



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

Departamenti i Monitorimit

**Raport mbi themelimin e degës ekzekutive komunale
në bazë të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30**

Prill 2008

PËRMBAJTJA

A. Hyrje.....	4
B. Zbatimi i Rregullores së UNMIK-ut 2007/30	5
1. Kryetari i Komunës– detyrat dhe funksionet	5
2. Bordi i Drejtorëve– Përbërja dhe përgjegjësitë.....	7
3. Shërbimi civil komunal.....	9
4. Implikimet potenciale në buxhetin komunal	11
C. Përfundimet	12
D. Rekomandimet	13

Përmbledhje ekzekutive

Qeveritë lokale janë një prej themeleve kryesore të secilit sistem demokratik. Vetëqeverisja lokale përfaqëson të drejtën dhe aftësinë e autoriteteve lokale, brenda kufijve ligjorë, për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë të konsiderueshme të çështjeve publike brenda përgjegjësisë së tyre dhe në interesat e popullsisë lokale.¹ Për të siguruar një vetëqeverisje funksionale lokale, korniza relevante ligjore duhet të implementohet plotësisht dhe me kohë.

Ky raport ofron një vlerësim të statusit aktual të degës ekzekutive komunale në aspektin e implementimit të Rregullores së Misionit të Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) nr. 2007/30 për ndryshimin e Rregullores nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë (Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30)². Ky është rezultat i një hulumtimi të kohës së fundit të ndërmarrë nga Misioni i OSBE-së në Kosovë (OSBE) dhe i referohen situatës deri në datën 11 mars 2008.³

Raporti është shkruar për të vlerësuar themelimin e degës ekzekutive të qeverisë lokale dhe për të lehtësuar një mirëkuptim të funksioneve dhe roleve të saj në kontekstin e ndryshimeve të parashikuara me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30. Raporti përpiqet të vlerësojë gjendjen aktuale në degën ekzekutive të komunave të Kosovës dhe t'i identifikojë fushat që kërkojnë vëmendje të mëtejshme.

Në përgjithësi, vlerësimi tregon që komunat në Kosovë në pjesën më të madhe i kanë themeluar strukturat e reja ekzekutive. Përfundimet kryesore janë komunat e Leposavić/Leposaviqit, Zvečan/Zveçanit dhe Zubin Potokut, të cilat vazhdojnë të punojnë me strukturat e mëparshme, si dhe Štrpce/Shtërpçë e cila ngurron të zbatojë Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30.

Duke i pasur parasysh diskutimet në lidhje me një ligj të ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale, komunat mundohen të gjejnë zgjidhje efikase, të cilat do të zbatoheshin si për Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30 ashtu dhe për projektligjin e ri aktualisht në diskutim. OSBE-ja beson që miratimi paraprak i ligjit të ri mbi vetëqeverisjen lokale ka krijuar huti tek partnerët lokalë në këtë kohore, si dhe rekomandon që komunat të përpiqen më shumë për zbatimin e kornizës së zbatueshme ligjore.

¹ Neni 3, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale, Këshilli i Evropës, Strazburg, 15 tetor 1985.

² Shpallur më 16 tetor 2007

³ Në kohën e hartimit të këtij raporti, ka shumë gjasë të ketë pasur përparime të mëtutjeshme në lidhje me zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.

A. Hyrje

OSBE-ja ka mandat për të mbështetur dhe promovuar parimet e qeverisjes së mirë në Kosovë, si dhe ndërmerr aktivitete për përforcimin e qeverisjes lokale përmes monitorimit proaktiv të pajtueshmërisë së komunave me kornizën e zbatueshme ligjore dhe standardet e qeverisjes së mirë.

Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30, që ndryshon Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë, themeloi një kornizë të re ligjore për komunat e Kosovës, duke bërë ndryshime në strukturat legislative dhe ekzekutive komunale në Kosovë pas zgjedhjeve të vitit 2007. Zbatimi korrekt dhe me kohë i këtyre ndryshimeve është thelbësor për avancimin e procesit të decentralizimit në Kosovë.

Ky raport është raporti i dytë i OSBE-së mbi zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.⁴ Ai vlerëson ndryshimet në strukturat ekzekutive komunale pas vendimit politik për të pasur kryetarë të komunave të zgjedhur drejtpërsëdrejti në tetor 2007. Raporti shikon pozitën e re të kryetarit të komunës, detyrat dhe përgjegjësitë e bordit të drejtorëve, si dhe shërbimit civil komunal. Njëkohësisht, raporti hulumton se si ndryshimet e strukturave komunale kanë ndikuar në buxhetin komunal.

Raporti synon të ofrojë një pasqyrë të degës aktuale ekzekutive komunale, duke mbështetur një sistem të qëndrueshëm të qeverisë në nivelin lokal. Baza e raportit përbëhet nga të dhënat e siguruara nga OSBE-ja në vlerësimin e 30 komunave të Kosovës,⁵ përmes, *inter alia*, intervistave të bëra me zyrtarë komunalë dhe palë tjera të interesit.

Raporti së pari i bën një vështrim përgjegjësive dhe detyrave të kryetarëve të komunave në Kosovë, si dhe përshkruan përbërjen dhe përgjegjësitë e bordeve të drejtorëve. Pastaj, raporti vlerëson themelimin e strukturës së re të shërbimit civil komunal, si dhe i prek çështjet themelore buxhetore. Raporti përmbyllet me konkludime dhe një numër rekomandimesh.

Raporti i drejtohet publikut të gjerë, institucioneve të Kosovës, zyrtarëve komunalë, UNMIK-ut dhe pranisë tjetër ndërkombëtare në Kosovë, si dhe komunitetit donator dhe organizatave joqeveritare. Ky raport mund të përdoret si referencë në procesin e vazhdueshëm të decentralizimit në Kosovë dhe si mjet për t'i ndihmuar të gjitha palët e përfshira në qeverisjen lokale në përgjithësi dhe në reformën e qeverisjes lokale. Në

⁴ Raporti nuk ndjek, por plotëson raportin e parë të OSBE-së mbi Seancat Inauguruese Komunale dhe Ndërtimin e strukturave të reja komunale, sipas Rregullores së UNMIK-ut 2007/30, që është vënë në dispozicion tek faqja https://www.osce.org/documents/mik/2008/03/29999_en.pdf, i cili vlerëson hapat inaugurues në zbatimin e rregulimeve të reja komunale dhe përqendrohet në degën legislative.

⁵ Rregullorja e UNMIK-ut nuk zbatohet për Pilot-Njësitë Komunale të cilat janë themeluar me Urdhëresën Administrative 2005/11, mbi pilot-projektet në zbatim të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë, më 20 korrik 2005, të ndryshuar me Urdhëresën Administrative 2007/13, më 19 dhjetor 2007. Kështu, ato nuk janë të përfshira në këtë raport.

mënyrë të veçuar, ai shërben si tregues që mundëson një projeksion të informuar mbi atë se sa kohë do të marrë zbatimi i masave të decentralizimit në të ardhmen.

B. Zbatimi i Rregullores së UNMIK-ut 2007/30

Ky kapitull paraqet zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut 2007/30 në degën ekzekutive të komunave të Kosovës. Së pari, ai shpjegon kërkesat ligjore, pasuar nga një përshkrim i gjendjes aktuale dhe me një përfundim të shkurtër.

1. Kryetari i Komunës— detyrat dhe funksionet

Ndryshimi më thelbësor në rregullimin e ri komunal është pozita e kryetarit të komunës si udhëheqës i komunës i zgjedhur drejtpërsëdrejti.⁶ Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 definojnë kompetencat dhe përgjegjësitë e kryetarit të komunës.⁷ Ai/ajo do të shërbejë si kryesues i kuvendit komunal, kryesues i bordit të drejtorëve, si dhe kryesues i komitetit për politika e financa. Kryetari nuk është anëtar i kuvendit komunal dhe prandaj nuk ka të drejtë të votës së rregullt. Megjithatë, si kryesues i kuvendit komunal dhe komitetit për politika e financa, kryetari i komunës e ka votën vendimtare nëse ka numër të njëjtë të votave për dhe kundër një propozimi të caktuar.

Kryetari i komunës gjithashtu do të jetë përgjegjës për zbatimin e rregulloreve dhe vendimeve të kuvendit të komunës, si dhe do të sigurojë mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të komuniteteve. Për më shumë, kryetari është përgjegjës për administrimin financiar të komunës, duke përfshirë propozimin e buxhetit vjetor para kuvendit të komunës. Statuti dhe Rregullorja e Punës, miratuar nga kuvendi i komunës, mund t'i japin përgjegjësi të tjera kryetarit.⁸

Vlerësimi i përgjithshëm ka zbuluar që gjitha komunat e Kosovës kanë bërë betimin solemn apo deklaratën e mandatit para kuvendit të komunës. Vijimisht, gjithë kryetarët janë në përgjegjësi të plotë në mandatet e tyre, si dhe kryejnë detyrat e tyre si kryesues të kuvendit komunal dhe bordit të drejtorëve. Shumica dërmuese e kryetarëve të komunave kryejnë edhe detyrat si kryesues të komiteteve për politika e financa. Përjashtim këtu bëjnë Štrpce/Shtërpçë si dhe tri komunat veriore, Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zvečan dhe Zubin Potok, të cilat ende ngurrojnë të ristrukturojnë organizimin e tyre qeverisës sipas Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.⁹ Kryetari i emëruar në Štrpce/Shtërpçë (anëtar i komunitetit serb në Kosovë) nuk kryen detyrat e tij, pasi ka ndërprerë bashkëpunimin me institucionet e Kosovës që prej datës 17 shkurt 2008. Kryetarët e Leposavić/Leposaviqit, Zvečan/Zvečanit dhe Zubin Potokut nuk janë duke vepruar në përputhje me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30 dhe vendimet gjegjëse ekzekutive, derisa komunat ende funksionojnë sipas strukturës komunale të paraparë në ligjin e mëparshëm të zbatueshëm.

⁶ Neni 1.1 (ë), Rregullorja e UNMIK-ut 2007/27 mbi Zgjedhjet Komunale në Kosovë.

⁷ Neni 27 dhe 22.2, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30.

⁸ Shih: *Udhëzues mbi Statutet Komunale*, Misioni i OSBE-së në Kosovë, Dhjetor 2007.

⁹ Në këto komuna, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm nuk ka certifikuar rezultatet e zgjedhjeve të nëntorit 2007. Kuvendet dhe kryetarët gjegjës komunalë janë vendosur/emëruar me Vendimet Ekzekutive të UNMIK-ut 2007/60, 2007/61, 2007/62 dhe 2007/64.

Në 26 komuna të Kosovës, kryetarët kanë udhëhequr seancat e kuvendit komunal (mesatarisht, janë organizuar dy deri në tri seanca deri tani), si dhe janë duke udhëhequr rregullisht takimet e bordit të drejtorëve. Në ato raste, ku komiteti për politika e financa është i themeluar dhe ka pasur takimet e veta të para, kryetari i komunës është në funksion të plotë të kryesuesit.¹⁰

Në përgjithësi, kryetarët u janë përshtatur shpejt detyrave të reja dhe kanë filluar t'i kryejnë funksionet e tyre. Përveç kësaj, disa prej tyre po nxisin në mënyrë proaktive dialogun ndëretnik.¹¹ Megjithatë, në disa raste, kryetarët nuk ndërmarrin edhe aq shumë veprime për të siguruar nivelin e dëshirueshëm të transparencës të paraparë me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30, e as që kanë dhënë ndonjë arsytim për përjashtimet e publikut.¹² Në Kaçanik/Kaçanik, buxheti i shqyrtuar për 2008 u miratua nga kryetari, duke anashkaluar komitetin e politikave dhe financave, si dhe kuvendin e komunës, i cili është i vetmi autoritet përgjegjës për miratimin e buxhetit.¹³ OSBE-ja gjithashtu ka vëzhguar një rast ku kryetari ndan funksionet e tij ekzekutive mes vete dhe zëvendës kryesuesit të kuvendit të komunës, duke i dhënë kështu gabimisht fuqi ekzekutive legjislativës, pasi zëvendëskryesuesi duhet vetëm të thërrasë dhe të udhëheqë seancat e kuvendit të komunës në mungesë të kryetarit.¹⁴

Marrëdhëniet e mira mes kryetarit si organi më i lartë ekzekutiv në një anë dhe kuvendit të komunës si organi më i lartë legjislativ komunal në anën tjetër, janë qenësore për funksionimin e mirë të një komune. Kjo është mëse e dukshme në rastin e Podujevës/Podujevo, ku kryetari i përket një partie politike që nuk është partia më e madhe në kuvendin e komunës. Në kombinim me mungesën e ndjeshmërisë politike, kjo situatë ka shkaktuar një ngecje politike, duke çuar në një prapambetje në themelimin e strukturës së re komunale. Edhe pse kryetari i Komunës së Podujevës/Podujevo po kryente detyrat e tij si kryesues i kuvendit qysh prej fillimit, është thënë që ai po shmangte themelimin e strukturave komunale, duke treguar kështu mungesë fleksibilitetit. Vetëm në mes të marsit Kuvendi Komunal i Podujevës/Podujevo themeloi Komitetin e Politikave dhe Financave si dhe emëroi katër drejtorët komunalë.¹⁵

¹⁰ Novobërda/Novo Brdo dhe Istogu/Istok ende nuk kanë themeluar Komitetin e Politikës dhe Financave, derisa në Podujevë/Podujevo, Kamenicë/Kamenica, Gjakovë/Đakovica, Dragash/Dragaš ky Komitet ende nuk është takuar.

¹¹ P.sh. Kryetari i Skenderajt/Srbica, përveç detyrave dhe funksioneve të tij të rregullta, është shumë i angazhuar në nxitjen e marrëdhënieve me banorët serbë. Ai mban takime dhe vizita të rregullta me KFOR-in, UNMIK-un dhe OSBE-në tek komuniteti serb në Banja/Bajë dhe Suvo Grlo/Syrganë.

¹² Neni 7.1, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 parasheh që publiku dhe mediat të pranohen në gjitha takimet e kuvendit të komunës dhe komisioneve të tij, si dhe takimet e bordit të drejtorëve. Megjithatë, në Kamenicë/Kamenica për shembull, publiku dhe mediat nuk janë informuar kurrë mbi këto takime (si përgatitja/shqyrtimi i listës së projekteve prioritare, e cila do t'i paraqitet kuvendit të komunës).

¹³ Sipas nenit 11.3 (a), Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30, kuvendi i komunës nuk mund t'i delegojë përgjegjësitë e veta për vendimet në lidhje me miratimin e buxhetit komunal. Neni 27.4 i Rregullores së UNMIK-ut 2007/30 autorizon kryetarin të propozojë buxhetin para kuvendit të komunës për miratim.

¹⁴ Neni 13.2, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30. Në Ferizaj/Uroševac, ekziston një huti në lidhje me rolin e zëvendëskryesuesit të kuvendit komunal, i cili është i bindur se ai duhet të jetë personi numër dy i ekzekutivit komunal.

¹⁵ Së voni, me intervenimin e OSBE-së dhe Departamentit të Administratës Civile të UNMIK-ut, anëtarët e Kuvendit Komunal të Podujevës/Podujevo formuan një koalicion që mundësoi formimin e strukturës komunale: Komiteti për Politikë e Financa dhe Komiteti për Komunitete janë

Si përmbledhje, kryetarët në përgjithësi janë përshtatur mirë me rolin e tyre të ri, tregojnë shkathtësi të mira të udhëheqësit, me disa përjashtime, demonstrojnë që kanë kuptuar mirë funksionimin e organeve komunale.

2. Bordi i Drejtorëve—Përbërja dhe përgjegjësitë

Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 ka jetësuar bordin e drejtorëve të emëruar politikisht si pjesë e degës së ekzekutivit të komunës.

Bordi i drejtorëve përbëhet nga drejtorët e departamenteve komunale, të cilët janë të emëruar nga kryetari në konsultim me kuvendin komunal. Kryesuesi i zyrës për komunitete është anëtar ex-officio i bordit të drejtorëve. E kundërta me statusin e tyre të mëparshëm si shërbyes civil, anëtarët e bordit të drejtorëve tani janë të emëruar politik. Bordi i drejtorëve së bashku me kryetarin e përbëjnë “qeverinë e komunës”. Ai është përgjegjës për zbatimin e rregulloreve dhe vendimeve të komunës si dhe për t’i ndihmuar kryetarit për iniciimin e legjislacionit komunal e po ashtu i ndihmon kuvendit komunal në procesin e vendimmarrjes. Bordi i drejtorëve i ndihmon kryetarit në bërjen e agjendës politike të komunës dhe në zbatimin e vendimeve të kuvendit komunal, dhe kështu ai merr vendime politike. Një drejtori mund t’i caktohen kompetencat mbikëqyrëse për më shumë se një departamenti komunal.¹⁶

Vlerësimi zbulon që drejtorët e ri të departamenteve komunale janë emëruar në të gjitha komunat e Kosovës përveç në Shtërpçë/Štrpce dhe në tre komunat veriore.¹⁷ Numri i anëtarëve të bordit të drejtorëve ndryshon, pasi numri i departamenteve komunale dallon prej një komune në tjetrën. Përbërja etnike e bordit të drejtorëve zakonisht nuk pasqyron përbërjen e komunitetit në komunë; përjashtim pozitiv në këtë situatë janë komunat e Lipjanit/Lipljane dhe Dragashit/Dragaš.¹⁸

Gati të gjithë drejtorët e emëruar gjatë kohës kur kanë qenë deputetë të kuvendeve përkatëse komunale kanë dhënë dorëheqje, ose janë në procesin e dorëheqjes nga mandati i tyre në kuvend,¹⁹ duke sugjeruar ngritjen e kuptimit të parimit të ndarjes së pushtetit.²⁰ Në anën tjetër, Prishtina/Priština dhe Podujeva/Podujevo dallohen si shembuj të kundërt në lidhje me këtë. Drejtorët e Departamenteve të arsimit dhe shëndetësisë dhe mirëqenies sociale në Prishtinë/Priština janë njëkohësisht deputetë të Kuvendit Komunal. E njëjta gjë ndodhë edhe me drejtorin e sapoemëruar të Departamentit të Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale në Podujevë/Podujevo.

themeluar, katër drejtorë të departamenteve u emëruan, si dhe ushtruesi i detyrës së shefit të Administratës dhe Personelit, si dhe u themelua Komisioni për ndryshimet e Statutit Komunal.

¹⁶ Nenet 23.13, 27.3, 29 dhe 30.2 të Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.

¹⁷ Shtërpçë/Štrpce, Leposaviqi/Leposavić, Zveçani/Zvečan dhe Zubin Potoku nuk i kanë emëruar drejtorët e departamenteve komunale në pajtim me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30.

¹⁸ Fatkeqësisht një shembull është edhe Prizreni, që përfaqëson 22% të popullatës i takon komuniteteve minoritare. Atje, vetëm një drejtor prej dhjetë drejtorëve të emëruar i takon komunitetit jo shumicë.

¹⁹ Glogovc/Glogovac, Viti/Vitina, Novobërdë/Novo Brdo, Ferizaj/ Uroševac, Kamenicë/Kamenica Kačanik/Kaçanik, Prizren, Gjakovë/Đakovica, Malishevë/Mališevo, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka dhe Klinë/Klina.

²⁰ Neni 32.7 i Rregullores së UNMIK-ut 2007/30 në mënyrë të posaçme citon që kryesuesi i departamentit komunal, zyrës ose seksionit nuk mund të jetë edhe deputet i kuvendit komunal në komunën që ata janë punonjës, përderisa neni 17.4 përcakton që deputetët e kuvendit komunal nuk duhet të punësohen nga komuna në ndonjë pozitë mbikëqyrëse.

Në të shumtën e rasteve, secili drejtor e mbikëqyrë një departament.²¹ Megjithatë, në Prishtinë/Priština, ende nuk është bërë ndarja plotë e departamenteve.

Vetëm në 18 komuna në Kosovë, bordi i drejtorëve është takuar në përbërje të plotë. Veç kësaj, në disa komuna, duket qartë që drejtorët nuk i kanë kuptuar mjaft rolet dhe përgjegjësitë e tyre, pasi që ata ende funksionojnë në përbërjen e mëparshme të bordit të drejtorëve kur ata i kryesonin departamentet komunale si shërbyes civil. Si rezultat i kësaj, disa nga drejtorët e ri të emëruar e vazhdojnë me rolin e ri sikurse me atë të postit të vjetër të kryesuesve të departamenteve dhe nuk e dallojnë veten si organe vendimmarrëse.²²

Shumica e bordeve të drejtorëve takohen në baza javore.²³ OSBE-ja ka vërejtur disa tendenca të përjashtimit të publikut nga takimet e bordeve të drejtorëve, edhe pse të gjitha takimet e bordeve të drejtorëve duhet të jenë të hapura për publik.²⁴ Nganjëherë, bordet e drejtorëve takohen pa ndonjë agjendë paraprakisht të përgatitur, dhe në disa raste kryetarët vetëm gojarisht propozojnë agjendën në fillim të takimeve.²⁵

Në Shtërpcë/Štrpce, deri më 17 shkurt të vitit 2008, asnjë drejtor nuk është emëruar dhe bordi i drejtorëve vepronte me strukturën e vjetër. Ky funksionim ishte paraparë të jetë i përkohshëm derisa të konstituohej kuvendi komunal dhe kështu të ishte në gjendje të themelojë të gjitha organet e parapara sipas Rregullores së UNMIK-ut 2007/30. Megjithatë, deklarata e pavarësisë në atë datë kishte ngritur tensionet politike në veçanti në lidhje me bashkëpunimin me institucionet e Kosovës, që gjithashtu ka ndikuar në themelimin e bordit të drejtorëve.

Në komunat e Leposaviqit/Leposavić, Zveçanit/Zvečan dhe Zubin Potokut nuk zbatohet fare Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30.²⁶ Atje nuk është ndryshuar funksioni i bordit të drejtorëve pas nxjerrjes së Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.

Si përfundim, bordet e reja të drejtorëve edhe pse janë themeluar në shumicën e komunave të Kosovës disa prej tyre ende nuk janë në përbërje të plotë. Ekziston një huti në lidhje me rolin e ri dhe nganjëherë del në pah kuptimi i gabuar se bordi i

²¹ Vetëm në Kaçanik/Kaçanik dhe Mitrovicë/Mitrovica disa drejtorë i mbikëqyrin dy ose më shumë departamente.

²² Në Gjilan/Gnjilane, drejtorët kanë shprehur habi për pozitën e kryesuesve të departamenteve. Ata thjesht i raportojnë kryetarit mbi aktivitetet dhe konsultohen për sfidat me të cilat ballafaqohen departamentet e tyre. Në Kamenicë/Kamenica, drejtorët shumë herë e marrin rolin e tyre si mbikëqyrës të vetëm të departamenteve dhe personelit të tyre përkatës, por ata kanë iniciativë si anëtarë të bordit të drejtorëve.

²³ Përjashtim janë Fushë Kosova/Kosovo Polje, Kaçaniku/Kaçanik, Prizreni, Suhareka/Suva Reka, Skenderaji/Srbica me takime dyjavore, si dhe Peja/Peć dhe Shtimja/Štimlje ku takimet e rregullta mbahen vetëm një herë në muaj.

²⁴ Nenet 7.1 dhe 7.3 të Rregullores së UNMIK-ut 2007/30. Sidoqoftë, në Kaçanik/Kaçanik, praktikë është që të mbahen takime ditore të kryetarit me bordin e drejtorëve që tentojnë ta përjashtojnë publikun nga procesi vendimmarrës. Në Prizren, zakonisht mbahet takimi me dyer të mbyllura i ashtuquajtur “para takimit të Bordit” në Viti/Vitina, Bordi i Drejtorëve çdo ditë mbanë takime konsultative, por vetëm tani së voni ka filluar me takime zyrtare.

²⁵ Gjilani/Gnjilane dhe Malisheva/Mališevo.

²⁶ Shih gjithashtu raportin e OSBE-së mbi Seancën inauguruese komunale dhe organizimi i ri komunal sipas Rregullores së UNMIK-ut 2007/30, Kapitulli C, në dispozicion në http://www.osce.org/kosovo/documents/mik/2008/03/29999_en.pdf.

drejtorëve është pjesë e shërbimit civil. Në disa komuna ka nevojë që të rritet transparenca publike e punës së bordit të drejtorëve.

3. Shërbimi civil komunal

Departamentet komunale themelohen sipas statutit komunal dhe përfshijnë departamentin e administratës dhe personelit, departamentin e shëndetësisë dhe mirëqenies sociale, departamentin e arsimit dhe kulturës, departamentin e financave, ekonomisë dhe zhvillimit, departamentit të planifikimit urban, kadastrit dhe mbrojtjes së mjedisit, zyrën komunale për komunitete si dhe departamentet tjera që konsiderohen të jenë të rëndësishme.

Neni 32 i Rregullores së UNMIK- ut 2007/30 parasheh që punonjësit administratës do të themelojnë shërbimin civil. Secili departament komunal i përbërë nga shërbyesit civil do ta ketë kryesuesin i cili është i rekrutuar në pajtim me kornizën ligjore për shërbim civil. Zyrtari më i lartë civil komunal është kryesuesi i departamentit të administratës dhe personelit, i cili do të emërohet nga kuvendi komunal konform procedurave për zgjedhjen dhe rekrutimin e zyrtarëve të lartë civil. Kryesuesi i departamentit të administratës dhe personelit është shefi i personelit për shërbime civile komunale dhe do të ushtrojë detyrën e sekretarit të kuvendit komunal dhe sekretar i bordit të drejtorëve.²⁷

Në ato komuna ku një komunitet nuk është i shumicës, por përbën pjesën substanciale të popullatës, do të themelohen zyra për komunitete si strukturë administrative, e cila do të rris mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve dhe do të sigurojë qasje të barabartë në shërbime civile.²⁸ Konventa kornizë për mbrojtjen e pakicave kombëtare, që është e zbatueshme në mënyrë të tërthortë në Kosovë,²⁹ zbatohet në “rajonet që tradicionalisht që janë të banuara nga personat që i përkasin pakicave kombëtare, ose që janë në numër substancial.”³⁰ Për shkak të mungesës së regjistrimit të ri të popullatës në Kosovë, mbetet ende e hapur çështja e të dhënave të sakta për popullatë, përfshirë numrin e anëtarëve të komuniteteve pakicë. Në anën tjetër, për komunitetet e përfaqësuara tradicionalisht nuk zbatohet kërkesa për “numër substancial”, pasi që kërkesa zbatohet në mënyrë alternative për ato komunitete që janë tradicionalisht të përfaqësuara.

Në strukturën e mëparshme komunale, shërbyesi më i lartë civil ishte kryeshefi ekzekutiv.³¹ Sidoqoftë, posti i kryeshefit ekzekutiv nuk është i paraparë me Rregulloren e UNMIK- ut 2007/30, pasi që funksionet që ndërliken me këtë post tani iu janë besuar kryesuesit të departamentit të administratës dhe personelit ose kryetarit të komunës.

²⁷ Nenet 29.5, 32, dhe 33, të Rregullores së UNMIK- ut 2007/30.

²⁸ Nenet prej 23.10 deri 23.13, të Rregullores së UNMIK- ut 2007/30.

²⁹ Neni 3.2 (h), Rregullorja e UNMIK- ut 2001/9 mbi Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisje në Kosovë.

³⁰ Nenet 10.2, 11.3, dhe 14.2 përfshirë të drejtën e përgjithshme për pjesëmarrje efektive në nenin 15, Konventa Kornizë për Mbrojtjen e Minoriteteve Nacionale, Koleksioni i Traktatit Evropian- Nr. 157, Këshilli i Evropës, Strasburg 1 shkurt 1995

³¹ Neni 30, Rregullorja e UNMIK- ut 2000/45.

Shumica e komunave i kanë krijuar, ose ristrukturuar departamentet e tyre mu për shkak të Rregullores së UNMIK- ut 2007/30, duke krijuar së paku katër ose pesë të gjashtë departamente të obligueshme,³² 18 prej tyre i kanë krijuar të gjitha departamentet e obliguara.³³ Vetëm Shtërpca/Štrpce dhe tri komunat veriore refuzojnë ta ndryshojnë strukturën e departamenteve. Sido që të jetë, shumica e komunave nuk i kanë emëruar departamentet e tyre sipas Rregullores së UNMIK- ut 2007/30. Në gjashtë komuna nuk ka asnjë departament përgjegjës për mbrojtjen e mjedisit dhe gjashtë komuna tjera ende nuk i kanë krijuar departamentet e administratës dhe personelit.³⁴

Vetëm pesë komuna ende nuk i kanë themeluar zyrat komunale për komunitete.³⁵ Personeli i tyre është i ndryshëm, prej vetëm një punonjësi në Shtime/Štimlje, deri në 17 në Gjilan/Gnjilane dhe 30 në Prishtinë/Priština.

Në asnjërën nga komunat e Kosovës nuk janë rekrutuar kryesuesit e departamenteve³⁶ dhe procesi i rekrutimit për shërbyesit e lartë civil ka filluar vetëm në katër komuna.³⁷ Arsyet janë të shumta. Në disa komuna, zyrtarët kanë deklaruar që kanë marrë informata kundërthënëse lidhur me procedurat e rekrutimit dhe për kufizimet e pretenduara buxhetore. Andaj, ata presin për udhëzime nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal.³⁸ Zyrtarët tjerë komunal argumentojnë se ligji i ri për vetëqeverisjen lokale (pritet që të hyjë në fuqi shpejt) do të obligojë struktura të reja të shërbimit civil, kështu tërë procesin e rekrutimit e bënë jo të domosdoshëm. Të tjerët e shohin të udhës që së pari të ndryshohet statusi i komunës para se të fillohet me procesin e punësimit.³⁹ Në komunat e mbetura procesi i rekrutimit thjesht ka nevojë për më shumë kosë se sa ajo që është paraparë.⁴⁰ Një numër i konsiderueshëm i komunave gjithashtu kanë raportuar intervenime negative nga ministrinë e ndryshme për arsye të ndryshme.⁴¹

Në anën tjetër, shumica e komunave (16) e kanë rekrutuar dhe e kanë emëruar kryesuesin e departamentit të administratës dhe personelit. Të gjitha komunat tjera pritët që t'i kryejnë procedurat e rekrutimit në ditët e ardhshme. Si përjashtim i vetëm,

³² Neni 29.1, Rregullorja e UNMIK- ut 2007/30.

³³ Vetëm Gjilani/Gnjilane, Vitia/Vitina, Novobërda/Novo Brdo, Ferizaji/Uroševac, Prizreni, Gjakova/Đakovica, Dragashi/Dragaš dhe Vushtrria/Vučitrn i kanë themeluar të gjitha departamentet komunale.

³⁴ Prishtinë/Priština, Obiliq/Obilić, Lipjan/Lipljan, Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

³⁵ Glogovc/Glogovac, Podujevë/Podujevo, Malishevë/Mališevo, Kaçanik/Kaçanik dhe Suharekë/Suva Reka; vlen të theksohet që themelimi i zyrës komunale për komunitete ka qenë e obligueshme tashmë sipas Rregullores së UNMIK- ut 2000/45.

³⁶ Neni 29.5 i Rregullores së UNMIK- ut 2007/30.

³⁷ Gjakovë/Đakovica, Obiliq/Obilić, Malishevë/Mališevo dhe Novobërdë/Novo Brdo; në Suharekë/Suva Reka disa nga kryesuesit e departamenteve ishin emëruar nga ish kryeshefi ekzekutiv pas shpalljes zyrtare të rezultateve të zgjedhjeve lokale, dhe kështu nuk është në pajtim me Rregulloren e UNMIK- ut 2007/30.

³⁸ Për shembull, Kamenica/Kamenica dhe Ferizaji/Uroševac.

³⁹ Për shembull Peja/Peć.

⁴⁰ Novobërda/Novo Brdo ishte dashur ta përsëris konkursin për shkak të mungesës së kandidatëve të kualifikuar.

⁴¹ Është raportuar që në Deçan/Dečane Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal e ka udhëzuar zyrtarin komunal që të mos i rekrutoj kryesuesit e departamenteve; gjithashtu ka pasur interveime edhe në pjesën e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave me pretekst që komunat nuk mund të rrisin numrin e punonjësve, ose që nuk ka pasur fonde të mjaftueshme në dispozicion.

në Prizren procesi i rekrutimit nuk kishte filluar deri në mes të marsit të vitit 2008. Asnjëri nga kryesuesit e emëruar të departamentit të administratës dhe personelit nuk janë në të njëjtën kohë edhe deputetë të kuvendit komunal në komunën përkatëse.

Në dhjetë raste, ish kryeshefi ekzekutiv nuk punon më në kuadër të strukturës së re komunale. Në shumicën e rasteve tjera ai/ajo e ushtron detyrën e kryesuesit të departamentit për administratë dhe personel. Aktualisht, pesë ish kryeshefa ekzekutiv janë zgjedhur kryetar dhe dy prej tyre janë zgjedhur deputet të kuvendit komunal.⁴² Është interesante, që ish kryeshefi ekzekutiv i Mitrovicës/Mitrovica e mban postin e Ministrit të Administrimit të Pushtetit Lokal së bashku me ish kryeshefi ekzekutiv të Klinës/Klina si zëvendës i tij.

OSBE-ja e ka mirëpritur zhvillimin strukturor në kuadër të shërbimit civil komunal megjithatë, duhet të theksohet që në shumë raste nuk janë duke iu përmbajtur Rregullores së UNMIK-ut 2007/30 sa i përket rekrutimit të kryesuesve të departamenteve komunale. OSBE-ja beson që ministritë e Kosovës nuk duhet të ndërhyjnë në procedurat e rekrutimit, meqë kjo do t'i tejkalonte kompetencat mbikëqyrëse të tyre. Ndonëse, emërtimet e departamenteve komunale siç parashihet me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30, nuk janë prioritet i dorës së parë, veprimtaritë dhe detyrat e departamenteve duhet ta përfshijnë secilin sektor të përmendur në nenin 29.1 të Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.

Në fund, fatkeqësisht Kuvendi i Kosovës e ka miratuar ligjin e ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale, ende të pazbatueshëm para se të zbatohet ai i aplikueshmi, që është shpallur së fundi në tetor të vitit 2007. Duke vepruar kështu, menjëherë pas shpalljes së Rregullores së UNMIK-ut 2007/30 dhe para zbatimit të saj të plotë, Kuvendi ka krijuar huti ndërmjet pushteteve komunale, rreth asaj se a duhet ato ta zbatojnë ligjin aktual të aplikueshëm.

4. Implikimet potenciale në buxhetin komunal

Buxheti komunal përmban planin për aktivitetet komunale dhe menaxhimin ekonomik gjatë vitit fiskal dhe përfshin të gjitha parashikimet e të hyrave, shpenzimet kapitale dhe shpenzimet e aktuale të komunës, në mënyrë që të ndaj fondet në dispozicion për t'i përmbushur kërkesat e shpenzimeve të komunës. Transfertet financiare duhet t'i bëhen komunave nga qeveria përmes Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.⁴³ Komiteti për politikë e financa dhe kryetari i komunës janë përgjegjës për t'ia propozuar kuvendit komunal buxhetin vjetor për miratim. Ky i fundit është përgjegjës për miratimin e buxhetit.⁴⁴

Të gjitha komunat e Kosovës e kanë miratuar buxhetin për vitin 2008. Si model i përgjithshëm, buxheti 2008 është përgatitur nga udhëheqësia e mëparshme komunale dhe është miratuar në fund të vitit 2007, brenda mandatit të mëparshëm të kuvendit komunal. Megjithatë, jo të gjitha komunat kanë pranuar transfertet përkatëse financiare. Për shembull Komuna e Prishtinës/Priština ka pranuar transferte vetëm për

⁴² Në Shtime/Štimje, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Kamenicë/Kamenica, Gjakovë/Đakovica dhe Malishevë/Mališevo, ish kryeshefat ekzekutiv tani janë kryetarë të komunave, derisa në Prishtinë/Priština dhe Prizren ata janë deputet të kuvendit komunal.

⁴³ Neni 37 dhe 38, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30.

⁴⁴ Neni 11.4, 22.1 dhe 27.4, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30.

shërbime dhe mallra, por jo për investime kapitale, derisa disa komuna tjera kanë pranuar transferte në baza mujore ose tremujore.

Struktura e re komunale ka implikime të konsiderueshme financiare, prandaj duhet bërë ndryshime në buxhetin, cili është përgatitur në bazë të parashikimeve 2007, duke mos i marrë parasysh ndryshimet e parapara me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30. Megjithatë, duket që Ministria e Ekonomisë dhe Financave nuk i lejon ndryshimet buxhetore deri në shqyrtimin gjashtëmujor. Si rezultat, në disa komuna drejtorët nuk i kanë marrë rrogat e tyre që nga emërimi, derisa drejtorët tjerë, ndonëse tani të emëruar politik, vazhdojnë t'i marrin rrogat e mëparshme të shërbyesve civil.⁴⁵ Disa komuna kanë kërkuar udhëzime nga Ministria e Ekonomisë dhe Financave mbi atë se si të vazhdojnë tutje në rrethanat e reja, derisa të tjerët kërkuan qartësim nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal.⁴⁶

Anketa e zhvilluar në mbarë Kosovën jep një përshtypje të përgjithshme, që duke patur parasysh implikimet buxhetore të organizimit të ri, komunat po e vonojnë procesin e zbatimit derisa të hyjë në fuqi ligji për vetëqeverisjen lokale.

C. Përfundimet

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 është zbatuar në pjesën më të madhe të degëve ekzekutive në komunat e Kosovës. Megjithatë, virtualisht nuk është duke zënë vend asnjë zbatim i strukturave të reja komunale në Štrpce/Shtërpçë dhe në tri komunat veriore të Leposavić/Leposaviqit, Zvečan/Zveçanit dhe Zubin Potokut.

Të gjithë kryetarët e komunave të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë kanë dhënë betimin solemn ose deklaratën për marrjen e postit para deputetëve të kuvendit komunal dhe kanë përgjegjësi të plotë si kryesues të kuvendit komunal, komitetit për politikë e financa dhe bordit të drejtorëve.

Ndonëse, bordet e drejtorëve janë themeluar në 26 komuna, shumica prej tyre nuk kanë staf të kompletuar dhe nuk janë në përbërje të plotë. Ndonjëherë, drejtorëve u mungon të kuptuarit e plotë të rolit të dyfishtë si mbikëqyrës të departamenteve komunale dhe pjesëtarëve të bordit të drejtorëve, që duhet të shërbej si forum për të diskutuar çështjet komunale- zakonisht të hapura për publikun.

Shumica e komunave nuk i kanë përdorur emrat e departamenteve siç është paraparë me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30 dhe nuk ekziston asnjë komunë e vetme në Kosovës që ta ketë themeluar shërbimin civil komunal të ri. Ndonëse më shumë se gjysma e komunave të Kosovës kanë themeluar apo ristrukturuar departamentet komunale dhe shumica e tyre e kanë rekrutuar dhe emëruar kryesuesin e departamentit të administratës dhe personelit, asnjë komunë e Kosovës nuk i ka rekrutuar kryesuesit e departamenteve.

Dallimi më i madh ndërmjet komunës së Štrpce/Shtërpçës dhe tri komunave veriore të Leposavić/Leposaviqit, Zvečan/Zveçanit dhe Zubin Potokut në njërin anë dhe në anën tjetër 26 komunave, sugjeron vlerësimin vijues. Katër komunat e para refuzojnë t'i përmbahen Rregullores së UNMIK-ut 2007/30 për arsye politike. Derisa, tri komunat

⁴⁵ P.sh. Fushë Kosovë/Kosovo Polje dhe Malishevë/Mališevo.

⁴⁶ P.sh. Kamenicë/Kamenica dhe Malishevë/Mališevo.

veriore e kanë refuzuar gjithmonë bashkëpunimin me Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë, Štrpce/Shtërpca ka bojkotuar çdo respektim të udhëzimeve dhe ligjeve që nga shpallja e pavarësisë.

Sa i përket 26 komunave të mbetura, shkaqet për mospajtueshmëri dhe ndonjëherë mënyra shumë e ngadalshme e zbatimit dallojnë shumë. Së pari, Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30 është shpallur pak kohë para zgjedhjeve komunale në nëntor 2007, duke lënë shumë pak kohë për zyrtarët e rinj të zgjedhur që të njihen me strukturën e re. Veç kësaj, procesi i zbatimit është ngadalësuar nga zyrtarët serb të Kosovës dhe nga shërbyesit civil, duke mos u paraqitur në punë pas shpalljes së pavarësisë. Për më tepër, Kuvendi i Kosovës kohëve të fundit ka miratuar ligjin a ardhshëm për vetëqeverisjen lokale, i cili parashikohet që të shpallet pas përfundimit të periudhës tranzitore sipas Kushtetutës së Kosovës. Ky projekt ligj parasheh ndryshime të caktuara në kornizën ligjore ekzistuese. Prandaj, shumica e komunave nuk janë të gatshme të bëjnë zbatimin e dispozitave mbi organizimin komunal, të cilat nuk parashihen në kornizën e re ligjore.⁴⁷ Gjithashtu, komunat e Kosovës aktualisht janë duke funksionuar sipas buxhetit, i cili është përgatitur duke mos i marrë parasysh ndryshimet e reja të strukturës komunale të paraparë me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30.

Për ta përmbledhur, procesi i themelimit të strukturave të reja ekzekutive të komunave sipas Rregulloreve të UNMIK-ut 2007/30, dallon shumë ndërmjet dy grupeve të komunave të Kosovës (ato me komunitet shumicë serbe të Kosovës dhe ato pa ata) por gjithashtu sa i përket organeve të ndryshme komunale- kryetari i komunës dhe bordi i drejtorëve në njërin anë dhe shërbimi civil komunal në anën tjetër. Përderisa, dega ekzekutive është themeluar në nivelin lokal, shqetësimi madhor është moszbatimi i dispozitave që e rregullojnë shërbimin civil. Ky shqetësim buron nga ndryshimi i shpejtë i mjedisit ligjor në Kosovë, i cili duke u kombinuar me perceptimet arbitrare për zhvillimet e reja të ardhshme, rezulton me vëmendje të pamjaftueshme kushtuar shërbimit civil komunal.

OSBE-ja e mirëpret zhvillimin strukturor në kuadër të shërbimit civil komunal, por konsideron që autoritetet komunale nuk mund të zbatojnë qasje selektive në implementimin e Rregulloreve të UNMIK-ut 2007/30. Derisa kjo Rregullore të jetë në fuqi, duhet të zbatohet tërësisht.

D. Rekomandimet

OSBE-ja i mirëpret zhvillimet pozitive në organizimet e reja të degës ekzekutive komunale në Kosovë. Në ato fusha, për të cilat është identifikuar hapësirë për përmirësim të mëtutjeshëm, OSBE-ja i jep rekomandimet në vijim:

⁴⁷ Veçanërisht, sa i përket rekrutimit të kryesuesve të departmaneteve dhe funksioni i drejtorëve.

Rekomandimet për komunat

- Kryetarët e komunave, si kryesues duhet të sigurojnë takime të rregullta të komitetit për politikë dhe financa, veçanërisht në komunat ku komiteti për politikë dhe financa nuk është takuar asnjëherë deri më sot.
- Kryetarët e komunave duhet të marrin përgjegjësinë që t'i përmbahen rreptësisht ndarjes së kompetencave, veçanërisht sa i përket miratimit të buxhetit komunal.
- Kryetarët e komunave, si kryesues duhet të sigurojnë mbajtjen e takimeve të rregullta të bordit të drejtorëve dhe t'i inkurajojnë të gjithë anëtarët e tij që të marrin pjesë në diskutim. Takimet duhet të kenë rend dite të përcaktuar dhe të jenë të hapura për publikun.
- Komuna duhet të siguroj që funksionet e pozitive të sapo themeluara me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/30, të realizohen në cilësi të përkohshme derisa të kryhet procesi i rekrutimit. Kjo gjë nuk i liron komunat nga obligimi për të inicuar procesin e rekrutimit.
- Kryetarët e komunave, në konsultim me kuvendet komunale duhet t'i zgjedhin të gjithë drejtorët e departamenteve komunale, duke e pasqyruar përbërjen e komuniteteve në komunë.
- Komunat e Prishtinës/Priština dhe Podujevës/Podujevo duhet të sigurojnë që drejtorët e zgjedhur të mos jenë në të njëjtën kohë edhe deputetë të kuvendit komunal.
- Komunat duhet t'i rekrutojnë kryesuesit e departamenteve komunale, në mënyrë që të sigurohet funksionimi i plotë i shërbimit civil komunal.
- Komunat së bashku me institucionet e Kosovës duhet të sigurojnë që shqyrtimi gjashtëmujor i buxhetit të përfshijë ndryshimet e nevojshme për themelimin e tërësishëm të degës ekzekutive të komunës, duke përfshirë organizimin e ri të shërbimit civil.

Rekomandimet për Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal

- Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal duhet t'i inkurajoj komunat e Kosovës për rekrutimin e kryesuesve të departamenteve komunale për t'iu shmangur zbatimit selektiv të Rregullores së UNMIK-ut 2007/30.
- Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal duhet të bashkëpunoj me Ministrinë e Shërbimeve Publike në fushën e shërbimit civil komunal, duke i marrë parasysh kompetencat e kësaj të fundit sipas Rregullores së UNMIK-ut 2001/36.

Rekomandimet për Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë duhet t'u bëjë transfere financiare të mjaftueshme komunave të Kosovës për t'ua mundësuar themelimin e tërësishëm të strukturës së re komunale.