetencat në ligjin e ardhshëm për vetëqeverisje lokale.

¹⁶ Për informata më të hollësishme, shih Mbikëqyrja Gjyqësore më poshtë shih faqe 23.

¹⁷ Shih gjithashtu raportin e OSBE-së për strukturat paralele në Kosovë, 2006-2007.

C. Mbikëqyrja nga Ekzekutivi

Komunat si njësi themelore territoriale, e ushtrojnë autoritetin e tyre brenda fushës së tyre të përgjegjësisë në mënyrë që të arrijnë qëllime të caktuara dhe ofrojnë shërbime banorëve si dhe kufizojnë të drejtat e tyre sipas kushteve dhe procedurave të përcaktuara me ligje përkatëse. Përveç zbatimit të ligjit, komunat gjithashtu mund të nxjerrin legjislacion brenda fushës së tyre të kompetencave (ato vetanake dhe të deleguara). Ato mund të nxjerrin rregullore komunale për t'i adresuar një *mori* të marrëdhënieve shoqërore dhe vendime komunale për të adresuar çështjet *individuale*. Sidoqoftë, të dyja format e akteve kërkojnë baza ligjore në ligjin e zbatueshëm, pasi që ato i rregullojnë të drejtat dhe përgjegjësitë e popullit të Kosovës.¹⁸

Çështja e mbikëqyrjes së nivelit lokal ngritet duke pasur parasysh se është e domosdoshme që të gjitha komunat duhet të jenë në përputhshmëri me ligjin e zbatueshëm.¹⁹ Vetëqeverisja lokale paraqitet në sistemin më të gjerë të organizimit shtetëror, por gjithashtu duhet të jetë e ndarë nga pushteti ekzekutiv i nivelit qendror, për shembull nga qeveria. Përderisa pushteti qendror është i lidhur formalisht me UNMIK-un, baza ligjore mbetet Rezoluta e Këshillit të Sigurimit të KB 1244. Mirëpo, me transferimin e shumë e më shumë kompetencave institucioneve të përkohshme për vetëqeverisje, UNMIK-u po e zvogëlon ndikimin e ditëpërditshëm dhe në agjendën legjislative është futur çështja e mbikëqyrjes së nivelit qendror nga ministritë.

Gjithashtu Karta në nenin 8 merr në konsideratë marrëdhënien dhe pikat e parimit të ligjshmërisë, bënë dallim ndërmjet kompetencave vetanake dhe atyre të deleguara dhe përfundimisht thekson rëndësinë e parimit të proporcionalitetit. Në këtë pjesë ne do t'i referohemi kornizës aktuale ligjore lidhur me atë se deri në çfarë mase ia lejon mbikëqyrjen nivelit qendror.

Deri së voni, korniza ligjore ka lejuar dy lloje të mbikëqyrjes ekzekutive qendrore të aktiviteteve komunale. Lloji i parë përfshinte të drejtën e autoriteteve qendrore për të shqyrtuar ligjshmërinë e vendimeve administrative të marra si rezultat i ankesës së parashtruar nga palët e prekura (*nga poshtë lartë*). Procedurat e tilla janë iniciuar nga personi i cili ka pohuar së iu janë shkelur të drejtat e tija nga vendimi administrativ i komunës që ka rezultuar me ankesë, vendimi administrativ është rishikuar nga autoriteti më i lartë. Siç shpjegohet më poshtë, kjo shkallë e dytë është eliminuar me Rregulloren UNMIK- ut 2007/30.

Lloji i dytë i mbikëqyrjes përfshinë të drejtën e autoriteteve qendrore për të mbikëqyr (*nga lartë poshtë*) aktivitetet e komunave në fushat e tyre të kompetencave. Mbikëqyrja e nivelit qendror nga lartë e poshtë përbëhet nga vëzhgimi i aktiviteteve komunale dhe mënyrave të ekzekutimit të tyre. Një mbikëqyrje e tillë ende ekziston, dhe ka gjasë të artikulohet më mirë pasi të kemi një ligj të ri gjithëpërfshirës për vetëqeverisje lokale. Të dyja llojet e mbikëqyrjes ekzekutive - ankesa kundër vendimeve administrative dhe mbikëqyrja - do të diskutohen në paragrafin vijues.

¹⁸ Lidhur me fushëveprimin e hierarkisë së normave, shih raportin e OSBE-së, Zbatimi i Ligjeve të Kuvendit të Kosovës III, 2007, faqe 36.

¹⁹ Nenet 2.2 dhe 4 të Rregullores së UNMIK- ut 2007/30.

1. Ankesa kundër vendimeve administrative

Korniza ligjore lidhur me të drejtën për t'u ankuar kundër vendimit administrativ të komunës së voni është ndryshuar nëpërmjet Rregullores së UNMIK-ut 2007/30. Përderisa kjo Rregullore ende i garanton të drejtat e individit për të parashtruar ankesa dhe të kërkojë mbrojtje gjyqësore kundër akteve administrative të lëshuara nga komuna, shkalla e shqyrtimit ekzekutiv nga qeverisja qendrore është eliminuar.

Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45 ka paraparë që ankesa kundër një vendimi administrativ të komunës t'i parashtrohet me shkrim kryeshefit ekzekutiv ose të dorëzohet personalisht në zyrën përkatëse.²⁰ Kryeshefi Ekzekutiv kishte shqyrtuar sërish si ligjshmërinë e vendimit, ashtu edhe procesin administrativ nëpërmjet të cilit ishte arritur ai dhe jepte përgjigjen e arsyetueshme me shkrim parashtruesit të ankesës.²¹ Në rast se parashtruesi i ankesës nuk do të ishte i kënaqur me përgjigjen e kryeshefit ekzekutiv, rasti mund të referohej te Autoritetit Qendror (neni 35.4).

Me nxjerrjen e Rregullores së UNMIK-ut 2007/30, ankesat e individëve tani mund të parashtrohen te kryesuesi i Departamentit të Administratës dhe Personelit i cili e rishqyrton vendimin dhe i bënë rekomandime kryetarit. Më pas, kryetari është përgjegjës për t'ia siguruar parashtruesit të ankesës përgjigjen e arsyetuar me shkrim, i cili përbënë vendim të plotfuqishëm administrativ, që iu nënshtrohet vetëm shqyrtimit gjyqësor.²²

Ngjashëm me Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 i rregullon disa fusha të procedurave administrative ankimore. Këto nene specifike (*lex specialis*) duhet të zbatohen me preferenca në ligjin e përgjithshëm për procedura administrative (*lex generalis*).²³ Kjo e fundit zbatohet vetëm në proceset administrative që nuk janë të rregulluara ndryshe.

Procedura ankimore sipas Ligjit mbi Procedurën Administrative është më shumë e detajuar. Sipas këtij ligji, personat fizik dhe ata juridik kanë të drejtë të kërkojnë revokim, shfuqizim ose modifikim të një akti administrativ në përputhje me rregullat për ankesë administrative: a) nëpërmjet kërkesës për rishikim apo shqyrtim të parashtruar personit përgjegjës për aktin; ose b) nëpërmjet ankesës së dërguar organit më të lartë.²⁴ Çdo palë e interesuar ka të drejtë të ankohet kundër një akti administrativ ose refuzimit të paligjshëm për të lëshuar një akt administrativ. Organi që e rishikon ankesën ka katër opsione - duhet të vendosë që: a) të konfirmojë vlefshmërinë e aktit dhe të refuzojë ankesën; b) të shfuqizojë/revokojë aktin dhe të miratojë ankesën; c) të modifikojë aktin administrativ duke miratuar pjesërisht ankesën; ose d) ta udhëzojë organin kompetent që të lëshojë një akt administrativ në rastet kur lëshimi i aktit të tillë ka qenë i refuzuar në mënyrë të paligjshme.²⁵ Në këtë

²⁰ Shih nenin 35.1 të Rregullores së UNMIK-ut 2000/45.

²¹ Shih nenin 35.1 të Rregullores së UNMIK-ut 2000/45 Shih nenin 35.2 të Rregullores së UNMIK-ut 2000/45. ankesa që lidhet me vendimin e marrë nga, ose në emër të kryeshefit ekzekutiv mund t'i referohet kryetarit të komunës (neni 35.5).

²² Neni 35 i Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.

²³ E shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2006/33. Shih veçanërisht nenet 126–136.

²⁴ Shih nenin 126 të ligjit. Kur ankesa administrative është në formën e kërkesës për shqyrtim, duhet t'i parashtrohet organit që e ka lëshuar aktin e sfiduar administrativ ose që ka refuzuar ta lëshoj atë kurse në rast se ankesa administrative është në formën e ankesës, ajo duhet t'i parashtrohet organeve më të larta (neni 129).

²⁵ Shih nenin 136 të Ligjit.

formë, organet e larta administrative për vendimmarrje shqyrtojnë dhe kontrollojnë ligjshmërinë dhe përputhshmërinë e vendimeve administrative të komunave duke u bazuar në kërkesat e parashtruara nga personat e dëmtuar nga ato vendime. Veç kësaj, personat fizik dhe juridik kanë të drejtë të kërkojnë shqyrtim gjyqësor të vendimit të plotfuqishëm administrativ.²⁶

Në kontrast me këtë, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 siguron vetëm një shkallë të procesit të shqyrtimit administrativ para shqyrtimit gjyqësor. Veç kësaj, nuk bëhet asnjë dallim ndërmjet rishikimit të veprimeve të bazuara në kompetencat vetanake ose të deleguara të komunave. Ideja e përjashtimit të autoritetit qendror nga procesi ankimor administrativ dhe mos bërja e dallimit ndërmjet kompetencave vetanake dhe atyre të deleguara mesa duket janë ose mosveprim, ose rezultat i ndonjë vendimi politik.

Legjislativit do t'i duhet të merr vendime të rëndësishme sa i përket proceduarave ankimore komunale, në kontekstin e ligjit të ardhshëm për vetëqeverisjen lokale. Ky duhet të vendosë se a të lejoj vetëm një shkallë të apelit, si në Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30; ose të lejojë zbatimin e ligjit për procedurën administrative. Gjithashtu duhet të ketë parasysh si ai aplikohet për kompetencat vetanake dhe të deleguara.

OSBE-ja rekomandon që të krijohen procedura të qarta në ligjin e ardhshëm për vetëqeverisjen lokale. OSBE-ja konsideron që procedurat ankimore duhet të jenë transparente dhe të ngjashme për tërë administratën publike në Kosovë, për nivelin qendror dhe atë lokal. OSBE-ja gjithashtu rekomandon që të bëhet dallim ndërmjet shqyrtimit të veprimeve të bazuara në kompetencat vetanake dhe atyre të deleguara të komunës.

2. Mbikëqyrja

Siç u shpjegua më lartë, përveç kompetencave për të implementuar dhe zbatuar ligjet, komunat mund të nxjerrin legjislacion brenda fushës së tyre të kompetencave. Nuk është e vlefshme asnjë rregullore lokale, nëse është në konflikt me ligjin e zbatueshëm.²⁷ Prandaj, është e domosdoshme që të përcaktohet kush është kompetent për të vendosur se a është ndonjë rregullore ose vendim komunal në konflikt me ligjin e zbatueshëm.

Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45 ka themeluar dy alternativa mbikëqyrëse. E para, *Autoriteti Qendror* mund të ushtrojë mbikëqyrje ekzekutive në të gjitha aktivitetet e komunave për të siguruar përputhshmëri me ligjin dhe me kornizën rregullative dhe ruajtje të standardeve të pranuar. E dyta, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm mund të shfuqizoj çfarëdo vendimi të komunës, të cilën konsideron se është në konflikt me Rezolutën e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara 1244 ose me ligjin e zbatueshëm, ose që nuk merr parasysh në mënyrë të mjaftueshme të drejtat dhe interesat e komuniteteve jo-shumicë në territorin e komunës.²⁸

²⁶ Për më shumë informata, shih Kreun I, pjesën C të raportit.

²⁷ Neni 4.2 i rregullores së UNMIK-ut 2000/45 ka mbetur i pandryshuar në rregulloren e UNMIK-ut 2007/30.

²⁸ Neni 46.2 i rregullores së UNMIK-ut 2007/30 ka një tekst të ngjashëm si neni 47.2 i Rregullores së UNMIK-ut 2000/45.

Autoriteti Qendror, sipas kuptimit të Rregullores së UNMIK-ut 2000/45, është UNMIK- u. UNMIK-u nuk kishte bërë ndonjë dallim ndërmjet llojeve të kompetencave të ndara për komunat. UNMIK-u kishte mbikëqyrur aktivitetet e komunave pa marrë parasysh se a i ka ushtruar komuna kompetencat e saja vetanake apo të deleguara.²⁹ Sidoqoftë, me krijimin e institucioneve të përkohshme për vetëqeverisje me Rregulloren e UNMIK-ut 2001/9 mbi Kornizën Kushtetuese për Institucionet e Përkohshme për Vetëqeverisje në Kosovë (Korniza Kushtetuese), UNMIK-u e kishte kompletuar degën ekzekutive,³⁰ më saktësisht Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal, me funksione të veçanta në fushën e administrimit lokal.

Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 nuk përmban më referenca për *autoritetin qendror*, megjithatë, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm ende mban autoritetin për të shfuqizuar vendimet e komunave, siç u përmend më lartë.

Sa i përket dallimit ndërmjet kompetencave vetanake dhe atyre të deleguara, gjithashtu, përshtatshmërisht duhet të miratohet roli mbikëqyrës i autoriteteve qendrore. Zakonisht kompetencat për të mbikëqyr aktivitetet e komunës në fushën e kompetencave të deleguara janë më të forta se sa ato për kompetencat vetanake të komunave. Në një kuptim me të ngushtë, autoriteti qendror nuk është duke ia deleguar kompetencat; por, është duke e ngarkuar komunën me implementimin e politikave të veçanta administrative. Kjo do të thotë që kompetencat ende janë të ndërlidhura me autoritetet qendrore, por ushtrimi i tyre u është deleguar autoriteteve komunale. Si rezultat, autoritetet qendrore, krahas vlerësimit të përputhshmërisë me rregullimin e ardhshëm kushtetues dhe me legjislacionin, zakonisht kanë të drejtë të shqyrtojnë edhe *përshtatshmërinë* e vendimeve dhe akteve të tilla komunale. Kjo nënkupton që, ata duhet të ushtrorjnë mbikëqyrje ndaj mënyrës se si është kryer një detyrë. Nëse autoriteti qendror gjen se një vendim komunal është jopraktik, ose është në kundërshtim me rregullimin e ardhshëm kushtetues dhe me legjislacionin në fuqi, duhet të jetë në gjendje që në mënyrë sa më të përshtatshme, ta suspendojë, modifikojë ose zëvendësojë ekzekutimin e vendimit. Kjo dinamikë është vlerësuar edhe më tutje më poshtë.

a) *Kompetencat vetanake*

Baza ligjore për shqyrtimin e akteve legjislative të lëshuara nga komunat në lidhje me kompetencat “vetanake” të komunave nga Institucionet e Përkohshme për Vetëqeverisje, përfshirë Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal, mbetet e paqartë. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka nxjerr Udhëzimin Administrativ 2005/7 për implementimin e përgjegjësive të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në lidhje me monitorimin dhe mbikëqyrjen e komunave. Ky Udhëzim Administrativ në mënyrë të konsiderueshme e forcon autoritetin mbikëqyrës të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal. Por dyshohet se a është në përputhje me ligjin e zbatueshëm. Ky Udhëzim Administrativ është analizuar më poshtë në alinenë b).

²⁹ Ky dallim së paku nuk është bërë formalisht në kornizën ligjore. Në fakt ka mundur të jetë një parametër për intervenimin e PSSP-së.

³⁰ Dega Ekzekutive e IPVQ-ve është krijuar me rregulloren e ndryshuar të UNMIK-ut 2001/19 mbi Degën Ekzekutive.

Rregullorja e ndryshuar e UNMIK-ut 2001/19, i jep përgjegjësi Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal që të sigurojë udhëzim ligjor dhe t'i këshillojë komunat.³¹ Një dispozitë e dykuptimtë i jep kompetenca për të mbikëqyrë përputhshmërinë e komunave me kompetencat e caktuara të deleguara.³² Gjithashtu edhe kjo është diskutuar më poshtë.

(1) Roli mbikëqyrës i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në kompetencat e komunave

Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm së voni i ka dhënë Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal përgjegjësi më konkrete në fushën e shërbimit civil. Me nxjerrjen e Rregullores së UNMIK-ut 2007/18³³ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka marrë kompetencat për referimin e çdo vendimi ose veprimi të ndërmarrë nga autoritetet komunale në lidhje me punësim, zgjatjen e punësimit, suspendimin dhe pezullimin e procedurave të kryeshefave ekzekutiv dhe drejtorëve komunal, për të cilat Ministria konsideron se nuk janë në përputhje me legjislacionin e zbatueshëm, në Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për shqyrtim. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, në rast të dështimit të paarsyeshëm të autoriteteve komunale për të implementuar vendimet dhe urdhrat e Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës, në bashkëpunim me Kryeministrin mund të suspendojnë ose mund të pezulloj ose shfuqizoj vendimet ose veprimet në fjalë. Veç kësaj, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka pranuar pushtet diskrecional për të vlerësuar përputhshmërinë me legjislacionin e zbatueshëm të çfarëdo vendimi ose veprimi të natyrës së përgjithshme të ndërmarrë nga autoritetet komunale gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre [...] dhe nëpërmjet Kryeministrit, të bëjnë rekomandime për pezullim ose shfuqizim nga ana e Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm të vendimeve ose veprimeve në të cilat është identifikuar mospërputhshmëria.

Sipas interpretimi tonë, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/18 nuk i jep në realitet autorizime Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal për të vendosur për ligjshmërinë e çfarëdo vendimi ose veprimi të natyrës së përgjithshme të ndërmarrë nga autoritetet komunale. Në vend të kësaj, Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal i jep kompetenca të sakta për t'i bërë rekomandime Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm për pezullimin apo shfuqizimin e vendimeve apo veprimeve të natyrës së përgjithshme. Kështu, kontrolli i ligjshmërisë së akteve ligjore komunale në fushën e kompetencave vetanake është ende i rezervuar për Përfaqësuesin Special i Sekretarit të Përgjithshëm.

(2) Aktet e ardhshme ligjore

Për dallim me situatën e tanishme ligjore, Plani i Veprimit i Institucioneve të Përkohshme për Vetëqeverisje për Implementimin e Decentralizimit (plani i veprimit) përfshin zgjidhje tjetër. Me sa duket, sugjeron që shqyrtimi administrativ nga autoriteti qendror i aktiviteteve komunale në fushat e kompetencave të tyre vetanake,

³¹ Shtojca XIV 3. (g) Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19.

³² Shtojca XIV 3. (i) Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19.

³³ Shih nenin 1 të Rregullores së UNMIK-ut 2007/18 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 për degën e ekzekutiv të Institucioneve të Përkohshme për Vetëqeverisje.

të jetë i kufizuar vetëm me sigurimin e përputhshmërisë me rregullimin e ardhshëm kushtetues dhe ligjin e zbatueshëm. Autoriteti administrativ mbikëqyrës pastaj do të jetë i lejuar të kërkojë që komuna të rishikoj vendimin ose aktin tjetër që konsiderohet të jetë i mos-përputhshëm me kushtetutën ose me ligjet. Nëse komuna e pranon kërkesën, ajo mund të vendosë ta suspendojë ekzekutimin e vendimit ose aktit tjetër që pret miratim nga autoritetet komunale. Është mirë që ligji i ardhshëm për vetëqeverisje lokale i Kosovës të përmbajë gjithashtu edhe këtë strukturë themelore. Andaj, politikat e tilla do të kërkojnë reflektim në legjislacionin e ri për rregullimin e kompetencave të gjykatave të Kosovës, veçanërisht Ligjin mbi Gjykatat.

b) Kompetencat e deleguara

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal fillimisht është themeluar me rregulloren e UNMIK-ut 2005/15 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 mbi Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme për Vetëqeverisje në Kosovë, në shtojcën XIV, paragrafi 3 thotë (i) që Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal do të kryej funksionet në fushën e pushtetit lokal, përfshirë ndër të tjera “Mbikëqyrjen e komunave e përputhshmërisë së komunave me përgjegjësitë dhe kompetencat e bartura komunave...”. Nuk është e qartë se çka ka nënkuptuar ligjvënësi me këtë formulim. Për shembull, nuk është e qartë se a është përgjegjëse Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal për të vendosur për ligjshmërinë e akteve ligjore të nxjerra nga komunat në fushën e kompetencave të bartura. Nëse është kështu, nuk është e qartë se cilat janë të drejtat e komunave dhe si mundën komunat të sigurojnë që të drejtat e tyre nuk janë shkelur.

(1) Udhëzimi Administrativ i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal 2005/7

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal për të definuar rolin e saj mbikëqyrës, ka nxjerrë Udhëzimin Administrativ 2005/7 për implementimin e përgjegjësive të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në raport me monitorimin dhe mbikëqyrjen e komunave.

aa) Përmbajtja e Udhëzimit Administrativ

Ky Udhëzim ndër të tjera përcakton që Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal si organ mbikëqyrës përgjegjës për mbikëqyrjen e komunave, mund të mbikëqyr legjislacionin dhe përputhshmërinë e akteve komunale me kompetenca të bartura.³⁴ Në të njëjtën kohë, organet tjera të pushtetit qendror që bartin kompetencat do të bëjnë mbikëqyrjen e këtyre kompetencave.³⁵ Mbikëqyrja e komunave në ushtrimin e kompetencave të bartura përfshinë mbikëqyrjen e ligjshmërisë së akteve dhe përputhshmërisë.³⁶

Mbikëqyrja e ligjshmërisë është “kontrolli i kryer nga organi mbikëqyrës, për të siguruar që aktet normative dhe administrative të komunave të nxirren në përputhje me rregullat dhe procedurat relevante, dhe që nuk janë në kundërshtim me ndonjë

³⁴ Nenet 2 dhe 5.1 të Udhëzimit Administrativ 2005/07 të nxjerrë nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal.

³⁵ Po aty, neni 5.2

³⁶ Po aty, nenet 6.1 dhe 6.2.

dispozite ligjore, ose nuk i tejkalojnë kompetencat e organeve të cilat i kanë lëshuar ato akte.”³⁷

Mbikëqyrja e përputhshmërisë është më gjithëpërfshirës dhe është definuar si “e drejta e organit mbikëqyrës për të kontrolluar nëse kompetencat e bartura janë realizuar sipas rregullave, kritereve dhe standardeve të përcaktuara në nivelin qendror, nëse kompetencat e tilla janë bërë në mënyrën dhe masat e përcaktuara nga niveli qendror dhe nëse masat e ndërmarra i plotësojnë objektivat dhe rezultatet e përcaktuara nga niveli qendror.”³⁸

Komuna mund të konsultojë Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal para nxjerrjes së akteve që kanë të bëjnë me kompetencat e bartura nga ana e kësaj Ministrie.³⁹ Sidoqoftë, pas nxjerrjes, secila komunë është e obliguar t’ia parashtrijë të gjitha aktet normative Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, brenda afatit prej shtatë ditëve.⁴⁰ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (nëse mbikëqyrja nuk është dhënë nga ndonjë ministri tjetër)⁴¹ ka të drejtë të kërkojë shfuqizimin e ndonjë akti komunal nëse komuna ka shkelur ligjin, ose nëse akti nuk është në përputhje me kompetencat e bartura, përderisa komuna është e obliguar ta shqyrtojë aktin.⁴² Nëse komuna nuk e bënë revokimin, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal mund ta anuloj ose zëvendësojë aktin komunal si dhe të propozojë intervenimin e Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm.⁴³ Përfundimisht, Udhëzimi Administrativ parasheh që komuna, në përputhje me ligjin e zbatueshëm mbi konfliktet administrative, ka të drejtë të parashtrijë ankesë në gjykatën kompetente kundër çdo mase të ndërmarrë nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (neni 16).

bb) Baza ligjore e Udhëzimit Administrativ 2005/7

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, si bazë ligjore të Udhëzimit Administrativ 2005/7, ka radhitur aktet kryesore ligjore të zbatueshme në Kosovë, që rregullojnë autorizimet dhe përgjegjësitë e institucioneve të përkohshme për vetëqeverisje, vetëqeverisjes lokale dhe degës së ekzekutivit të institucioneve të përkohshme për vetëqeverisje.⁴⁴ Veç kësaj, neni 1.3 d) i rregullores së UNMIK-ut nr. 2001/19 për Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme për Vetëqeverisje në Kosovë parasheh që “Secili ministër, në pajtim me politikën e përcaktuar nga Qeveria nxjerr vendime dhe udhëzime administrative në mënyrë që t’i rregullojë aktivitetet e ministrisë në përgjithësi ose në fushat e caktuara të ministrisë.”

Ndonëse neni i sipërpërmendur 1.3 d) i jep Ministrive autorizim të përgjithshëm për të nxjerr Udhëzime Administrative, ai nuk iu jep atyre pushtet të lirë për të rregulluar

³⁷ Po aty, neni 2.

³⁸ Po aty, neni 2.

³⁹ Po aty, neni 14.1.

⁴⁰ Po aty, neni 13.

⁴¹ Po aty, neni 5.1.

⁴² Po aty, neni 9.

⁴³ Po aty, nenet 10 dhe 12.

⁴⁴ Shih preambulën e Udhëzimit Administrativ 2005/7. i radhitë bazat ligjore: Kornizën kushtetuese, Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45 dhe Rregulloren e UNMIK-ut 2005/15 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 për Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme për Vetëqeverisje.

ndonjë çështje. Në vend të kësaj, duhet të ekzistojë ndonjë autorizim i posaçëm në legjislacionin primar. Parimi i ndarjes së pushtetit, siç është e paraparë me kreun 2 të Kornizës Kushtetuese,⁴⁵ është bazuar në idenë që pushteti legjislativ, ekzekutiv dhe juridik duhet të jenë të pavarur, duke parandaluar çdo person ose grup të fitojë shumë pushtet. Dega legjislative në Kosovë (UNMIK-u dhe Kuvendi i Kosovës) është përgjegjëse kryesore për bërjen e ligjeve dhe ndryshimin ose shfuqizimin e ligjeve ekzistuese. Dega legjislative mund ta bart pushtetin e caktuar legjislativ te akterët tjerë, për shembull degës së ekzekutivit ose ndonjë agjencion tjetër të pavarur, por në mënyrë të saktë duhet ta autorizojë organin përkatës me ligj për nxjerrjen e akteve nënligjore për çështje të caktuara. Organi i Degës së Ekzekutivit mund të nxjerr vetëm akte nënligjore deri në masën e paraparë me ligj.

Andaj, baza ligjore e legjislacionit sekondar në atë primar mungon. Referenca nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal në preambulën e Udhëzimit Administrativ, siç e kuptojmë ne, nuk jep kompetenca të tilla për të rregulluar çështjet në fjalë. Sidoqoftë, përmbajtja e këtij Udhëzimi Administrativ mund të shfrytëzohet si mostër për adresimin e marrëdhënieve ligjore të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal dhe organeve tjera të degës së ekzekutivit me komunat në ligjin e ardhshëm për vetëqeverisje.

cc) Zbatimi i Udhëzimit Administrativ 2005/7 nga zyrtarët komunal

OSBE-ja, nëpërmjet ekipeve komunale, ka bërë një ushtrim për sensibilizimin e zbatimit të Udhëzimit Administrativ të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal 2005/7 nga komunat në tërë Kosovën.

Sipas informatave së siguruara nga zyrtarët e komunave të Kosovës, shumica prej tyre kanë njohuri lidhur me Udhëzimin Administrativ 2005/7 dhe iu janë siguruar kopjet. Megjithatë, ka disa zyrtarë që kanë deklaruar se nuk janë të informuar për këtë Udhëzim Administrativ pasi që komunat e tyre nuk kanë marrë kopjet nga Ministria.⁴⁶ Në anën tjetër, vetë Ministria në mënyrë të veçantë ka kërkuar nga komunat që t'i sigurojnë aktet e tyre normative komunale. Nganjëherë, kërkesat e tilla janë pranuar nga ministrinë tjera gjegjëse.⁴⁷ Krahas kësaj, shumica e komunave në mënyrë rutine iu sigurojnë aktet e tyre normative Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal. Njëra komunë kishte deklaruar që ata i kanë dërguar aktet normative gjatë procesit të hartimit Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal dhe ministrive tjera përkatëse për komentet e tyre dhe pas miratimit të akteve normative, ato prapë iu janë dërguar Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal.⁴⁸ Në një rast tjetër njëra komunë kishte raportuar që ia dërgon vendimet dhe rregulloret Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal dhe nëse në afat prej 14 ditëve nuk pranojnë asnjë koment, akti

⁴⁵ Rregullorja e UNMIK- ut 2001/9.

⁴⁶ Zvečan/Zvečan, Leposavić/Leposaviq, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Pilot njësia komunale në Mamuşa/ Mamushë/ Mamuşa. Për shembull, Ekipi Komunal i OSBE- së në Kamenicë/Kamenica ka siguruar kopje të Udhëzimit Administrative për zyrtarët komunal. Gjithashtu, ka disa zyrtarë komunal siç janë zyrtarët ligjor dhe zyrtarët komunal për informim nëpër komuna të cilët kanë siguruar nga një kopje të Udhëzimeve Administrative, të cilët nuk kanë qenë të njoftuar për to (Novobërdë/Novo Brdo, Deçan/Deçane dhe Klinë/Klina). Kjo ka ndodhur për shkak të mungesës së këmbimit të informatave ndërmjet zyrtarëve për pranim, zakonisht Kryetarët e Kuvendeve Komunale, Kryeshefat Ekzekutiv dhe zyrtarët tjerë civil të komunave.

⁴⁷ Për shembull, në komunën e Prishtinës/Priştina një kërkesë e tillë për aktet normative është pranuar nga Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit për fushën e veprimt të kësaj Ministrie.

⁴⁸ Viti/Vitina.

normativ hyn në fuqi.⁴⁹ Nganjëherë objekti i trajtimit të legjislacionit e përcakton se a duhet të dërgohet ai në Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal, siç është në rastin e rregullores komunale për tatimin në pronë ose të hyrat e komunës.⁵⁰ Në anën tjetër, ka disa komuna që nuk i dërgojnë aktet e tyre normative në Ministri në baza të rregullta, por në vend të kësaj ato rregullisht i ofrojnë raportet e tyre periodike që gjithashtu i përfshijnë informatat për aktet e nxjerra normative.⁵¹

Sa i përket bashkëpunimit të komunave me ministrinë, një numër i konsiderueshëm komunash kanë raportuar të kenë bashkëpunim të mirë me Ministrinë në procesin e hartimit të akteve normative. Disa komuna i kanë dërguar aktet normative për shqyrtim në Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal para miratimit në Kuvendin Komunal.⁵² Disa komuna tjera konsultohen me ministrinë gjegjëse gjatë procesit të hartimit,⁵³ ose kanë konsultime me Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal gjatë procesit të hartimit të akteve normative.⁵⁴ Sipas disa komunave, ky bashkëpunim duhet të jetë më i thellë në të ardhmen.⁵⁵ Megjithatë, ekzistojnë disa komuna që nuk kanë bashkëpunim të rregullt apo specifik në procesin e hartimit me Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal, pasi që bashkëpunimi i tillë ekziston vetëm me kërkesë specifike të komunës.⁵⁶

Shumica e komunave kanë raportuar se kanë nevojë për më shumë mbështetje nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe autoritetet qendrore në përgjithësi, si dhe në veçanti në procesin e hartimit. Përveç kësaj, disa zyrtarë komunalë kanë propozuar organizimin e seancave të trajnimit mbi procedurat e hartimit dhe miratimit.⁵⁷ Një komunë tjetër kërkon nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal që t'i sigurojë me kohë udhëzimet e urdhërsat administrative dhe aktet tjera normative, duke përfshirë krijimin e një biblioteke ligjore.⁵⁸ Megjithatë, disa komuna gjithashtu kanë theksuar që kanë nevojë për më pak mbikëqyrje nga niveli qendror në hartimin e akteve normative.⁵⁹ Për shembull, një komunë⁶⁰ ka raportuar se nuk ka nevojë për më shumë mbështetje nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, por më shumë autonomi nga niveli qendror, sidomos në lidhje me menaxhimin financiar

⁴⁹ Dragash/Dragaš.

⁵⁰ Mitrovica/Mitrovica dhe Vushtrria/Vučitrn kanë raportuar për dërgimin e rregullores për tatim në pronë në Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal në baza vjetore. Në anën tjetër, zyrtarët e komunës së Istogut/Istok kanë deklaruar që i vetmi akt normativ që ishte shqyrtuar nga Komiteti Ndërmintor i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal para miratimit nga Kuvendi Komunal është Rregullorja për të Hyrat Komunale.

⁵¹ Štrpce/Shtërpçë, Prishtinë/Priština, Lipjan/Lipljane dhe Shtime/Štimlje.

⁵² Gjilan/Gnjilane, Ferizaj/Uroševac, Pilot-Njësia Komunale Hani i Elezit/Đeneral Janković, Obiliq/Obilić, Glogovc/Glogovac, Prishtinë/Priština, Pejë/Peć, Pilot-Njësia Komunale Junik dhe Dragash/Dragaš.

⁵³ Gjakovë/Đakovica.

⁵⁴ Gjakovë/Đakovica, Pejë/Peć, Istog/Istok, Deçan/Dečane, Mitrovicë/Mitrovica, Vushtrri/Vučitrn dhe Klinë/Klina.

⁵⁵ Pejë/Peć. Zyrtarët e Podujevës/Podujevo besojnë se duhet të themelohet një mekanizëm mes Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal dhe komunës për të lehtësuar dhe avancuar komunikimin mes autoriteteve të nivelit lokal dhe atij qendror.

⁵⁶ Kamenicë/Kamenica, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina, Skenderaj/Srbica, Lipjan/Lipljane, Podujevë/Podujevo dhe Shtime/Štimlje.

⁵⁷ Glogovc/Glogovac dhe Lipjan/Lipljane.

⁵⁸ Klinë/Klina.

⁵⁹ Gjakovë/Đakovica, Prizren. Komuna e Dragashit/Dragaš ka theksuar se komuna duhet të ketë pavarësi financiare.

⁶⁰ Malishevë/Mališevo.

dhe emërimin e drejtorëve të shkollave. Disa komuna të tjera konsiderojnë se niveli aktual i mbështetjes është i kënaqshëm.

Në të vërtetë ka shumë pak raste në të cilat Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, në bazë të Udhëzimit Administrativ nr. 2005/07, ka shqyrtuar çdo rregullore ose vendim komunal, me iniciativën e saj apo kur me kërkesë të një banori ka kundërshtuar ligjshmërinë e ndonjë akti normativ. Vetëm dy komuna kanë raportuar që Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka pasur disa vërejtje për Statutin e Komunës, megjithëse korrigjimet janë bërë sipas këtyre vërejtjeve.⁶¹ Në një komunë, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka kërkuar të ndryshojë disa vendime, por këto kërkesa nuk janë bazuar në Udhëzimin Administrativ nr. 2005/07.⁶² Në një rast, një komunë ka raportuar që pas miratimit të Rregullores Komunale mbi Tatimet Komunale, Ministria e Ekonomisë dhe Financave ka shqyrtuar rregulloren dhe ka dalë me vërejtje dhe sugjerime. Vetëm pas shqyrtimit, korrigjimit dhe harmonizimit me legjislacionin e nivelit qendror, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal e kishte certifikuar rregulloren.⁶³

Të gjitha komunat kanë raportuar që zyrtarët e Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal i vizitojnë komunat rregullisht.⁶⁴ Vizitat zakonisht përqendrohen në çështje si funksionimi i administratës komunale, shërbimit civil, procesi i vendim-marrjes në Kuvendin Komunal, pajtueshmëria me standardet e transparencës, raportimit, ndërtimin e kapaciteteve të zyrtarëve ose aktet specifike normative. Megjithatë, disa komuna kanë raportuar që zyrtarët e Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal i kanë vizituar ato shumë rrallë, kryesisht kur ka ndonjë problem të caktuar në lidhje me legjislacionin komunal apo funksionimin e Kuvendit Komunal,⁶⁵ ose në rastet kur planifikohet ndonjë ngjarje e madhe, ose kur Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dëshiron të vlerësojë performancën e komunës.⁶⁶

(2) Aktet ligjore në të ardhmen

Sa i përket kompetencave të deleguara komunale, Plani i Veprimit nënkupton një zgjidhje alternative. Ai duket të propozojë që autoritetet qendrore të shqyrtojnë përshtatshmërinë e një vendimi apo akti tjetër komunal, si dhe përputhshmërinë me rregullimin e ardhshëm kushtetues apo me legjislacionin që do të miratohet në të ardhmen, si dhe do të mund të pezullonin, modifikonin apo zëvendësonin, sipas nevojës, ekzekutimin e një vendimi apo akti tjetër komunal. Kompetenca e autoritetit qendror duket të jetë shumë më e fuqishme sa i përket kompetencave të deleguara; ngjashëm me sistemet tjera ligjore. Megjithatë, organet që do të kishin kompetencë për shqyrtimin e aktiviteteve komunale mbi kompetencat e deleguara duhen të përcaktohen, ndërsa procedurat e tyre duhen të parashikohen edhe me legjislacionin e ri. OSBE-ja rekomandon që legjislatura t'i referohet ligjit slloven si model i mirë për shqyrtimin e kompetencave të deleguara.

⁶¹ Novobërdë/Novo Brdo dhe Skenderaj/Srbica.

⁶² Komunës së Obiliqit/Obiliç i është kërkuar nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal të rishqyrtojë vendimin për ndërtim në afërsi të Memorialit të Gazimestanit, në bazë të Udhëzimit Administrativ nr. 2007/11 mbi Ndalimin e Përkohshëm të Ndërtimit të Objekteve Brenda Zonave Mbrojtëse, lëshuar nga Ministria e Mjedisit dhe e Planifikimit Hapësinor.

⁶³ Klinë/Klina.

⁶⁴ Duhet thënë që komunat në vijim: Zvečan/Zveçan, Leposavić/Leposaviq dhe Zubin Potok nuk bashkëpunojnë me Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes.

⁶⁵ Kaçanik/Kaçanik, Štrpce/Shtërpçë.

⁶⁶ Klinë/Klina.

D. Mbikëqyrja gjyqësore

Neni 13 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut⁶⁷ garanton mjete efektive juridike para organit shtetëror, ku individi ka të drejtë të parashtrijë ankesë si viktimë e shkeljes së të drejtave të parashikuara me Konventë.⁶⁸ Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut nuk garanton mjet juridike që lejon që aktet e tilla normative të sfidohen para autoritetit shtetëror në bazë të asaj se janë në kundërshtim me konventën ose normat e barasvlershme vendore⁶⁹ – të ashtuquajturin kontroll abstrakt të normës. Në këtë kuptim, këshillohet dallimi mes shqyrtimit juridik të akteve administrative dhe akteve normative të komunës.

1. Aktet e plotfuqishme administrative

Personat e prekur nga një vendim administrativ mund ta çojnë rastin në gjykatë. Kjo e drejtë garantohet me Kornizën Kushtetuese:

“Çdo person që pohon se është prekur drejtpërdrejt dhe në mënyrë të pafavorshme nga një vendim i Qeverisë ose i një agjencie ekzekutive nën përgjegjësinë e Qeverisë, ka të drejtën e rishqyrtimit gjyqësor të ligjshmërisë së atij vendimi pasi të jenë shterur të gjitha rrugët e rishqyrtimit administrativ.”⁷⁰

Nga ligji në fuqi kërkohet që palët e interesuara të shterojnë të gjitha mjetet administrative të apelit para se të mund të ushtrojnë të drejtën e adresimit tek gjykata kompetente.⁷¹ Në mungesë të gjykatave administrative, Gjykata Supreme e Kosovës është kompetente të vendosë mbi ligjshmërinë e akteve administrative në kontestet administrative.⁷²

Procedura e kontestit administrativ rregullohet me Ligjin mbi Kontestin Administrativ.⁷³ Një kontest administrativ mund të iniciohet vetëm kundër një akti administrativ. Kjo i referohet një akti përmes të cilit një organ shtetëror, i cili vepron brenda kompetencës administrative, vendos mbi të drejtat apo obligimet specifike të individëve apo organizatave.⁷⁴ Kontesti administrativ mund të iniciohet kundër akteve përfundimtare administrative, të cilat janë akte të lëshuara nga një autoritet i shkallës së dytë, ose akte të autoritetit të shkallës së parë kundër të cilit nuk lejohet apeli.⁷⁵ Tutje, kontesti administrativ gjithashtu mund të iniciohet, nëse një organ i autorizuar nuk ka lëshuar një akt administrativ përkundër kërkesës ose si rezultat i apelit të një pale.⁷⁶

⁶⁷ Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, Këshilli I Evropës, Romë 4 nëntor 1950.

⁶⁸ Leander kundër Suedisë, nr. 9248/81, § 77 KEDNJ 26 mars 1987.

⁶⁹ Leander kundër Suedisë, nr. 9248/81, § 77 KEDNJ 26 mars 1987.

⁷⁰ Shih nenin 9.4.2 e Rregullores së UNMIK-ut nr. 2001/9.

⁷¹ Shih nenin 127.4 të Ligjit mbi Procedurën Administrative.

⁷² Shih nenin 31 e Ligjit mbi Gjykatat e Rregullta, “Gazeta Zyrtare” e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës, nr. 21/1978.

⁷³ “Gazeta Zyrtare” e Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë, nr. 4/1977.

⁷⁴ Shih nenin 6 të Ligjit mbi Kontestet Administrative.

⁷⁵ Shih nenin 7 të Ligjit mbi Kontestet Administrative.

⁷⁶ Shih nenin 8 të Ligjit mbi Kontestet Administrative.

Niveli në të cilin një akt administrativ bëhet përfundimtar është shumë i varur nga mundësia e apelimit të vendimit nga autoriteti publik. Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut nr. 2000/45 nuk parasheh shqyrtim ekzekutiv të nivelit qendror ndaj vendimeve komunale. Vendimi i Kryetarit të Komunës do të përbëjë akt final administrativ që i nënshtrohet shqyrtimit juridik nga gjykata kompetente.⁷⁷ Pasi që sipas strukturës aktuale të gjykatave, vetëm Gjykata Supreme e Kosovës mund të vendosë mbi kontestet administrative, kjo zgjidhje do të paraqesë një ngarkesë shtesë mbi Gjykatën Supreme e cila edhe ashtu është e tejngarkuar. Për më shumë, duke marrë parasysh numrin e vogël të gjykatësve në këtë gjykatë, ku vetëm dy nga ata merren me çështje administrative, kjo zgjidhje nuk premtion shumë. Aktorët ndërkombëtarë dhe vendorë që janë duke punuar në projektligjin mbi Gjykatat duhet të kenë këtë gjendje parasysh kur diskutojnë degët administrative.

Në anën tjetër, Plani i Veprimit propozon për të ardhmen që autoriteti administrativ mund të sfidojë vendimin apo ndonjë akt tjetër në Gjykatën e Qarkut që është kompetente për territorin e komunës, në rast se komuna refuzon kërkesën apo mbështet vendimin e saj ose vepron në shqyrtim. Gjykata e Qarkut do të ishte në gjendje të urdhëronte, me masë të përkohshme, pezullimin e zbatimit të vendimit të kontestuar apo të ndonjë akti tjetër. Mbetet të shihet çfarë zgjidhjeje do të ofrohet në ligjin e ardhshëm mbi gjykatat.

2. Aktet normative komunale

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë autorizon komunat të miratojnë rregullore komunale. Një rregullore, për dallim nga vendimi, është instrument legjislativ për të rregulluar në mënyrë abstrakte dhe të përgjithshme një numër çështjesh, derisa një vendim zakonisht rregullon një vendim individual dhe konkret.⁷⁸ Ligji mbi Procedurën Administrative nuk zbatohet ndaj akteve administrative të karakterit rregullativ siç janë rregulloret komunale.⁷⁹

Korniza aktuale ligjore parasheh që asnjë rregullore lokale komunale nuk do të vlejë nëse është në konflikt me ligjin në fuqi⁸⁰, gjë që në secilin rast mund të lihet jashtë fuqisë nga Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm me anë të pushtetit të tij sipas Rezolutës së OKB-së 1244.⁸¹ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/45 ka përcaktuar një strukturë të veçantë hierarkike ku të gjitha fuqitë ekzekutive janë koncentruar në pozitën e Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm në maje si dhe të ushtruara përmes përfaqësuesve të tij komunalë në komuna, duke përfshirë pushtetin e shqyrtimit të akteve normative. Megjithatë, Rregullorja e re e UNMIK-ut nr. 2007/30, për dallim nga rregullorja e mëparshme mbi vetëqeverisjen lokale e njeh rolin e Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në monitorimin e pajtueshmërisë së veprimeve dhe vendimeve të marra nga komunat me ligjin në fuqi dhe ushtrimin të mbikëqyrjes administrative në pajtim me Rregulloren e ndryshuar të UNMIK-ut nr. 2001/19.⁸² Megjithatë, ligji aktual në fuqi nuk parasheh shqyrtimin *juridik* të akteve normative komunale. Mbetet të shihet si do të trajtohet kjo çështje në legjislacionin e ri që rregullon vetëqeverisjen lokale, si dhe në projektligjin mbi gjykatat. OSBE-ja do

⁷⁷ Neni 35.3 Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30.

⁷⁸ Shih Raportin e OSBE-së mbi Veprimtarinë Legjislative në Komunitet e Kosovës, gusht 2007, f. 7/8.

⁷⁹ Neni 1.4. a) i Ligjit mbi Procedurën Administrative.

⁸⁰ Neni 4.2 Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30.

⁸¹ Neni 46.2 Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30.

⁸² Neni 3.5 Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30.

të rekomandonte sigurimin e mundësisë së shqyrtimit kushtetues të akteve normative në të ardhmen.

3. Mbrojtja gjyqësore e vetëqeverisjes lokale

Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale parashikon në nenin 11 mbrojtjen ligjore të vetëqeverisjes lokale:

“Autoritetet lokale do të kenë të drejtë të shfrytëzimit të mjeteve juridike për të siguruar ushtrimin e lirë të fuqive të tyre dhe respektimin e parimeve të tilla të vetëqeverisjes ashtu si janë të përligjura me kushtetutë apo legjislacion vendor.”

E drejta e shfrytëzimit të mjeteve juridike sipas Kartës i referohet qasjes së komunës ndaj: a) një gjykate të themeluar si duhet, ose b) një organi të barazvlefshëm, të pavarur, të detyrueshëm, i cili ka fuqinë e gjykimit, respektivisht këshillimit në gjykim, sa i përket pajtueshmërisë së një veprimi, mosveprimi, vendimi apo akti tjetër administrativ me ligjin.”⁸³

Megjithatë, efikasiteti i mjeteve juridike varet shumë nga kapaciteti gjyqësor i zgjidhjes së kontesteve në përgjithësi. Në disa vende, gjykata kushtetuese është kompetente për mbrojtjen e vetëqeverisjes lokale, pasi marrëdhënia lokale-qendrore shihet si çështje kushtetuese.

Institucioni në Kosovë që aktualisht i afrohet më së shumti një gjykate kushtetuese është Dhoma e Posaçme e Gjykatës Supreme mbi Çështjet e Kornizës Kushtetuese. Megjithatë, Korniza Kushtetuese nuk parashikon që komunat të mund të paraqesin rastin tek Dhoma e Posaçme e Gjykatës Supreme mbi Çështjet e Kornizës Kushtetuese për të vënë në pyetje kushtetutshmërinë e ligjit apo veprimit të Qeverisë që mund të shkelë të drejtat e tyre; një gjë e tillë parashihet vetëm për organe të nivelit qendror.⁸⁴ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/45 mbështetet tek UNMIK-u për të siguruar zbatimin e ligjit; përfundimisht me pushtetin e Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm.

OSBE-ja rekomandon që reformat e ardhme legjislative në lidhje me vetëqeverisjen lokale të Kosovës të përmbajnë dispozita të tilla që komunat të mund të kontestojnë kushtetutshmërinë e ligjeve apo akteve të Qeverisë që shkelin përgjegjësitë e tyre apo zvogëlojnë të ardhurat e tyre, tek gjykatat kompetente; mundësisht para një gjykate kushtetuese.

⁸³ Shih nenin 11 të Raportit Shpjegues të Këshillit të Evropës mbi Kartën.

⁸⁴ Shih tek neni 9.4.11 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2001/9.

PJESA II: ASPEKTET FISKALE

Në këtë pjesë trajtohen ato që zakonisht thuhet të jetë katër shtyllat kryesore të procesit të decentralizimit fiskal: alokimi i shpenzimeve, të ardhurat, transferet ndërqeveritare dhe huamarrja. Secili paragraf fillon me dhënien e një përshkrimi të shkurtër të koncepteve kryesore. Pastaj ilustron dhe vlerësohet situata aktuale në Kosovë, duke çuar në një numër rekomandimesh në fund të raportit. Aty ku është e mundur, i referohemi Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (Karta).

Koncepti kryesor sa i përket procesit të decentralizimit fiskal është zvogëlimi i natyrës së centralizuar të qeverisë. Për të zvogëluar natyrën e centralizuar, qeveritë mund të dekoncentrojnë, delegojnë ose kalojnë kompetenca. Dekoncentrimi është proces i zhvendosjes së pushtetit të vendim-marrjes nga zyrtarët e qeverisë qendrore në kryeqytet tek zyrtarët e qeverisë qendrore jashtë kryeqytetit në nivelin lokal. Delegimi është proces i zhvendosjes së përgjegjësive të shpenzimit nga qeveria qendrore tek qeveria lokale për të cilën qeveria qendrore mban barrën e plotë financiare si dhe pushtetin vendim-marrës. Kalimi i kompetencave është proces i transferimit të përgjegjësive për funksionet dhe shpenzimet qeveritare nga niveli qendror tek qeveritë lokale, për të cilat ato marrin autoritetin vendim-marrës.

Decentralizimi fiskal është proces i ndarjes së fuqive vendim-marrëse fiskale dhe përgjegjësive menaxhuese tek nivelet më të ulëta të qeverisë në sistem qeveritar me anë kalimit të tyre. Kështu, qeveritë lokale marrin përsipër autoritetin vendim-marrës mbi disa funksione qeveritare dhe u caktohet kompetenca e financimit të këtyre funksioneve, si dhe përgjegjësinë për menaxhimin e tyre. Më tej, në sistemin të decentralizuar me kalim të kompetencave, qeveritë lokale janë plotësisht të përgjegjshme për veprimtarinë e tyre para banorëve të tyre, derisa në një sistem të decentralizuar me delegim, qeveritë lokale japin llogari para qeverisë qendrore.

A. Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale

Koncepti i vetëqeverisjes lokale, siç pasqyrohet në Kartë, paraqet të drejtën e autoriteteve lokale për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë të konsiderueshme të çështjeve publike nën përgjegjësinë e vet dhe në interes të popullsisë lokale (neni 3). Autoritetet lokale do të ushtrojnë iniciativat e tyre deri në masën dhe natyrën e detyrës dhe kërkesat e efikasitetit dhe të ekonomisë, d.m.th. në pajtim me parimin e subsidiaritetit dhe kompetencat e tyre nuk do të shkelen nga një autoritet tjetër rajonal apo qendror (neni 4). Autoritetet lokale do të kenë të drejtë mbi resurset adekuate financiare të veta, me të cilat mund të disponojnë lirisht brenda kornizës së fuqive të tyre. Mbrojtja e autoriteteve lokale më të dobëta financiarisht kërkon institucionin e barazimit financiar, i cili mund të dizajnohet për të korrigjuar efektet e shpërndarjes së pabarabartë të burimeve të mundshme të financave dhe të barrës financiare të cilën duhet ta mbajnë. Deri në masën e mundshme, grantet për autoritete lokale nuk duhen rezervuar (neni 9). Këto nene të Kartës formojnë kornizën mbi të cilën do të analizohet procesi i decentralizimit fiskal në Kosovë në këtë pjesë.

B. Përgjegjësitë e shpenzimeve

Shtylla e parë e decentralizimit është përgjegjësia e shpenzimeve e bartur tek komunat. Në procesin e decentralizimit fiskal, komunat marrin përsipër autoritetin

vendim-marrës mbi disa funksione qeveritare dhe bartin përgjegjësinë e financimit të shpenzimeve për menaxhimin e këtyre funksioneve. Parimi kryesor në përcaktimin e nivelit qeveritar (qendror ose lokal) që duhet të jetë përgjegjës për financimin e shpenzimeve të funksionit gjegjës, është parimi i subsidiaritetit.

Parimi i subsidiaritetit përdoret për të siguruar që përgjegjësitë publike ushtrohen nga ato autoritete që janë më të afërtat me qytetarë (neni 4 i Kartës). Pra, shërbimet qeveritare duhet të ofrohen në nivelin më të ulët të qeverisë që është i aftë të ofrojë atë shërbim në mënyrë efikase. Kjo nënkupton që, “përveç nëse madhësia e natyrës së detyrës është e tillë që kërkon trajtim brenda një zone më të madhe territoriale apo ekzistojnë parime mbizotëruese të efikasitetit apo ekonomisë, ai shërbim i duhet besuar nivelit më lokal të qeverisë.”⁸⁵

Sigurisht, nuk ka ndonjë mënyrë absolute në kuptimin abstrakt për të vendosur se cili nivel qeveritar duhet të jetë përgjegjës për cilin funksion, pasi përshtatshmëria e tillë varet shumë nga qëllimet dhe synimet e përcaktuara nga qeveria qendrore, si dhe kufizimet faktike të madhësisë dhe natyrës së qeverisë lokale. Ndarja aktuale e kompetencave në nivelin lokal sipas nenit 3 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 duket të jetë në pajtim me parimet e përshkruara; megjithatë, ekzistojnë disa çështje që duhen trajtuar në lidhje me sistemin e caktimit të shpenzimeve në Kosovë.

Për më tepër, përgjegjësitë funksionale të definuara me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30 (shih Shtojcën 1) kërkojnë qartësim të detyrimeve fiskale mes qeverisë qendrore dhe komunave. Si pjesë e kësaj, ndarja eksplicite e përgjegjësiave funksionale mes niveleve të qeverisë duhet përfshirë në një Ligj të ardhshëm mbi Vetëqeverisjen Lokale, e jo në ligje individuale sektoriale.⁸⁶ Qartësia funksionale mbështet qartësinë fiskale.

C. Të ardhurat vetanake komunale

Pas ndarjes së përgjegjësiave tek komunat, duhet definuar se cilat burime të ardhurash janë në dispozicion për të financuar përgjegjësitë e tilla. Në kuptimin e përgjithshëm, ekzistojnë dy burime tipike të të ardhurave: të ardhurat vetanake dhe transferet nga qeveria qendrore. Në vijim, do të analizojmë konceptin e të ardhurave vetanake në lidhje me komunat e Kosovës, duke ndjekur parimet e përgjithshme nga literatura e financave publike, si dhe duke diskutuar mjaftueshmërinë e të ardhurave vetanake. Transferet nga qeveria qendrore do të merren parasysh tek pika C.

Në përgjithësi, të ardhurat më të mira vetanake për komuna janë ato që janë stabile dhe të lehta të administrohen, ashtu që baza tatimore (burimi apo “baza” që tatóhet) është e lehtë të ndahet mes komunave. Në pajtim me Kartën, autoritetet lokale do të kenë të drejtë të kenë burime adekuate financiare vetanake, me të cilat mund të disponojnë lirisht brenda kornizës së kompetencave të tyre (neni 9).

Komunat e Kosovës kanë përgjegjësi të ndryshme për gjenerimin e të ardhurave vetanake. Për shembull, në pajtim me Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publike

⁸⁵ Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale 1985, Raporti Shpjegues për nenin 4, paragrafi 3.

⁸⁶ Për shembull, në sektorin e arsimit, ligji për vetëqeverisjen lokale do të mund të definonte se kush do të jetë përgjegjës për themelimin dhe regjistrimin e shkollave, financimin dhe administrimin, organizimin e transportit, të shërbimeve për studentë, vendosjen në konviktet e studentëve, hartimin e planprogrameve, e kështu me radhë.

dhe Përgjegjësitë,⁸⁷ komuna mund të caktojë dhe mbledhë tarifa e tatime. Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 u lejon komunave të vjelin të ardhura përmes licencave e tarifave, të ardhura nga pasuritë komunale dhe gjobat apo pjesë të gjobave. Për më shumë, Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2003/29 Tatimi mbi Pronën e Paluajtshme në Kosovë, i bart disa kompetenca të caktuara tek komunat. Kuvendi i komunës mund të caktojë shkallën e tatimit mbi pronë mes 0.05% dhe 1% varësisht nga vlera e tregut të pronës. Përveç kësaj, komunat janë përgjegjëse për vlerësimin e tatimit mbi pronë, përgatitjen dhe lëshimin e faturave, menaxhimin e sistemit informativ të tatimeve mbi pronë, zbatimin dhe grumbullimin e tatimeve mbi pronë, si dhe për ankesat administrative.⁸⁸ Në zbatimin e Ligjit mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Ministria e Ekonomisë dhe Financave ka lëshuar Udhëzimin Administrativ nr. 2007/2 mbi të Ardhurat Vetanake të Komunave, që parasheh llojet e të ardhurave vetanake komunale, si në vijim: tatimi në pronë të paluajtshme, tatimi në shërbime komunale, tatimi në shërbime administrative komunale, gjobat e trafikut dhe gjobat për shkeljen e rregullores komunale, si dhe të ardhurat tjera të rregulluara me ligj (neni 2).

1. Mjaftueshmëria e të ardhurave vetanake

Do të ishte ideale që të ardhurat e përgjithshme vetanake komunale të jenë të mjaftueshme për ofrimin e shërbimeve për publikun. Përparësia e pjesës së madhe të të ardhurave vetanake është sigurisht pavarësia financiare lokale. Më me rëndësi, pritet gjithashtu që votuesit të kërkojnë llogari nga zyrtarët e zgjedhur, nëse shërbimet publike lokale financohen deri në një masë të konsiderueshme nga burimet lokale, e jo nga grantet nga niveli qendror. Por, kapacitetet komunale të grumbullimit të të ardhurave shpesh janë më të dobëta dhe nuk kanë aftësi të mjaftueshme të mobilizimit të resurseve të mjaftueshme nga burimet vetanake për të mbuluar plotësisht ofrimin e shërbimeve për publikun.

Mjaftueshmëria në rastin e Kosovës nuk është vetëm çështje e mungesës së kapacitetit të grumbullimit të të ardhurave në komuna, por edhe e kapacitetit të tyre për planifikim e menaxhim projektësh. Çështja e mungesës së investimeve në nivelin komunal në të kaluarën (siç është rasti në shumë vende transicionit) do të rezultojë në një kërkesë relativisht të lartë potenciale për investime kapitale në infrastrukture në të ardhmen e afërt dhe të largët, si dhe nevojë për kapacitete komunale për planifikimin dhe menaxhimin e projekteve kapitale. Këto kërkesa nga komunat mund të ngriten në një shkallë më të lartë në të ardhmen edhe në prizmin e legjislacionit të Bashkimit Evropian sa i përket mbrojtjes së mjedisit, si dhe cilësisë dhe standardeve të shërbimeve.

Mjaftueshmëria e të ardhurave vetanake varet edhe nga madhësia e një komune. Trajtimi i njëtrajtshëm i komunave urbane dhe rurale duhet rishqyrtuar në një reformë të ardhme të qeverisë lokale. Komunat e ndryshme kanë aftësi të ndryshme të ofrimit dhe financimit të shërbimeve. Qeveria qendrore së paku duhet të marrë parasysh madhësinë dhe karakterin rural të komunave në Kosovë kur e trajton çështjen e mjaftueshmërisë së të ardhurave vetanake. Kjo fiton rëndësi edhe më të madhe kur bëhet presion shtesë nga ngritja e pritur e vetëdijes publike në nivel të pritshmërisë për performacë më të mirë.

⁸⁷ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2003/17 më 12 maj 2003.

⁸⁸ Shih nenin 6 dhe 10 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2003/29.

2. *Parimet e të ardhurave vetanake*

Në thelb ekzistojnë dy lloje të ardhurash vetanake të cilat mund të grumbullohen nga qeveritë lokale – tatimet dhe tarifatat. Derisa tarifatat janë pagesa direkte që paguhen për shërbimet e ofruara nga qeveritë lokale, tatimet janë në përgjithësi të ndërlidhura me lloje të caktuara të veprimtarisë ekonomike, siç është pasuria.

Ekzistojnë parimet themelore të të ardhurave vetanake. Në pjesën në vijim do t'i zbatojmë ato tek sistemi i tatimit mbi pronë në Kosovë.

1. Komunitat duhet të kenë mundësi të përcaktojnë shkallën tatimore.
2. Baza tatimore duhet të jetë relativisht e palëvizshme.
3. Tatimet e vjelura duhet të barten kryesisht nga banorët lokalë.

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2003/29 mbi Tatimet mbi Pronën e Paluajtshme në Kosovë ua bart pushtetin komunave për përcaktimin e shkallëve tatimore dhe për administrimin e tatimeve pronësore. Kështu, sigurohet një shkallë e caktuar e autonomisë fiskale, baza tatimore pronësore është e palëvizshme dhe bartet nga banorët lokalë.

4. Tatimet e grumbulluara duhet të jenë adekuate për të mbuluar kërkesat lokale për shpenzime publike.

Tatimet e grumbulluara në Kosovë nuk janë adekuate për të mbuluar kërkesat lokale për shpenzime publike. Përkundrazi, në Kosovë pjesa e të ardhurave vetanake komunale është e ulët dhe ekziston një nivel i lartë i varësisë fiskale tek transferet nga niveli qendror. Të ardhurat vetanake përbëjnë vetëm 20% të të gjitha të ardhurave komunale në Kosovë.⁸⁹ Çfarëdo reforme decentralizimi në të ardhmen e afërt duhet të trajtojë këtë varësi të madhe të komunave nga niveli qendror. Kjo duhet të përfshijë ndarjen e tatimeve dhe rritjen e të ardhurave vetanake të komunave të Kosovës nën lirinë e tyre të shpenzimeve.

5. Grumbullimi i tatimeve duhet të jetë në gjendje të rritet duke iu përgjigjur rritjes së kërkesave për shpenzim, pa ndryshuar shkallën tatimore.

Nevoja për ndryshime automatike në bazën tatimore mund të jetë rezultat i ndryshimit në inflacion, rritjen e ekonomisë nacionale, rritjen e popullsisë apo të ndryshimeve në të ardhurat e popullsisë. Megjithatë, efekti i masave të jashtme duhet të vlerësohet më në thellësi. Për shembull, në Kosovë zbritja tatimore e 10,000 € të para nga vlera e tatueshme e një prone ka ndodhur së pari më 2003. Si rezultat i kësaj, disa komuna më 2007 nuk mund të arrijnë të njëjtin nivel të të ardhurave të faturuara dhe të inkuasuara tatimore si në vitin 2003. Sa i përket raportit të inkasimit të të ardhurave (inkasuara mbi faturim), ekziston gjithashtu një indikacion që nuk është niveli i të ardhurave të tatimpaguesve që ka aq rëndësi, sa vetëdija publike për pagesën e tatimeve.⁹⁰

6. Grumbullimi i tatimeve duhet të jetë i parashikueshëm dhe të mos i nënshtrohet luhatjeve të konsiderueshme nga viti në vit.

⁸⁹ “Shkalla e varësisë” së krahasueshme për qeveritë lokale në mesataren e vendeve të Bashkimit Evropian është 45%.

⁹⁰ Nga një vizitë në Komunën e Skenderajt/Srbica në nëntor 2007 dhe një intervistë me Drejtorin e Ekonomisë dhe të Financave.

Tatimet pronësore në përgjithësi janë lehtësisht të parashikueshme, por në Kosovë ka nevojë për më shumë vetëdije tatimore. Për të mbështetur këtë synim, është shumë me rëndësi transparenca nga administrata e nivelit lokal për atë se ku investohen të ardhurat dhe në cilat projekte.

Në përmbledhje, sistemi i të ardhurave në Kosovë parashikon një lloj autonomie fiskale komunale, pasi korniza ligjore u ka dhënë komunave burime të mjaftueshme vetanake. Megjithatë, shkalla e varësisë është tejet e lartë. OSBE-ja rekomandon të shqyrtohet ndërtimi i një sistemi për ndarjen e të ardhurave për të rritur të ardhurat vetanake komunale. Rritja e të ardhurave vetanake komunale do të krijojë resurse adekuate financiare vetanake, me të cilat ato mund të disponojnë lirisht brenda kornizës së kompetencave të tyre. Përveç kësaj, pritjet që votuesit do t'i mbajnë zyrtarët e tyre të zgjedhur më të përgjegjshëm nëse shërbimet publike lokale financohen deri në një shumë të konsiderueshme nga burimet lokale. Më tej, në Kosovë, kapaciteti për planifikimin dhe menaxhimin e projekteve në nivelin komunal duhet fuqizohet, duke marrë parasysh që për shkak të karakteristikave të ndryshme, komunat e ndryshme kanë aftësi të ndryshme të grumbullimit të të ardhurave vetanake. Së fundmi, por jo me më pak rëndësi, komunat në Kosovë duhet të jenë më transparente para banorëve të tyre për të arritur një nivel më të lartë të vetëdijes mbi nevojën e pagesës së tatimeve lokale.

D. Transferet ndërqeveritare

Siç është përmendur në paragrafin C më lart, kapacitetet komunale për grumbullimin e të ardhurave shpesh kanë mangësi sa i përket mobilizimit të resurseve të mjaftueshme nga burimet vetanake për të mbuluar ofrimin e shërbimeve për publikun. Kështu, transferet nga qeveria qendrore duhet të plotësojnë këtë mungesë. Ky paragraf do të ilustron sesi transferet, grantet nga qeveria qendrore për komunat në Kosovë janë të organizuara dhe të strukturuar. Do të prekim pak edhe çështjet e barazimit horizontal dhe vertikal.

1. Organizimi i granteve

Buxheti i Konsoliduar i Kosovës i shpërndahet UNMIK-ut për përmbushjen e funksioneve të rezervuara të tij, qeverisë qendrore të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes dhe tek komunat.

a) Komisioni i Granteve

Ministria e Financave dhe e Ekonomisë ka autoritet mbi lëminë e politikave fiskale dhe ekonomike. Menaxhimi i financave publike në nivelin komunal rregullohet me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2003/17 mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (ligji i buxhetit). Ligji i buxhetit gjithashtu rregullon funksionimin e Komisionit të Granteve. Komisioni i Granteve përbëhet nga shtatë anëtarë, tre nga të cilët emërohen nga Asociacioni i Komunave të Kosovës. Katër anëtarët tjerë janë zyrtarë të lartë të Kosovës: Kryeministri, Ministri i Financave dhe Ekonomisë, një ministër tjetër i emëruar nga Qeveria dhe Kryesuesi i Komisionit të Buxhetit nga Kuvendi.⁹¹

⁹¹ Neni 58 Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2003/17 mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë.

Roli i Komisionit të Granteve, siç është përcaktuar në ligjin për buxhet, është: t'i rekomandojë Ministrin të Financave dhe të Ekonomisë shumat të cilat do të përvehtësohen si grante të përgjithshme dhe si grante për veprimtari specifike (arsim dhe shëndetësi); të përcaktojë një formulë të bazuar në kritere objektive, për ndarjen e fondeve të përvehtësuara si të përgjithshme dhe specifike komunave; dhe t'i rekomandojë Kuvendit të Kosovës natyrën dhe fushëveprimin e kompetencave që duhet t'u jepen komunave me qëllim të vënies dhe të mbledhjes së taksave, detyrimeve dhe tatimeve lokale. Prandaj, Komisioni për Grante duhet të sigurojë përlllogaritje stabile dhe transparente lidhur me nivelin e granteve për komunat.

Neni 9 i Kartës thekson që, aq sa është e mundur, grantet për autoritetet lokale nuk do të rezervohen për financimin e projekteve specifike. Për më tepër, autoritetet lokale do të kenë të drejtë që të përshtasin burimet e veta financiare, të cilat ata mund t'i kenë në dispozicion lirshëm brenda kornizës së autorizimeve të tyre. Në mënyrë që të përmbushen kërkesat e Kartës, reformimi i pushtetit lokal në Kosovë duhet të përqëndrohet në rritjen e lirisë së tyre të veprimit lidhur me bërjen e politikave.

Statistikat zyrtare në të cilat bazohen transferet nuk janë të besueshme. Shumë iniciativa nga Asociacioni i Komunave të Kosovës, për shembull për përmirësimin e sistemit përmes përfshirjes së variablave të ndryshme, nuk janë marrë para sysh.⁹² Ndonëse së voni janë realizuar disa përmirësime përmes procesit të buxhetit, për disa komuna kufijtë buxhetor ende rregullohen përmes negociatave, gjë që nuk është në përputhshmëri me ambiciet për ndarje neutrale, stabile dhe transparente të granteve.

b) Shënim lidhur me të dhënat mbi popullsinë

Metodologjia për ndarjen e granteve bazohet në vlerësimet zyrtare të popullsisë që janë bërë në vitin 2001.⁹³ Në një shoqëri me një rritje të shpejtë siç është Kosova, dallimi më tepër se pesë vite në të dhënat mbi popullsinë mund të çojë në një situatë ku ndarja e granteve është jashtë realitetit të nevojave vërteta në nivelin lokal.

Të dhënat e vitit 2001 mbi popullsinë sfidohen si nga shembujt nga komunat ashtu dhe nga llogaritjet nga një pyetësor/hulumtim i bërë nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal.⁹⁴ Dallimet e tilla kanë potencial që të krijojnë mospërputhje në mes të komunave dhe një rezultat i tillë mund të pengojnë stabilitetin e nevojshëm të transfereve.

Së voni ka pasur disa përpjekje për përmirësime. Për shembull në qarkoret buxhetore të më vonshme, formulat për shpërndarjen e granteve për arsim dhe shëndetësi janë prezantuar në mënyrë transparente. Mirëpo, përlllogaritjet ende janë të bazuara në të

⁹² Informata nga vizita në komunën e Skenderajt/Srbica në nëntor 2007 dhe intervista me drejtorin për ekonomi dhe financa

⁹³ Krahaso Qarkoren Buxhetore 2008/02 – Komunat, e Ministrisë së Ekonomisë dhe të Financave nga data 11 qershor 2007.

⁹⁴ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, Raporti statistikor komunal vjetor 2005-2006. Në këtë raport thuhet se për qëllime të një monitorimi efikas, Departamenti për Mbikëqyrje, Efektivitet dhe Reformim të Komunave ka hartuar një pyetësor i cili u është dorëzuar të gjitha komunave dhe pilot njësive komunale. Ky Departament gjithashtu ka thënë që mëton të krijojë një mori të dhënash përmes këtij pyetësori të cilat do t'i shërbejnë Ministrisë, dhe të cilat mund të përdoren edhe nga shoqëria civile, qeveria, donatorët dhe vetë komunat. Ky pyetësor gjithashtu siguron edhe informata lidhur me rezultatet dhe pengesat e hasura nga komunat në Kosovë. Ende të dhënat mbi popullsinë të vitit 2001 përdoren gjerësisht.

dhënat mbi popullsinë nga viti 2001. Qarkorja buxhetore siguron informata lidhur me shumën fillestare të transfereve ndërqeveritare dhe i këshillon komunat lidhur me projektimet preliminare. Provizionin i zotuar për komunat është zakonisht rreth 22.5% në vit nga të hyrat e projektuara vjetore të buxhetit qendror për komunat në formë të granteve. Kjo përqindje e theksuar shumë qartë e transfereve të përgjithshme, synon të sigurojë një definicion të stabilitetit të transfereve (siç edhe është theksuar në qarkoren buxhetore⁹⁵). Mirëpo, në një sistem të dizajnuar mirë stabiliteti pritet të jetë më shumë si rezultat i ndarjes stabile për komunat nga transferi i përgjithshëm mbi të cilin ata mund të ushtrojnë vendimet e veta mbi politikën, sesa që ky stabilitet të vije nga përqindja e përgjithshme. Nëse pjesa e burimeve të veta zvogëlohet në të mirë të granteve të caktuara për arsim dhe shëndetësi, atëherë sistemi ka gjasa që të bëhet jostabil. Përveç kësaj, sistemi tregon ndryshueshmëri ekstreme të granteve nga viti në vit gjë që edhe më tepër e dëmton stabilitetin.⁹⁶

Posaçërisht në fushën fiskale saktësia e të dhënave të përdorura si bazë për llogaritje në tërë Kosovën ka ndikim shumë të rëndësishëm në rezultat. Mirëpo, kjo nevojë për shënime të sakta duhet të balancohet me nevojën e domosdoshme për plotësimin e standardeve ndërkombëtare gjatë regjistrimit të përgjithshëm të popullsisë. Klima politike në Kosovë vazhdon të karakterizohet me pasiguri. Prandaj është pikëpyetje nëse regjistrimi i përgjithshëm do të mund të plotësonte parimin themelor *universalitetin* që kërkon përfshirje të çdo pjesëtari të komunitetit brenda fushëveprimit të regjistrimit të përgjithshëm pa gabime apo duplikime.⁹⁷

Kjo dilemë në mes të nevojës për shënime të sakta dhe ndjeshmërisë politike të kësaj çështjeje vë në pah nevojën për vlerësime periodike në mënyrë që të gjejë kohën e duhur për të bërë regjistrim të përgjithshëm të popullatës në Kosovë. OSBE-ja rekomandon që për momentin të shtyhet regjistrimi i përgjithshëm i popullsisë deri atëherë kur ai mund të bëhet në përputhshmëri me standardet ndërkombëtare.

⁹⁵ Ministria e Ekonomisë dhe Financave dhe Qarkorja për buxhet dhe financa 2008/02 – Komunitat, e datës 11 qershor 2007.

⁹⁶ Shih “Shpenzimet publike dhe shqyrtimi institucional në Kosovë” Banka Botërore 2006.

⁹⁷ Shih Parimet dhe Rekomandimet për Regjistrimin e Popullsisë dhe të Banimit, Rishikimi 2: Pasqyrim i përgjithshëm, Dega për Statistika Sociale dhe Demografi, Divizioni i Kombeve të Bashkuara për Statistika, gusht 2005, faqe 3.

c) Reformimi i financave lokale

Zhvillimi i mëtutjeshëm i procesit të decentralizimit në Kosovë do të kërkojë një ligj të veçantë për financat komunale. Në atë ligj sistemi i granteve duhet të reformohet në së paku katër dimensione: 1) skema e re e granteve; 2) rol i ri për Komisionin e Granteve; 3) statistika cilësore; dhe 4) aftësi analitike.

Së pari, skema e granteve duhet të bazohet në një lloj formule transparente të definicionit. Duhet të ndahen më shumë mjete për komunat në mënyrë që ato vetë të përcaktojnë prioritetet e tyre të shpenzimeve. Me fjalë tjera, një pjesë e transfereve duhet të jetë e pakushtëzuar dhe kjo duhet të theksohet qartë në ligjin e ri për financa komunale. Transferet për nivelizime horizontale duhet të jenë të qarta dhe të bazuara në statistika të sigurta dhe pastaj të identifikohen qartë synimet rreth asaj se çka duhet të nivelizohet. Për shembull, se a është ai kapaciteti fiskal, nevojat e shpenzimeve, synimet ekonomike, synimet demografike e kështu me radhë.

Së dyti, përbërja dhe roli i Komisionit të Granteve duhet të ndryshohet. Komisioni i Granteve mund të përbehet nga autoritetet vendimmarrëse, përfshirë përfaqësues nga ministria, por duhet ta monitorojë dhe vlerësojë sistemin. Nuk duhet të negociojë për ndarjen e mjeteve, pasi që kjo do të rregullohet nga ligji për financa komunale në të ardhmen. Nëse Komisioni i Granteve konstaton se sistemi ka nevojë të ndryshohet, kjo duhet të bëhet në mënyrë të duhur përmes njohjes dhe diskutimit të problemit me akterët dhe duke ndryshuar variablat e formulës, apo përmes ndryshimit të ligjeve dhe akteve nënligjore, në vend të një vendimmarrjeje në baza ad hoc sa i përket pikave të buxhetit. Vendimmarrësit, gjithashtu duhet të marrin parasysh që shumica e anëtarëve të Komisionit të përbehet nga komunat.

Së treti, një sistem stabil dhe transparent i ndarjes së granteve duhet të jetë i bazuar në statistika të sakta, në mënyrë që të sigurojë besim në llogaritje dhe kredibilitet në vetë sistemin. Statistikat më të rëndësishme në këtë aspekt janë të dhënat e besueshme mbi popullsinë të cilat duhet të mblidhen sa më shpejtë që është e mundur menjëherë kur sistemi politik i Kosovës lejon një regjistrim të përgjithshëm në përputhje me standardet ndërkombëtare.

E katërta, nevojitet një njësi e fortë analitike në Ministrinë e Financave dhe të Ekonomisë, në mënyrë që të analizojë të dhënat fiskale dhe të tjera që vijnë nga komunat dhe të mbështesë Komisionin e Granteve.

Këto katër dimensione përbëjnë gurthemet për reformimin e sistemit financiar në nivel lokal. Mirëpo, sistemi është aq i mirë sa edhe kapaciteti i njerëzve që do të implementojnë atë. Praktika e Kosovës tregon që vlerësimi i nevojave dhe ndërtimi i kapaciteteve posaçërisht në nivelin lokal duhet të jenë lartë në agjendë. Një administratë e trajnuar mirë me shkathtësi profesionale për implementimin e politikave të komunave do të ngrisë besimin dhe vetëdijen e qytetarëve, jo vetëm sa i përket pagimit të tatimeve por edhe pjesëmarrjes në procesin e buxhetit.

2. *Struktura dhe lloji i transfereve*

a) *Qëllimi i granteve komunale*

Granti i përgjithshëm operativ është vënë në dispozicion për të financuar të gjitha aspektet e operacioneve komunale. Kjo nënkupton që komuna ka liri të plotë të veprimit për të përcaktuar se për cilat aktivitete do të shpenzohet buxheti. Disa pjesë të granteve të përgjithshme operative megjithatë janë të rezervuara apo të caktuara: stimulimi i tatimit mbi pronën, një pjesë për arsim dhe një për shëndetësi.

Stimulimi i programit të tatimit në pronë përbën një pjesë të grantit të rezervuar. Fondet për programin stimulues të tatimit në pronë iu janë vënë në dispozicion komunave vetëm kur ato arrijnë një cak të mbledhjes së tatimit në pronë të përcaktuar për një vit të caktuar. Komuna, pas procesit të saj të brendshëm buxhetor, identifikon projekte kapitale apo të investimit që do të financohen nga fondi stimulues i tatimit në pronë. Projektet e tilla përgatiten dhe miratohen sipas procedurave të programit për investime publike.

Pjesë tjera të grantit të përgjithshëm operativ caktohen për qëllime të arsimit, përkatësisht shëndetësisë. Grantet për arsim dhe shëndetësi janë të strukturuar në atë mënyrë që komuna përcakton se cilës njësi të arsimit apo shëndetësisë (siç është shkolla apo shtëpia e shëndetit) i ndahet granti dhe cila do të jetë shuma që do të jetë në dispozicion në buxhet për secilën njësi. Nëse masa e granteve për shëndetësi ose arsim nuk është e mjaftueshme për të plotësuar nevojat në këto fusha, granti i përgjithshëm ose të hyrat vetanake të komunës gjithashtu duhet të jetë e drejtuar kah plotësimi i këtyre nevojave sociale.

b) *Ndarja e granteve*

Granti i përgjithshëm operativ ndahet në dy pjesë: pjesa e parë është një shumë fikse e cila u ndahet të gjitha komunave në mënyrë të barabartë. Pjesa e dytë ndahet në mes komunave në bazë të përqindjes së pjesës së tyre sipas llogaritjes zyrtare të popullsisë në vitin 2001.⁹⁸ Shuma e caktuar për stimulimin e tatimit në pronë nuk jepet me grantin e përgjithshëm dhe i jepet komunës në fillim të vitit fiskal, në varësi të asaj se a e arrinë cakun e saj vjetor të përcaktuar për mbledhjen e tatimit në pronë.

Granti i arsimit përdor formulën e përpiluar nga Banka Botërore, e cila bën ndarjen në mes të popullatës shumicë dhe asaj pakicë për të dhënë përqindjen e fondeve në dispozicion. Formula e përdorur është si në vijim: Për paga dhe mëditje, numri i nxënësve të pakicave dhe shumicës në një komunë ndahet sipas numrit të nxënësve/mësimdhënësve në atë komunë; për personelin administrativ numri i caktuar i personelit administrativ duhet të përdoret (edhe pse nuk ka shifra të sakta dhe konsistente); për mallra dhe shërbime një shumë fikse për çdo shkollë i shtohet edhe shuma fikse për studentë e dalluar për studentët e shumicës dhe pakicës; si shpenzime kapitale janë llogaritur nga 5 euro për një student.

Granti për shëndetësinë shpërndahet vetëm në bazë të përqindjes së popullsisë në komunë në bazë të llogaritjeve zyrtare të vitit 2001 mbi popullsinë.

⁹⁸ Shih Qarkoren Buxhetore të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave 2008/02 – Komunitat.

c) Ndarja e drejtë e financimit

Në mënyrë që të sigurojë mbrojtje adekuate për komunitetet që nuk janë shumicë në territorin e një komune, një proporcion i caktuar i shpenzimeve komunale duhet të ndahet për komunitetet pakicë në secilën komunë sipas sistemit të ndarjes së drejtë të financimit. Ky proporcion përcaktohet nga rregulloret e UNMIK-ut për miratimin e Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës. Sipas rregulloreve për ndarje të drejtë të financimit, secila komunë duhet t'u ndajë komuniteteve jo-shumicë nga të hyrat e tyre nga granti i përgjithshëm për arsimin dhe shëndetësinë i siguruar nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës së paku pjesën për komunë, sipas asaj që është përcaktuar në rregullore. Ndarja e drejtë e financimit duhet të sigurojë që nevojat dhe interesat legjitime të fshatrave, vendbanimeve dhe blloqeve urbane që janë të banuara nga komunitetet jo-shumicë të sigurohen në mënyrë adekuate.

Proporcionet për komuna mund të rishikohen periodikisht për të reflektuar efektet dhe lëvizjet e personave të zhvendosur brenda vendit apo të të kthyerve. Proporcionet mund të rishikohen periodikisht në bashkëpunim me ministrinë e shëndetësisë, arsimin, financave dhe ekonomisë dhe kuvendin komunal. Nëse komunat nuk i plotësojnë këto proporcione apo nuk i përmbushin ato, atyre mund t'u shqiptohen sanksione.

OSBE konsideron ndarjen e drejtë të financimit si instrumentin më të rëndësishëm për promovimin dhe integrimin e komuniteteve jo shumicë në shoqërinë kosovare. Mirëpo, për të siguruar mbështetje efikase dhe të vazhdueshme ndaj parimit të ndarjes së drejtë të financimit është e rëndësishme që formulat të jenë të azhurnuara dhe të sakta. Për aq sa jemi të informuar proporcionet e ndarjes së drejtë të financimit nuk janë rishikuar shumë shpesh dhe metoda e rishikimeve nuk është e njohur. Ndarja e drejtë e financimit kërkon statistika solide dhe konsultime të rregullta me komunat. Ndonëse është theksuar që proporcionet për komunë për ndarjen e financimit për komunitetet jo-shumicë nëpër komuna, mund të rishikohen periodikisht, në bashkëpunim me Ministrinë e Shëndetësisë, Ministrinë e Arsimit, Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe kuvendet komunale përkatëse, sa jemi në dijeni, një rishikim i tillë nuk është iniciuar. OSBE-ja rekomandon azhurnimin e formulës për financim të drejtë në bashkëpunim me komunat e Kosovës.

3. Çështjet sa i përket barazimit fiskal

Politika për barazimin fiskal zakonisht merr dy forma: barazimi vertikal dhe barazimi horizontal.

Barazimi vertikal nënkupton që secili nivel i qeverisjes duhet të ketë burime të ndara dhe të pavarura të të hyrave të mjaftueshme financiare për të financuar shpenzimet e caktuara për atë nivel. Në Kosovë, autonomia fiskale e komunave është paksa e kufizuar si rezultat i faktit që në vitin 1999 administrata e përkohshme kishte filluar me një sistem shumë të centralizuar, i cili vazhdimisht kishte transferuar kompetenca te niveli lokal. Transferimi i më tutjeshëm i kompetencave në nivelin lokal do të mund të vlerësohej, por gjithashtu duhet të matet me nivelin e kapacitetit për të planifikuar dhe menaxhuar në nivelin lokal.

Barazimi horizontal nënkupton që duhet të ketë një sistem të transferimit i cili do të reduktonte ose eliminonte dallimet në dhënien e shërbimeve duke ndërlidhur transferimet e çdo kompetence me kapacitetin relativ të vjeljes së tatimeve dhe nevojën relative për koston e sigurimit të shërbimeve publike. Andaj, sistemi duhet të marrë në konsideratë se ka dallime në mes të komunave. Edhe në Kartë gjithashtu theksohet se mbrojtja e autoriteteve lokale që janë më të dobëta financiarisht kërkon një institucion të barazimit financiar, i cili do të dizajnohet për të korigjuar efektet e shpërndarjes së pabarabartë të resurseve potenciale financiare dhe të barrës financiare të cilën ata duhet ta mbështesin. Sistemi i barazimit në Kosovë është i definuar brenda grantit të përgjithshëm, nga i cili një pjesë ndahet ndërmjet komunave në bazë të përqindjes së pjesës së tyre sipas llogaritjeve zyrtare të vitit 2001 mbi popullsinë. Në këtë aspekt shifrat mbi popullsinë kanë gjasa që të mbështesin barazimin, pasi që ato nuk reflektojnë migrimin nëpër qytete më të mëdha në vitet e fundit.

Në përgjithësi, politikat për barazimin financiar kontribuojnë në dhënien e mundësive të barabarta të caktuara mes autoriteteve lokale. Qëllimi i tyre është që të rregullojnë çekuilibrimin vertikal, të zvogëlojnë konkurrencën për tatime, të kufizojnë rreziqet nga pasiguritëe dhe të ruajnë kohezionin social. Për të ardhmen duhet të theksohet se sistemet që janë si rezultat i vendimeve të marra për politikat në fushën e barazimit fiskal duhet të definohet më qartë në Ligjin për Financat Komunale në të ardhmen me formula të theksuara qartë.

E. Huaja

Në nenin 9 të Kartës thuhet se me qëllim të marrjes hua për investime kapitale, autoritetet lokale duhet të kenë qasje në tregun nacional të kapitalit brenda kufizimeve të përcaktuara në ligj.

Ligji për buxhetin në Kosovë vë kufizime në marrjen hua ndaj të gjitha organizatave buxhetore përfshirë edhe komunat. Ligji, nga të gjitha organizatat buxhetore në Kosovë, e autorizon Ministrinë e Ekonomisë dhe të Financave si të autorizuarën e vetme për veprimtaritë e huamarrjes. OSBE-ja pajtohet që situata e tanishme në Kosovë e arsyeton caktimin e masave të tilla kufizuese. Huamarrja në nivel komunal në Kosovë, së pari kërkon një sistem stabil fiskal, një menaxhim të fortë financiar nëpër komuna, një treg të zhvilluar të kredive dhe legjislacion të duhur për rregullimin e jostabilitetit financiar, si dhe falimentimin dhe standardet e raportimit, së paku në nivel komunal. Kjo ende nuk ka ndodhur në Kosovë. Mirëpo, OSBE-ja gjithashtu është e mendimit që pasi të jenë vendosur këto kushte, duhet të rregullohet edhe korniza ligjore për t'u mundësuar komunave që të marrin hua nga tregu i kapitalit.

PJESA III: KONKLuzionET DHE REKOMANDIMET

A. Konkluzionet

Vlerësimi tregon që kompetencat komunale nuk janë të definuara qartë në legjislacionin kryesor, p.sh rregulloret e UNMIK-ut, në formë të kompetencave të veta dhe të deleguara. Mungesa e një definimi të tillë e ka e ka detyruar Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal që të nxjerrë një Udhëzim Administrativ i cili i definon këto koncepte, ndonëse gjërat e tilla duhet të rregullohen me legjislacionin kryesor. Meqenëse Kosova ka gjasa që të ndërmarrë një reformë të tillë ligjore për vetëqeverisjen lokale në një të ardhme të afërt, është me rëndësi jetike që të shfrytëzohet ky rast për të definuar kompetencat komunale në mënyrë që të sigurohet ushtrim i duhur i kompetencave dhe të shmangen pasiguritë në funksionimin e komunave dhe të institucioneve të nivelit qendror. Një definim i qartë i kompetencave vetanake të komunave dhe i atyre të deleguara është gjithashtu një parakusht për një decentralizim fiskal efektiv dhe efikas.

Institucionet e autoritetit qendror kanë disa kompetenca lidhur me mbikëqyrjen e veprimtarive komunale. Mirëpo, korniza aktuale ligjore nuk siguron udhëzime të qarta se kur dhe në çfarë rrethanash autoritetet qendrore – Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe ministritë e tjera gjegjëse – mund të ushtrojnë pushtet mbikëqyrës mbi kompetencat e veta dhe kompetencat e deleguara.

Sa i përket procesit administrativ të bazuar në ankesën kundër vendimit administrativ të një komune, Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 së voni e ka eliminuar nivelin e shqyrtimit qendror ekzekutiv dhe në vend të tij ka futur në përdorim një proces të ri administrativ. Ky proces i ri nuk bën dallimin në mes të asaj se a është nxjerrë një vendim komunal brenda kornizës së kompetencave vetanake të komunës apo kompetencave të deleguara. Prandaj, çdo vendim i kryetarit të komunës do të ishte objekt i shqyrtimit gjyqësor që aktualisht bëhet nga Gjykata Supreme e Kosovës. Legjislativi duhet të bëjë dallim të qartë në mes të procesit të shqyrtimit administrativ të akteve komunale dhe shqyrtimit gjyqësor të një akti administrativ të plotfuqishëm.

Përveç kësaj, mbrojtja e vetëqeverisjes lokale nuk është e siguruar me ligjin e aplikueshëm, pasi që nuk parasheh që komunat të kenë mundësi të dërgojnë rastet në dhomën e posaçme në Gjykatën Supreme për Çështjet e Kornizës Kushtetuese, në mënyrë që të vënë në dyshim kushtetutshmërinë e ligjit apo të ndonjë veprimi të qeverisë qendrore. Karta parasheh mbrojtje të vetëqeverisjes lokale në legjislacionin e ri që do të hartohet.

Reformat e mëdha fiskale të decentralizimit janë paraparë dhe janë të nevojshme në Kosovë në të ardhmen e afërt dhe atë afatmesme. Stabiliteti politik dhe kohezioni territorial janë synimet kryesore, dhe decentralizimi fiskal ka gjasa të bëhet një nga mjetet për arritjen e synimeve të tilla. Mirëpo, brenda kësaj kornize është gjithashtu e rëndësishme që parimi i efikasitetit ekonomik të udhëheqë punën e qeverive, si në nivelin qendror ashtu edhe në atë lokal.

Shkalla e varshmërisë është e lartë. Duke mos përjashtuar faktin që Kosova në fazën fillestare emergjente kishte nevojë për një sistem të centralizuar të qeverisjes, tani burimet e të hyrave vetanake duhet të rriten. Për shembull, duhet të paraqitet një sistem i ndarjes së të hyrave apo duhet të zhvillohet edhe më tutje autonomia fiskale

komunale. Sistemi i ekzistues i njëtrajtshëm i shpërndarjes së granteve në mes të komunave rurale dhe urbane duhet të rishqyrtohet, pasi që komunat e ndryshme kanë mundësi të ndryshme në sigurimin dhe financimin e shërbimeve. Komunat në Kosovë duhet të jenë më transparente ndaj qytetarëve në mënyrë që të arrihet një nivel më i lartë i sensibilizimit për pagimin e tatimeve komunale.

Të gjitha projektet e reformave fiskale në nivel lokal kanë pak gjasa që të arrijnë synimin e tyre, nëse të dhënat themelore për llogaritjen e granteve nuk e pasqyrojnë realitetin në Kosovë. Përkundër ndjeshmërisë politike, vështirësitë logjistike dhe koston e bërjes së regjistrimit të përgjithshëm të popullsisë në Kosovë, është e rëndësishme që të bëhet një regjistrim i tillë i popullsisë sa më shpejtë që është e mundur. Asnjë sistem i shpërndarjes së granteve nuk mund të mbështetet në mënyrë adekuate pa të dhëna të tilla.

Si pjesë e reformimit të financave në nivel lokal, nevojitet ligji i ri për financa komunale, i cili do të zhvillojë sistemin e granteve në së paku katër dimensione: skemën e re të granteve, rolin e ri të Komisionit të Granteve, statistika të sakta dhe rritjen e aftësive analitike. Në mënyrë që reformat të jenë të suksesshme, jo që ekziston nevoja vetëm për një kornizë funksionale ligjore, por ekziston nevoja edhe për shërbyes civil të shkathët e të trajnuar mirë në administratë. Përveç kësaj, ligji i ri për financa komunale duhet të vëjë në përdorim një skemë të qartë horizontale të barazimit të definuar me një formulë të theksuar qartë. Përfundimisht, korniza e re ligjore duhet t'i rregullojë situatat e paqëndrueshmërisë financiare dhe paaftësinë për të paguar, si dhe kufizimet për huamarrje, në mënyrë që komunat, pas themelimit të një menaxhimi të fortë financiar dhe praktika të raportimit, të mund të gjenerojnë hua.

B. Rekomandime

Vetëqeverisja lokale:

- Ligji i ardhshëm për Vetëqeverisjen Lokale duhet të udhëhiqet nga parimet e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale.
- Kompetencat vetanake dhe ato të deleguara duhet të definohen qartë në legjislacionin e ri.
- Mbikëqyrja ekzekutive mbi veprimtaritë komunale duhet të rregullohet qartë, duke marrë parasysh dallimin në mes të kompetencave vetanake dhe atyre të deleguara.
- Legjislativi duhet të bëjë dallimin për të përcaktuar se kur një vendim komunal mund t'i nënshtrohet drejtpërsëdrejti shqyrtimit gjyqësor dhe kur ato i nënshtrohen shqyrtimit administrativ nga organet ekzekutive qendrore.
- Legjislativi duhet të sigurojë të drejtën e komunës që të ketë mjete juridike në gjykatë në rast të konfliktit të kompetencave.
- Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal duhet të shfuqizojë Udhëzimin Administrativ nr. 2005/7 dhe të trajtojë çështjen e mbikëqyrjes së veprimtarive

të komunave në Ligjin e ardhshëm për Vetëqeverisje Lokale, i cili aktualisht është duke u hartuar.

Decentralizimi Fiskal:

- Procesi i reformimit të qeverisjes lokale duhet të marrë parasysh që financimi duhet të përcjellë funksionimin. Kompetencat komunale duhet të definojnë në mënyrë të qartë në legjislacionin themelor, si dhe duhet të bëhet ndarja e fondeve përkatëse.
- Ndarja e kompetencave në nivelin lokal duhet të përcillet me zvogëlim të shkallës së varësisë, duke marrë para
- sysh që rritja e shumës së burimeve të të hyrave vetanake mund të lehtësojë politikën autonome fiskale dhe vetanake të shpenzimeve në nivel lokal.
- Ligji i ardhshëm për Financat Lokale duhet të vëjë në përdorim një skemë të re të granteve dhe të zhvillojë edhe më tej rolin e Komisionit të Granteve. Duhet të sigurohen statistika të sakta, ndërsa aftësitë analitike të zyrtarëve duhet të përmirësohen, si në nivelin qendror ashtu edhe në atë lokal.
- Ligji i ardhshëm për Financat Lokale duhet të vëjë në përdorim një skemë të saktë të barazimit horizontal me formula të theksuara qartë. Para se të bëhet kjo, duhet të vlerësohen nevojat dhe kapaciteti fiskal i komunave.
- Ligji i ardhshëm për Financa Lokale duhet t'i rregullojë situatat e paqëndrueshmërisë financiare dhe paaftësisë për të paguar, si dhe parakushtet dhe kufizimet për huamarrje.
- Një instrument i ndjeshëm siç është ndarja e drejtë e financimit kërkon azhurnim dhe konsultim me komunat.

Qendrore/Lokale:

- Në përgjithësi, konsultimi dhe partneriteti në mes të qeverisë qendrore dhe lokale duhet të mbështetet në barazi. Në këtë aspekt, kapacitetet e Asociacionit të Komunave të Kosovës duhet të fuqizohen.
- Mekanizmat për koordinim të marrëdhënieve në mes të nivelit qendror dhe atij lokal duhet të fuqizohen. Këtu Asociacioni i Komunave të Kosovës do të mund të luante një rol thelbësor.
- Shoqëria civile (publiku dhe OJQ-të) duhet të inkurajohen për të marrë pjesë në proceset e buxhetit komunal.
- Duhet të bëhen studime të sensibilizimit për pagimin e tatimeve komunale.
- Nevojitet ndërtim i kapaciteteve në fushën e menaxhimit financiar, posaçërisht në nivel lokal.

- Në nivelin qendror duhet të krijohet një sistem i duhur i monitorimit dhe i vlerësimit për decentralizim në bashkëpunim të ngushtë me nivelin lokal. Një monitorim i tillë duhet të vlerësojë së paku kornizën ligjore, implementimin dhe aplikimin e saj në nivel lokal, si dhe nevojën për trajnim dhe ndërtim të kapaciteteve.

SHTOJCA 1. KOMPETENCAT NË NIVELIN LOKAL NË KOSOVË⁹⁹

Tabela 1. Kompetencat në nivelin lokal në Kosovë

Në kuadër të ligjeve që e rregullojnë secilën veprimtari, komunat në Kosovë janë përgjegjëse për (kompetencat e detyrueshme vetanake):	
<ol style="list-style-type: none">1. Sigurimin e kushteve në nivelin lokal për zhvillim të qëndrueshëm ekonomik2. Planifikimin urbanistik dhe rural dhe përdorimin e tokës3. Licencimin e ndërtimeve dhe të zhvillimeve të tjera4. Mbrojtjen mjedisore në nivel komunal5. Implementimin e rregulloreve të ndërtimit dhe standardeve të kontrollit për ndërtim6. Sigurimin dhe kontrollimin e shërbimeve publike7. Shërbimet emergjente dhe atë kundër zjarrit8. Menaxhimin e pronës komunale9. Sigurimin arsimit parashkollor, fillor dhe të mesëm.10. Sigurimin e kujdesit themelor shëndetësor11. Shërbimet sociale dhe ato të banimit12. Mbrojtjen e konsumatorëve dhe shëndetin publik13. Licencim të shërbimeve dhe objekteve në nivel komunal14. Panairët dhe tregjet15. Emërtimin e rrugicave, rrugëve dhe vendeve të tjera publike16. Sigurimin dhe mirëmbajtjen e parqeve publike, varrezave dhe hapësirave të hapura	
Komunat mund të ndërmarrin veprime lidhur me (kompetencat vetanake vullnetare):	
<ol style="list-style-type: none">1. Turizmin2. Veprimtaritë kulturore3. Sportin dhe aktivitetet rekreative4. Veprimtaritë rinore5. Promovimin ekonomik6. Promovimin e shoqërisë civile	
Komunat gjithashtu janë përgjegjëse për implementimin e ligjit të aplikueshëm lidhur me (kompetencat e deleguara):	
<ol style="list-style-type: none">1. Shënimet kadastrale2. Regjistrat civil3. Regjistrimin e votuesve4. Regjistrimin e bizneseve	

⁹⁹ Përmbajtja e tabelës është e bazuar në Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30 që ndryshon Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45 për Qeverisje Lokale të Komunave të Kosovës.

