

INSTITUTI KOSOVAR PËR KËRKIME DHE ZHVILLIME TË POLITIKAVE

Seria e kërkimeve politike
STUDIMI #4

QEVERISJA DHE ADMINISTRATA LOKALE NË KOSOVË

Prishtinë, Shtator 2004

KIPRED

QEVERISJA DHE ADMINISTRATA LOKALE NË KOSOVË

Prishtinë, Shtator 2004



Ky projekt është përkrahur nga Fondacioni Friedrich Ebert, Gjermani, Olof Palme International Center, Suedi dhe Rockefeller Brothers' Fund, SHBA

Ky hulumtim është përpiluar nga:

Era Gjurgjeala, hulumtuese, dhe Leon Malazogu, drejtor i hulumtimeve

Copyright © 2004 KIPRED. Të gjitha të drejtat e riprodhimit janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet, të ruhet në sisteme ripërtëritëse ose të transmetohet në çfarëdo formë apo mjet, elektronik, mekanik, fotokopjues, regjistruar etj. pa lejen paraprake me shkrim të botuesit.

Luteni të kontaktoni: kipred@hotmail.com ose në +381 38 555 887.

Botuar nga



KIPRED (Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave)

Kodra e Diellit, Rruga 3, Lam. 39

Prishtinë, Kosovë (UNMIK)

Telefoni dhe faksi: +381 38 555 887

kipred@hotmail.com

www.kipredinstitute.org

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë

faqe 1

Analizë

Trajtimi në shtyp i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë

faqe 67

Analizë

Debatet publike për decentralizimin

faqe 95

Raport

Përmbajtja

Lista e shkurtesave	vii
Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë	1
Përmbledhje	1
1. Hyrje	3
1.1. Debatit për reformën e qeverisjes lokale në Kosovë	3
1.2. Synimi i raportit	4
1.3. Rezultatet kryesore	5
1.4. Metodologjia	6
2. Karakteristikat e përgjithshme gjeografike dhe demografike	7
3. Analizë e qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë	9
3.1. Komunitetet e pakicave etnike	9
3.1.1. Madhësia e komunave	9
3.1.2. Përfaqësimi politik lokal i komuniteteve etnike	13
3.1.3. Sigurimi i barazisë për komunitetet etnike	15
3.2. Politika e qeverisjes lokale	18
3.2.1. Ndërtimi i qeverisë dhe mungesa e opozitës në kuvendet komunale	18
3.2.2. Politizimi i ekzekutivit	19
3.2.3. Reformimi i ekzekutivit	21
3.2.4. Ndikimi i qendrave partiake	23
3.2.5. Satisfaksioni me komunën dhe besimi tek ajo	24
3.3. Financat komunale	25
3.3.1. Situata aktuale e komunave	25
3.3.2. Marrëdhënjet i komunave me institucionet qendrore të qeverisjes	29
3.3.3. Problemet me praktikën e kontabilitetit	31
3.4. Administrata komunale	34
3.4.1. Organizimi i tanishëm i administratës komunale	34
3.4.2. Marrëdhëniet e komunës me institucionet qeveritare qendrore	37
3.4.3. Efikasiteti i dobët i administratës	38
3.4.4. Përmirësimi i efikasitetit të administratës	39
3.4.5. Mungesa e specialistëve teknikë	40
3.5. Praktikën pozitive	40
4. Përfundimet	42
5. Rekomandimet	43
Shtojca A: Sistemi aktual i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë	49
1. Korniza ligjore	49
1.1. Kompetencat komunale	49
1.2. Institucionet komunale	50
2. Strukturën nënkomunale	51
Shtojca B: Argumentet lidhur me menaxhimin e ndërmarrjeve dhe pronave shoqërore	53
Shtojca C: Lista e personave të takuar gjatë hulumtimit në terren	55
Bibliografia	60
Shënime	62

Trajtimi në shtyp i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë : Analiza	67
Përmbledhje	67
1. Hyrje	69
2. Metodologjia	69
3. Analiza	70
3.1. Llojet e artikujve	70
3.2. Llojet e burimeve	72
3.3. Komunitatet e mbuluara më së shumti në media	73
3.4. Çështjet e mbuluara më së shumti në media	75
3.4.1. Fërkimet politike	75
3.4.2. Zgjedhja e strukturave ekzekutive dhe problemet ndërpartiake	77
3.4.3. Decentralizimi	78
3.4.4. Infrastruktura dhe projektet tjera zhvillimore	79
3.4.5. Çështjet tjera	80
3.5. Çështjet tjera me rëndësi për qeverisjen lokale	80
3.5.1. Bashkësitë e minoriteteve dhe marrëdhëniet ndëretnike	80
3.5.2. Demokracia	81
3.5.3. Çështjet gjinore, arsimit dhe përkujdesja shëndetësore si çështje të qeverisjes lokale	83
3.6. Çështjet e shqyrtuara në analiza dhe artikuj redaktorial	83
3.7. Niveli i animit gjatë raportimit	84
3.7.1. Analizë sasiore	84
3.7.2. Analiza cilësore: analiza e gjuhës së përdorur	85
3.8. Niveli i baraspeshimit gjatë raportimit	86
3.9. Niveli i informatave të dhëna nga artikujt për qeverisjen lokale	87
3.9.1. Analizë sasiore	87
3.9.2. Analizë cilësore: studime të rastit	88
4. Përfundimet	90
Shënime	92
Debatet publike për decentralizimin: Raport	95
Përmbledhje ekzekutive	95
1. Hyrje	98
2. Rëndësia e debatimit për decentralizim	100
3. Prioritetet e shoqërisë dhe statusi final	101
4. Decentralizimi kundrejt reformës së qeverisjes lokale dhe implikimet për marrëdhëniet ndëretnike	102
5. Problemet aktuale	103
6. Rëndësia e propozimit të CoEDMK-së	104
7. Roli i institucioneve lokale dhe ndërkombëtare	105
8. Roli i shoqërisë civile	106
9. Shqyrtimi i tri modeleve të decentralizimit	107
10. Problemet organizative dhe rekomandimet për projekte të ngjashme në të ardhmen	108
11. Përfundimet	109
Shënime	111

Lista e shkurtesave

AAK	Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës
AKK	Asociacioni i Komunave të Kosovës
AKM	Agjencia Kosovare e Mirëbesimit
CDF	Fondi Zhvillimor Komunitar
CoEDMK	Misioni i Këshillit të Evropës për Decentralizim në Kosovë
ESK	Enti Statistikor i Kosovës
KShE	Kryeshefi i ekzekutivit
LDK	Lidhja Demokratike e Kosovës
MAShT	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë
MEF	Ministria e Ekonomisë dhe Financave
MShMS	Ministria e Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale
MShP	Ministria e Shërbimeve Publike
NSh	Ndërmarrje shoqërore
OMIK	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë
PDK	Partia Demokratike e Kosovës
PSHDK	Partia Shqiptare Demokristiane
PSSP	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara
SHPK	Shërbimi Policor i Kosovës
UNDP	Programi Zhvillimor i Kombeve të Bashkuara
UNMIK	Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë
ZLK	Zyra lokale e komunitetit

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë

Analizë

Përmbledhje

Reforma e qeverisjes lokale u shndërrua në çështje të rëndësishme në tetor të vitit 2002, kur Përfaqësuesi i atëhershëm Special i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara, Michael Steiner, premtoi se do t'i decentralizonte strukturat e qeverisjes lokale, me shpresë se kjo do ta inkurajonte bashkësinë serbe që të dilte në zgjedhjet lokale. Përkundër faktit se kjo është një çështje që ka rëndësi qenësore për qytetarin kosovar në përgjithësi, në Kosovë decentralizimi është një temë që në mënyrë integrale është e lidhur me politikën ndërmjet komuniteteve, madje edhe më shumë që nga shpërthimi i dhunës ndëretnike në mars 2004.

Përderisa duhet pranuar se reforma e qeverisjes lokale është një çështje që qenësisht ndikon në interesat e bashkësive etnike, hulumtuesit e KIPRED-it janë të mendimit se debati për decentralizimin nuk duhet ngushtuar aq shumë sa që t'i injorojë interesat e grupeve të tjera sociale dhe ekonomike dhe të qytetarëve në përgjithësi. Andaj, përveç analizës së vetëqeverisjes lokale në raport me bashkësitë etnike, ky raport po ashtu i konsideron disa çështje më të gjera të qeverisjes, të administratës dhe të financave komunale.

Hulumtimi i KIPRED-it tregon se ndarja territoriale e komunave të tashme, në përgjithësi, nuk do ta përmirësojë autonominë lokale të shumicës së bashkësive etnike, sepse ata që tani janë kryesisht të përqendruar në komuna ku janë numerikisht në shumicë, apo janë të shpërndarë ashtu që nuk mund të formojnë një njësi kompakte territoriale. Andaj, në vend se ta konsiderojmë decentralizimin si rrugëzgjidhje për të gjitha problemet e minoriteteve etnike, duhet përqendruar në zhvillimin e mekanizmave që e forcojnë zërin e komuniteteve brenda sistemit komunal ekzistues. Mekanizmat që ofrojnë siguri shtesë për komunitetet në nivelin lokal duhet të mirëprehen, mirëpo ato duhet të zhvillohen së bashku me masat e tjera të ofruara në nivel qendror.

Një mësim tjetër nga hulumtimi ynë është se efikasiteti i qeverive dhe administratave lokale është qenësisht i ndikuar nga dinamikat politike në nivelin lokal, që përfshijnë rivalitetet ndërmjet dhe brenda partive, si dhe raportet me organizatat partiake në nivelin qendror. Sipas hulumtimit tonë, në komunat ku ka mosmarrëveshje politike, burimi kryesor i konflikteve ndërmjet palëve të ndryshme është zakonisht çështja e kon-

trollit të posteve ekzekutive në administratën komunale. Konfliktet e tilla politike e vështirësojnë funksionimin efektiv dhe efikas të komunave, dhe kanë efekt negativ në besimin afatgjatë të votuesve në proceset dhe partitë politike. Një mënyrë për t'i reduktuar këto konflikte është të ndërrohen procedurat e zgjedhjes së zyrtarëve ekzekutivë. Qëllimi i kësaj do të ishte të identifikohen mekanizmat që do t'i forconin lidhjet e përgjegjësive ndërmjet partive në qeveri dhe degëve ekzekutive komunale, e në këtë mënyrë të forcoheshin edhe lidhjet e përgjegjësive ndërmjet votuesit dhe partisë në pushtet.

Këto probleme politike vetëm sa i theksojnë problemet e mëdha ekzistuese administrative nëpër komuna. Shumica e administratave komunale janë institucione joefikase, me një numër të fryrë të punëtorëve dhe struktura që nuk japin llogari; ato kanë mungesë të personelit cilësor, sidomos nga aspekti teknik. Përderisa ka përjashtime të dalluara, shumica e administratave komunale ballafaqohen me problemet e etikës së dobët të punës, pasi që nëpunësit civilë rrallëherë frikësohen se do ta humbasin vendin e punës për shkak të cilësisë së dobët të punës. Shpjegimi kryesor për një gjendje të tillë është se linjat e përgjegjësive, që i lidhin nëpunësit civilë, politikanët dhe votuesit, nuk janë të përkufizuara qartë. Një mënyrë e shpejtë e zgjidhjes së këtij problemi është që, në nivel kosovar, të përpilohen standardet e punës për secilin post dhe departament komunal. Kjo do të ndihmonte që kriteret e tashme politike, të cilat përdoren për zgjedhjen e punëtorëve komunalë, të zëvendësohen me kriteret e bazuara në meritë.

Nga aspekti financiar, komunat varen thellësisht nga qeveria qendrore, pasi që një pjesë relativisht e vogël e buxheteve komunale financohet nga të hyrat komunale. Komunat nuk mund të bëjnë shumë për zhvillimin ekonomik lokal, pasi që më se gjysma e buxheteve të tyre janë të ndara për pagat e nëpunësve civilë, ndërkaq më pak se një e pesta e buxhetit komunal shfrytëzohet për investime kapitale. Kjo varësi financiare është rritur që nga hyrja në fuqi e Rregullores 2000/45 – që rregullon qeverisjen lokale në Kosovë – ku burimet e rëndësishme të të hollave janë duke u centralizuar progresivisht. Për ta zvogëluar varësinë financiare të komunave, hapi i parë do të ishte që të aprovohej një ligj i ri për qeverisje lokale, i cili do t'i ripërkufizonte kompetencat e niveleve të ndryshme të qeverisë dhe i cili do të përmbante mekanizma garantues se të drejtat dhe burimet financiare të komunave nuk do të cenohen më vonë me anë të direktivave arbitrare nga qendra.

Për shkak të mungesës së praktikave standarde dhe uniforme të kontabilitetit, është vështirë të bëhet një krahasim i projekteve të investimit nëpër komuna, që është një mangësi, si për hartuesit e politikave në nivelin qendror, po ashtu edhe për votuesin, i cili i financon këto projekte me anë të tatimeve që paguan. Andaj, ministria përkatëse në qeveri duhet t'i rishikojë praktikat aktuale të kontabilitetit nëpër komuna, dhe të kërkojë njëtrajtshmëri të raporteve financiare, të cilat duhet t'i afrohen praktikave moderne të kontabilitetit.

Qëllimi i këtij studimi është që ta ofrojë një diagnozë fillestare mbi problemet e qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë, dhe t'i sugjerojë disa opsione për përmirësimin

e gjendjes. Andaj, nuk duhet konsideruar këtë raport si një studim gjithëpërfshirës i të gjitha aspekteve të qeverisjes dhe administratës lokale, por si një udhërrëfyes i dobishëm rreth fushave që kërkojnë më shumë studim; disa nga këto do të ishin: performancat financiare, ekonomike dhe administrative të komunave, hulumtime të detajizuara për shëndetësinë dhe arsimin në nivelin lokal, si dhe hulumtime në komuna etnikisht të përziera.

1. Hyrje

1.1. Debati për reformën e qeverisjes lokale në Kosovë

Reforma e qeverisjes lokale u shndërrua në çështje të rëndësishme herët në tetor të vitit 2002, me botimin e Planit Shtatëpikësh për Mitrovicën nga ana e Përfaqësuesit të atëhershëm Special të Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP) të Kombeve të Bashkuara (KB), Michael Steiner.¹ Plani i Steiner-it ofronte decentralizimin e qeverisë lokale, me kusht që komuniteti serb të dalë në zgjedhjet lokale të tetorit të vitit 2002. Edhe pse mund të debatohet për suksesin e kësaj oferte, megjithatë decentralizimi mbeti pjesë e agjendës, të cilin PSSP-ja e zgjeroi që ai të përfshinte të gjitha komunat e Kosovës.

PSSP-ja, me përkrahjen e Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ), ftoi Këshillin e Evropës (KE) ta udhëhiqte procesin e decentralizimit në Kosovë. KE-ja pranoi ta dërgonte Misionin e saj për Decentralizim në Kosovë (CoEDMK) për një periudhë nëntëmuajore në shkurt të vitit 2003, i cili kishte për detyrë përpilimin e një strategjie për reformën e qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë. Misioni i prezentoj rekomandimet finale në nëntor 2003, të cilat përqendroheshin në krijimin e njësisve nënkomunale me autonomi relativisht të lartë politike dhe administrative nga komunat e tashme në Kosovë.²

Që nga ky moment, çështja e decentralizimit u zvogëlua paksa në diskursin publik, edhe pse kjo temë vazhdoi t'i frikësojë shqiptarët e Kosovës se ky proces mund ta sfidojë autoritetin e qeverisë qendrore dhe të rezultojë në ndarjen territoriale të Kosovës. Ndërkohë, me qëllim të përmirësimit të rregullores së UNMIK-ut për vetëqeverisje lokale, por duke mos e adresuar çështjen e decentralizimit, Ministria e Shërbimeve Publike (MShP) filloi përpilimin e një ligji të ri për qeverisje lokale. Qëllimi i këtij ligji ishte 'krijimi i bazës ligjore për reforma në të ardhmen ... [dhe] ... përmirësimi i organizimit dhe efikasitetit të komunave, që të ofronin shërbime më afër qytetarëve, dhe të krijonin mekanizma për përfshirjen e qytetarëve në vendimarrje.'³

Duke inkurajuar debat më të gjerë mbi qeverisjen lokale në Kosovë, ky raport synon të nxisë një transparencë më të madhe të institucioneve komunale, të inkurajojë qeverisje dhe shërbime më të mira, si edhe të mbështesë konkurrencën e partive politike në nivel lokal.

Dhuna ndëretnike në mars të vitit 2004 e riktheu çështjen e decentralizimit sërish në agjendën politike në Kosovë, përsëri me fokus në autonomi për komunitetet etnike. Plani i ri për reformën e qeverisjes lokale, i propozuar nga qeveria e Serbisë në prill 2004, e ringjalli frikën tek popullata shqiptare se territori i Kosovës do të mund të ndahet.⁴ Përderisa bashkësia ndërkombëtare nuk i adoptoi propozimet e qeverisë serbe, ajo e ka rritur presionin mbi autoritetet kosovare që ta konsiderojnë decentralizimin e pushtetit lokal si zgjidhje të problemit të komuniteteve etnike.

Përderisa duhet njohur se reforma e qeverisjes lokale është një çështje që qenësisht ndikon në interesat e komuniteteve etnike, hulumtuesit e KIPRED-it janë të mendimit se debati për decentralizimin nuk duhet ngushtuar aq shumë sa që t'i injorojë interesat e grupeve të tjera sociale dhe ekonomike dhe të qytetarit në përgjithësi. Andaj, përveç analizës së vetëqeverisjes lokale në raport me komunitetet etnike, ky raport po ashtu i konsideron disa çështje më të gjera të qeverisjes, të administratës dhe të financave komunale.

1.2. Synimi i raportit

Mospajtimet politike në nivel lokal janë zakonisht rreth kontrollimit të posteve ekzekutive të administratës komunale.

Qëllimi i këtij studimi është që të ofrojë një diagnozë fillestare mbi problemet e qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë dhe t'i sugjerojë disa opsione për përmirësimin e gjendjes. Andaj ky raport nuk duhet konsideruar si një studim gjithëpërfshirës i të gjitha aspekteve të qeverisjes dhe administratës lokale, por si udhërrëfyes në disa fusha thelbësore të qeverisjes, administratës dhe financave komunale. Analiza jonë mundohet që po ashtu të vë në pah aspekte të tjera të qeverisjes lokale që kanë nevojë për studim më të thellë.

Kjo analizë ka për qëllim ta ngrisë nivelin e transparencës së institucioneve komunale, të stimulojë qeverisje më të mirë dhe shërbime më të mira, si dhe të stimulojë konkurrencë të partive politike në nivel lokal. Nëse ky studim duket se prezenton një realitet kryesisht negativ të qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë, kjo është sepse prioriteti ynë ishte identifikimi i pikave të fërkimit në sistemin ekzistues që kanë nevojë për perkujdesje urgjente, dhe të sugjerojmë përmirësime efektive të këtyre problemeve. Kjo assesi nuk do të thotë që nuk bëhet punë meritore ose që nuk ka iniciativa pozitive në nivelin lokal.

Ky raport synon të jetë i lexuar pikësisht nga hartuesit kyç të politikave në nivelin qendror dhe komunal – qoftë nga strukturat vendore, qoftë nga ato ndërkombëtare – Qeverinë e Kosovës, anëtarët e Kuvendit të Kosovës dhe të kuvendeve komunale, nëpunësit civilë në komuna dhe në qendër, bashkësinë ndërkombëtare në Kosovë, dhe anëtarët e shoqërisë civile të angazhuar në nivelin lokal.

1.3. Rezultatet kryesore

Nga hulumtimi ynë mësojmë se ndarja territoriale e komunave të tashme, në përgjithësi, nuk do ta përmirësojë autonominë lokale të shumicës së komuniteteve etnike, sepse ata ose që tani janë të përqëndruar në komuna ku janë shumicë, ose janë të shpërndarë ashtu që nuk mund të formojnë një njësi kompakte territoriale. Andaj, në vend se ta konsiderojmë decentralizimin si rrugëzgjdhje universale për të gjitha problemet e minoriteteve etnike, duhet përqëndruar në zhvillimin e mekanizmave që e forcojnë zërin e komuniteteve brenda sistemit ekzistues komunal. Komuniteteve të minoriteteve etnike duhet ofruar nxitje shtesë për të marrë pjesë në procesin politik në Kosovë, ndërsa përfaqësuesit e shumicës shqiptare duhet të inkurajohen që të përfshihen më seriozisht në çështjet që kanë të bëjnë me pakicat etnike.

Hulumtimi ynë po ashtu zbuloi se efikasiteti i qeverive dhe i administratave lokale në Kosovë varet qenësisht nga dinamika politike lokale. Këtu nuk përfshihen vetëm rivalitetet ndërpartiake, por edhe fërkimet brendapartiake dhe raportet me organizatat qendrore partiake. Sipas hulumtimit tonë, në komunat ku ka mospajtime politike, buri mi kryesor i konflikteve ndërmjet palëve të ndryshme është zakonisht çështja e kontrollit të posteve ekzekutive në administratën komunale. Këto janë poste me rëndësi të madhe për faktorët lokal, pasi që ato mundësojnë qasjen në fondet financiare të komunës dhe ofrojnë mundësinë e punësimit të nëpunësve lokalë. Konfliktet e tilla politike e vështirësojnë funksionimin efikas të komunave, shpesh duke e bllokuar tërë procesin legjislativ, penguar planifikimin afatgjatë dhe implementimin e projekteve. Efikasiteti i komunës po ashtu varet nga raporti ndërmjet komunave dhe niveleve të tjera të qeverisjes. Kompetencat e komunave, të përkufizuara në Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45, janë reduktuar në masë të konsiderueshme me anë të rregulloreve dhe direktivave qeveritare të mëvonshme, sidomos në aspektin e menaxhimit të pronës dhe të mbledhjes komunale të të hollave.

Shumica e administratave komunale ballafaqohen me etikë të dobët të punës, meqë nëpunësit e shtetit rrallë mund ta humbasin punën e tyre për shkak të cilësisë së dobët të punës së tyre. Arsyja për këtë qëndron në mungesën e vijave të qarta të llogaridhënies ndërmjet nëpunësve të shtetit, politikanëve të zgjedhur dhe elektoratit.

Problemet e tilla politike vetëm sa i keqësojnë problemet administrative komunale, të cilat që në fillim janë të konsiderueshme. Shumica e administratave komunale janë institucione joefikase, me tepriçë të punëtorëve dhe struktura që nuk japin përgjegjësi, të cilave i'u mungon personeli i cilësisë së lartë, posaçërisht nga aspekti teknik. Përderisa ka përjashtime të dalluara, shumica e administratave komunale ballafaqohen me probleme të etikës së dobët të punës, pasi që nëpunësit civilë rrallëherë frikësohen se do ta humbasin vendin e punës për shkak të cilësisë së dobët të punës. Shpjegimi kryesor për një gjendje të tillë është se linjat e përgjegjësisë, që i lidhin nëpunësit civilë, politikanët dhe votuesit, nuk janë të përkufizuara qartë.

Nga aspekti financiar, komunat varen thellësisht nga qeveria qendrore, pasi që një pjesë relativisht e vogël e buxheteve komunale financohet nga të hyrat komunale. Vetëm 20%

e buxhetit të përgjithshëm të komunës planifikohet të vijë nga të hyrat vetjake. Kjo përqindje është edhe më e ulët në praktikë, pasi që vetëm dy të tretat e të hyrave të planifikuar mbledhet nga autoritetet lokale. Kjo varësi, në fakt, është rritur që nga hyrja në fuqi e Rregullores 2000/45 – e cila rregullon qeverisjen lokale në Kosovë – pasi që burimet e rëndësishme të të hollave në komunë, si taksat për regjistrimin e bizneseve dhe dënimet e trafikut janë centralizuar në mënyrë progresive. Komunitat nuk janë në gjendje të bëjnë shumë në promovimin e zhvillimit ekonomik, pasi që më shumë se gjysma e buxhetit të tyre shpenzohet në rroga të punëtorëve (duke përfshirë mësuesit dhe personelin mjekësor), ndërsa më pak se një e pesta e buxhetit ndahet për investime kapitale. Për shkak të mungesës së praktikave uniforme të kontabilitetit, është vështirë të bëhet një krahasim i projekteve të investimit nëpër komuna. Ky fakt është shumë i dëmshëm për hartuesit e politikave në nivel qendror, si dhe për qytetarin e rëndomtë kosovar që i financon këto projekte me anë të taksave të paguara.

1.4. Metodologjia

Në kuadër të këtij studimi, shumica e komunave në Kosovë janë vizituar gjatë periudhës korrik-shtator 2003. Në secilën komunë janë intervistuar personat kyç në qeveri dhe administratë lokale, duke përfshirë kryetarin e asamblesë komunale, kryeshefin e ekzekutivit (KShE), drejtorët e drejtorateve për administratë të përgjithshme, financa, shëndetësi dhe arsim, si dhe kryetarët e degëve kryesore të partive. Qëllimi i hulumtimit në terren ishte të fitojmë dituri nga dora e parë për dinamikën politike dhe administrative lokale, dhe ta vlerësojmë sistemin dhe problemet e tij nga këndvështrimi i personelit lokal.⁵ Përveç kësaj, KIPRED-i po ashtu vizitoi Asociacionin e Komunave të Kosovës (AKK) dhe institucionet qendrore të qeverisë që janë përgjegjëse për qeverisje lokale – këto janë Departamenti i qeverisjes dhe administratës lokale brenda Ministrisë së Shërbimeve Publike (MShP), zyrtari kryesor ndërkombëtarë në MShP, Departamenti i buxhetit për qeverisje lokale dhe Departamenti i thesarit për qeverisje lokale brenda Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave (MEF).⁶

Që në fillim vlen të theksohet se është shumë vështirë të bëhet një hulumtim sistematik në Kosovë, sepse shumica e të dhënave kyçe ende mungojnë, si për shembull të dhënat e sakta mbi numrin e banorëve, informata mbi gjendjen e infrastrukturës lokale dhe statistikat vjetore rreth vizitave mjekësore të administruara nga sektori publik. Andaj, një pjesë e projektit hulumtues të KIPRED-it ishte vetë ndërtimi i një baze të dhënash për qeverinë dhe administratën lokale, e cila i përmbledh të gjitha të dhënat e marra nga terreni dhe nga burimet dytësore. Në të njëjtën kohë kur ekipi i KIPRED-it intervistonte zyrtarët komunalë, ata mbledhnin edhe dokumentet kyçe nga vetë komunitat. Dokumentet standarde që u kërkuan ishin:

- Buxhetet vjetore dhe raportet e ndryshme financiare,
- Lista e personelit në administratën komunale (informata për postet e ndryshme të administratës komunale, koeficientet e pagesës të secilit post),

- Raportet statistikore të administratës komunale (ndarja e të punësuarve sipas gjinisë, moshës, përkatësisë etnike),
 - Inventari i pajisjeve kryesore komunale (kompjuterët, printerët, veturat etj.),
 - Raportet tremujore apo gjashtëmujore nga zyra e oficerisë,
 - Statutet komunale,
 - Informata në lidhje me numrin e nxënësve, shkollave dhe mësimdhënësve në komunë,
 - Informata për numrin e institucioneve mjekësore, numrin dhe llojin e personelit mjekësor dhe raportet shëndetësore komunale, dhe
 - Rregulloret eventuale rreth strukturave nënkomunale.
- Gjithashtu, janë mbledhur informata nga ministrinë e qeverisë, sidomos nga MShP-ja dhe MEF-i.

2. Karakteristikat e përgjithshme gjeografike dhe demografike

Kosova përfshin një territor prej 10.891 km², rreth gjysma e të cilit (5.846 km²) është tokë e punueshme.⁷ Siç u tha më lartë, për shkak të mungesës së të dhënave të sakta, në këtë moment vetëm mund të supozohet numri i saktë i banorëve në Kosovë. Duke u mbështetur në regjistrat e popullatës së viteve 1981 dhe 1991, Enti Statistikor i Kosovës (ESK) vlerëson se Kosova momentalisht i ka rreth 1.900.000 banorë.⁸ Nëse mbledhim numrin e banorëve në secilën komunë, të përcaktuar sipas OSBE-s, del se Kosova ka gjithsej 2.578.000 banorë; ky numër sipas shumicës së analistëve është i zmadhuar. Raporti ynë do të mbështetet në vlerësimet e MEF-it, që është 2.236.000 banorë në Kosovë, pasi që ky numër përdoret nga shumica e institucioneve për hartimin e politikave në Kosovë, duke përfshirë edhe përcaktimin e buxheteve komunale. Kjo popullatë jeton në rreth 1.450 lokalitete, duke përfshirë edhe shtatë qytetet më të mëdha.⁹

Tabela 1. Të dhënat statistikore themelore: numri i banorëve

	Numri i banorëve
Më e madhja	Prishtina, 400.000 banorë
Mesatarja	74.000-75.000 banorë për komunë
Më e vogla	Novobërda, 5.000 banorë

Burimi: MEF, 2003

Kosova i ka momentalisht tridhjetë komuna. Andaj, mesatarisht, çdo komunë përfshin një territor prej 363 km², ku jetojnë diku rreth 74.000-75.000 banorë. Megjithatë, ekzistojnë ndryshime të mëdha nga këto vlera mesatare (shih tabelat 1 dhe 2). Për shembull, komuna e Prizrenit ka një sipërfaqe prej 635 km², ndërsa Novobërda i ka vetëm 79 km².¹⁰ Për nga popullata, komuna më e madhe është Prishtina, e cila ka përafërsisht 400.000 banorë, ndërsa komuna më e vogël është ajo e Novobërdës, e cila i ka vetëm rreth 5.000 banorë.

Tabela 2. Të dhënat statistikore themelore: sipërfaqja

	Sipërfaqja
Më e madhja	Prizreni, 635 km ²
Mesatarja	363 km ² për komunë
Më e vogla	Novobërda, 79 km ² banorë

Burimi: Enti Statistikor i Kosovës, 2003

Sistemi i qeverisjes dhe administratës lokale ka implikacione të rëndësishme për interesat e grupeve të ndryshme etnike dhe shoqërore. Mund të thuhet se ndasitë kryesore në shoqërinë kosovare janë ato etnike.¹¹ Sot ekzistojnë pesë komuna me shumicë serbe: Zveçani, Leposaviqi, Zubin Potoku, Novobërda dhe Shtërpca. Në Novobërdë dhe Shtërpçë jetojnë edhe një numër i konsiderueshëm i shqiptarëve. Serbët po ashtu jetojnë në enklavën e Graçanicës, e cila gjendet në komunën e Prishtinës; në pjesën veriore të Mitrovicës; në disa fshatra të komunave të Gjilanit, Lipjanit, Obiliqit, Fushë Kosovës, Kamenicës dhe Vitisë; komunat e tjera kanë një numër të vogël të banorëve serbë. Komuniteti goran është më i përqendruar në komunën e Dragashit; boshnjakët në komunën e Pejës, Istogut dhe Prizrenit; komuniteti turk është i përqendruar në komunat e Prizrenit, Klinës, Pejës, Obiliqit, Istogut dhe Vushtrrisë, me një numër më të vogël në komunat e tjera; komuniteti ashkali është i shpërndarë nëpër komunat e Gjakovës, Fushë Kosovës, Obiliqit, Shtëmës dhe Vushtrrisë; egjiptasit janë më së shumti të përqendruar në Pejë dhe Gjakovë.¹²

Dallimet etnike kanë ndikim të madh në aspektet e tjera të jetës shoqërore dhe ekonomike në Kosovë, dhe këto vërehen posaçërisht gjatë studimit të qeverisjes lokale. Historikisht, vijat e ndarjes ekonomike në Kosovë janë përpëthur në masë të madhe me vijat e ndarjes etnike. Ekipi i KIPRED-it gjatë hulumtimit në teren ka vërejtur se disa nga këto ndasi janë ende të dukshme, ku fshatrat e komunitetit serb janë kryesisht të përqendruara në rrafsh, kanë rregullim më të mirë infrastrukturor dhe gjenden më afër shumicës së ish-ndërmarrjeve shoqërore (NSH).¹³ Gjithashtu, komunitetit serb zakonisht ishte i përqendruar në qendrat urbane – në Prishtinë, Prizren, Pejë, Mitrovicë dhe Gjilan – të cilat ishin më të zhvilluara ekonomikisht dhe ku mundësitë për punësim ishin më të mira.

Vlen të shtohet se, historikisht, reforma dhe riorganizimi i qeverisë lokale është përdorur si një mënyrë e rëndësishme për të ndikuar në distribuimin e pushtetit dhe fuqisë vendimmarrëse ndërmjet komuniteteve të ndryshme. Ky proces ishte shpesh i udhëhequr nga nivelet qendrore të pushtetit dhe nuk është përdorur si mjet për decentralizimin e pushtetit në të gjitha komunat e Kosovës. Kështu, gjatë viteve të tetëdhjeta dhe në fillim të viteve të nëntëdhjeta u krijuan një numër i komunave të reja, duke krijuar komuna me shumicë serbe si Shtërpca, Zubin Potoku dhe Zveçani. Përveç kësaj, u krijuan edhe dy komuna të tjera me një numër të madh të serbëve – Fushë Kosova dhe Obiliqi. Në anën tjetër, u krijuan vetëm një komunë shqiptare, ajo e Malishevës, që disa analistë e interpretojnë si vendim politik për ta balancuar krijimin e komunave serbe.¹⁴ Si rezul-

tat i këtyre riorganizimeve, komunat serbe kanë mesatarisht 50 banorë për km², ndërsa komunat shqiptare kanë mesatarisht 226 banorë për km².¹⁵

Megjithatë, vlen të përmendet se ekzistojnë dallime të rëndësishme brenda komunitetit shqiptar – sidomos për sa i përket kushteve ekonomike dhe sociale të popullatës që jeton në vise urbane dhe rurale. Pasi që shumica e potencialit ekonomik dhe industrial është i përqendruar në qytete, popullata që jeton në qytete historikisht kishte më shumë mundësi punësimi, gjë që vlen edhe pas luftës. Po ashtu, këto komuna ishin më të favorizuara për sa i përket shërbimeve shëndetësore dhe arsimore.

Andaj, Kosova ka një shoqëri mjaft heterogjene, ku shumica, edhe pse jo të gjitha, e dallimeve socio-ekonomike përputhen me ato etnike. Pasi që çfarëdo sistemi i qeverisjes lokale do të ndikojë në balancin e fuqive ndërmjet grupeve të ndryshme shoqërore dhe etnike, është me rëndësi t'i marrim parasysh interesat e tyre të ndryshme kur bëjmë vlerësimin e sistemit ekzistues dhe sugjerojmë reforma.

3. Analiza e qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë¹⁶

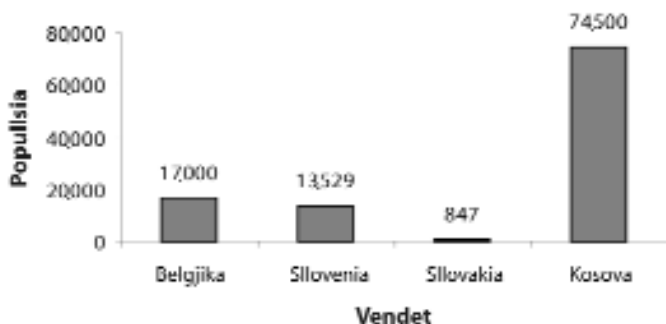
3.1. Komunitetet e pakicave etnike

3.1.1. Madhësia e komunave

Një nga argumentet kryesore për reformimin e qeverisjes lokale është se komunat aktuale janë tepër të mëdha për të përfaqësuar në mënyrë adekuate interesat e qytetarëve individualë, sidomos të atyre nga bashkësitë etnike.¹⁷ ‘Argumenti i madhësisë’ i ka dy aspekte: njëri lidhet me përfaqësimin territorial, ndërsa tjetri me llojlojshmërinë dhe përfaqësimin e qytetarëve. Argumenti i parë kryesisht ka të bëjë me përfaqësimin e komuniteteve që janë të përqendruara në një territor të caktuar gjeografik; ndërsa argumenti i dytë merret me çështjen e cilësisë së qeverisjes demokratike në përgjithësi, duke e vlerësuar se sa janë të përfaqësuar interesat e ndryshme brenda një komuniteti.

Përkundër faktit se këto dy aspekte të ‘argumentit të madhësisë’ kanë pasoja të ndryshme për demokracinë në nivelin lokal, ato shumë shpesh janë të ngjeshura në një argument. Kjo ndodh për shembull gjatë diskutimit për madhësinë e komunës së Prishtinës, ku thuhet se një kuvend i përbërë nga 51 këshilltarë nuk mund ta përfaqësojë një popullatë prej 400.000 banorësh në mënyrë adekuate – sepse kjo popullatë ka shumë interesa të llojlojshëm, është e shpërndarë nëpër një territor relativisht të madh prej 572 km², dhe ku disa pjesë të caktuara janë të banuara nga bashkësi etnike pakicë.¹⁸ Ky argument mund të përgjithësohet mëtej, duke thënë se mesatarja kosovare prej 74.000-75.000 banorë për një komunë është larg nga njësitë mesatare të qeverisjes lokale në shumicën e shteteve evropiane. Për shembull, njësitë bazë të qeverisjes lokale në Belgjikë ka mesatarisht diku rreth 17.000 banorë, ndërsa në Slloveni ky numër është edhe më i vogël me 13.500 banorë (grafiku 1).

Grafiku 1. Popullsia mesatare e njësisive bazë të qeverisjes lokale



Burimi: Raportet e shteteve të botuara nga Këshilli i Evropës dhe MIF-I, 2003

Sipas këtij mendimi, komunat e mëdha posaçërisht i dëmtojnë interesat e pakicave etnike në Kosovë. Mospërfaqësimi i mjaftueshëm territorial do të thotë se ato komunitete janë të mbivotuara nga komuniteti shumicë në të gjitha çështjet, duke përfshirë edhe ato thelbësore të shëndetësisë dhe arsimit fillor.

Një propozim për zgjedhjen e problemit të përfaqësimit të pakicave është që komunat e tashme të ndahen në njësi më të vogla, të cilat do të kenë të drejtë vendimmarrjeje. Qëllimi i kësaj do të ishte që në këto njësi më të vogla komunitetet në pakicë të shndërrohen në shumicë, apo së paku në pakicë të rëndësishme; në këtë mënyrë ndikimi dhe pushteti i tyre mbi çështjet me rëndësi lokale do të rritej.¹⁹ Një politikë e tillë po ashtu pritet që ta afrojë qeverinë lokale më shumë qytetarit – duke e lehtësuar shprehjen e banorëve – pasi që secili përfaqësues lokal do t'i përfaqësonte më pak banorë se sa përfaqëson tani, ku mesatarja është 1.278 banorë për një këshilltar komunal (tabela 3).

Ndarja e komunave në njësi më të vogla nuk mund t'i zgjedhë problemet e minoriteteve përnjëherë, meqë pjesa më e madhe e popullatës serbe që sot jeton në Kosovë tashmë është e përqendruar në komunat që ata i kontrollojnë ose, ngjashëm me bashkësitë e tjera të minoriteteve, ata janë të shpërndarë nëpër komuna të ndryshme.

Megjithatë, duhet cekur se ka shtete evropiane me një traditë shumë më të gjatë të demokracisë, të cilat po ashtu kanë njësi të mëdha të qeverisë lokale, si për nga numri i banorëve ashtu edhe për nga territori. Në Holandë, për shembull, komuna e Amsterdemit ka një popullatë prej më se 700.000 banorë ku, për dallim nga Prishtina, aftësia e kuvendit për t'i përfaqësuar interesat e qytetarëve të tyre nuk vihet në pyetje.²⁰ Në Belgjikë, madhësia mesatare e njësisive bazë të qeverisjes lokale është rreth 512 km² – që është shumë më e madhe se mesatarja e 363 km² në Kosovë (grafiku 2). Këta shembuj ilustronë se, përderisa madhësia e njësisive bazë të qeverisjes lokale mund të jetë faktor i rëndësishëm për ta përmirësimin uar përfaqësimin e banorëve, madhësia e komunave nuk është i vetmi faktor që përcakton cilësinë e qeverisjes demokratike të qytetarëve dhe të komuniteteve.

Meqë pjesa më e madhe e popullatës serbe që sot jeton në Kosovë tashmë është e përqendruar në komunat që ata i kontrollojnë ose, ngjashëm me bashkësitë e tjera të minoriteteve, ata janë të shpërndarë nëpër komuna të ndryshme.

Tabela 3. Shkalla e përfaqësimit në qeveritë lokale në Kosovë

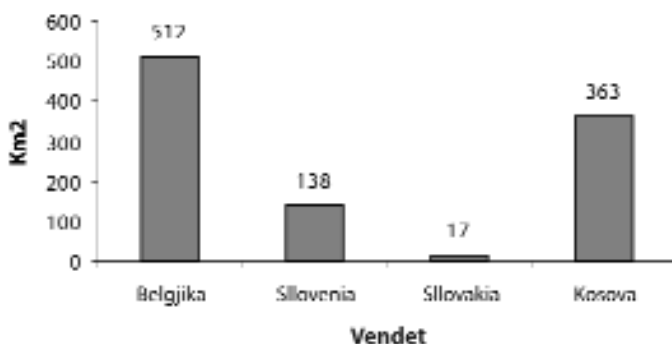
<i>Numri i banorëve për këshilltar</i>	Zgjedhjet lokale 2000	Zgjedhjet lokale 2002
Më i ulti	7	163
Mesatarja	854	1.278
Më i larti	2.165	3.044
Mesatarja në pesë komunat me shumicë serbe	196	620
Mesatarja në komunat me shumicë shqiptare	1.017	1.441

Burimi: OMIK Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, 2003

Në fakt, është vështirë të shihet se si në Kosovë vetëm ndarja e territoriale e komunave në njësi më të vogla mund ta përmirësojë përfaqësimin territorial për pjesën më të madhe të pakicave etnike. Arsyeja se pse do të ishte joadekuat që në mënyrë të pasistemuar të ndahen komunat në njësi më të vogla të vetëqeverisjes rrjedh nga fakti se komuniteti serb në Kosovë është që tashmë ose i përqendruar në komuna ku janë shumicë ose, si edhe shumica e komuniteteve të tjera pakicë, është i shpërndarë nëpër komuna të ndryshme.²¹ Në fakt, argumenti më legjitim për njësi më të vogla vetëqeverisëse në fakt vjen nga viset e dominuara nga shqiptarët, si Juniku ose Hani i Elezit, të cilat kanë identitet të fortë lokal që i dallon nga qendra e tyre komunale.

Aspekti tjetër i argumentit të ‘madhësisë’ – ai i përfaqësimit të qytetarëve – është se komunat më të vogla do ta përmirësonin përfaqësimin dhe demokracinë për komunitetin serb dhe komunitetet e tjera. Ky argument është gjithashtu i pamjaftueshëm si

Grafiku 2. Sipërfaqja mesatare e njësive baze të qeverisjes lokale



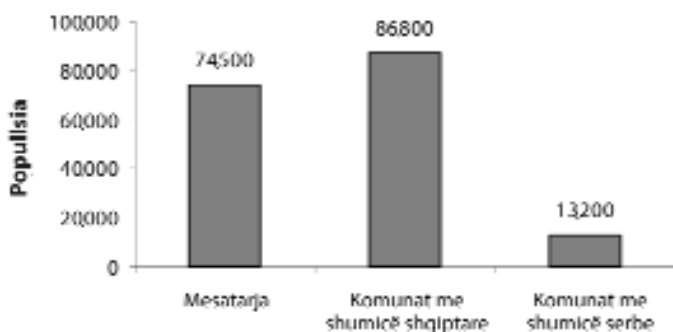
Burimi: Raportet e shteteve të Këshillit të Evropës dhe të Entit Statistikor të Kosovës, 2003

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

bazë për zvogëlimin e komunave. Siç është ilustruar në tabelën 3 dhe grafikun 3, një këshilltar në komunat e kontrolluara nga shqiptarët, mesatarisht përfaqëson më shumë se dyfishin e banorëve që një këshilltar i përfaqëson në komunat e dominuara nga serbët; po ashtu, një komunë mesatare e dominuar nga shqiptarët përmban më shumë se gjashtëfishin e popullatës së një komune të dominuar nga serbët.

Zgjidhjet territoriale për pakicat etnike duhet të aplikohen vetëm në ato raste kur një numër i madh i banorëve të tyre është i përqendruar në mënyrë kompakte në territor të një komune të dominuar nga një komunitet tjetër dhe që është mjaft bashkësi e madhe që të arsyetojë çmimin ekonomik. Vetëm në raste të tilla ndarja e një komune mund të rezultojë në ngritjen e autonomisë për atë komunitet. Në Kosovë ka shumë pak raste të tilla. Graçanica me fshatrat përreth, që gjendet në komunën e Prishtinës, është ndoshta i vetmi rast i tillë.

Grafiku 3. Popullsia mesatare e komunave të Kosovës sipas pertkatesise etnike



Burimi: MEF, 2003

Së fundi, duhet theksuar se është joreale të pritët që problemet e sigurisë së komuniteteve etnike, sidomos ato të komunitetit serb, të zgjidhen përmes reformave të qeverisjes lokale të bazuar në riorganizim territorial. Mekanizma të tjerë duhet të krijohen për t'i zgjidhur këto çështje. Për shembull, mund të krijohet një njësi speciale brenda Shërbimit Policor të Kosovës (ShPK) që i jep llogari të drejtpërdrejtë autoriteteve lokale. Secila komunë mund ta ketë njësinë e vet policore, e cila do t'i rekrutonte policët nga ajo komunë, por të cilët do të mbeteshin nën ombrellën e ShPK-së në mënyrë që të sigurohet disiplina dhe kontrolli i përgjithshëm i këtyre njësive. Megjithatë, duhet cekur se një sistem i tillë nuk nënkupton domosdo një riorganizim territorial të komunave, por se ai mund të implementohet brenda strukturave të tashme komunale.

Një aspekt që mund të përmirësohet me anë të reformës së qeverisë lokale është rritja e mundësive të vendimmarrjes nga ana e komuniteteve më të vogla, rreth çështjeve me

rëndësi jetike. Mirëpo, pasi që zgjidhjet territoriale të cilat janë gjeografikisht të shpërndara nëpër njësi të vogla – e ky është realiteti i shumicës dërrmuese të pakicave etnike në Kosovë – zhvillimi i institucioneve dhe i mekanizmave të tjerë për promovimin e qeverisjes së mirë dhe mbrojtjen e të drejtave kolektive dhe individuale është me rëndësi më madhore. Andaj, në vend se të fokusohet në madhësinë e komunave në Kosovë, analiza e sistemit qeverisës dhe administrativ lokal në Kosovë duhet të fokusohet në vlerësimin e efektivitetit të mekanizmave që kanë për qëllim ofrimin e sigurisë dhe të hapësirës së shprehjes për secilin komunitet etnik pakicë.

3.1.2. Përfaqësimi politik lokal i komuniteteve etnike

Rregullorja 2000/45, që aktualisht rregullon qeverisjen lokale në Kosovë, nuk bën dalime ndërmjet grupeve shumicë dhe pakicë, por i njeh “komunitetet”, të cilave i'u garanton mbrojtjen e interesave kolektive në fushën e kulturës, të gjuhës, apo të simboleve.²² Për t'i mbrojtur interesat e komuniteteve, secila komunë ku një “pjesë e rëndësishme e popullatës” është pakicë etnike duhet ta themelojë komitetin e komuniteteve, komitetin për ndërmjetësim dhe një ose më shumë zyra lokale të komuniteteve.²³ Shprehja “pjesë e rëndësishme e popullatës” është interpretuar mënyrë të atillë që të obligojë secilën komunë me shumicë shqiptare, përveç komunës së Gllogocit të themelojë këto institucione.

Komiteti i komuniteteve përbëhet nga anëtarët e kuvendit dhe nga përfaqësuesit e komuniteteve, por në aso mënyre që komuniteti shumicë në komunë përbën më pak se gjysmën e anëtarëve të komitetit, ndërsa anëtarët e tjerë e pasqyrojnë përbërjen etnike të komuniteteve në atë komunë.²⁴ Roli i këtij komiteti është të sigurojë se “Të gjithë personat, në të gjitha nivelet e shërbimeve komunale, të gëzojnë në mënyrë të barabartë të drejta civile, politike, ekonomike, shoqërore, kulturore dhe mundësi të tjera të drejta e të barabarta punësimi”.²⁵ Komiteti i komuniteteve nuk ka pushtet ekzekutiv, por mund t'i shtrojë çështjet para komitetit për ndërmjetësim nëse mendon se në kuvendin komunal “janë shkelur apo mund të shkilen të drejtat e një komuniteti, apo nëse është ndërmarrë apo është propozuar ndonjë masë ndaj atij veprimi që është, apo mund të jetë, i dëmshëm për interesat e komunitetit”.²⁶

Komiteti për ndërmjetësim përbëhet nga numri i barabartë i (a) anëtarëve të kuvendit komunal që nuk janë anëtarë të komitetit të komuniteteve dhe (b) në përpjestim me

Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut ofron një numër mekanizmesh për të siguruar se pakënaqësitë e cilësdo popullatë të konsiderueshme minoritare, në cilëndo komunë, të dëgjohen nga institucionet më të larta të Kosovës, duke përfshirë në fund edhe PSSP-në.

Një sugjerim për përmirësimin dhe mbrojtjen e të drejtave të minoriteteve është që të gjitha çështjet etnikisht të ndjeshme, posaçërisht ato në lidhje me kulturën, gjuhën dhe religjionin, poashtu të miratohen nga shumica e përfaqësuesve të bashkësive të minoriteteve në kuvendin komunal.

numrin e përfaqësuesve të komuniteteve që nuk i takojnë komunitetit shumicë në atë komunë. Kur komiteti i komuniteteve paraqet një ankesë, komiteti për ndërmjetësim i rekomandon kuvendit komunal se si të zgjidhet ajo çështje, dhe kuvendi e ka për obligim ta marrë këtë parasysh.²⁷ Nëse komiteti për ndërmjetësim është i pakënaqur me vendimin e kuvendit, ai mund ta dërgojë këtë çështje tek pushteti qendror për rishqyrtim (UNMIK-u, nën autoritetin e PSSP-së).²⁸

Shumica e dyfishtë për çështjet etnikisht të ndjeshme do të promovonte një përgjegjësi më të madhe politike nga ana e përfaqësuesve të komunitetit shqiptar, meqë kjo do ta zhvendoste fokusin nga kërkesat specifike të bashkësisë serbe drejt çështjeve të përgjithshme të minoriteteve dhe të drejtave të qytetarit, të cilat do të duhej të adresohen në kuvendet përkatëse komunale.

Sipas rregullores 2000/45, secila komunë, e cila ka një një numër të konsiderueshëm të banorëve nga pakicat etnike, është e obliguar të themelojë një a më shumë zyra të komuniteteve për një kohëzgjatje që caktohet nga pushteti qendror. Këto zyra kanë përgjegjësi për “përmirësimin e mbrojtjes së të drejtave të komunitetit dhe sigurimin e shërbimeve të barabarta publike në nivel komunal”.²⁹ Po ashtu, komunat që kanë një numër të konsiderueshëm të banorëve nga pakicat etnike janë të obliguara të emërojnë një “zëvendëskryetar plotësues të komuniteteve”.³⁰

Përfundimisht, sipas parimit për financim të barabartë, secila komunë me banorë të pakicave etnike është e obliguar që ta ndajë një pjesë të buxhetit të saj për komunitet në pakicë në përpjestim me madhësinë e komunitetit (zakonisht duke u bazuar në shifrat e para luftës). Këto parime janë aplikuar në të gjitha komunat përveç në atë të Glllogocit, Malishevës dhe të Kaçanikut. Në përgjithësi, në vitin 2003 mesatarisht rreth 13,2 % të buxheteve komunale janë ndarë për pakicat etnike, ndërsa në 2004 janë ndarë 12,5 %.³¹

Pra, rregullorja 2000/45 ofron mekanizma që sigurojnë që çështjet me rëndësi për komunitetet etnike pakicë në komuna janë në vëmendje të institucioneve më të larta të Kosovës, duke përfshirë edhe PSSP-në. Megjithatë, ekzistojnë argumente se interesat e pakicës serbe nuk janë gjithmonë mjaft të mbrojtura në secilën komunë në Kosovë, pasi që përfaqësuesit e tyre ndonjëherë mbivotohen në komitetin e komuniteteve.³² Duke marrë parasysh përbërjen etnike të “komitetit të komuniteteve” – pra, garancën se shumica shqiptare është gjithmonë pakicë në këtë komitet – është e qartë se disa nga kërkesat e përfaqësuesve serbë nuk e marrin pajtimin e pakicave të tjera etnike në Kosovë (boshnjakët, goranët, turqit, romët, ashkalitë dhe egjiptasit). Për këtë arsye, mund të argumentohet se këto kërkesa nuk janë të lidhura me çështjen e të drejtave të pakicave në nivelin lokal, por se ndërliken me qëllimet specifike politike të komunitetit serb. Shpesh këto kërkesa kanë të bëjnë më shumë me çështjen e statusit të Kosovës, se sa me problemet të cilat mund të zgjidhen në nivelin lokal.

Edhe pse qeverisja lokale në Kosovë është peng i politikës kombëtare, duhet shmangur përdorimit të kërkesave specifike të pakicës serbe si argumente kundër sistemit aktual të qeverisjes dhe administratës lokale. Kjo nuk do të thotë se ankesat e komunitetit serb

duhet të injorohen. Përkundrazi, institucionet e Kosovës duhet të punojnë shumë të sigurojnë se këto probleme të zgjidhen në nivelin lokal dhe në atë qendror, por pa e rrezikuar sistemin e qeverisjes lokale për komunitetet e tjera dhe për qytetarin në përgjithësi.

Para se ta diskutojmë vlefshmërinë e sistemit aktual të qeverisjes lokale, është me rëndësi t'i shqyrtojmë mekanizmat e tjerë që mund të ofrojnë mbrojtje shtesë të drejtave të komuniteteve në nivelin lokal. Një propozim është që të gjitha çështjet e ndjeshme etnike, sidomos në lëmin e kulturës, gjuhës dhe fesë, të aprovohen nga shumica e përfaqësuesve të komuniteteve etnike pakicë në kuvendin komunal. Kjo do t'i inkurajonte përfaqësuesit e komunitetit serb që ta kërkojnë përkrahjen e komuniteteve të tjera pakicë në Kosovë brenda institucioneve lokale; në këtë mënyrë ata do të bëheshin pjesëmarrës, e jo bojkotues, të proceseve politike në Kosovë. Në anën tjetër, mekanizmi i “shumicës së dyfishtë” për çështjet me rëndësi për pakicat etnike do të promovonin përgjegjësi më të madhe politike nga ana e përfaqësuesve të komunitetit shqiptar, pasi që fokusi do të lëvizte nga kërkesat specifike të komunitetit serb në ato të të drejtave të përgjithshme të pakicave dhe qytetarëve – të cilat do të shqyrtoheshin në kuvendet komunale.

Kritikët mund të pohojnë se vetë qëllimi i “komitetit të komuniteteve” ishte nxitja e mu këtij lloj bashkëpunimi ndërëtnik në nivelin lokal, por se nuk është treguar shumë i efektshëm në arritjen e këtij qëllimi. Megjithatë, është me rëndësi të theksohet se mangësitë aktuale që janë evidentuar brenda komitetit të komuniteteve nuk e zhvleftësojnë këtë mekanizëm plotësisht. Nxitjet politike që janë të nevojshme për funksionimin efektiv të këtij sistemi mungojnë. Andaj, është me rëndësi që të dy këta mekanizma (pra, komiteti i komuniteteve dhe shumicat e dyfishta) të përkrahen me nxitjet adekuate politike, kështu që komuniteti serb të ketë mundësi t'i përmbushë interesat e veta legjitime në nivelin lokal, pavarësisht nga kërkesat e tyre në lidhje me statusin e Kosovës.

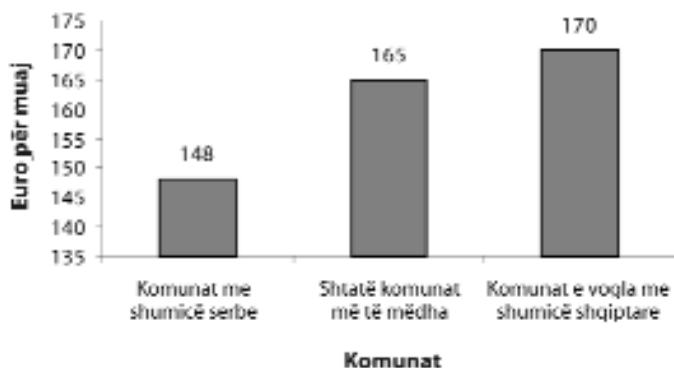
3.1.3. Sigurimi i barazisë për komunitetet etnike

Dallimet në performansë ndërmjet komunave të kontrolluara nga komunitetet e ndryshme janë një burim potencial i armiqësive ndërëtnike, sidomos nëse këto dallime krijojnë përshtypjen e pabarazisë dhe të padrejtësisë ndërmjet anëtarëve të cilitdo komunitet. Nëse, në anën tjetër, mund të ndërmerret një proces më anë të të cilit do të zhvilloheshin mekanizmat institucionalë për mënjanimin e këtyre dallimeve, vetë ky proces mund të ndikojë në përmirësimin e marrëdhënieve nderëtnike.

Një studim i fondeve të ndara për vijat buxhetore për investime kapitale dhe për rroga dhe paga, në komunat e ndryshme tregon se ka dallime të rëndësishme ndërmjet komunave me shumicë serbe dhe komunave me shumicë shqiptare. Siç shihet në grafikun 4, rrogat mesatare të nëpunësve në komunat serbe janë dukshëm më të ulëta se rrogat mesatare të nëpunësve në komunat me shumicë shqiptare, si në komuna të vogla, ashtu edhe në ato të mëdha.

Këto dallime nuk shkaktojnë domosdo vështirësi të veçanta ekonomike për komu-

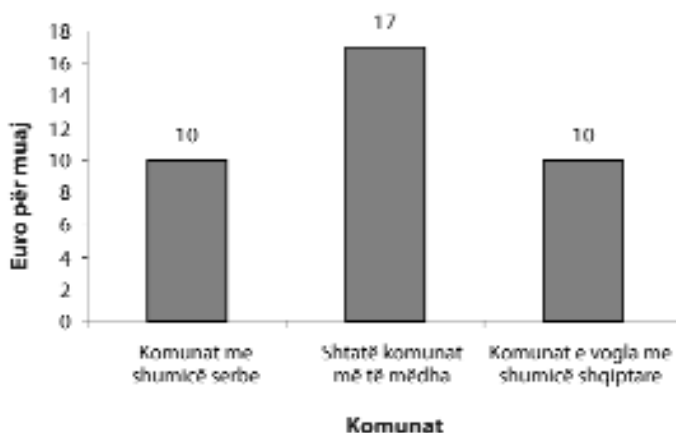
Grafiku 4. Rrogat mesatare të të punësuarve në kuvendet komunale



Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 2003

nitetin serb, pasi që institucionet komunale dhe nëpunësit komunalë në shumicën e komunave serbe marrin rroga po ashtu edhe nga qeveria e Serbisë. Në të vërtetë, hulumtimet kanë treguar se niveli i të hyrave për kokë banori (*per capita*) është më i lartë tek komuniteti serb, se tek ai shqiptar.³³ Megjithatë, këto dallime në rroga mesatare kanë potencial të ndikojnë në perceptimet e komuniteteve, duke krijuar ndjenjë të animit institucional dhe kështu duke shkaktuar fërkime politike. Në fakt, edhe të dhënat për investime kapitale – ku komunat serbe janë të barabarta me komunat rurale shqiptare (grafiku 5) – mund të krijojnë ndjenjë të pakënaqësisë tek komuniteti serb, nëse si pikë reference merren investimet kapitale nëpër qendrat urbane me shumicë shqiptare ose mesatarja e përgjithshme për komunat me shumicë shqiptare.

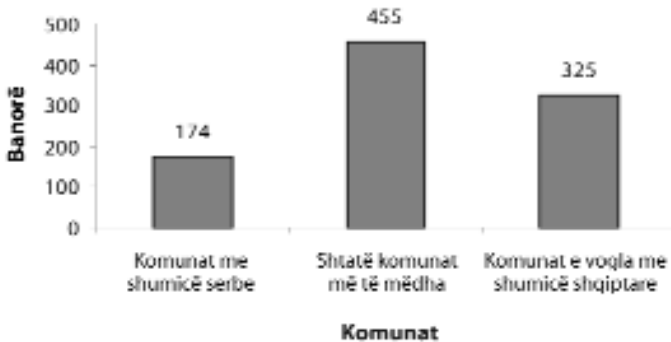
Grafiku 5. Mesatarja e harxhimeve për kokë banori në investime kapitale sipas përkatësisë kombëtare



Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 2003

Një analizë më e përafërt e këtyre dallimeve në rroga dhe investime kapitale tregon se këto janë rezultat i politikave të ndryshme të punësimit në komunat serbe dhe shqiptare, e jo pasojë e animit nga ana e institucioneve qendrore të Kosovës. Siç mund të shihet në grafikun 6, mesatarisht, pesë komunat me shumicë serbe punësojnë gati dyfish më shumë nëpunës komunalë për kokë banori se komunat më të vogla më shumicë shqiptare, dhe dy herë e gjysmë më shumë punëtorë për kokë banori se shtatë komunat më të mëdha të Kosovës. Andaj, pasi që pjesa më e madhe e grantit të përgjithshëm të qeverisë qendrore shfrytëzohet për rroga, mbeten më pak fonde për investime kapitale.

Grafiku 6. Mesatarja e banorëve për personelin e planifikuar administrativ komunal



Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 2003

Natyrisht, është normale që një nëpunës administrativ të shërbejë më pak banorë në komunat më të vogla dhe rurale se një nëpunës në qendrat e mëdha urbane, pasi që një numër i caktuar i drejtorateve dhe nëpunësve komunalë është i domosdoshëm pa marrë parasysh numrin e banorëve të komunës. Me fjalë të tjera, edhe pse komunat e vogla kanë nevojë për një numër më të vogël të nëpunësve se komunat e mëdha, ato megjithatë duhet të kenë pothuajse të njëjtin numër të drejtorëve dhe të personelit profesional si dhe komunat e mëdha; kjo e rrit buxhetin e rrogave dhe e ngrit nivelin e rrogave mesatare. Megjithatë, dallimet e konsiderueshme në numrin e nëpunësve për kokë banori ndërmjet komunave me shumicë serbe dhe atyre shqiptare meritojnë shpjegim të mëtejshëm.

Është me rëndësi ta kuptojmë arsyen përse komunat me shumicë serbe punësojnë më shumë nëpunës për kokë banori se komunat shqiptare, përkundër faktit se kjo ndikon negativisht në nivelin e rrogave dhe në buxhetin për investime kapitale. Pas luftës, administrata në komunat me shumicë serbe kishte një vazhdimësi, pasi që numri i nëpunësve nuk kishte ndryshuar shumë nga vitet e nëntëdhjeta. Andaj, për ta arritur nivelin e ngjashëm të punësimit si të komunave tjera të Kosovës së pasluftës, zyrtarët komunal serbë do të duhej të largonin një numër të nëpunësve të tyre nga puna. Një masë e tillë do të kishte pasojat negative sociale dhe ekonomike për komunitetin serb,

pasi që sektori publik është një ndër burimet kryesore të punësimit për serbët në Kosovë. Në anën tjetër, shqiptarët gjatë viteve të nëntëdhjeta ishin në masë të madhe të përjashtuar nga institucionet shtetërore; rrjedhimisht, pas luftës, UNMIK-u e kishte më lehtë ta caktonte madhësinë e administratës në komunat me shumicë shqiptare, dhe të mbante numrin e punëtorëve të ulët.

Megjithatë, fakti që këto dallime në mesataren e investimeve kapitale dhe në rrogat e nëpunësve komunalë nuk janë rezultat i animit insitucional, por janë rezultat i politikave të ndryshme të punësimit, nuk e mënjanon potencialin e tyre për të shkaktuar fërkime ndëretnike. Edhe pse përjashtimi i disa nëpunësve komunal do ta rriste mesataren e rrogave dhe investimet kapitale, është joreale të kërkohet një gjë e tillë nëse merren parasysh problemet sociale dhe ekonomike që kjo do t'i shkaktonte komunave serbe. Për më tepër, kjo është edhe më e rëndësishme kur kihet parasysh se mundësia për veprimtari ekonomike tek komuniteti serb është edhe më e kufizuar se tek ai shqiptar (kjo veprimtari përbëhet nga dyqanet e vogla dhe nga bujqësia e mbijetesës) dhe ekzistenca e shumicës së familjeve serbe në Kosovë varet nga punësimi në sektorin publik dhe nga subvencionet nga Serbia.³⁴

Andaj, është e domosdoshme që në çdo nivel të qeverisjes të zhvillohen mekanizma që kultivojnë ndjenjën e solidaritetit ndërmjet komuniteteve të ndryshme etnike. Komunitetet e minoriteteve nuk duhet lënë të mendojnë se janë duke u trajtuar në mënyrë të padrejtë, e nga ana tjetër pjesëtarët e komunitetit shumicë do të duhej liruar nga përshtypja e subvencionit të padrejtë. Natyrisht, ky qëllim i rëndësishëm mund të arrihet vetëm me anë të përkushtimit afatgjatë. Megjithatë, hapat më të rëndësishëm mund të ndërmerren menjëherë, duke filluar me mbledhjen e mirëfilltë të statistikave të të gjitha grupeve etnike, të cilat i masin dhe i monitorojnë kushtet e jetës të të gjitha komuniteteve, grupeve dhe individëve. Po ashtu qeveria, së bashku me UNMIK-un dhe komunat, duhet zhvilluar mekanizma që barazojnë fondet e shpërndara nëpër të gjitha komunat.

3.2. Politika e qeverisjes lokale

3.2.1. Ndërtimi i qeverisë dhe mungesa e opozitës në kuvendet komunale

Nga hulumtimi ynë në terren kemi mësuar se shumica e politikanëve lokalë mburren që kanë arritur ta sigurojnë marrëveshjen me partitë e tjera politike që ta ndajnë përgjegjësinë për qeverisjen lokale, pra, nëse është arritur marrëveshja për 'bashkëqeverisje.' Kjo formë e qeverisjes nuk është koalicioni tipik – pra, kur dy ose më shumë parti që nuk mund ta krijojnë qeverinë vetëm, bashkohen për të arritur shumicën e ulëseve në kuvend, dhe rrjedhimisht formojnë qeverinë³⁵ Në sistemin bashkëqeverisës të aplikuar në

Sipas shumë politikanëve lokal mungesa e opozitës është një veçori pozitive sepse opozita shkatërron qeverisjen e mirë, ndërsa bashkëqeverisja paraqet një shenjë uniteti dhe bashkëpunimi që i ulë tensionet politike dhe e promovon respektin e elektoratit.

Kosovë janë të bashkuara më shumë parti dhe këshilltarë se që është e nevojshme për të aprovuar zyrtarët e ekzekutivit dhe formuluar politikën e komunës.

Praktika e zakonshme e komunave të Kosovës është që të gjitha partitë e përfaqësuara në kuvendin komunal të pajtohen t'i ndajnë postet e ekzekutivit, ku postet më të rëndësishme – pra të kryeshefit të ekzekutivit, drejtorit për financa, rindërtim dhe administratë të përgjithshme – i takojnë partisë që e fiton shumicën e votave. Është me rëndësi të theksohet se, sipas rregulloreve aktuale për qeverisje lokale dhe shërbim civil (rregullorja 2000/45 dhe 2001/36, përkatësisht), kryeshefi i ekzekutivit dhe anëtarët e bordit të drejtorëve janë nëpunës të administratës dhe, si të tillë, kërkohet të jenë profesionistë dhe politikisht neutralë (shih më poshtë). Rekrutimi i personelit vërtetë bëhet sipas këtyre rregullave, ku një panel i posaçëm mbledhet për t'i intervistuar kandidatët dhe për t'ia rekomanduar kuvendit komunal kandidatët më të mirë në bazë të aftësive profesionale të kandidatëve. Megjithatë, këto panele zakonisht përbëhen nga këshilltarët e kuvendit komunal, dhe rrjedhimisht ato pasqyrojnë përbërjen e kuvendit komunal. Përfundimisht, pra, fjalën e fundit për ndarjen e posteve në ekzekutiv e ka kuvendi komunal, duke siguruar kështu që konsideratat politike të jenë më të rëndësishme se ato profesionale.

Kur të gjitha partitë marrin pjesë në formulimin dhe zbatimin e politikës komunale, pasojë e shpeshtë është mungesa e një blloku të rëndësishëm opozitar në kuvend. Sipas shumicës së politikanëve lokalë, mungesa e opozitës është pozitive sepse, sipas tyre, opozita e dëmton qeverisjen e mirë, përderisa bashkëqeverisja vërteton unitetin dhe bashkëpunimin gjithëkombëtar, duke ulur tensionet politike dhe fituar respektin e votuesve. Një arsye tjetër që e bënë bashkëqeverisjen më të preferueshme për autoritetet lokale është dëshira për t'iu shmangur kritikave dhe për ta ndarë përgjegjësinë për implementimin apo për dështimin e politikave komunale.

Mungesa e vëzhgimit adekuat të punës së komisionit të politikave dhe të implementimit nga administrata është pasojë e mungesës së opozitës politike në kuvendin komunal. Një ndër rolet kryesore të partive opozitare është ai i rojtarit vigjilues, që vë në dukje mangësitë potenciale dhe keqpërdorimet nga ana e qeverisë. Në këtë mënyrë, ata janë burimi kryesor i informacioneve për politikën komunale, si për mediat ashtu edhe për qytetarët në përgjithësi. Por, kur të gjitha partitë kryesore në kuvendin komunal bashkëqeverisin, ka pak stimulim që ato të sfidojnë politikën dhe praktikën e njëri-tjetrit, pasi që e kanë 'ndarë kulaçin' e vendeve në ekzekutiv ndërmjet tyre.

3.2.2. Politizimi i ekzekutivit

Rezultatet e hulumtimit tonë tregojnë se shumica e fërkimeve politike në komuna kanë të bëjnë me dëshirën e partive dhe grupeve të ndryshme që t'i kontrollojnë pozitat në kuvendin apo administratën komunale; këto pozita mund t'i shpërblejnë ata nga aspekti politik ose ekonomik, e zakonisht nga të dyjat. Me fjalë të tjera, parimi që ekzekutivi është njësi profesionale zakonisht nuk respektohet në realitet. Shembuj të qartë të kësaj situatë mund të shihen në komunat e Kaçanikut, Deçanit, Podujevës apo Klinës.

Siç e përmendëm më lartë, përkundër faktit se ligji kërkon përzgjedhjen e zyrtarëve profesionalë dhe politikisht neutralë, zgjedhja e ekzekutivit është zakonisht rezultat i negociatave politike. Partia me shumicë votash i kontrollon shumicën e drejtorateve më të rëndësishme dhe ku ka më së shumti të holla në

Shumica e ballafaqimeve politike në komuna bëhet për arsye se partitë dhe grupacionet e ndryshme dëshirojnë t'i kontrollojnë ato poste të kuvendit ose administratës komunale që janë të levërdishme nga pikëpamja politike, financiare, ose nga që të dyjat.

komunë. Megjithatë, partia kryesore zakonisht ka dëshirë që partitë e tjera të kenë kontroll mbi disa drejtorate, që në këtë mënyrë ta ndajnë përgjegjësinë për qeverisje, dhe që kjo të lë përshlypjen e zgjedhjes së ekzekutivit sipas meritave. Kontrollimi i posteve ekzekutive është i rëndësishëm për partitë, sepse këto ofrojnë qasje në fondet komunale, prokurim dhe punësim. Andaj, përveç përfitimeve të mundshme personale të individëve që kontrollojnë këto drejtorate, kontrolli i ekzekutivit zakonisht është i dobishëm politikisht edhe për vetë partinë, duke i ofruar vende pune dhe kontrata prokurimi simpatizantëve të vet.³⁶ Andaj, në mungesë të profileve të qarta ideologjike, kontrollimi i pozitave ekzekutive u krijon mundësinë partive të bëjnë dallime ndërmyjet tyre dhe rivalëve të tjerë politik.

Shpërblimi për partinë që fiton më së shumti vota është t'i kontrollojë departamentet më të rëndësishme dhe më fitimprurëse të administratës komunale. Mirëpo, partia kryesore zakonisht gjithashtu dëshiron që edhe partitë e tjera të udhëheqin të paktën disa departamente, që kështu të bashkëndajnë përgjegjësinë për qeverisje dhe të ruajnë formën meritokratike [= sipas meritave] të caktimit të drejtorëve.

Politizimi i administratës komunale vërehet qartë sidomos atëherë kur partitë politike nuk mund të arrijnë marrëveshje për bashkëqeverisje. Kjo është posaçërisht evidente në komunat ku asnjë parti nuk ka fituar shumicën e nevojshme për ta caktuar kryeshëfën e ekzekutivit dhe bordin e drejtorëve. Në këto raste, në qoftë se partitë e vogla kanë vota vendosëse në kuvendin komunal, fuqia e tyre është në shpërpjestim me bazën e tyre elektorale. Kontrollimi i votave kyçe i'u mundëson edhe partive të vogla që të kërkojnë pozita të rëndësishme në administratë, të cilat përndryshe

nuk do të kishin mundur t'i fitonin. Komuna e Kaçanikut është shembull i qartë i rolit të partive të vogla: në zgjedhjet komunale të vitit 2002, asnjëra nga dy partitë më të mëdha – Lidhja Demokratike e Kosovës (LDK) dhe Partia Demokratike e Kosovës (PDK) – nuk ka arritur ta fitojë shumicën absolute, por secila mund ta krijonte qeverinë me dy këshilltarë nga partia e tretë në komunë, nga Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës (AAK). Dega e AAK-së në Kaçanik i fitoi këto dy vende me vetëm 4,47% të votave (844 vota), por megjithatë ishte në gjendje që ta bllokojë tërë procesin politik për gjashtë muaj – duke përfshirë edhe aprovimin e buxhetit komunal – që në këtë mënyrë t'i fitonte pozitën e kërkuara në ekzekutiv; këto poste ishin ato të kryeshëfit të ekzekutivit dhe të drejtorit për rindërtim, planifikim dhe zhvillim.³⁷

Vlen të ceket, megjithatë, se tentimet për kontrollin e posteve ekzekutive nuk janë gjithmonë ndërpartiake. Ato po ashtu mund të zhvillohen brenda partive, zakonisht kur fraksionet e ndryshme nuk pajtohen mbi ndarjen e posteve kyçe, siç ishte rasti me

komunën e Podujevës. Edhe pse LDK-ja fitoi shumicën dërrmuese të votave, 25 nga 41 ulëset në kuvend, kuvendi nuk funksionoi më shumë se gjashtë muaj. Kjo ndodhi sepse tre personat kyç të degës së LDK-së në Podujevë e kishin humbur pajtimin parazgjedhor mbi ndarjen e posteve të kryeshefit të ekzekutivit, kryetarit dhe zëvendëskryetarit, dhe luftonin kundër njëri-tjetrit për ta fituar përkrahjen e këshilltarëve të tjerë.³⁸

Politizimi i posteve ekzekutive e vështirëson funksionimin efektiv dhe efikas të komunave, dëmton interesat e qytetarëve të zakonshëm dhe ka efekt negativ në besimin afatgjatë të votuesve në proceset demokratike dhe partitë politike. Një mënyrë për t'i reduktuar këto konflikte është të ndërrohen procedurat e zgjedhjes së zyrtarëve ekzekutivë, ashtu që partia kryesore merr përgjegjësinë për përkufizimin dhe implementimin e politikave komunale, e jo të fshehet pas 'profesionalizmit' të supozuar të drejtorëve sa herë që politikatat e tyre dështojnë. Qëllimi i kësaj do të ishte të identifikohen procedurat dhe mekanizmat që do t'i forconin lidhjet e përgjegjësive ndërmjet partisë në qeveri dhe degëve ekzekutive komunale, dhe në këtë mënyrë të forcohen edhe lidhjet e përgjegjësive ndërmjet votuesit dhe partisë në pushtet.

3.2.3. Reformimi i ekzekutivit

Përderisa parimi i ekzekutivit profesionist është i dëshirueshëm, ashtu që komunat të menaxhohen nga ekspertët, siç kemi shënuar më lartë, implementimi i këtij parimi në Kosovë është penguar seriozisht nga traditat politike dhe praktikatat e partive politike. Përderisa parimi i ekzekutivit profesionist duhet të mbahet si synim afatgjatë - ashtu që Kosova të jetë në rrjedha me traditat evropiane të qeverisjes lokale - në afat të shkurtër është e arsyeshme që të rritet niveli i politizimit të zyrtarëve ekzekutivë dhe, në këtë mënyrë, të rritet përgjegjësia e përfaqësuesve politikë. Qëllimi i kësaj reforme do të ishte që të ngritet niveli i përgjegjësive në qeverinë lokale, pasi që efikasiteti i komunës do të ndërliidhej më ngushtë më partinë kryesore, e cila më nuk do të mund të fshihej pas "profesionalizmit" për mospushtet në qeverisje.

Disa ndërrime konkrete mund të bëhen për ta arritur këtë qëllim. Ky raport i sugjeron dy opsione, të cilat do të përshkruhen më poshtë për të stimuluar debat të mëtutjeshëm dhe për të gjetur propozime edhe më konkrete rreth kësaj çështjeje.

Opcioni i parë është që t'i lejojë kryetarit të kuvendit komunal, si përfaqësues kryesor i partisë më të madhe në kuvend, të bëjë përzgjedhjen e kryeshefit të ekzekutivit. Kryeshefi i ekzekutivit pastaj, në konsultim me kryetarin, do ta zgjedhte bordin e drejtorëve. Në këtë mënyrë, përgjegjësia për punën e drejtorateve do të ishte e kryeshefit të ekzekutivit dhe përmes tij, përfundimisht, e kryetarit të kuvendit komunal. Nga ana e tij, kryetari i kuvendit do të jepte përgjegjësi para kuvendit komunal të dominuar nga

partia e tij – në këtë mënyrë, efektivisht, kryetari i partisë do të jepte përgjegjësi para elektoratit që ka votuar për partinë e tij. Një sistem i tillë do t'ia zvogëlonte pushtetin kuvendit komunal në krahasim me sistemin e tanishëm, por do ta rriste në sasi të konsiderueshme transparencën, një gjë që mungon në sistemin e tanishëm. Për të mos e reduktuar tejmas autoritetin e kuvendit, mund të ruhet opcioni i shkarkimit të kryeshëfit të ekzekutivit apo të cilido drejtor siç është tani – pra, kuvendi mund ta shkarkojë cilindo zyrtar ekzekutiv me dy të tretat e votave në kuvend, dhe vetëm nëse ai ose ajo ka dështuar në realizimin adekuat të detyrave profesionale.

Një sistem i tillë do ta zgjidhte problemin e mungesës së përgjegjësive në komuna ku një parti fiton shumicën e nevojshme të votave për ta krijuar qeverinë vetëm. Ky mekanizëm do të ofronte nxitje më të mëdha që partia më e madhe të mos ofrojë bashkëqeverisje dhe kështu t'i shmanget përgjegjësive, pasi që besueshmëria e kryetarit të kuvendit, dhe rrjedhimisht e vetë partisë, do të ishte e lidhur me suksesin e secilit nivel të administratës komunale. Me fjalë të tjera, reforma do t'i detyronte zyrtarët e partisë kryesore të marrin përgjegjësi për besimin që elektorati ka treguar ndaj tyre në zgjedhje. Partitë e përçara, si dega e LDK-së në Podujevë, nuk do t'ia lejonin vetes mosmarrëveshjet brendapartiake të zgjasin me muaj, pasi që votuesit do të ishin më të disponuar t'i dënojnë ata në zgjedhjet e ardhme, kur përgjegjësia për udhëheqjen e komunës është qartë e përkufizuar.

Duhet pranuar se forcimi i vijave të përgjegjësive ndërmjet përfaqësuesve të zgjedhur dhe zyrtarëve ekzekutivë nuk ofron ndonjë zgjidhje të lehtë për zgjedhjen e ekzekutivit në komunat si Kaçaniku, ku asnjë parti nuk e ka fituar shumicën absolute të votave. Në raste të tilla nuk mund të evitohen negociatat politike për postet e kryetarit, të kryeshëfit të ekzekutivit dhe të bordit të drejtorëve. Me fjalë të tjera, për ta fituar përkrahjen e partive të tjera për zgjedhjet e kandidatit të tyre për kryetar të kuvendit komunal, duhet pritur që partia kryesore ta pranojë preferencën e partive të tjera për kryeshëf të ekzekutivit. Megjithatë, mund të pritet se qartësimi i vijave të përgjegjësive do t'ia zvogëlonte tendencat për pazarllëqe politike në afat të gjatë, pasi që ekzistenca e përgjegjësive do t'i adaptonte partitë më të vogla në rolin e opozitës. Pra, partitë e dyta, të cilat do të mbesnin në opozitë, do të mësonin se mbikëqyrja adekuate e punës së qeverisë dhe bërja publike e dështimeve të saj do t'u rriste atyre gjasat që ata të fitojnë më shumë vota në zgjedhjet e ardhshme. Rrjedhimisht, vijat e qarta të përgjegjësive sigurojnë partitë që mbesin jashtë qeverisë se ata fitojnë pushtetin në afat të gjatë.

Një variacion i propozimit të shënuar më lartë është që të bëhet zgjedhja direkte e kryetarit të kuvendit, i cili pastaj do ta përzgjedhte “kabinetin” e tij nga anëtarët e kuvendit komunal, apo nga kuadrot profesioniste. Zgjedhja direkte e kryetarit të kuvendit do ta reduktonte edhe më shumë pushtetin e kuvendit komunal, dhe kështu efektivisht ai do të shndërrohej në organ mbikëqyrës e jo vendimmarrës. Me fjalë të tjera, “kabinetet” do të kishin përgjegjësi për hartimin dhe implementimin e politikave, përderisa komitetet ekzistuese të politikave do të monitoronin punën e tyre, dhe do ta këshillonin kuvendin për politikatat që duhet adaptuar. Megjithatë, përparësia e përqen-

drimit të pushtetit në këtë mënyrë është se i qartëson tejmas vijat e përgjegjësisë, të cilat i mundësojnë elektoratit të shohë qartë se kush duhet shpërblyer apo dënuar për politikat komunale.

Sërisht, kjo nuk do ta zgjidhte menjëherë problemin e komunave si Kaçaniku. Edhe pse, sipas modelit të shënuar më lartë, përzgjedhja e zyrtarëve të ekzekutivit do të kalonte në duart e kryetarit të kuvendit, rreziku i një kuvendi të ndarë mëdysh ende ekziston – ku asnjë parti nuk ka shumicë të qartë – që rezulton në bllokim të hartimit të politikave komunale. Por, një kryetar me mandat të qartë nga elektorati do të kishte nxitje të fortë që të propozonte një marrëveshje të pranueshme, pasi që kredibiliteti i tij personal do të vihej në pyetje; ose përndryshe, në anën tjetër, kryetari do të vihej nën presion të deklaronte në mënyrë publike se ku qëndron problemi i bllokimit të kuvendit.

3.2.4 Ndikimi i qendrave partiake

Tensioni politik në nivelin lokal nganjëherë krijohet, ose së paku thellohet, nga ndikimi i qendrave kryesore partiake, gjë që nuk është shumë befusuese duke pasur parasysh strukturën e centralizuar të shumicës së organizatave partiake në Kosovë. Nga intervistat tona në terren është mësuar se tri partitë më të mëdha – LDK-ja, PDK-ja dhe AAK-ja – karakterizohen nga një hierarki e fortë vertikale. Njësitë më të vogla partiake – aktivet – duhet të mbajnë takime të rregullta me nëndegët e tyre. Përveç kësaj, nëndegët kanë takime javore ose dyjavore me kryesinë e degës së tyre, ndërsa vetë kryesitë e degëve janë të obliguara të kenë takime të ngjashme të rregullta me kryesinë e qendrës partiake.

Edhe pse degët e partive janë gati tërësisht të vetëfinancuara, qendrat partiake megjithatë arrijnë të zotërojnë një fuqi të konsiderueshme rreth vendimmarrjes së degës – deri në pikën kur duhet ta thonë fjalën e fundit rreth listave zgjedhore – pasi që patronazhi i figurave të ndryshme qendrore është kyç për lojtarët dhe grupet lokale. Kjo ndodh sepse shumica e udhëheqësish në nivelin lokal dhe në atë qendror beson se autoriteti i udhëheqësve qendrorë është vendimtar për imazhin e partisë në nivelin lokal dhe, për më shumë, për fitore në zgjedhjet lokale. Një bindje e tillë është paraqitur qartë në fushatat zgjedhore lokale, ku udhëheqësit qendrorë të të gjitha partive kryesore i kanë vizituar shumicën e komunave për ta shtuar përkrahjen për udhëheqësit e degëve të tyre. Një ilustrim tjetër i qartë i natyrës hierarkike të partive është dhënë nga dega e LDK-së në Podujevë, ku 14 nga 18 kryetarëve të nëndegëve në komunë nuk u është mundur takimi me kryesinë e degës, edhe pse këta të parët e kishin kërkuar këtë që nga përpilimi i listave zgjedhore të zgjedhjeve lokale të vitit 2002.³⁹ Mosmarrëveshje të tilla përçarëse kanë mundur të shihen brenda PDK-së në komunën e Ferizajt.

Që demokracia e vërtetë të zhvillohet në nivel lokal duhet që baza të ketë ndikim më të madh politik, ashtu që pjesëtarët e aktiveve partiake të mund t'i artikulojnë mendimet e tyre lidhur me politikën dhe degëve të partisë, të cilat në anën tjetër duhet të jenë shumë më të pavarura nga qendrat partiake.

Kjo strukturë hierarkike e partive politike në Kosovë nganjëherë bën presion në udhëheqësit lokalë për të përcjellë politika të cilat nuk janë gjithmonë në interesin e tyre, por të cilat kërkohen nga qendrat e tyre partiake. Një rast i tillë ishte në komunën e Klinës pas zgjedhjeve lokale të vitit 2002, kur është kërkuar nga kjo degë e LDK-së që ta anulojë koalicionin me PDK-në dhe në vend të kësaj të rreshtohet me Partinë Shqiptare Demokristiane (PSHDK) – e cila është partneri tradicional i udhëheqësve të LDK-së në nivelin qendror. Shumë politikanë lokalë, duke përfshirë anëtarët e degëve të LDK-së dhe PSHDK-së, e kritikonin këtë vendim duke u frikësuar se kjo do të promovonte ndarjen ndërmjet partive “të luftës” dhe atyre “jo të luftës.” Një gjendje e tillë, sipas tyre, do të krijonte tensione në komunë duke i dëmtuar interesat e atyre që kishin ardhur në pushtet gjatë periudhës së menjëhershme të pasluftës dhe të cilët ishin inkuadruar në formulën e “bashkëqeverisjes” pas zgjedhjeve të para lokale në vitin 2000.⁴⁰

Për ta zhvilluar demokracinë e vërtetë në nivelin lokal, është e domosdoshme që ndikimi politik të zbatohet nga baza e më lartë. Me fjalë të tjera, aktivistët në bazë duhet të kenë më shumë ndikim në politikat e degëve të partive, të cilët, në anën tjetër, duhet të jenë më të pavarur nga qendrat partiake. Një hap në këtë drejtim do të ishte rivendosja e listave të hapura për zgjedhjet komunale (të cilat janë përdorur për zgjedhjet lokale të vitit 2000), përbërja e të cilave do të duhej të përcaktohej nga degët e partive në konsultim me aktivistët nga nëndegët dhe aktivet.

3.2.5. Satisfaksioni me komunën dhe besimi tek ajo

Nevoja për përfshirje më të madhe të bazës në vendimmarrje në nivelin lokal dhe në zbatim të projekteve po ashtu është përkrahur nga studime të tjera të pavarura. Një studim i Programit për Zhvillim të Kombeve të Bashkuara (UNDP) mbi perceptimin e qeverisë lokale në Kosovë sugjeron se “ekziston një rezervuar i thellë i vullnetit të mirë

Raporti i CDF-së tregon se, ndonëse qeveritë lokale gëzojnë besim më të lartë dhe sjellin satisfakcion më shumë se niveli qendror, niveli i fshatrave është edhe më i preferuar se ai i komunave, gjë që sugjeron se sa më i ulët të jetë niveli i përfaqësimit politik aq më i lartë është besimi në të ana e popullit.

ndaj qeverisë lokale... [dhe që] ekziston një besim i dukshëm se menaxhmenti lokal do të ishte më efektiv se menaxhmenti qendror”.⁴¹ Sipas këtij studimi të UNDP-së, të botuar në fillim të vitit 2003, gati dy të tretat e kosovarëve, me dallime të vogla sipas komuniteteve etnike, kanë shkallë të lartë të besimit në qeverinë lokale.⁴² Mirëpo, një studim i mëvonshëm tregon për një trend të rënies së besimit dhe po ashtu për ndryshime të mëdha ndërmjet komuniteteve etnike. Kur janë pyetur se sa janë të kënaqur me

punën e qeverisë lokale, pozitivisht janë përgjegjur 56% të të anketuarve shqiptarë, 25% nga të anketuarit serbë dhe 47% nga të anketuarit e komuniteteve të tjera.⁴³

Studimet e tjera tregojnë se satisfaksioni me punën e kryer nga komunat, në përgjithësi, është mjaft i ulët. Madje, ky satisfaksion është pak më i ulët sesa ai lidhur me punën e bërë në nivel të fshatrave, që tregon se ka hapësirë për decentralizim potencialisht të

suksesshëm nga niveli komunal. Për shembull, hulumtimi i brendshëm i kryer nga Fondi i Zhvillimit të Komunitetit (CDF), gjatë vlerësimit të zbatimit të projekteve të infrastrukturës, tregon se 25,6% e të anketuarve kanë qenë të kënaqur kur 'këshilli i fshatit ka qenë përgjegjës për mbikëqyrjen e punës', ndërsa vetëm 18% atëherë kur komuna ka qenë mbikëqyrësi kryesor.⁴⁴

Pra, raporti i CDF-së tregon se edhe pse qeveritë lokale gëzojnë besim më të madh dhe ofrojnë më shumë satisfaksion se sa qeveria në nivelin qendror, fshatrat zakonisht të ofrojnë edhe më shumë satisfaksion se sa qeveritë lokale. Kjo sugjeron se sa më i ulët të jetë niveli i përfaqësimit politik, aq më i lartë është besimi i publikut në ta. Kjo në të vërtetë mund të pritet, ngase gjasat që qytetarët t'i njohin personalisht zyrtarët janë më të larta kur niveli i përfaqësimit është më i ulët, e kjo çon në mundësinë e ndikimit lokal më të madh në vendimmarrje dhe, për më shumë, në ndjenjë më të madhe të pronësisë së bazës ndaj pushtetit.

Do të ishte me vlerë të ushqehet ky vullnet i mirë lokal duke zhvilluar mekanizma të ndryshëm që do ta theksonin zërin lokal. Masa e cila do të mund të ndërmerrej relativisht shpejt është të forcohet roli këshilldhënës i udhëheqësve dhe i këshillave të fshatit, duke i kodifikuar praktikatat e dhe marrëdhëniet e tyre me kuvendin komunal në statutin komunal. Iniciativat e komunës së Vitisë do të mund të shërbenin si udhëzues i dobishëm në këtë drejtim.

Përveç forcimit të pjesëmarrjes dhe pronësisë së bazës, forcimi i rolit të këshillave të fshatrave po ashtu do ta përmirësonte pozitën e qeverisë komunale kundrejt qeverisë qendrore. Duke vëzhguar vullnetin e qytetarëve – përmes udhëheqësve të fshatrave të tyre – për të marrë pjesë dukshëm në projekte kapitale të donatorëve të ndryshëm ose së paku t'i bashkëfinansojnë ato, është e arsyeshme të pritet që dhënia e rolit më të madh strukturave të fshatit në vendimmarrje të qeverisë lokale ka gjasë të promovojë mbledhje më të lartë dhe më të gjerë të taksave, duke e rritur në këtë mënyrë pavarësinë financiare të qeverive lokale nga qeveria qendrore.

3.3. Financat komunale

3.3.1. Situata financiare e komunave

Buxheti i përgjithshëm për komunat e Kosovës në vitin 2003 ishte 141.764.359 euro,⁴⁵ që përbën 29% të Buxhetit të Përgjithshëm të Qeverisë së Kosovës.⁴⁶ Mesatarisht, secilës komunë i është ndarë shuma prej rreth 4,7 milionë euro. Një mesatare e buxhetit komunal në vitin 2003 ishte 63 euro për kokë banori, ku mesatarja më e lartë ishte 99 euro për kokë banori në Novobërdë, deri në 47 euro për kokë banori në Prishtinë. Në vitin 2004 pati një rritje prej 24% në alokimet për komunat; gjithsej 175.781.460 euro ose mesatarja 5,9 milion euro për komunë (tabela 4).⁴⁷

Buxhetet komunale financohen përmes pesë burimeve – granti i përgjithshëm, granti për arsim, granti për shëndetësi publike, granti i njësiteve zjarrfikëse dhe të hyrat vje-

Tabela 4. Karakteristikat e buxhetit komunal për vitet 2003 dhe 2004

<i>Të gjitha shifrat janë në euro</i>	2003	2004
Buxheti i përgjithshëm	141.764.359	175.781.460
Buxheti i përgjithshëm mesatar për komunë	4,7 milionë	5,9 milionë
Buxheti mesatar komunal për kokë banori	63	79
Komuna me buxhetin më të lartë për kokë banori	99 (Novobërdra)	127 (Novobërdra)
Komuna me buxhetin më të ulët për kokë banori	47 (Prishtina)	65 (Zveçani)

Burimi: OMIK Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, 2003

tove vetjake. Këto fonde, të transferuara nga qeveria qendrore dhe të mbledhura nga burimet vetjake të komunave, financojnë të pesë sektorët e shpenzimit të secilës komunë: administrimin komunal, arsimin, përkujdesjen shëndetësore, njësitin e zjar-rfikësve dhe zyren lokale të komuniteteve. Secili nga këto burime të financimit dhe të sektorëve të shpenzimit ndahet në këto vija buxhetore: rrogat dhe pagat, mallrat dhe shërbimet, investimet kapitale dhe rezervat.⁴⁸

Rrogat dhe pagat, mallrat dhe shërbimet, investimet kapitale dhe rezervat

Pjesa më e madhe e buxheteve të komunave shpenzohet për pagesën e rrogave dhe pagave të nëpunësve të komunës (duke përfshirë të punësuarit e zyrës lokale të komuniteteve) dhe të të punësuarve në sektorët e arsimit, përkujdesjes shëndetësore dhe zjar-rfikësve. Në vitin 2003 një mesatare prej 53% të buxheteve të përgjithshme komunale janë harxhuar për këtë qëllim. Ky përpjestim ishte më i larti në komunën e Shtërpçës, ku 67% e buxhetit të përgjithshëm është shpenzuar në rroga dhe paga, ndërsa më i ulëti ishte në komunën e Prizrenit, 39% (tabela 5). Siç u argumentua më lart, vija buxhetore e rrogave dhe e pagave ishte më e larta në të pesë komunat me shumicë serbe, e cila ka

Tabela 5. Vijat buxhetore kryesore si përqindje e buxhetit të përgjithshëm

<i>Si përqindje e buxhetit të përgjithshëm komunal</i>	Më të ulta	Më të larta
Pagat dhe Rrogat	Prizren, 39%	Shtërpçë, 67%
Mallrat dhe Shërbimet	Ferizaj, 18%	I oposaviq, 39%
Shpenzimet kapitale	Dragash, 6%	Prizren, 32%

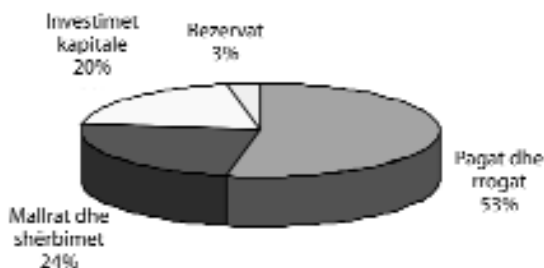
Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës 2003

vazhdimësi që nga vitet e '90-ta, dhe të cilat kryesisht e kanë ruajtur administratën e tyre të fryrë.

Fondet e ndara për vijën 'mallrat dhe shërbimet' në vitin 2003 përbëjnë mesatarisht 24% të buxhetit të përgjithshëm për komunat. Komuna në të cilën 'mallrat dhe shërbimet' ishte më e larta në përpjestim me buxhetin e përgjithshëm ishte Leposaviqi (39% e buxhetit të saj të përgjithshëm), ndërsa në Ferizaj ishin më të ulëta (me 18%).

Në vitin 2003, vijat buxhetore për investimet kapitale mesatarisht përbënin 20% të buxheteve të përgjithshme për komunat (grafiku 7). Komuna e Prizrenit kishte përpjesë-

Grafiku 7. Akordimi i fondeve si përqindje e buxhetit të përgjithshëm



Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 2003

timin më të lartë – ku investimet kapitale përbënin 32% të buxhetit të saj të përgjithshëm – ndërsa komuna fqinje e Dragashit, me 6%, e kishte përqindjen më të vogël. Investimi maksimal i kapitalit për kokë banori ishte planifikuar nga komuna e Gjilanit, mesatarisht 29 euro, ndërsa kjo shifër ishte më e ulëta në Leposaviq me 4 euro.⁴⁹ Këtu vlen të ceket se nën linjën buxhetore të investimeve kapitale hyjnë të gjitha investimet, pavarësisht se a janë përfituesit parësorë komuniteti apo vetëm administrata komunale. Për shembull, ndërtimi i një shkolle dhe riparimi i sistemit të ngrohjes qendrore të ndërtesës së një kuvendi komunal finansohen nga vija e njëjtë buxhetore, dhe është e drejtë e secilit kuvend komunal të vendosë se në cilat fusha do të investojë.

Burimet vjetore vetjake

Shuma e përgjithshme e burimeve vetjake të të gjitha komunave përbën 20% të buxhetit të tyre të përgjithshëm.⁵⁰ Komuna e Pejës e ka shkallën më të lartë të planifikuar të burimeve vjetore vetjake si përqindje ndaj buxhetit të përgjithshëm (37%), ndërsa Dragashi e ka më të ulëtën, ku burimet vetjake përbëjnë vetëm 3% të buxhetit të përgjithshëm. Këto shifra janë pasqyruar të planifikuara si në vijim: komuna e Pejës ka planifikuar të mbledhë 30 euro për banor gjatë vitit 2003, ndërsa autoritetet lokale në Dragash kanë planifikuar vetëm 2 euro për kokë banori. Mesatarisht, komunat kanë parashikuar të mbledhin rreth 11 euro për një person gjatë vitit 2003 (tabela 6).

Tabela 6. Mbledhja e planifikuar e të hyrave vjetore vetjake

Të hyrat e planifikuara vjetore vetjake	Si përqindje e buxhetit të përgjithshëm	Për kokë banori (euro)
Më e ulëta	Dragash, 3%	Dragash, 2
Mesatarja	20%	11
Më e larta	Pejë, 6%	Pejë, 30

Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës 2003

Të hyrat vjetore vetjake të planifikuara kanë tendencë të dallojnë dukshëm nga të hyrat vetjake njëmend të mbledhura nga komunat. Një analizë e mbledhjes së të hyrave vetjake në një mostër prej 13 komunash, ndërmjet janarit dhe qershorit të vitit 2003, shpalosi se mesatarisht komunat i'a dilyn t'i përmbushnin vetëm dy të tretat (66%) e objektivave për atë periudhë. Ekzistonin disa ndryshime të dukshme brenda kësaj mostre: komuna e Dragashit në të vërtetë ia arriti t'i mbledhë rreth 106% të të hyrave vetjake vjetore për atë periudhë, ndërsa shkalla e suksesit në komunën e Shtërpçës ishte vetëm 28%.

Burimet kryesore të të hyrave vetjake aktualisht janë liçencimi i bizneseve, gjobat e trafikut, taksat administrative, taksat e gjeodezisë dhe lejet e ndërtimit. Është vështirë të llogaritet saktësisht se sa i kontribuon secili burim shumës së përgjithshme të mbledhjes së të hyrave vetjake vjetore, sepse një e dhënë e tillë nuk është mbledhur në mënyrë adekuate në nivelin qendror, ndërsa raportet financiare komunale dallojnë aq shumë sa që krahasimi ndërmjet tyre është i pamundur.

Tatimi në pronë është trajtuar si një nga burimet kryesore të të hyrave vetjake kur është planifikuar buxheti për 2003. Por, intervistat e KIPRED-it kanë zbuluar se të gjitha komunat kanë pasur vështirësi të mëdha për t'i arritur objektivat e mbledhjes së të hyrave në gjysmën e parë të vitit, edhe pse, për arsyt e njëjta si ato të lartpërmendura, nuk ishte e mundur të nxirren shifra më të sakta mbi këto trende. Përmirësimi në shkallën e mbledhjes është raportuar në komunat të cilat e kanë kushtëzuar lëshimin e dokumenteve personale me pagesën e tatimit në pronë, mirëpo kjo taktikë iu ndalua komunave nga ana e zyrës ligjore të MShP. Sipas zyrës ligjore të MShP-së, në përpjekje për ta detyruar pagesën e tatimit në pronë, qeveritë komunale mund të mos i kryejnë vetëm ato shërbime të cilat lidhen në mënyrë të drejtëpërdrejtë me pronë dhe të cilat nuk i shkelin të drejtat e përgjithshme qytetare.⁵¹

Sipas rregullores 2000/45, kuvendet komunale kanë autoritet të vendosin për nivelin e kompensimit që i jepet përfaqësuesve politikë, pra anëtarëve të kuvendit, duke përfshirë kryetarin dhe nënkryetarin e kuvendit komunal. Granti i përgjithshëm i transferuar nga qeveria qendrore përfshin “një pjesë të vogël të ‘ndarë anash’ që ka të bëjë me ‘shpenzimet fikse’ për mirëmbajtjen e qeverisë komunale, duke përfshirë edhe shpenzimet e rrogave dhe të pagave për zyrtarët e komunale të zgjedhur dhe për personelin e kuvendit komunal”.⁵²

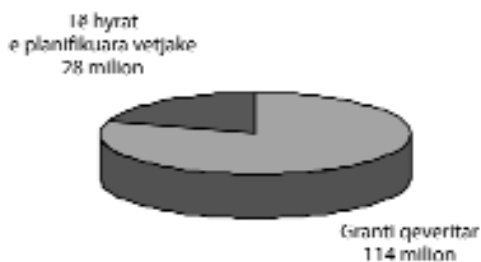
Deri më 2003, rregullimi në lidhje me pagimin e përfaqësuesve politikë, si dhe shuma e pagesave, ka ndryshuar nga një komunë në tjetrën: disa komuna i kanë paguar këshilltarët e vet për çdo mbledhje në të cilën ata kanë marrë pjesë; të tjerët i kanë paguar ata me një shumë mujore paushalle, e cila reduktohej nëse këshilltari nuk kishte marrë pjesë në të gjitha mbledhjet; e disa përdornin një kombinim të të dy modeleve. Mostra prej tetë komunave tregon se mesatarja e pagës për këshilltarë të kuvendit është 100 euro në muaj. Rrogat e kryetarëve të komunave dhe nënkryetarëve kanë treguar variacione të mëdha nëpër komuna: për shembull në vitin 2003, në komunën e Skënderajt, kryetari i kuvendit kumunal i ka fituar 350 euro në muaj – pak më shumë se sa kryeshefi ekzekutiv, i cili kishte rrogë prej 310 eurove në muaj; ndërsa në komunën e Dragashit kryetari i fitonte 650 euro në muaj.

Për t'i sjellë nën kontroll pagat e përfaqësuesve politikë në nivelin lokal dhe për të parandaluar dallime të mëdha në rroga nëpër komuna, nga mesi i vitit 2003, MEF-i i urdhëroi komunat që të mos i financojnë pagat e përfaqësuesve politikë nga vija e mallrave dhe shërbimeve nga granti i përgjithshëm, po në vend të kësaj t'i paguajnë ata nga vija buxhetore e rrogave dhe pagave. Në ndërkohë, MShP-ja u bë përgjegjëse për të bërë një rregullore për nivelizimin e pagesave të nëpunësve civilë të Kosovës dhe të këshilltarëve politikë, duke përfshirë edhe të punësuarit në administratat komunale dhe përfaqësuesit politikë komunalë.⁵³

3.3.2. Marrëdhënjet e komunave me institucionet qendrore të qeverisjes

Grafiku 8 tregon se komunat kanë një shkallë të lartë të varësisë financiare nga qeveria qendrore. Më 2003, nga shuma e përgjithshme prej 142 milionë eurove të buxhetuara për komunat, vetëm 28 milionë euro janë planifikuar të mblidhen nga burimet lokale. E shprehur me përqindje do të thotë se 80% e buxhetit të përgjithshëm të komunave është planifikuar të vijë nga grantet e qeverisë qendrore (duke përfshirë grantet për perkujdesje shëndetësore, arsim, njësitet zjarrfikëse dhe zyrat lokale të komunitetit), ndërsa vetëm nën 20% nga burimet vetjake. Një nivel i tillë i lartë i varësisë financiare gjithsesi sjell kufizime të autonomisë së qeverive lokale.

Grafiku 8. Burimet e planifikuara të financimit të komunave (në euro)



Por, problem edhe më i madh është fakti se autoritetet e ndryshme qendrore, në vend se të promovojnë pavarësi më të madhe për komunat, në të vërtetë i kanë shkurtuar tutje aftësitë e komunave që t'i rrisin të hyrat vetjake, ose në mënyra të tjera i kanë minuar kapacitetet e tyre për t'i plotësuar obligimet e tyre në mënyrë efektive. Ky raport përqëndrohet vetëm në disa nga shembujt më të rëndësishëm.

Një nga rregulloret që ka pasur pasoja të gjera në pushtetin e komunave është rregullorja 2002/12 e UNMIK-ut, mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit (AKM).⁵⁴ Me emërimin e AKM-së si trup menaxhues të të gjitha ndërmarrjeve shoqërore dhe i kapitaleve të tyre, komunat nuk mund të mbledhin më të hyra nga qiratë apo pagesat për koncesione për përdorim të tokës, burimeve natyrore apo llojeve të ndryshme të pronave të menaxhuara nga AKM-ja, të cilat gjatë sistemit socialist kanë qenë në kontrollin e komunave.⁵⁵ Një tjetër rast është centralizimi i regjistrimit të biznesit: më parë në kompetencë të komunave – dhe njëra nga burimet kryesore të të hyrave për komunën – tash regjistrimi i bizneseve bëhet nga Ministria e Tregtisë dhe Industrisë. Tash së voni, shërbimi kadastral – një burim kyç i të hyrave lokale – po ashtu është centralizuar, me krijimin e Agjencisë Kadastrale të Kosovës.⁵⁶

Është shumë me rëndësi që hartimit të ligjit të ri mbi qeverisjen lokale t'i paraprijë një njohje e qartë e implikimeve politike, ekonomike dhe financiare të revlidimeve të propozuara.

Një burim tjetër shumë i rëndësishëm i të hyrave komunale – mbledhja e gjobave të trafikut – po ashtu është centralizuar në dëm të komunave. Deri në qershor të vitit 2003, gjobat e trafikut janë depozituar në mënyrë direkte në xhirollogaritë individuale të komunave, duke qenë të gatshme për përdorim të menjëhershëm. Në qershor të vitit 2003, për t'i lejuar MEF-it monitorim më të efektshëm të rrjedhës së këtij burimi të të hyrave, UNMIK-u e krijoi një xhirollogari qendrore në Autoritetin Bankar dhe të Pagesave të Kosovës (BPK) për t'i depozituar të gjitha gjobat e trafikut nga e tërë Kosova. Problemi me këtë masë ishte se, për disa muaj pas marrjes së këtij vendimi, komunat nuk ishin zyrtarisht të njoftuara për shumën e të hollave të mbledhura nga gjobat në territorin e tyre. Gjatë kësaj periudhe po ashtu nuk ka pasur pagesa nga qendra tek komunat. Pagesat e bëra përfundimisht nga qendra ishin në përpjestim me gjobat e mbledhura në secilën komunë gjatë vitit 2002: pra, çfarëdo rënie apo ngritje e gjobave gjatë vitit 2003 nuk është reflektuar në të hollat e dërguara nga MEF-i tek komunat. Zyrtarët komunalë e kritikuan këtë masë si arbitrare dhe jotransparente, e cila e reduktoi likuiditetin e institucioneve komunale duke zvogëluar kështu aftësinë e tyre për të planifikuar dhe zbatuar projektet e parapara.⁵⁷

Në anën tjetër, kishte raste ku autoritetet qendrore u kishin dhënë komunave detyra të tepërta pa u siguruar fondet e nevojshme për t'i plotësuar ato. Për shembull, në vitin 2003 menaxhimi i qendrave kulturore komunale u bë detyrë e autoriteteve komunale, të transferuara nga Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve. Mirëpo, Ministria nuk i transferoi fondet për t'i paguar të punësuarit e qendrave dhe komunat përfunduan duke i paguar ata nga të hyrat vjetore vetjake, duke e rritur në këtë mënyrë edhe numrin e të

punësuarve komunalë. Zyrtarët komunalë u ankuan se kjo masë jo vetëm që ishte një barrë më tepër në burimet e tyre, por se i mungonte edhe një plan kohor i qartë nga Ministria.

Për t'i zgjidhur këto probleme, nevojitet një ligj i ri mbi qeverisjen lokale, që do t'i përkufizonte kompetencat ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes dhe do të ofronte mekanizma që sigurojnë që të mos shkelen të drejtat e komunës nga direktivat arbitrare nga qendra. Megjithatë, është vendimtare që hartimit të ligjit të ri t'i paraprijë një kuptim i qartë i pasojave politike dhe ekonomike të rishqyrtimeve të propozuara. Pasi që çdo rishqyrtim i mundshëm i rregulloreve për qeverisjen dhe administratën lokale do t'i prekte interesat e shumë pjesëmarrësve, si dhe balancin e pushtetit ndërmjet tyre – pra të autoriteteve komunale, udhëheqësve të fshatrave, komuniteteve etnike, institucioneve qendrore dhe komunitetit ndërkombëtar në Kosovë – është vendimtare që ky proces të ndërmerret në një mënyrë të hapur dhe gjithëpërfshirëse.

Duke ditur që çdo rishikim i rregullores mbi qeverisjen lokale do t'i prekte interesat dhe balancin e forcave ndërmjet grupeve të ndryshme të interesit, është me rëndësi që ky proces të ndërmerret në mënyrë të hapur dhe gjithëpërfshirëse.

3.3.3. Problemet me praktikën e kontabilitetit

Mungesa e standardeve rigorozë dhe efektive të lëshuara nga autoritetet qendrore

Një mungesë serioze në menaxhimin financiar të autoriteteve komunale ka të bëjë me praktikën e varfëra të mbajtjes së librave, të cilave u mungojnë standarde rigorozë dhe efektive për zbatim të lëshuara nga autoritetet qendrore, përkatësisht nga MEF-i. Komunitat janë të obliguara t'i japin raportet financiare mujore MEF-it përmes plotësimit të formularëve të standardizuar (siç janë ORS3, PCF3, PCF4 etj.). Mirëpo një numër i zyrtarëve komunalë kanë shpehur pakënaqësi ndaj këtyre formularëve, duke preferuar që t'i mbajnë dokumentet e tyre financiare në formate të tjera. Për shembull, në komunën e Prizrenit, financat mbahen në një format të bërë nga drejtorati i ekonomisë dhe i financave dhe pastaj në fund të muajit, të dhënat konvertohen për t'u përshtatur në formatin ORS3 të MEF-it. Për ta bërë këtë konvertim ndërmjet formateve të ndryshme të kontabilitetit, shpenzohet punë pa nevojë, lehtë mund të bëhen gabime dhe, ç'është më e keqja, lejon më shumë hapësirë për shpërdorime të fondeve publike. Në anën tjetër, MEF-i nuk ka kopje të këtyre raporteve financiare të brendshme, por i ka vetëm raportet nga programi 'balanc i lirë', i cili vetëm sa siguron që të hyrat dhe të dalat e fondeve nga programet ekonomike të ndryshme (si grantet e administratës së përgjithshme, të arsimit, të përkujdesjes shëndetësore, të zjarrfikësve dhe të zyrave lokale të komunitetit) të jenë të njëjta në fund të muajit që raportohet.

Siç është shpjeguar më lartë, buxhetet komunale përbëhen nga grantet e qeverisë qendrore dhe të hyrat vjetore vetanake. MEF-i e përcakton vlerën e përgjithshme të granteve të administratës së përgjithshme, të përkujdesjes shëndetësore, të zjarrfikësve dhe të zyrës lokale të komunitetit sipas numrit të popullsisë, ndërsa granti i arsimit për-

caktohet sipas numrit të nxënësve nga viti paraprak. Çfarëdo rritje në grantin e përgjithshëm të shpërndarë nga qeverisa qendrore vendoset në grantin e administratës së përgjithshme, gjë që i lejon komunës të zgjedhë vetë se në cilat programe ekonomike do t'i harxhojë fondet e veta – pra, a do të investohet më shumë në përkujdesjen shëndetësore, në arsim, në zyra lokale të komunitetit, në shërbimin e zjarrfikësave apo në administratën lokale. Madje, komunat po ashtu mund të vendosin se në cilat vija buxhetore do t'i shpërndajnë këto rritje vjetore – me të vetmen ndalesë që linja buxhetore e mallrave dhe shërbimeve të cilatdo program ekonomik nuk mund të rritet më shumë se 2% në vit.⁵⁸ Pra, edhe pse MEF-i e përcakton numrin maksimal të personelit të punësuar nga komuna dhe edhe pse ky kusht duhet të respektohet në mënyrë të përpiktë nga komuna, megjithatë linja e rrogave dhe pagave potencialisht mund të rritet nga autoritetet komunale nëse ata vendosin të punësojnë personel më të kualifikuar që ka koeficient më të lartë të pagesës.

Pasi të jenë përcaktuar vlerat e përgjithshme të secilës vijë buxhetore dhe secilit program ekonomik, secila komunë ka lirinë ta përkufizojë më detajisht se si do t'i shpenzojë secilën nga këto. Kjo në parim është për t'u mirëseardhur, pasi që e lejon nivelin politik më të afërt ndaj qytetarëve të vendosë si t'i alokojë fondet publike. Por, një autonomi e madhe e tillë bën punë vetëm nëse shoqërohet me praktika më të mira të kontabilitetit, të cilat janë të domosdoshme për të siguruar transparencë më të madhe dhe për t'iu shmangur shpërdorimit të fondeve.

Vijat buxhetore të papërcaktuara

Një shembull tjetër i mungesës së kontabilitetit të harmonizuar ndërmjet komunave të ndryshme mund të shihet nga llojlojshmëria e mënyrave të përdorura për përpilimin e buxheteve vjetore. Nuk është zmadhim të thuhet se nuk mund t'i gesh dy komuna që përdorin mënyrë të njëjtë për t'i planifikuar dhe për t'i paraqitur vizuelisht buxhetet e tyre vjetore. Por, përputhja e prezantimeve nuk do të ishte problematike po të kishte përputhshmëri në përmbajtjen e raportuar, dhe po të ishin vijat buxhetore të kategorizuara dhe të detajizuara ashtu që të sigurojnë transparencë adekuate të fondeve të shpenzuara. Megjithatë, kjo nuk ndodh në shumicën e komunave në Kosovë.

Një problem shumë serioz është se të katër vijat buxhetore (rrogat dhe pagat, mallrat dhe shërbimet, investimet kapitale dhe rezervat) nuk kategorizohen qartë në praktikë, ku fondet e destinuar për një qëllim mund të përdoren për qëllime të tjera. Shembulli kryesor është mënyra se si shumë komuna i kanë shfrytëzuar fondet nga vija buxhetore e mallrave dhe shërbimeve për t'i financuar pagat e përfaqësuesve politikë. Në anën tjetër, ka pasur raste kur fondet e destinuar për rroga dhe paga të stafit komunal janë ruajtur për qëllime të tjera. Për shembull, në komunën e Glligocit, nga 215 të punësuar që janë planifikuar nga MEF-i në buxhetin e vitit 2003, vetëm 139 ishin aktualisht të punësuar nga komuna, që do të thotë një ndryshim prej 76 të punësuarve potencialë.⁵⁹ Sipas zyrtarëve të komunës, së paku një pjesë e të hollave e kursyer nga kjo vijë buxhetore është përdorur për t'i paguar rrogat e përfaqësuesve politikë të komunës, edhe pasi MEF-i kishte urdhëruar që këta të fundit të mos paguhen nga vija buxhetore e

mallrave dhe shërbimeve. Duke mos u marrë me çështjen e drejtësisë së vendimit të komunës, cekim vetëm se ekziston një mungesë e qartë e planifikimit dhe monitorimit adekuat të fondeve të transferuara nga institucioni qeveritar qendror. Ka shumë raste kur shpenzime, të cilat kriteret e kontabilitetit modern do t'i cilësonin si investim kapital, janë finansuar nga vija buxhetore të mallrave dhe shërbimeve. Për shembull, në vitin 2003, komuna e Gillogocit ka investuar 20.000 euro për të blerë veturë nga vija buxhetore e mallrave dhe shërbimeve.⁶⁰ Duke pasur parasysh se vetura është një pasuri të cilën administrata komunale do ta përdorë për një kohë më të gjatë (d.m.th. nuk harxhohet brenda një viti buxhetor) nuk do të duhej të finansohej nga vija buxhetore e mallrave dhe shërbimeve. Do të ishte më e vendit që financimi veturës të bëhej nga vija buxhetore e investimeve kapitale, por edhe më mirë do të ishte sikur MEF-i ta krijonte një vijë speciale buxhetore të destinuar për blerjen e pasurive afatgjata të administratës komunale. Rekomandohet që MEF-i t'i shqyrtojë në përgjithësi vijat buxhetore aktuale, që t'i sjellë ato në një harmoni më të madhe me kriteret e kontabilitetit modern dhe me nevojat aktuale të komunave.

Nga pikëvështrimi i transparencës financiare, një brengë e madhe për qytetarin kosovar është fakti se në vijën buxhetore të investimeve kapitale nuk mund të bëhet dallimi ndërmjet fondeve të destinuar për përmirësimin e infrastrukturës së administratës komunale, dhe të atyre fondeve që financojnë investimet nga të cilat popullata ka përfitim të drejtëpërdrejtë. Me fjalë të tjera, nga granti i përgjithshëm i investimeve kapitale, është vendimi, për shembull i kuvendit komunal të Gjakovës, se a do t'i shpenzohet 150.000 euro për të marrë pjesë në asfaltimin e rrugës për në Has, ose se a do t'i harxhojë 30.000 euro për ta renovuar dhomën e mbledhjeve të kuvendit komunal.⁶¹ Nëse mungon mbikëqyrja publike, atëherë është e mundur që autoritetet komunale ta shpenzojnë një shumë të konsiderueshme të buxhetit të investimeve kapitale në përfitim të drejtëpërdrejtë të vetin, duke pasur pak ndikim në jetërat e qytetarëve të rëndomtë. Problemi me sistemin aktual është se publiku nuk mund të bëjë një shqyrtim më të afërt të alokimit të fondeve, sepse praktikat e kontabilitetit nuk bëjnë dallim ndërmjet këtyre dy llojeve të shpenzimeve.

Një shqetësim i madh për qytetarët kosovar paraqet fakti se vija e buxhetit të investimeve kapitale nuk bën dallim ndërmjet fondeve të paracaktuara për përmirësimin e infrastrukturës së administratës komunale dhe të atyre fondeve investimet e të cilave do t'i sillnin dobi të drejtëpërdrejtë vet qytetarëve.

Problemi tjetër, i rëndësishëm nga aspekti i transparencës financiare, qëndron në gjerësinë e vijave buxhetore. Për shembull, sipas buxhetit të vitit 2003 të komunës së Gjakovës, 10.000 euro janë alokuar për shërbime postare të administratës komunale, pa ofruar asnjë detaj tjetër rreth specifikave të shërbimeve të përdorura si, për shembull, sa letra apo pako janë planifikuar të dërgohen gjatë vitit. Edhe pse revizioni i financave komunale është përfundimisht përgjegjësi e qeverisë qendrore dhe çdo parregullsi duhet të monitorohet dhe raportohet nga zyra e revizorit të përgjithshëm të Kosovës, vijat buxhetore më të detajuara janë vendimtare për të ofruar shqyrtim më të mirë publik mbi alokimin e resurseve, veçanërisht kur kemi parasysh se të gjitha këto dokumente

janë të hapura për publikun.⁶² Një hap shtesë për ta rritur transparencën financiare për publikun është që raportet vjetore të revizorit të vihen në internet, si dhe një përmbledhje e të dhënave nga këto raporte të botohet në të përditshmet lokale dhe nacionale.

3.4. Administrata komunale

3.4.1. Organizimi i tanishëm i administratës komunale

Puna e punëtorëve administrativ përkufizohet nga rregullorja 2001/36 e UNMIK-ut, mbi shërbimin civil të Kosovës. Ligji përcakton parametrat e një administrate politik-isht neutrale dhe të paanshme që e pasqyron karakterin multi-etnik të Kosovës, me personel të zgjedhur sipas cilësive, d.m.th. përmes procedurave të drejta dhe të hapura me karakter garues.⁶³ Kandidatët zgjedhen nga një panel prej tre ose më shumë personave dhe secili i punësuar duhet të ketë nënshkruar kontratën e punës për një periudhë prej tri vitesh, me mundësi të vazhdimit.⁶⁴

Shërbyesit civil komunalë, duke përfshirë zyrtarët ekzekutivë, paguhën nga granti i përgjithshëm i ndarë për secilën komunë nga qeveria qendrore. Sipas zyrtarëve të MEF-it, granti llogaritet nga ministria në bazë të popullatës së llogaritur në secilën komunë. Në bazë të këtyre llogarive, MEF-i po ashtu e përcakton numrin maksimal të punëtorëve komunal që mund të paguhën nga granti i përgjithshëm.⁶⁵ Megjithatë, ndryshimet nganjëherë mjaft të dukshme në mesataren e rrogave të nëpunësve civil komunalë tregojnë se granti i përgjithshëm dhe numri maksimal i të punësuarve nuk përcaktohet nga një formulë që është në përpjestim të drejtë me numrin e popullatës. Meqenëse analizat tona nuk vërtetojnë raport të drejtpërdrejtë ndërmjet grantit të përgjithshëm dhe shifrave të popullatës, kemi ardhur në përfundim se faktorë të tjerë duhet të kenë patur po ashtu rol në llogaritje, edhe pse KIPRED-i nuk mundi të mësojë se cilët faktorë saktësisht janë përdorur për cilën komunë.

Në vitin 2003, ka ekzistuar një mesatare e 330 banorëve për çdo të punësuar komunal administrativ të planifikuar edhe pse ka pasur dallime nëpër komuna. Kështu, është planifikuar që një nëpunës komunal në Novobërdë t'i shërbejë 72 banorë, ndërsa përpjesëtimi në Prizren ishte një i punësuar për çdo 663 banorë (Tabela 7).⁶⁶

Tabela 7. Raporti i numrit të banorëve për personelin e planifikuar komunal

	Banorë për personelin e planifikuar
Më e larta	Noveberde, 72
Mesatarja	330
Më e ulëta	Prizren, 663

Burimi: MEF, Buxheti i Konsoliduar i Kosovës 2003

MShP-ja është përgjegjëse për t'i përcaktuar përpjesëtimet e vendeve të ndryshme të punës në dispozicion në administratat komunale (d.m.th. përpjesëtimin e pastruesve, ofiqarëve, drejtorëve të drejtorateve, kryeshefit të ekzekutivit etj.), duke përcaktuar koe-

ficientin e pagës për çdo post administrativ. Për shembull, sipas direktivave të MShP-së, posti i kryeshefit të ekzekutivit e ka koeficientin e 10 njësi, që gjatë vitit fiskal 2003 ka nënkuptuar rrogën prej 310 eurove (d.m.th. vlera e koeficientit të njësisë ishte 31 euro). Rroga mujore e drejtorëve të drejtorateve është 294 euro (koeficienti 9,5); e kryesuesit të divizionit, 232 euro (koeficienti 7.5); e profesionistëve e nivelit më të lartë, 186 euro (koeficienti 6); e profesionistëve të nivelit më të ulët, 155 euro (koeficienti 5); e nëpunësve të nivelit më të lartë, 124 euro (koeficienti 4); dhe e nëpunësve të nivelit më të ulët, 93 euro (koeficienti 3).⁶⁷

Përderisa autoritetet komunale i mbajnë këta parametra të përcaktuar nga autoritetet qendrore (d.m.th. numrin maksimal të personelit që mund ta punësojnë dhe koeficientët e pagave për poste të ndryshme), kuvendet komunale individuale e kanë të drejtën ta precizojnë përbërjen e administratës komunale, d.m.th. sa pastrues kundrejt sa ofiqarëve apo profesionistëve të arsimit universitar duhet të punësohen.

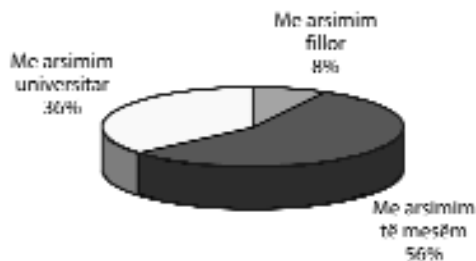
Mirëpo, ndodh shpesh që numri i të punësuarve nga administrata komunale ta tejkalojë maksimumin e numrit të personelit të lejuar nga MEF-i. Ka raste kur komunat në të vërtetë punësojnë më shumë persona se që lejohet nga granti i përgjithshëm: për shembull, në vitin 2003 komuna e Dragashit dhe ajo e Deçanit i punësuan 26, përkatësisht 16, punëtorë mbi limitin e caktuar nga MEF-i.⁶⁸ Për t'i financuar të punësuarit e tepërt, komunat e tilla ose i përdorin burimet e tyre vetjake ose punësojnë më pak profesionistë që zotërojnë koeficientë të lartë të pagave.

Por, në përgjithësi, komunat tentojnë të punësojnë më pak vetë se sa numri maksimal i lejuar nga MEF-i. Një mostër prej pesëmbëdhjetë komunave tregon se, mesatarisht, administratat lokale nuk e përmbushin maksimumin e tyre të personelit për rreth 8 të punësuarve, edhe pse ka komuna ku dallimi ndërmjet personelit maksimal të lejuar dhe atij të punësuar është shumë më i madh: për shembull, prej 215 të punësuarve të planifikuar për komunën e Glogocit me buxhetin e vitit 2003, vetëm 139 janë punësuar, d.m.th. një ndryshim prej 76 të punësuar potencialë.⁶⁹ Rroga mesatare për punëtorët komunalë në tërë Kosovën është 166 euro në muaj, por prapë ka dallime të dukshme nëpër komuna, me mesatarisht 234 euro në muaj të paguar në Istog, ndërsa 103 euro të paguar në Leposaviq (tabela 8).⁷⁰

Tabela 8. Rrogat mesatare të personelit komunal	
<i>Të gjitha shifrat janë në euro</i>	Rrogat mesatare të personelit komunal
Më e ulëta	Leposaviq, 103
Mesatarja	166
Më e larta	Istog, 234
Burimi: MEF, Buxheti i Konsoliduar i Kosovës 2003	

Një mostër prej dhjetë komunave tregon se mesatarisht shumica e të punësuarve administrativ në tërë komunat e Kosovës e kanë të kryer arsimin e mesëm (56%), ndër-

Grafiku 9. Struktura arsimore e personelit të komunave

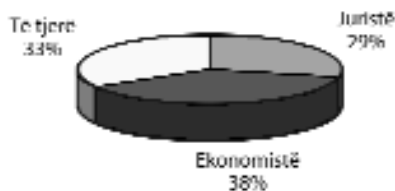


Burimi: Analiza të KIPRED-it, 2003

sa një grup i konsiderueshëm kanë diploma universitare (36%) (grafiku 9).⁷¹ Profilet më të shpeshta të të diplomuarve janë ekonomistë dhe juristë (grafiku 10, me 38%, përkatësisht 29% nga të gjithë të diplomuarit në administratën komunale), përderisa vërehet një mungesë e të diplomuarve në fushat teknike, pra të arkitektëve, inxhinierëve të ndërtimtarisë, planifikuesve hapësinorë, inxhinierëve të gjeodezisë etj. Mesatarisht, femrat e punësuara përbëjnë 25% të numrit të përgjithshëm të administratës komunale edhe pse përpjestimet rangohen nga 9% deri në 60%.⁷² Rreth 25% e femrave të punësuara janë me diplomë universiteti.

Administratat komunale janë të organizuara në drejtorate, të cilat janë themeluar në statutet përkatëse komunale. Emrat e drejtorateve dallojnë nga komuna në komunë, por shumica e komunave i ndajnë punët ndërmjet drejtorateve të administratës së përgjithshme, ekonomisë dhe financave, kadastrit dhe gjeodezisë, planifikimit hapësinor dhe ekologjisë, arsimit, kulturës, sportit dhe çështjeve rinore, përkujdesjes shëndetësore, politikës sociale dhe mbrojtjes civile, zhvillimit dhe rindërtimit ekonomik dhe bujqësisë dhe pylltarisë.

Grafiku 10. Struktura profesionale e personelit të diplomuar të komunave



Burimi: Analiza të KIPRED-it, 2003

3.4.2. Marrëdhëniet e komunave me institucionet qendrore të qeverisjes

Kryerja e punëve të drejtorateve komunale që ofrojnë shërbimeve me karakter më qendror, si përkujdesja shëndetësore ose arsimit, varret ngushtë nga funksionimi dhe bashkëpunimi i ministrisë përkatëse. Edhe pse bashkëpunimi ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisë është i rëndësishëm, e ndonjëherë edhe i domosdoshëm, përgjegjësia e përbashkët për ofrimin e një shërbimi të caktuar shkakton gjasa më të mëdha për konflikte ndërnivore, si dhe rritë mundësinë që palët e ndryshme ta heqin fajin nga vetja kur ndodhin dështime të politikave.

Hulumtuesit e KIPRED-it takuan një numër të zyrtarëve komunalë që ankohen për të ashtuquajturën neglizhencë të disa ministrive dhe departamenteve qendrore, me pasoja për cilësinë e shërbimeve komunale. Kritikat më të zëshme u drejtuan kundër Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale (MShMS), e cila na jep një rast të mirë studimi. Edhe pse ofrimi i përkujdesjes primare shëndetësore është obligim komunal, komunat i marrin barërat nga MShMS-ja, sepse kjo e fundit mund të kursejë në shpenzime, për shembull duke blerë me shumicë. Megjithatë, zyrtarë nga një numër i komunave ankohen se ata nuk i kanë marrë barërat e duhura nga MShMS-ja ose që kanë marrë sasi të mëdha të barërave me afat gati të kaluar. Ata deklarojnë se i janë ankuar vazhdimisht MShMS-së, por nuk kanë marrë ndonjë përgjigje nga ata. Përderisa disa zyrtarë komunalë e akuzonin Ministrinë për neglizhencë, kishte edhe të tjerë që shkonin aq larg sa për t'i akuzuar ata për korrupsion. Sido që të jetë, ky problem ndikon në ofrimin e shërbimeve themelore për qytetarët, andaj është përgjegjësi e qeverisë qendrore të sigurojë që ankesat të pranohen dhe të shqyrtohen nga Ministria, dhe që mekanizmat për t'i adresuar shpejt këto probleme janë vënë në vend.

Shembulli më lart ilustron atë se për të ofruar shërbime cilësore dhe efektive për qytetarë, nuk mjafton që vetëm të përcaktohen me ligj kompetencat e secilit nivel të qeverisjes. Të nevojshëm janë poashtu edhe mekanizmat e brendshëm institucionalë për të koordinuar punën e tyre dhe për t'i zgjidhur polemikat potenciale, problemet administrative apo hutimet ndërnivore. Me vendosjen e një strukture të tillë bëhet shumë e lehtë të vlerësohet përgjegjësia për suksesin apo dështimin e politikave dhe në këtë mënyrë të vlerësohet në mënyrë adekuate puna e administratave komunale. Një hap fillestar që duhet të ndërmerret në Kosovë është të krijohen takime të rregullta të përbashkëta ndërmjet përfaqësuesve të qeverisë lokale dhe zyrtarëve të secilës ministri të qeverisë (veçanërisht atyre ministrive të përfshira më drejtpërdrejtë me komunat). Këto takime do të kishin për qëllim zhvillimin e mekanizmave që promovojnë filtrimin e shpejtë të informatave dhe zgjidhje të qëndrueshme të polemikave ndërnivore nëse to të shfaqen.

Megjithëkëtë, administratat komunale në Kosovë ballafaqohen me një numër të problemeve të cilat janë të pavarura nga ndërmjetësimi i institucioneve të tjera qeveritare.

3.4.3. Efikasiteti i dobët administrativ

Gjatë udhëtimeve në terren, hulumtuesit e KIPRED-it i kanë pyetur kryeshefat ekzekutivë komunalë se sa janë të kënaqur me punën e personelit të tyre. Përgjigjet e tyre ndryshonin: disa deklaruan të jenë skajshmërisht të kënaqur – duke theksuar se shumë nga të punësuarit e tyre kanë diplomë universiteti – ndërsa të tjerët ishin më të rezervuar. Mirëpo, që të dy grupet thanë se me ndërgjegje të pastër nuk do të mund të kërkonin më shumë përpjekje nga punëtorët e tyre sepse rrogat e tyre ishin shumë të vogla.

KIPRED-i është munduar ta masë efikasitetin e strukturave administrative komunale duke vlerësuar punën e zyrave të ofiqarisë. Për çdo komunë, vëllimi i punës së zyrave të ofiqarisë gjatë gjysmës së parë të vitit është pjesëtuar me numrin total të orëve të punës të të gjithë ofiqarëve të punësuar në atë komunë.⁷³ Bazuar në mostrën prej gjashtë komunave, hulumtimi ynë mësoi se rezultati i një ofiqari rangohet nga 0,3 deri në 1,2 dokumente për një orë. Natyrisht që vetëm nga këto të dhëna është e vështirë të bëhen përgjithësime të qëndrueshme rreth punës së çdo drejtorati në të gjitha komunat. Nevojitet një studim i mëtutjeshëm për të fituar një pasqyrë më të qartë dhe më të drejtë të punës së bërë në departamentet e tjera komunale. Sidoqoftë, këto shifra megjithatë japin një përshtypje mbi efikasitetin e administratave komunale, duke na lejuar që të arrijmë në përfundimin indikativ, në mos definitiv, që në përgjithësi administratat komunale janë institucione joefikase.

Duke marrë parasysh shkallën e lartë të papunësisë që mbretëron në Kosovë, nuk ka arsytim për mbrojtjen e nëpunësve të dobët në administratën komunale.

Kjo situatë mund të shpjgohet në disa mënyra. Shumica e kryeshefave ekzekutivë që intervistoi KIPRED-i i'a atribuojnë këtë problem pagave të ulëta të nëpunësve civil, të cilat nuk janë të mjaftueshme për t'i motivuar ata që të ofrojnë shërbime cilësore. Ky argument ka dy dobësi

kryesore. E para, mesatarja e rrogave për shërbimin civil në tërë Kosovën (160 euro në muaj) nuk është shumë më e ulët sesa rrogat në tregun privat apo alternativ – të ardhurat e një kosovari mesatar janë 200 euro në muaj.⁷⁴ Pastaj, argumenti për paga të ulta mund të nënkuptonte se shumica e të punësuarve në Kosovë nuk do të duhej të ofronin shërbime cilësore, pasi që shumica e fitimeve janë mjaft të ulëta. E dyta, duke marrë parasysh që papunësia në Kosovë është nga 40% deri në 60% e fuqisë punëtore, ka shumë kandidatë potencialë për çdo punë në administratën komunale.⁷⁵

Një shpjgim më i mirë i nivelit të ulët të motivimit dhe të kryerjes së dobët të punës nga ana e të punësuarve komunalë mund të nxirret nga shqyrtimi i sigurisë së vendeve të punës në administratat komunale. Në administratën e paraluftës, ishte gjë e rrallë që dikush të shkarkohej nga puna për kryerje të dobët të punës dhe shumica e njerëzve ose kanë mbetur në vendin e mëparshëm të punës, ose janë promovuar brenda organizatës së njejtë. Mëtej, vendet e punës në sektorin publik ishin të përthershme – punonjësit nuk kishin stimulim ta kryenin punën me efikasitet ose ta përmirësonin atë, sepse punësimi i vazhdueshëm nuk varej nga kryerja cilësore e punëve, por nga lojaliteti ndaj eprorëve

të tyre. Shumë gjëra kanë mbetur të tilla edhe katër vite pas luftës – partia fituese në komunë ka për qëllim të punësojë sa më shumë përkrahës në administratën komunale, në mënyrë që t'i shpërblejë ata për përkrahjen e tyre politike; andaj, shkarkimet për kryerje të dobët të punës ndodhin rrallë. Me mekanizma të dobët monitorimi të brendshëm apo të jashtëm, ku ka pak mbikëqyrje nga publiku ose nga menaxherët, personeli ka pak motiv për të punuar mirë, përderisa nuk frikësohen se mund ta humbin punën si rezultat i kësaj.

3.4.4. Përmirësimi i efikasitetit të administratës

Për ta zvogëluar mosefikasitetin e administratës në komunat e Kosovës, ndryshimi duhet të ndodhë në normat dhe kulturat themelore politike që e përkrahin atë. Kjo, natyrisht, është një proces i vështirë që do të zgjasë një kohë të konsiderueshme. Megjithatë, një ndryshim i shpejtë por efektiv në drejtim të duhur do të bëhej përmes aplikimit të standardeve të efikasitetit për çdo drejtorat komunal dhe për çdo post administrativ. Këto standarde do të përfshinin indikatorë që do t'i masnin performancat në aspektin cilësor e sasior, si dhe transparencën, kreativitetin dhe gatishmërinë e administratës. Kjo do t'u mundësonte ministrive krahasim më lehtë të rezultateve të punës në komuna të ndryshme, si dhe do t'i mundësonte zyrtarëve komunal monitorim individual të secilit të punësuar. Një hap i mëtejshëm për të stimuluar garën ndërkomunale, ashtu që të përmirësohet cilësia e shërbimeve, do të bëhej me botimin e rregullt në gazeta kombëtare të të dhënave mbi kryerjen e shërbimeve komunale. Me këtë po ashtu do të rritej edhe transparenca ndaj publikut. Rezultatet do të mund të jepeshin të përgjithësuara për secilën komunë, por edhe si të ndara për secilin drejtorat ashtu që të mund të krahasohen rezultatet ndërmjet departamenteve të komunave të ndryshme.

Masa të tilla do ta rritnin presionin mbi autoritetet lokale që t'ia shpjegojnë elektoratit të vet kryerjen e obligimeve të tyre, veçanërisht kur rezultatet e tyre nuk do të ishin të kënaqshme në krahasim me komunat e tjera. Në anën tjetër, të dhënat më transparente mbi kryerjen e detyrave të administratës lokale do t'u ndihmonin partive politike t'i shfrytëzojnë sukseset e tyre për fitimin e votave. Për më shumë, ata do t'u ofronin mundësi komunave të suksesshme të dalin në qendër të vëmendjes, të aftë për t'u dhënë këshilla me vlerë edhe komunave të tjera. Me pak fjalë, këto masa do të ndihmonin në heqjen e kriterëve politike të përdorura në zgjedhjen e punëtorëve komunalë, për të futur në vend të tyre kritere të bazuara në merita.

Si pikë fillestare për zhvillimin e kësaj politike do të mund të ishte krijimi i tabelave krahasuese vetëm për zyrat e ofiqarisë, duke përfshirë këtu edhe zyrën për regjistrim civil (momentalisht kompetencë e UNMIK-ut), për një numër të kufizuar të komunave pilot. Ky sektor është veçanërisht i përshtatshëm për fillim, sepse kryen shërbime që

janë të numërueshme lehtë duke mundësuar kështu matje relativisht të shpejtë të rezultateve. Për më tepër, duke qenë sektori me kontakt të afërt me shumicën e njerëzve të zakonshëm, cilësia e shërbimeve në zyrën e ofiçarisë është kyçe në formësimin e mendimit të qytetarëve mbi kryerjen e punëve në komunë si tërësi. Andaj, një rritje e transparencës së autoritetve komunale në këtë aspekt menjëherë do të vërehej dhe pëlqehet nga votuesit.

3.4.5. Mungesa e specialistëve teknikë

Problem serioz për shumicën e administratave komunale është mungesa e specialistëve teknikë. Kryeshefat e ekzekutivit në gati secilën komunë janë ankuar se kanë mungesë të kadrove cilësore në këto lëmë: arkitektë, inxhinierë të ndërtimit dhe të geodezisë, si dhe planifikues urbanë. Komunat kanë vështësi të sigurojnë personel të tillë teknik të cilësisë së lartë, sepse këta profesionistë janë përgjithësisht të pakët në Kosovë, dhe andaj janë zakonisht të punësuar në sektorin privat që ofron rroga më të mira.⁷⁶ Rrjedhimisht, duke marrë parasysh kufizimet e tyre financiare, komunat nuk mund t'i bëjnë konkurrencë sektorit privat.

Në afat të shkurtër dhe të mesëm, një mënyrë për ta përmirësuar këtë situatë në nivel lokal është duke ofruar më shumë bursa të financuara nga komuna për studentë të këtyre degëve, me kusht që pas diplomimit ata të punojnë për komunën për disa vite. Kjo metodë është përdorur nga disa komuna, si p.sh. Podujeva, për ta forcuar sektorin e shëndetësisë.⁷⁷ Metodatat e tjera që do të mund të kishin sukses është bashkëpunimi ndërkomunal për shërbimet e kadrove deficitare, si dhe kontraktimi afatshkurtër i profesionistëve për projekte specifike teknike.

Në afat të gjatë është e domosdoshme që të bëhet një rivlerësim i rekrutimit të studentëve në secilin fakultet nga ana e Universitetit të Prishtinës, si institucioni kryesor i arsimit të lartë në Kosovë, dhe nga ana e Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHIT). Numri i studentëve në fakultetin ekonomik, juridik dhe në fakultetet e shkencave shoqërore duhet të reduktohet në masë të madhe, dhe fondet e liruara nga këto reduktime duhet t'i alokohen fakulteteve teknike dhe lëmenjve të tjerë profesionalë.⁷⁸ Madje, duhet alokuar më shumë mjete për ta promovuar shkollimin e lartë në lëmenjtë teknikë, duke përfshirë këtu edhe bursat për studentët e shkëlqyeshëm, të cilët janë të gatshëm të punojnë për shërbimin civil të Kosovës për disa vite pas diplomimit.

3.5. Praktikrat pozitive

Ky raport ndoshta ka shënuar një pasqyrë mjaft negative të gjendjes aktuale të qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë. Kjo nuk është vetëm se i tillë është realiteti në terren, por se me identifikimin e problemeve i afërohemi zgjedhjes së tyre. Megjithatë, nga përshkrimi i dëritanishëm nuk duhet të nënkuptohet që nuk bëhet punë meritore ose që nuk ka iniciativa pozitive në nivelin lokal.

Një numër i komunave kanë qenë shumë aktive në promovimin e informimit më të mirë publik rreth aktiviteteve dhe institucioneve komunale. Një iniciativë e tillë ishte krijimi i faqeve të internetit të komunave, të cilat përmbajnë një historiat të shkurtër të komunave gjegjëse, të dhëna elementare gjeografike dhe demografike, si dhe informata për projektet dhe institucionet komunale. Komunitat e Istogut, Klinës, Prizrenit, Kaçanikut, Podujevës, Vitisë, dhe Vushtrrisë i kanë ndërtuar faqet e tyre të internetit më anë të ndihmës nga jashtë, por ka komuna të tjera, si ajo e Shtëmës, që kanë filluar projekte të tilla me vetiniciativë.⁷⁹

Komuna e Shtëmës ka ndërmarrë edhe masa të tjera për informimin e publikut. Ajo e ka themeluar zyrën për informim brenda administratës komunale, dhe po ashtu boton një buletin dyjavor mbi aktivitetet e komunës, të cilin e vendos në vende publike dhe e shpërndan nëpër kiosqe.⁸⁰ Komuna e Skënderajt ka ndërmarrë një iniciativë fisnike jo vetëm që ta informojë publikun, por edhe ta edukojë atë. Kjo komunë ka përpiluar një broshurë e cila u shpjegon qytetarëve të rëndomtë se si përpilohet buxheti komunal, sa ka të holla në atë buxhet dhe si ndahen ato; një broshurë tjetër shpjegon se si shpenzohen fondet e grumbulluara nga tatimi në pronë.⁸¹ Komunën e Gjilanit duhet dalluar për inkuadrimin e komuniteteve etnike pakicë, të cilat u bënë pjesëmarrës aktivë të institucioneve komunale shpejt pas përfundimit të luftës.

Të gjithë shembujt e lartpërmendur janë të mirëseardhur dhe duhet përkrahur. Problemi qëndron me faktin se, në përgjithësi, këto janë zakonisht rezultat i iniciativave individuale, e jo i një sistemi funksional dhe të organizuar mirë. Rrjedhimisht, nëse këta individë do ta ndërrojnë vendin e tyre të punës, nuk do të mbetet një sistem që do t'i përkrahte projektet e tilla. Andaj, një ndër sfidat e cilitdo propozimi për reformë është që të sugjerojë se si sistemi, e jo individit, do të mund t'i promovonte dhe përkrahte praktika që përmirësojnë informimin dhe pjesëmarrjen publike në vendimmarrje, si dhe gatishmërinë e tyre për të paguar tatime dhe për të marrë pjesë në financimin e projekteve.

Një praktikë pozitive që duket se është institucionalizuar në shumicën e komunave është ajo e përkrahjes dhe stimulimit të pjesëmarrjes së bashkësive në projekte të infrastrukturës. Pjesëmarrja e komunës në projektet rurale është e dëshirueshme jo vetëm se ndihmon zhvillimin e infrastrukturës lokale, por edhe se krijon raporte të afërta dhe lidhje më të mira të komunikimit ndërmjet nivelit më të afërt me qytetarin – atë të udhëheqësit dhe këshillit të fshatit – dhe të njesisë bazike të vetëqeverisjes, atë të komunës.

Siç është përmendur më lartë, disa komuna kanë themeluar zyra të decentralizuara të vendit, të cilat lëshojnë dokumente personale, dhe në këtë mënyrë ia kanë afruar administratën qytetare. Në parim, këto zyra janë të mirëseardhura pasi që ato janë më të përshtatshme për publik; por, po ashtu duhet bërë një analizë më të detajuar të përfitimeve dhe shpenzimeve që do të rrjedhnin nga ngritja e zyreve lokale. Iniciativat komunale që meritojnë edhe më shumë përkrahje janë ato që kanë institucionalizuar raportet ndërmjet autoriteteve komunale dhe udhëheqësve dhe këshillave të fshatit, duke i'a afruar vendimmarrjen qytetare me afër. Posaçërisht vlen të lëvdërohet shem-

bulli i komunës së Vitisë: autoritetet komunale i kanë formalizuar marrëdhëniet me udhëheqësit e fshatrave me anë të një rregulloreje të kuvendit komunal, dhe mbajnë takime të rregullta me ta, ku komuna u paguan shpenzimet modeste të rrugës udhëheqësve të fshatit. Autoritetet komunale, madje, planifikojnë të mbajnë zgjedhje formale të këshillave të fshatrave që do të financoheshin nga fondet e komunës, duke e rritur kështu legjitimitetin e këtyre strukturave lokale.

4. Përfundimet

Qëllimi i këtij studimi nuk ka qenë që të japë një analizë gjithëpërfshirëse të çdo aspekti të qeverisjes dhe administratës lokale. Qëllimi më tepër ka qenë të shqyrtojë disa nga çështjet thelbësore që do të siguronin një qeverisje të efektshme, efikase, transparente dhe të përgjegjshme në nivel lokale, e cila po ashtu do t'i plotësonte nevojat e veçanta të bashkësive etnike. Synimi kryesor i këtij studimi ka qenë të japë orientime për fushat e ardhshme të hulumtimit, si dhe disa rekomandime fillestare për ndryshime.

Për ballafaqim me disa pengesa të qarta të sistemit aktual të qeverisjes lokale, siç është caktimi i kryeshefave ekzekutiv, nuk ka nevojë që menjëherë të fillohet me një ndryshim të rrënjësishëm të tërë sistemit.

Një prej përfundimeve tona kryesore është që ligji aktual për qeverisjen dhe administratën lokale ka nevojë për t'u rishikuar, sepse rregulloret pasuese të UNMIK-ut dhe udhëzimet e qeverisë e kanë zhvleftësuar atë në një varg aspektesh. Nuk do të thotë që duhet menjëherë të fillohet me ndryshimin e tërësishëm të sistemit aktual të qeverisjes dhe administratës lokale për të kapërcyer disa pengesa të qarta, siç është caktimi i kryeshefave ekzekutivë.

Mirëpo, duke pasur parasysh se çdo reformë ose rishikim i sistemit të qeverisjes dhe administratës lokale, duke përfshirë një projektligj të ri për qeverisjen lokale, do të prekte interesat e grupeve të ndryshme të interesit – të autoriteteve komunale, të kryetarëve të fshatrave, të bashkësive etnike, të zyrtarëve administrativë, të institucioneve qendrore dhe të bashkësisë ndërkombëtare në Kosovë – është shumë me rëndësi që një iniciativë e tillë të merret në mënyrë gjithëpërfshirëse. Është me rëndësi që implikimet politike, e po ashtu edhe ato ekonomike ose financiare, të cilësdo nismë reformuese të diskutohen publikisht ndër të interesuarit e ndryshëm dhe në popull. Vëmendje të posaçme duhet kushtuar implikimeve që mund të ketë reforma në komunitetet etnike në Kosovë.

Një problem tjetër që lyp vëmendje urgjente të institucioneve përgjegjëse dhe të interesuara për efektshmërinë e komunave, është mungesa e llogaridhënies dhe përgjegjësisë ndaj qytetarëve, si e politikanëve të zgjedhur, ashtu edhe e administratës komunale. Hulumtimet tona nxjerrin në shesh se efektshmëria e qeverive dhe administratave lokale në Kosovë është prekur në mënyrë vendimtare nga rivalitetet politike, ndërpartiake dhe brendapartiake në nivel lokal, e po ashtu edhe në raportet me qendrat partiake. Një çështje kyçe për ata që janë përfshirë në politikën lokale është që të kontrollojnë pozicionet ekzekutive në administratën komunale. Vështirësitë e këtyra politike vetëm i

shtohen problemeve të administratave komunale, të cilat tashmë ballafaqohen me mungesën e personelit të kualifikuar dhe me mosefikasitet e mungesë të përgjegjësisë në punën e tyre të përditshme. Në fund, autonomia financiare, dhe rrjedhimisht edhe ajo politike e autoriteteve lokale të Kosovës është çënuar, meqë pjesa më e madhe e fondeve komunale alokohen nga buxheti i qeverisë qendrore dhe aftësia e tyre për të shtuar të hyrat e tyre vetjake kryesisht është e kufizuar. Kjo po ashtu e zvogëlon aftësinë e autoriteteve lokale që të nxisin zhvillimin e ekonomisë lokale dhe të garojnë me homologët e tyre vendorë dhe rajonalë për të tërhequr investimet e jashtme në komunat e tyre.

5. Rekomandimet

Decentralizimi dhe reforma e qeverisjes lokale

Të kuptohet se çfarë mund e çfarë nuk mund të arrihet me decentralizim - Decentralizimi nuk duhet shikuar si një rrugëzgjdhje universale për të gjitha problemet që i shqetësojnë minoritete etnike në Kosovë. Andaj decentralizimi duhet shqyrtuar së bashku me masat e tjera që i adresojnë ankesat e komuniteteve etnike në nivel qendror.

Decentralizimi nuk është zgjidhje për problemet e sigurisë - Të gjitha grupet e interesit - veçanërisht bashkësia ndërkombëtare dhe vetë bashkësitë etnike - do të duhej ta pranojnë haptazi se reformat territoriale të sistemit të qeverisjes lokale nuk mund të japin zgjidhjet adekuate për problemet e sigurisë së bashkësive etnike. Masat e tjera, siç është krijimi i një dege të caktuar përbrenda Shërbimit Policor të Kosovës (ShPK) që i përgjigjet drejtpërsëdrejti autoriteteve komunale, duhet të zhvillohet së bashku me mekanizmat e tjerë të sigurisë të themeluara në nivel qendror.

Përqëndrimi në përmirësimin e qeverisjes së mirë - Megjithëse ndryshimet e kufizuara territoriale për komunitetet me numër të konsiderueshëm dhe të përqendruara territorialisht nuk mund të përjashtohen, fokusi parësor i çfarëdo nisme të reformës së qeverisjes lokale duhet të jetë në përmirësimin e mekanizmave të qeverisjes së mirë, e cila do të ishte e dobishme jo vetëm për komunitetet etnike, por për të gjithë qytetarët në përgjithësi.

Mekanizmat shtesë për të adresuar ankesat e bashkësive në nivel lokal - Institucionet e Kosovës duhet të bëjnë përpjekje të veçanta që të sigurohen se ankesat lokale të bashkësive etnike janë adresuar në nivel lokal. Një mekanizëm për të nxitur këtë është që të sigurohen se është arritur pëlqimi i shumicës së përfaqësuesve të minoriteteve kur miratohen ligjet etnikisht të ndjeshme (shumica e dyfishtë).

Reformë gjithëpërfshirëse dhe e hapur - Meqë çdo reformë ose rishikim i sistemit të qeverisjes dhe administratës lokale prek interesat e grupeve të ndryshme të intersit, gjëja më e rëndësishme është që një iniciativë e këtillë të shqyrtohet në

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

mënyrë gjithëpërfshirëse, duke diskutuar hapur si pasojat politike, ashtu edhe ato ekonomike të një nisme të tillë.

Analiza e hollësishme kosto-përfitim - Nevojitet një analizë kosto-përfitim e hollësishme dhe sistematike për shërbime të ndryshme të decentralizuara ose të centralizuara, e gjithashtu edhe një studim i të drejtave të posaçme politike për decentralizimin e kompetencave të ndryshme.

Testimi pilot - Është e këshillueshme që fillimisht të testohen propozimet e caktuara të decentralizimit në një numër të kufizuar komunash.

Nxitja e solidaritetit ndëretnik

Mbledhja e detajzuar e të dhënave statistikore ndëretnike - Kjo është një kërkesë paraprake vendimtare për të matur dhe për të monitoruar mirëqenien e komuniteteve, si grupe dhe si individë, si dhe për të kultivuar ndjenjën e solidaritetit ndërmjet komuniteteve të ndryshme etnike.

Zhvillimi i mekanizmave të barazisë - Qeveria, së bashku me UNMIK-un dhe komunat, duhet të zhvillojnë mekanizmat që sigurojnë shpërndarjen e barabartë të fondeve nëpër komunat e ndryshme.

Përmirësimi i përgjegjësisë

Dekurajimi i bashkëqeverisjes - Praktika aktuale e bashkëqeverisjes e përdorur gjerësisht, e cila i lejon partisë fituese ta bashkëndajë fuqinë me partitë e tjera më të vogla dhe në këtë mënyrë t'i shmanget përgjegjësisë, duhet dekurajuar në mënyrë sistematike.

Reformimi i procedurës për caktimin e ekzekutivave – Një mekanizëm drejt këtij qëllimi është të reformohet procedura për caktimin e zyrtarëve administrativë ekzekutivë, në mënyrë që të inkurajohet një lidhje më e afërt ndërmjet efikasitetit të administratës dhe partisë politike fituese. Duke pasur parasysh këtë që u tha më sipër, kryeshefi i ekzekutivit dhe bordi i drejtorëve do të duhej zgjedhur nga ana e kryetarit të kuvendit ose nga ana e kryetarit të komunës të zgjedhur me vota të drejtpërdrejta, që do ta rriste llogaridhënien individuale e gjithashtu edhe përgjegjësinë e partisë fituese.

Testi pilot i procedurës së re – Testimet paraprake të procedurave të reja do të mund të bëheshin në një numër komunash pilot, me qëllim të rregullimit më të mirë të detajeve të ndryshme.

Sistemi zgjedhor

Të ndryshohet sistemi zgjedhor – Ka nevojë për të ndryshuar sistemin zgjedhor për zgjedhjet lokale, me synim të përmirësimit të llogaridhënies së përfaqësuesve komunalë, duke krijuar një lidhje më dinamike ndërmjet qytetarëve, qeverisësve lokale dhe partive politike, dhe duke përkrahur një pjesëmarrje dhe vëzhgim më të mirë publik në çështjet e qeverisjes lokale.

Listat e hapura - Është e këshillueshme të ruhet sistemi i përfaqësimit proporcional, por të zëvendësohen listat e mbyllura të tashme me lista të hapura. Kjo do t'u mundësonte figurave politike lokale të favorizohen nga baza dhe, si rrjedhojë, do të ndihmonte ndërtimin e linjave efektive të llogaridhënies ndërmjet politikanëve dhe votuesve si dhe ndërmjet politikanëve dhe ekzekutivit. Në afat të gjatë ky ndryshim do të sillte një llogaridhënie më të mirë të administratës komunale ndaj qytetarëve. Listat e hapura gjithashtu do të zvogëlonin ndikimin që qendrat e partive i kanë tash mbi degët dhe nëndegët komunale të partive, duke përmirësuar kështu demokracinë e brendshme të partisë.

Përfaqësimi nënkomunal

Forcimi i rolit të strukturave të fshatrave - Një mënyrë relativisht e shpejtë për ta vëre në spikamë opinionin lokal është duke forcuar rolin këshillues të kryetarëve dhe këshillave të fshatit, duke i kodifikuar në statute komunale rregullat e tyre të punës dhe marrëdhënien me kuvendin komunal. Kjo po ashtu mund ta përmirësojë pozitën e qeverisë lokale në raport me qeverinë qendrore, meqë është e arsyeshme të pritet se duke u dhënë strukturave të fshatit një rol më të madh në vendimmarrje lokale të nxitet mbledhja më e mirë e tatimeve lokale, duke rritur kështu edhe pavarësinë financiare të qeverive lokale nga qeveria qendrore.

Kompetencat e qarta

Kompetencat ligjore të komunës të përkufizuara qartë - Kjo është me rëndësi ashtu që ligjet e tjera pasuese dhe udhëzimet e qeverisë të mos bien ndesh dhe zvogëlojnë padrejtësisht kompetencat e komunave. Rëndësia e kësaj çështjeje duhet të merret seriozisht, edhe pse reformimi i tillë ligjor nuk është i mundshëm përderisa zbatohet praktika e UNMIK-ut që i jep përparësi secilit rregullor pasuese.

Krijimi i mekanizmeve të brendshëm institucionalë për të zgjedhur problemet ndërmjet niveleve - Për t'u ofruar shërbime cilësore dhe efikase qytetarëve, nuk mjafton vetëm definimi i qartë ligjor i kompetencave të secilit nivel të qeverisë, por është i nevojshëm edhe sigurimi i mekanizmeve të brendshëm institucional për të zgjidhur grindjet e mundshme politike, problemet administrative ose ngatërresat ndërmjet niveleve. Një hap fillestar në këtë drejtim do të ishte mbajtja e mbledhjeve të rregullta të përbashkëta ndërmjet përfaqësuesve të qeverive komunale dhe zyrtarëve të secilës ministri (posaçërisht të ministrive të involvuara më drejtpërdrejt me komunat). Qëllimi i këtyre takimeve do të ishte zhvillimi i mekanizmeve për filtrimin e shpejtë të informacioneve dhe për gjetjen e zgjidhjeve të qëndrueshme kurdo që të paraqiten mospajtime ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes.

Praktikat e raportimit financiar

Të standardizohen raportimet financiare - Urgjentisht duhet ndërmarrë masa për të përmirësuar dhe për të standardizuar praktikat e kontabilitetit financiar, posaçërisht për sa i përket përmirësimit të transparencës publike ndaj vlerësimeve të buxhetit dhe alokimit të fondeve.

Reforma e vijës buxhetore të shpenzimeve kapitale – Raportet financiare për MEF-in dhe publikun e gjerë duhet të japin një pasqyrë të hollësishme për të gjitha projektet investuese, duke i veçuar shpenzimet kapitale të paracaktuara për projektet me dobi të drejtpërdrejtë publike nga projektet e tjera.

Kontroll më i mirë nga institucionet qendrore – MEF-i do të duhej të mbante raporte financiare më gjithëpërfshirëse, të cilat do të raportonin në detaje më të imëta se sistemi i tanishëm i “bilancit të lirë”.

Publikimi i gjerë i raporteve të revizionit financiar – Një hap tjetër për të rritur transparencën financiare për publikun është që raportet vjetore të kontrollit financiar të jenë të hapura gjerësisht nëpërmjet internetit dhe nëpërmjet botimit të përmbledhjeve të tyre në shtypin lokal dhe në shtypin ditor kombëtar.

Investimet kapitale

Shpenzimet kapitale minimale për kokë banori – Duhet të ekzistojë një vlerë minimale për kokë banori për investimet kapitale e të gjitha komunave, për të mbështetur zhvillimin e infrastrukturës lokale. Ky kriter do të duhej përdorur për të përcaktuar vlerën minimale të vijës buxhetore për investime kapitale të secilës komunë.

Nxitje shtesë për një buxhet më të madh për investimet kapitale – Është e këshillueshme që të ketë financime shtesë për të inkurajuar komunat që të kenë një buxhet më të madh se ai minimal për investime kapitale, të cilin ato do ta financonin ose prej burimeve të veta ose prej grantit të përgjithshëm (p.sh., prej pjesës së grantit të përgjithshëm që ka mbetur pasi të jenë marrë në konsideratë pagat dhe rrogat, mallrat dhe shërbimet, rezervat dhe investimet kapitale minimale).

Kriteret e bazuara në nevoja – Është me rëndësi të formulohen më shumë politika të bazuara në nevoja, e jo vetëm në madhësinë e popullatës. Përpjekjet për të barazuar shpenzimin mesatar të investimeve kapitale për kokë banori janë posaçërisht urgjente, posaçërisht për të kapërcyer ndryshimet aktuale ndërmjet komunave urbane dhe atyre rurale.

Përmirësimi i efikasitetit të administratës

Treguesit e efikasitetit të punës – Një hap i rëndësishëm në përmirësimin e efikasitetit të administratave komunale do të mund të bëhej duke krijuar standarde të matshme mbarëkosovare të efikasitetit për secilin departament komunal dhe për secilin post komunal. Pikënisje do të ishte krijimi i treguesve të efikasitetit të shërbimit të gjendjes civile (të zyrës së ofiqarisë), në një numër të kufizuar të komunave pilot.

Tabelat e klasifikimit sipas efikasitetit – Një mënyrë tjetër për të nxitur garën ndërkomunale, me synim të përmirësimit të cilësisë së shërbimeve, do të ishte botimi i rregullt i tabelave të renditjes sipas efikasitetit në shtypin e vendit. Këto rezul-

tate do të mund të prezentoheshin të përmbledhura për secilën komunë, si edhe të ndara sipas departamenteve që të mundësojnë krahasime ndërmjet departamenteve.

Procedurat e rekrutimit të hapur – Të forcohen mekanizmat që sigurojnë që kandidatët e jashtëm të vlerësohen me të njëjtin kriter si personeli komunal ekzistues.

Zhvillimi i burimeve njerëzore

Ndarja e fondeve për zhvillimin e burimeve njerëzore – Nevoja që një përqindje e caktuar e fondeve komunale të alokohen për çështje të zhvillimit të burimeve njerëzore, siç rekomandohet me raportet për çështjet e burimeve njerëzore të UNDP-së.

Bursa për studentë të fakulteteve teknike dhe për shkolla profesionale – Për të kapërcyer mungesën e personelit të kualifikuar në fushat teknike dhe profesionale, komunat do të mund të jepnin bursa për studentët e këtyre fushave, me kusht që ata të punojnë për administratën komunale për disa vjet pas diplomimit.

Rivlerësimi i politikave të pranimit të studentëve në Universitetin e Prishtinës – Universiteti i Prishtinës dhe Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë duhet të rivlerësojnë politikat e pranimit të studentëve: numri i të diplomuarëve në drejtësi dhe ekonomi do të duhej të zvogëlohet, ndërsa shkollat profesionale dhe fakultetet e fushave teknike do të duhej të kishin prioritet për fonde shtesë dhe subvencione.

Prona

Të sqarohen paqartësitë lidhur me rolin e AKM-së - Është e nevojshme të qartësohet çdo moskuptim që ekziston lidhur me zbatimin e rregullores për AKM-në.

Të studiohet politika pronësore e UNMIK-ut nga perspektiva e qeverisjes lokale – Një studim i detajuar i efekteve të politikës pronësore të UNMIK-ut mbi kompetencat e komunave për të kryer funksionet e tyre është i nevojshëm. Një hap paraprak në këtë drejtim do të ishte të shqyrtohet saktë se sa dhe çfarë lloj prone në çdo komunë është në kompetencën e AKM-së dhe të administratës komunale, përkatësisht.

Të dhënat statistikore

Bashkëpunimi me Entin Statistikor të Kosovës – Komunat duhet t'i ofrojnë Entit Statistikor të Kosovës (ESK) të dhëna statistikore më të hollësishme për të ndihmuar në bërjen më të mirë të analizave. Më së miri do të ishte që një i punësuar, i trajnuar posaçërisht, t'i raportojë rregullisht ESK-së.

T'u kushtohet vëmendje treguesve të ndryshëm demografikë - Për të vendosur veprime korrigjuese për grupe të ndryshme etnike, sociale dhe ekonomike, të

dhënat statistikore do të duhej ndarë sipas përkatësisë etnike, gjinisë, moshës dhe ndarjes rurale dhe urbane të të hyrave të popullatës, buxhetet e përgjithshme, harxhimin e fondeve, kilometrave të rrugëve të shtruara, të largësisë së ekonomive shtëpiake nga shërbimet e përkujdesjes shëndetësore dhe nga objektet shkollore etj.

Studimet e mëtejshme

Efikasiteti dhe mbarëvajtja financiare dhe ekonomike – Nevojiten studime të detajuara lidhur me efikasitetin financiar dhe ekonomik të komunave, ku posaçërisht duhet shqyrtuar si mund ta nxisin komunat zhvillimin ekonomik brenda territoreve të tyre.

Kontrollimi më i afërt i praktikave financiare – Posaçërisht duhet fokusuar në praktikat e kontabilitetit dhe praktikat e raportimeve financiare.

Studimi i efikasitetit të administratës – Krahasimi i efikasitetit të autoriteteve të administratës lokale në Kosovë me atë të autoriteteve të tilla të tjera në rajon dhe më larg, si dhe shqyrtimi se si komunat e ndryshme në Kosovë ia dalin në krahasim me njëra-tjetrën.

Hulumtimet në arsim dhe në shëndetësi – Hulumtime të detajuara lidhur me çështjet specifike për arsimin dhe përkujdesjen shëndetësore në nivel lokal, si dhe me marrëdhëniet me agjencitë përkatëse, përgjegjëse për këto fusha.

Hulumtimet në komunat e përziera etnikisht – Puna e komiteteve të komuniteteve dhe të ndërmjetësimit, raporti ndërmjet grupeve të ndryshme etnike në kuvendet komunale dhe në administratat komunale, dallimet ndërmjet komunitetit serb dhe komuniteteve të minoriteteve të tjera. Këto rezultate do të duhej të analizoheshin në raport me të dhënat përkatëse të vendeve të tjera me minoritete, siç është Spanja, vendet e Beneluksit, Rumania ose Kroacia.

Shtojca A: Sistemi aktual i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë

1. Korniza ligjore

1.1. Kompetencat komunale

Të drejtat dhe detyrimet të qeverive lokale në Kosovë janë të përcaktuara me rregulloren e UNMIK-ut 2000/45 për vetëqeverisjen e komunave në Kosovë. Ministria e Shërbimeve Publike (MShP) është marrur me hartimin e një ligji të ri për qeverisjen dhe administratën lokale, por ende mbetet të shihet se a do të kalojë projekt-ligji në Kuvendin e Kosovës dhe a do të nënshkruhet më pastaj nga PSSP-ja.

Rregullorja 2000/45 është frymëzuar nga parimet e Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, në veçanti nga Neni 3, i cili paraqet 'të drejtën dhe kompetencën e autoriteteve lokale, brenda kufijve të ligjit, për të rregulluar dhe për të menaxhuar një pjesë të konsiderueshme të punëve publike që i kanë në përgjegjësi e që janë në dobi të popullatës lokale'.⁸²

Komunat janë njësi bazë të vetëqeverisjes lokale në Kosovë. Atyre u është dhënë e drejta të 'ushtrojnë të gjitha kompetencat të cilat nuk janë të rezervuara shprehimisht për Autoritetin Qendror', të cilin rregullorja 2000/45 e përcakton të jetë UNMIK-u, i cili vepron nën autoritetin e PSSP-së, ndonëse një numër i kompetencave të rezervuara janë transferuar më pastaj në institucionet e qeverisë së Kosovës.⁸³ Secila komunë është person juridik sipas së drejtës publike, me të drejtën të ketë pronë dhe ta menaxhojë atë, mundësinë të padisë dhe të jetë e paditur në gjyq, të drejtën të lidhë kontrata dhe të drejtën të angazhojë personel.⁸⁴ Komunat po ashtu kanë të drejtën të nxjerrin rregullore komunale lokale që kanë të bëjnë me çështjet brenda kompetencave të tyre, të cilat përmbahen në statutin komunal përkatës të tyre.⁸⁵

Rregullorja 2000/45 u jep komunave kompetenca dhe përgjegjësi të gjera të detyrueshme dhe diskrecionale. Komunat janë përgjegjëse për:

- Ofrimin e kushteve themelore lokale për zhvillim të qëndrueshëm ekonomik;
- Planifikimin urban dhe të fshatit dhe shfrytëzimin e tokës;
- Lëshimin e lejeve për ndërtim dhe zhvillime të tjera;
- Mbrojtjen lokale të ambientit;
- Zbatimin e rregullave të ndërtimit dhe kontrollimin e standardeve të ndërtimit;
- Ofrimin e shërbimeve publike lokale dhe të infrastrukturës duke përfshirë furnizimin me ujë, ujësjellësin dhe kanalizimin, përpunimin e ujrave të zeza, mirëmbajtjen e rrugëve lokale, transportin lokal dhe planet për ngrohtoret lokale;
- Shërbimet publike duke përfshirë shërbimin e zjarrfikësve dhe të emergjencës;
- Udhëheqjen e pronës së komunës;
- Shkollimin parashkollor, fillor dhe të mesëm;
- Kujdesin primar shëndetësor;
- Shërbimet sociale dhe strehimin;
- Mbrojtjen e konsumatorëve dhe shëndetin publik;

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

- Lëshimin e lejeve për shërbime dhe pajisje, duke përfshirë argëtimin, ushqimin, tregjet, shitjet në rrugë, transportin lokal publik dhe shërbimin e taksistëve, gjuetinë e peshkimit, restorantet dhe hoteleve;
- Panairët dhe tregjet;
- Emërimin dhe rrimimin e rrugicave, rrugëve dhe vendeve të tjera publike në pajtim me dispozitat e kapitullit 1, neni 9 dhe kapitullit 2, neni 11;
- Sigurimin dhe mirëmbajtjen parqeve publike, hapësirave të hapura dhe varrezave.
- Aktivitetet e tjera të ngjashme dhe të rëndësishme për administrimin adekuat të territorit komunal, që nuk janë të përcaktuar gjetiu me ligj.⁸⁶

Ato po ashtu kanë pushtet të plotë mbi çështjet e turizmit, veprimtarive kulturore, sporteve dhe kohës së lirë, veprimtarive rinore, promovimeve ekonomike dhe promovimeve qytetare.⁸⁷ Mirëpo, rregulloret e mëpastajme të UNMIK-ut dhe udhëzimet e qeverisë i kanë kufizuar ashpër kompetencat e komunës në një numër fushash të rëndësishme, siç janë kontrolli dhe menaxhimi i pronës, kontrolli i kompanive të shërbimeve publike, regjistrimi i bizneseve, arsimit fillor dhe i mesëm, përkujdesja shëndetësore primare, mirëqenia sociale dhe çështjet e kadastrit.⁸⁸

1.2. Institucionet komunale

Kuvendi komunal

Organi më i lartë përfaqësues në një komunë është kuvendi i komunës, i cili zgjidhet drejtpërsëdrejti nëpërmjet një sistemi proporcional me lista të mbyllura dhe e ka mandatin për katër vjet. Kuvendet komunale ndryshojnë për nga madhësia, sa i përket numrit të këshilltarëve, më i madhi është ai i Prishtinës me 51 këshilltarë, ndërsa kuvendet e komunave të tjera kanë 41, 31, 21 ose 17 këshilltarë, varësisht nga vlerësimet për madhësinë e popullatës së atyre komunave. Kuvendet komunale kanë pushtet ekskluziv, i cili nuk mund t'i delegohet tjetërkujt, ndër të tjera, për të miratuar buxhetet dhe çështjet e tjera financiare, për të adoptuar dhe për të ndryshuar rregulloret lokale të komunës, për të themeluar komitete të kuvendit, për të zgjedhur kryetarin dhe zëvendëskryetarin e komunës dhe për të emëruar kryeshefin e ekzekutivit dhe bordin e drejtorëve.⁸⁹

Kryetari i kuvendit komunal

Kryetari i kuvendit komunal zgjidhet me shumicën e dy të tretave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të zgjedhur. Mirëpo, nëse shumica prej dy të tretave nuk mund të sigurohet pas dy votimeve, dy kandidatët me më së shumti vota i nënshtrohen votimit të tretë dhe kandidati me më shumë vota bëhet kryetar. Përgjegjësia e kryetarit të komunës është që ta 'mbajë mbikëqyrjen e përgjithshme të zbatimit të vendimeve të marra nga komuna dhe nga administrata financiare e komunës' dhe të kryejë detyra të tjera që i janë caktuar nga kuvendi komunal.⁹⁰ Kryetari mund të shkarkohet nga detyra vetëm me shumicën e dy të tretave (me anë të votimit me vota të fshehta) dhe vetëm nëse nuk i ka kryer si duhet detyrat e tij/saj të specifikuar.⁹¹

Caktimi i kryeshefit të ekzekutivit dhe të bordit të drejtorëve

Sipas ligjit në fuqi, postet e kryeshefit të ekzekutivit dhe të drejtorëve të departamenteve janë poste profesionale. Pas shpalljes së vendeve të lira të punës në mënyrë publike, kan-

didatët e paraqitur intervistohen dhe përzgjedhen nga një panel i caktuar nga kuvendi komunal. Por, vendimin përfundimtar për emërimin e tyre e merr kuvendi komunal.⁹² Ndonëse kryeshefi i ekzekutivit mund t'i rekomandojë kandidatët për bordin e drejtorëve, ai ose ajo nuk kanë fuqi vendimmarrëse në këtë aspekt.

Detyrat kryesore të kryeshefit të ekzekutivit janë të punojë si sekretar i kuvendit komunal dhe si kryesues i bordit të drejtorëve; të sigurojë menaxhment efikas të punëve financiare dhe zbatimin e procedurave të efektshme financiare dhe të kontrolleve të tjera; t'i zbatojë të gjitha punët e përditshme që i janë caktuar nga ana e kryetarit të komunës apo të kuvendit komunal; dhe të luajë rolin e kryeshefit të personelit të shërbimit civil komunal, me të drejtën të caktojë dhe të pushojë nga puna të gjithë të punësuarit të komunës, me përjashtim të bordit të drejtorëve.⁹³ Kryeshefi i ekzekutivit ose cilido prej drejtorëve mund të shkarkohet vetëm nga ana e kuvendit komunal, dhe vetëm nëse nuk i ka kryer si duhet punët e tij/saj të përditshme.⁹⁴

Institucionet dhe praktikat tjera

Secila komunë është e obliguar me ligj që të mbajë mbledhje publike me qytetarët e saj së paku dy herë në vit, duke i njoftuar këta së paku dy javë përpara. Në këto mbledhje, kryetari i kuvendit paraqet raportin për punët e kuvendit dhe të administratës komunale dhe qytetarët kanë mundësinë t'u shtrojnë pyetje përfaqësuesve të tyre.

Të gjitha komunat janë të obliguara t'a krijojnë komitetin për politikë dhe financa, që kryesohen nga kryetari i komunës, i cili është përgjegjës për propozimin e buxhetit komunal dhe për formulimin e orientimit të ardhshëm strategjik të komunës.⁹⁵ Kuvendet komunale kanë të drejtë të themelojnë komitete të tjera për të cilat ato mendojnë se janë të nevojshme, por ato janë të obliguara të kenë dy komitete të tjera të detyrueshme, qëllimi parësor i të cilave është të mbrojnë të drejtat dhe interesat e komuniteteve të minoriteteve.

2. Strukturat nënkomunale

Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut u jep të drejtë komunave të bëjnë marrëveshje nënkomunale 'për të siguruar që nevojat të të gjithë banorëve në komunë të plotësohen në mënyrën që kuvendet mendojnë se është më e përshatshme'.⁹⁶ Hulumtimet e KIPRED-it në terren kanë konstatuar se ekziston një larmi e gjerë e marrëveshjeve nënkomunale që aktualisht funksionojnë në Kosovë.

Shumica e komunave i kanë themeluar ose janë në procesin e themelimit të zyrave të vendit. Këto janë zyra komunale të shpërqendruara, të cilat janë përgjegjëse për shërbimin e ofiçarisë, d.m.th. për lëshimin e dokumenteve personale, siç janë certifikatat e lindjes, të vdekjes ose të kurorëzimit. Personeli i këtyre zyrave përbëhet zakonisht prej një ose dy nëpunësve të gjendjes civile (ofiçarëve), të cilët zakonisht janë banorë të fshatit ku ndodhet zyra. Këta të punësuar vijnë në qendrën komunale për çdo ditë ose për çdo të dytën ditë për t'i marrë dokumentet, të vulosura dhe të miratuara nga administrata komunale. Komunat paraqesin marrëveshje të ndryshme të udhëtimit për këta

zyrtarë: disa u lejojnë përdorimin e automjeteve të komunës, disa parashikojnë kompensim për transportin privat, ndërsa grupi i tretë nuk parashikon fare as transport e as kompensim. Në komunat të cilat i kanë pasur të shkatërruara ndërtesat e zyrave të tyre vendore të shkatërruara gjatë luftës, siç është rasti në Deçan, ofiçarët e terrenit janë të vendosur në ndërtesën kryesore të komunës, por janë të caktuar që të shërbejnë grupe të ndryshme të fshatrave si zyrtarë lokalë.

Ekzistojnë disa komuna të cilat i kanë rithemeluar bashkësitë lokale. Ndryshe nga zyrat e vendit, bashkësitë lokale në thelb janë organizata nënkomunale politike, të cilat zakonisht kanë këshilla të zgjedhura jozyrtarisht, pra, nëpërmjet mbledhjeve të fshatit në vend të votimeve të fshehta formale. Përgjegjësitë e tyre të zakonshme janë të mbajnë lidhje me autoritetet komunale kur është fjala për projekte të infrastrukturës që u interesojnë një numri më të madh të fshatrave. Shumica e komunave, megjithatë, kanë zgjedhur të mos e rigjallërojnë formën e bashkësive lokale të qeverisjes, duke parapëlqyer të punojnë drejtpërdrejt me këshillat e veçanta të fshatit dhe me kryetarët e fshatit.

Organizimet specifike të këshillave të fshatit ndryshojnë shumë nga komuna në komunë: përdërisa disa komuna, për shembull Dragashi ose Deçani, nuk i njohin formalisht këshillat e fshatit, shumica e komunave të tjera i parashohin këto me anë të dispozitave në statutet komunale të tyre ose me anë të rregulloreve të veçanta të nxjerra nga kuvendi komunal. Këto dokumente zakonisht i përkufizojnë procedurat për zgjedhjen e këshillave dhe kryetarëve të fshatit, si dhe për mënyrën e bashkëpunimit të tyre me administratën komunale.

Ka komuna, siç janë komunat e Podujevës ose Klinës, ku kryetarët e fshatit zgjedhen me vota të hapura, sipas rezultateve të arritura gjatë zgjedhjeve komunale të fundit, d.m.th. kryetari i fshatit duhet të jetë anëtar i partisë që ka fituar më së shumti vota në atë fshat. Mirëpo, në komunat e tjera, për shembull në Skënderaj, Shtime, ose Viti, nuk ekzistojnë kushte të tilla dhe kryetari i fshatit zgjedhet në bazë të votimit me vota të fshehta të mbajtur në godinën e kuvendit komunal. Sidoqoftë, shumica e kryetarëve të fshatit të zgjedhur me procedurat e fundit po ashtu shpesh janë përkras të partisë më dominante në atë fshat. Zakonisht nuk parashihen kushte sa i përket kualifikimit profesional të kryetarëve të fshatit, por ata në përgjithësi janë mësues të vendit ose të punësuar në administratën komunale, meqë këto profesione u ndihmojnë njerëzve të jenë të afirmuar në popull dhe të gëzojnë popullaritet.

Administratat komunale zakonisht e caktojnë një departament të veçantë që merret me problemet e këshillave të fshatit. Rëndom ky është ose drejtorati i administratës së përgjithshme, siç është rasti në Prizren, ose zyra e zëvendëskryetarit të kuvendit komunal, siç është rasti në Viti. Përveç mbledhjeve të *ad hoc* që i mban shumica e administratave komunale me kryetarët individualë të fshatrave, disa komuna, siç është ajo e Vitisë, mbajnë po ashtu edhe mbledhje kolektive të të gjithë kryetarëve të fshatrave një herë në çdo tre deri katër muaj. Në këto raste komuna u paguan kryetarëve të fshatrave kompensimin e udhëtimit nga buxheti komunal (në Viti ky kompensim ishte 10 euro për mbledhje).

Shtojca B: Argumentet lidhur me menaxhimin e ndërmarrjeve dhe pronave shoqërore.

Një prej rregulloreve e cila seriozisht i ka zvogëluar kompetencat e komunave është rregullorja 2002/12 e UNMIK-ut, mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit (AKM).⁹⁷ AKM-ja është themeluar në qershor të vitit 2002 me synimin që të administrojë të gjitha ndërmarrjet paraprakisht kanë qenë në pronësi shoqërore dhe publike, si dhe pasurinë dhe mjetet e tyre në Kosovë. Ligji i Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë (SFRJ), i cili parashihte vetëm të drejtat të përdoruesit, e jo edhe të drejta të pronësisë, ka qenë objekt i interpretimeve të ndryshme duke shkaktuar debate të shumta mbi menaxhimin e pronës shoqërore dhe procesit të privatizimit në Kosovë.

Objektivat dhe qëllimet e AKM-së, siç janë përcaktuar me rregulloren 2002/12, janë të “administrojë ndërmarrjet në pronësi publike dhe në pronësi shoqërore dhe pasurinë dhe mjetet e tyre përkatëse” në kontekst të kompetencave të rezervuara të PSSP-së.⁹⁸ Me fjalë të tjera, në kompetencë të AKM-së nuk është prona shoqërore që nuk është e lidhur me këto ndërmarrje, për shembull rrugët, shkollat, spitalet ose toka që nuk përdoret nga ndërmarrjet në pronësi shoqërore. Komunitat kanë të drejtën të menaxhojnë pronat e tilla, nën autoritetin administrativ të UNMIK-ut. Siç i ka thënë kryekëshilltari juridik i UNMIK-ut Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), “PSSP-ja u ka dhënë komunave të krijuara nga UNMIK-u të drejtën të menaxhojnë në bazë të përditshme ‘pronën komunale’, d.m.th. pronën në pronësi shoqërore të regjistruar në emër të komunës, nën autoritetin e plotë të UNMIK-ut”.⁹⁹

Një prej kërkesave që kanë bërë disa zyrtarë komunalë është që së paku një pjesë e të ardhurave të fituara nga privatizimi i ndërmarrjeve shoqërore t’u jepet komunave, meqenëse komunat kanë dhënë një kontribut të konsiderueshëm financiar në ndërtimin e këtyre ndërmarrjeve. Ankesa e tyre kryesore, megjithatë, ka të bëjë me pasuritë tokësore, një numër të madh të të cilave aktualisht i menaxhon AKM-ja dhe të cilat komunat, nëpërmjet AKK-së, i kërkojnë të jenë në dispozicion për përdorim komunal.

Komunitat e akuzojnë AKM-në se i ka privuar nga mundësitë elementare për të mbledhur të hyra vetjake, për të tërhequr investime dhe për të promovuar zhvillimin ekonomik dhe shoqëror në territoret e tyre.¹⁰⁰ Për shembull, drejtori i departamentit të arsimit në komunën e Ferizajt pohon se AKM-ja e ka frenuar zhvillimin e arsimit në këtë komunë, meqë nuk ka lejuar përdorimin e tokës për ndërtimin e një shkolle të re fillore.¹⁰¹

Përfaqësuesit e AKM-së, nga ana tjetër, argumentojnë se ndonëse AKM-ja – si administruer i besuar i ndërmarrjeve shoqërore – nuk mundet komunave t’ua transferojë komunave ose t’u japë në trashëgimi pasuritë dhe mjetet e ndërmarrjeve shoqërore, ajo megjithatë mund të marrë në konsideratë kërkesat për projekte të veçanta me dobi të përgjithshme.¹⁰² Por, ata gjithashtu përsërisin se AKM-ja mund të refuzojë të lejojë që toka e ndërmarrjeve shoqërore të përdoret nga komunat pa kompensim, ndonëse është

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

e gatshme ta japë atë për përdorim për qëllime të dobisë së përgjithshme, nëse përmbushen kushte të caktuara, siç është pagimi i qirasë dhe përmirësimi i tokës me furnizim të ujit, me derdhjen e ujrave të zeza, me furnizim me rrymë elektrike etj.¹⁰³

Çështja e administrimit të pronave është e rëndësishme së madhe jo vetëm për zhvillimin ekonomik lokal, por edhe për atë se ajo ndikon në pavarësinë politike dhe financiare të komunave nga qeveria qendrore. E drejta e komunave të kenë pronë është me rëndësi jetike për të tërhequr investimet private në nivel lokale, për të mbledhur të hyrat vjetore vetjake dhe për të investuar pavarësisht nga granti i qeverisë. Prandaj, kjo njihet edhe si e drejtë kryesore e qeverive lokale nga ana e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale.

Është në interes të qeverive komunale në Kosovë që të sqarohet çdo çështje e diskutueshme në lidhje me zbatimin e rregullores mbi AKM-në. Poashtu, ka nevojë qenësore për një studim të hollësishëm të efekteve të politikës pronësore të UNMIK-ut në aftësinë e komunave për të përmbushur detyrat e tyre dhe për t'u ofruar qytetarëve të tyre shërbime adekuate. Një hap në këtë drejtim do të ishte përcaktimi i saktë i cilësisë dhe sasisë së tokës që administrohet nga AKM-ja dhe nga administrata komunale, përkatësisht.¹⁰⁴

Shtojca C: Lista e personave të takuar gjatë kërkimeve në terren

Nr.	Mbiemri	Emri	Titulli	Institucioni	Data	Vendi i intervist.
01	Vishi	Eshref	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Kaçanikut	05.08.03	Kaçanik
02	Ajvazi	Kadrije	Ushtruese detyre e drejtorit të departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë
03	Avdiu	Nurije	Zëvendësdrejtoreshë e departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Fushë Kosovës	25.08.03	Fushë Kosovë
04	Bajrami	Elmaz	Drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
05	Bajrami	Hysni	Drejtor i departamentit të qeverisjes lokale dhe administratës	Komuna e Prishtinës	28.07.03	Prishtinë
06	Berisha	Burim	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Fushë Kosovës	25.08.03	Fushë Kosovë
07	Berisha	Drita	Koordinatorë e buxhetit	Komuna e Prizrenit	22.08.03	Prizren
08	Berisha	Mehmet	Drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Skenderajt	21.08.03	Skenderaj
09	Berisha	Bedri	Ushtrues detyre i drejtorit të departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë
10	Berisha	Maliq	Zëvendësdrejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Fushë Kosovës	25.08.03	Fushë Kosovë
11	Dashi	Feti	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Gjakovës	02.09.03	Gjakovë
12	Dauti	Hilmi	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme dhe i buxhetit	Komuna e Dragashit	22.08.03	Dragash
13	Demiri	Rrahman	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Lipjanit	30.07.03	Lipjan
14	Dobraj	Jashar	Zyrtar i prokurimit	Komuna e Deçanit	29.08.03	Deçan
15	Dumani	Jakup	Drejtor i departamentit për zhvillim ekonomik	Komuna e Fushë Kosovës	25.08.03	Fushë Kosovë

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

16	Fejza	Rasim	Ushtrues detyre i kryshefit të ekzekutivit	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë
17	Fetahu	Naim	Kryetar i degës së PDK-së	Komuna e Podujevës	19.08.03	Podujevë
18	Gajraku	Ragip	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Prizrenit	22.08.03	Prizren
19	Gajtani	Ahmet	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Prishtinës	14.04.04	Prishtinë
20	Gashi	Halit	Kryetar i kuvendit të komunës	Komuna e Lipjanit	30.07.03	Lipjan
21	Gashi	Defrim	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Dragashit	22.08.03	Dragash
22	Gashi	Riza	Ushtrues detyre i drejtorit të departamentit të arsimit	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë
23	Gashi	Xhelal	Kryetar i degës së PDK-së dhe kryetar i kuvendit komunal	Komuna e Kaçanikut	11.08.03	Kaçanik
24	Hafiz	Esat	Drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Prizrenit	22.08.03	Prizren
25	Hajdari	Ibrahim	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Glogovcit	19.08.03	Glogovc
26	Hajdini	Hanumshahe	Drejtoreshë e departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Glogovcit	19.08.03	Glogovc
27	Halimi	Shaban	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Dragashit	22.08.03	Dragash
28	Haraçia	Astrit	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Gjakovës	02.09.03	Gjakovë
29	Haxhijanuzi	Besnik	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Gjakovës	02.09.03	Gjakovë
30	Haxhosaj	Ali	Kryetar i degës së PDK-së dhe drejtor i departamentit të arsimit	Dega e pDK-së në Deçan Komuna e Deçanit	29.08.03	Deçan
31	Hoti	Hasan	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Prizrenit	22.08.03	Prizren
32	Hoxha	Ibrahim	Kryetar i degës së AAK-së	Dega e AAK-së në Kaçanik	08.08.03	Kaçanik
33	Idrizi	Hajzer	Anëtar i OJQ-së	Komuna e Klinës	03.09.03	Klinë
34	Ismaili	Naim	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Shtimes	25.08.03	Shtime
35	Istogu	Alush	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Glogovcit	19.08.03	Glogovc

36	Isufaj	Hasan	Drejtor i buxhetit për komuna	Ministria e Ekonomisë dhe Financave	01.06.04	Prishtinë
37	Jahiri	Jakup	Nënkryetar i kuvendit komunal	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
38	Jëlliqi	Fatmir	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme dhe i bashkësive lokale	Komuna e Prizrenit	22.08.03	Prizren
39	Jezerci	Enver	Këshillëtar i PDK-së në kuvendin komunal	Komuna e Kaçanikut	11.08.03	Kaçanik
40	Kaçi	Mentor	Kryetar i Unionit Demokratik të Gjakovës	Unioni Demokratik i Gjakovës	01.09.03	Gjakovë
41	Kastrati	Januz	Kryetar i degës së LDK-së	Komuna e Malishevës	10.09.03	Malishevë
42	Kilaj	Isni	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Malishevës	10.09.03	Malishevë
43	Krasniqi	Gani	Kryetar i degës së PDK-së dhe kryetar i kuvendit komunal	Komuna e Malishevës	10.09.03	Malishevë
44	Krasniqi	Haki	Drejtor i departamentit të administratës së Përgjithshme	Komuna e Malishevës	10.09.03	Malishevë
45	Krasniqi	Abdyl	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Gllgovcit	19.08.03	Gllgovc
46	Krasniqi	Hamdi	Drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Gllgovcit	19.08.03	Gllgovc
47	Krasniqi	Refki	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Klinës	03.09.03	Klinë
48	Krasniqi	Miftar	Drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Klinës	03.09.03	Klinë
49	Kumnova	Mazllum	Kryetar i degës së AAK-së	Dega e AAK-së në Gjakovë	03.09.03	Gjakovë
50	Latifi	Ahmet	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Skenderajt	02.09.03	Skenderaj
51	Loku	Heset	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Kaçanikut	05.08.03	Kaçanik
52	Lubishtani	Besim	Zyrtar i prokurimit	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
53	Mareci	Istref	Drejtor i departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Lipjanit	30.07.03	Lipjan
54	Mehmeti	Latif	Koordinator i komiteteve të fshatrave	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë
55	Morina	Salih	Anëtar i Kryesisë i degës së LDK-së	Dega e LDK-së në Malishevë	09.09.03	Prishtinë

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

56	Muhammad	Zija	Përfaqësues ndërkombëtar	UNMIK në Komunën e Kaçanikut	11.08.03	Kaçanik
57	Murati	Musa	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
58	Mushkolaj	Musë	Zëvendëskryetar i degës së PDK-së dhe drejtor i departamentit të bujqësisë dhe pylltarisë	Dega e PDK-së në Deçan dhe Komuna e Deçanit	29.08.03	Deçan
59	Musliu	Halil	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
60	Nishevci	Blerim	Menaxher i personelit	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë
61	Olluri	Xhevat	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Lipjanit	30.07.03	Lipjan
62	Piazza	Cecilia	Përfaqësuese ndërkombëtare	UNMIK në Komunën e Lipjanit	30.07.03	Lipjan
63	Ramosaj	Zeqir	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Deçanit	29.08.03	Deçan
64	Reqica	Ekrem	Këshilltar juridik i kryeshefit të ekzekutivit	Komuna e Shtimes	25.08.03	Shtime
65	Rrahmani	Afrim	Zyrtar i lartë për arsim	Ministria e Arsimit në Komunën e Podujevës	15.08.03	Podujevë
66	Sanc	Ivo	Këshilltar	Këshilli i Evropës Misioni i decentralizimit në Kosovë	18.07.03	Prishtinë
67	Schumann	Peter	Përfaqësuesi kryesor ndërkombëtar	Ministria e Shërbimeve Publike	29.08.03 20.01.04	Prishtinë
68	Segnini	Luis	Përfaqësues ndërkombëtar	UNMIK në Komunën e Deçanit	29.08.03	Deçan
69	Sejfiqaj	Besim	Kryetar i degës së LDK-së	Dega e LDK-së në Komunën e Deçanit	29.08.03	Deçan
70	Selimi	Zeqir	Drejtor i departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
71	Shabani	Nasuf	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Skenderajt	21.08.03	Skenderaj
72	Shehaj	Hilmi	Drejtor i departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Deçanit	29.08.03	Deçan
73	Shehu	Hebib	Kryetar i Degës së LDK-së	Dega e LDK-së në Komunën e Kaçanikut	11.08.03	Kaçanik
74	Sherifi	Sherif	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti

75	Sinani	Alush	Këshilltar juridik i kryeshëfit të ekzekutivit	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
76	Sogojeva	Hasim	Drejtor i departamentit të arsimit	Komuna e Fushë Kosovë	25.08.03	Fushë Kosovë
77	Sylejmani	Agim	Menaxher i personelit	Komuna e Vitisë	08.08.03	Viti
78	Thaqi	Aziz	Drejtor i departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Malishevës	10.09.03	Malishevë
79	Tolaj	Halil	Kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Deçanit	29.08.03	Deçan
80	Vërbani	Fikri	Drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave	Komuna e Kaçanikut	05.08.03	Kaçanik
81	Visoka	Ejup	Anëtar i kryesisë së degës së LDK-së dhe ish-kryeshef i ekzekutivit	Komuna e Podujevës	19.08.03	Podujevë
82	Xheladini	Bexhet	Drejtor i departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Dragashit	22.08.03	Dragash
83	Zeqaj	Zenun	Drejtor i departamentit të administratës së përgjithshme	Komuna e Klinës	03.09.03	Klinë
84	Zeqiri	Niman	Ushtrues detyre i drejtorit të departamentit të përkujdesjes shëndetësore	Komuna e Podujevës	15.08.03	Podujevë

Bibliografia

1. KSA e Kosovës: Enti Krahinor i Statistikës, Prishtinë, 1986.
2. Enti Statistikor i Kosovës, <http://www.sok-kosovo.org>, qasur për herë të fundit më 2 maj 2004.
3. 'Kosova dhe popullsia e saj: Një përshkrim i shkurtër', ESK, qershor 2003.
4. Sondazhi i opinionit i bërë nga RIINVEST-i për 'Early Warning Raport: 6', USAID/UNDP/RIINVEST.
5. www.komuna-kacanik.org, shembull i faqes web dhe lidhjet për te komunat e tjera.
6. Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 2003.
7. Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 2004.
8. OMiK Municipal Profiles (Profilet Komunale të OMiK-ut), http://www.osce.org/kosovo/dokumentet/raporte/municipal_profiles/, qasur për herë të fundit më 2 maj 2004.
9. Profilet komunale të hulumtimeve në terren të KIPRED-it.
10. Letër e A. Borg Olivier, Këshilltar juridik në UNMIK, dërguar A. Salihaj, Kryetar i Grupit Punues për Prona i Asociacionit të Komunave të Kosovës, 27/04/2004, Ref: 2004-00538.
11. Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut, Mbi vetëqeverisjen e komunave në Kosovë.
12. Rregullorja 2000/49 e UNMIK-ut, Mbi departamentin e shërbimeve publike.
13. Rregullorja 2001/36 e UNMIK-ut, Mbi shërbimet civile.
14. Rregullorja 2002/12 e UNMIK-ut, Mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit.
15. Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32, Mbi nxjerrjen e ligjit mbi qasjen në dokumentet zyrtare të adoptuar nga Kuvendi i Kosovës.
16. Rregullorja 2003/41 e UNMIK-ut, Mbi miratimin e buxhetit të konsoliduar të Kosovës dhe autorizimin e harxhimeve për periudhën prej 1 janari deri më 31 dhjetor 2004.
17. Rregullorja 2004/4 e UNMIK-ut, Mbi nxjerrjen e ligjit mbi kadastrin të miratuar nga Kuvendi i Kosovës.
18. Ligji 2003/12 i IPVQ-së, Mbi qasjen në dokumentet zyrtare.
19. Ligji 2003/25 i IPVQ-së, Mbi kadastrin.
20. 'Projekt: Ligji i vetëqeverisjes vokale', IPVQ, MShP, Departamenti i pushtetit lokal.
21. 'A plan for the political solution of the situation in Kosovo and Metohija', Government of Serbia, April 2004. ('Një plan për zgjidhje politike të gjendjes në Kosovë dhe Metohi', Qeveria e Serbisë, prill 2004).
22. D. Robertson, Dictionary of Politics (Fjalor i politikës), London: Penguin Books Ltd, 1993.
23. The Kosovo Mosaic, UNDP, March 2003 (Mozaiku i Kosovës, UNDP, mars 2003).
24. Kosovo Human Development Raport 2004, (Preliminary Draft), 'Chapter 2. Taking a Closer Look' UNDP, May 2004. (Raporti i UNDP-së për zhvillimin e burimeve njerë-

zore në Kosovë, maj 2004).

25. Universiteti i Prishtinës, Ekipi hulumtues i Departamentit të Sociologjisë, 'Vlerësimi i projekteve të CDF-së', CDF, gusht 2003.
26. CoEDMK, 'Interim Report', The Council of Europe, June 2003. (CoEDMK, 'Raport i përkohshëm', Këshilli i Evropës, qershor 2003).
27. CoEDMK, 'Reforming Local Self-Government and Administration in Kosovo', The Council of Europe, November 2003. (CoEDMK, 'Reformimi i vetëqeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë', Këshilli i Evropës, nëntor 2003).
28. L. Malazogu dhe E. Gjurgjeala, 'Analizë e punimit "Reforma e vetëqeverisjes lokale dhe administratës publike në Kosovë: rekomandime përfundimtare" nga Misioni për Decentralizim në Kosovë i Këshillit të Evropës', KIPRED, nëntor 2003.
29. E. Hardten, 'Administrative Units and Municipal Reforms in Kosovo (1959-92)', in G. Duijzings, D. Janjic and Sh. Maliqi (ed.), Kosovo-Kosova: Confrontation or Coexistence, Nijmegen, 1996. (E. Hardten, 'Njësitë administrative dhe reformat komunale në Kosovë (1959-92)', në G. Duijzings, D. Janjic dhe Sh. Maliqi (ed.), Kosovo-Kosova: Konfrontimi ose Koekzistenca, Nijmegen, 1996).
30. 'A choice for Mitrovica', speech by M. Steiner, October 2002. ('Një zgjedhje për Mitrovicën', fjalim i M. Steiner, tetor 2002).
31. 'Zhvillimi Ekonomik Lokal në Kosovë: Raport Hulumtues', RIINVEST, Prishtinë, prill 2004.
32. 'People or Territory? A Proposal for Mitrovica', European Stability Initiative, February 2004. ('Populli ose Territori? Një propozim për Mitrovicën', Iniciativa Evropiane për Stabilitet, shkurt 2004).
33. 'The Lausanne Principle: Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo's Serbs', European Stability Initiative, June 2004. ('Parimi i Lozanës: multiethniciteti, territori dhe e ardhmja e serbëve të Kosovës', Iniciativa e Stabilitetit Evropian, qershor 2004).
34. Faqja në internet e komunës së Amsterdemit, <http://www.amsterdam.nl/asp/get.asp?ItmIdt=00000494&SiIdt=00000005&VarIdt=00000002>, termi i kërkuar 'population size', qasur për herë të fundit më 1 qershor 2004.
35. OSCE Central Election Commission, Official Elections Factsheet, 2002. (Komisioni Qendror i Zgjedhjeve i OSCE-së, Broshura zyrtare e zgjedhjeve, 2002).

Shënime

- 1 'Një zgjidhje për Mitrovicën', fjalim i M. Steiner, 1 tetor 2002.
- 2 CoEDMK, 'Reformimi i vetëqeverisjes dhe administratës lokale në Kosovo', Këshilli i Evropës, nëntor 2003. Për një kritikë propozimeve të tyre, shih: L. Malazogu dhe E. Gjurgjeala, 'Analizë e punimit "Reforma e vetëqeverisjes lokale dhe administratës publike në Kosovë: rekomandime përfundimtare" nga Misioni për Decentralizim në Kosovë i Këshillit të Evropës', KIPRED, nëntor 2003.
- 3 'Projekt: Ligji i Vetëqeverisjes Lokale', IPVQ, MShP, Departamenti i pushtetit lokal.
- 4 'Një plan për zgjidhjen politike të gjendjes në Kosovë dhe Metohi', Qeveria e Serbisë, prill 2004.
- 5 Për pikëpamjet e qytetarëve për qeverisjen dhe administratën lokale, shih kapitullin 3: 'Debatet mbi decentralizimin: Raport'.
- 6 Shih Shtojcën B për një listë të plotë të njerëzve të takuar gjatë hulumtimit.
- 7 Enti Statistikor i Kosovës dhe KSA e Kosovës: Enti Krahinor i Statistikës, Prishtinë, 1986, të dhënat janë mbledhur më 1984.
- 8 <http://www.sok-kosovo.org>, qasur për herë të fundit më 2 maj 2004.
- 9 Shifra e marrë nga profilet komunale të OMiK-ut.
- 10 Enti Statistikor i Kosovës, zyra e Rr. Tara, 7 qershor 2004.
- 11 Me qëllim kemi vendosur të mos deklarohejmë për përbërjen e përgjithshme etnike të popullsisë së Kosovës, meqë të dhënat për to janë tepër të diskutueshme dhe politikisht të kontestueshme. Ndonëse kjo mund të jetë një e metë e raportit, ajo nuk ndikon në mënyrë domethënëse në rezultatet e tij kryesore dhe në argumentet e përgjithshme.
- 12 Profilet komunale të OMiK-ut.
- 13 Ndonëse ndërmarrjet në pronësi shoqërore nuk përfitojnë shumë tani meqë shumica e tyre nuk funksionojnë, ato janë një tregues i paragjytimeve historike gjatë periudhës socialiste.
- 14 Për një analizë më të mprehtë të qeverisjes lokale në Kosovë, nga perspektiva e marrëdhënieve etnike, prej luftës së dytë botërore e deri te shkatërrimi i Jugosllavisë, shih: E. Hardten, 'Njësitë administrative dhe reformat komunale në Kosovë (1959-92)', në G. Duijzings, D. Janjic dhe Sh. Maliqi (redaktorë), Kosovo-Kosova: Konfrontim ose Bashkëjetesë, Nijmegen: 1996.
- 15 Shifrat për popullsinë janë marrë nga zyrtarët e MEF-it, kurse shifrat për sipërfaqen nga zyrtarët e ESK-së.
- 16 Shih Shtojcën A për një përmbledhje të kornizës ligjore që aktualisht e rregullon sistemin e qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë (Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut), si dhe një përvijim i shkurtër i marrëveshjeve nënkomunale.
- 17 Për shembull, shih CoEDMK, 'Reformimi i vetëqeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë', Këshilli i Evropës, nëntor 2003.
- 18 Profilet komunale të OMiK-ut për Prishtinën dhe MEF-i (shifrat për popullsinë janë të përafërta).
- 19 CoEDMK, 'Reformimi i vetëqeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë', Këshilli

i Evropës, nëntor 2003.

²⁰ Faqja e internetit e komunës së Amsterdemit, [http://www.amsterdam.nl/asp/get.asp?ItmIdt=00000494&SitIdt=00000005&VarIdt=00000000](http://www.amsterdam.nl/asp/get.asp?ItmIdt=00000494&SitIdt=00000005&VarIdt=0000000), fjala e kërkuar 'population size', qasur për herë të fundit më 1 qershor 2004.

²¹ Për një vlerësim bashkëkohor të shpërndarjes territoriale të pjesëtarëve të komunitetit serb që jetojnë në Kosovo sot, shih: 'Parimi i Lozanës: multietniciteti, territori dhe e ardhmja e serbëve të Kosovës', Iniciativa e Stabilitetit Evropian, qershor 2004.

²² Po aty, neni 2.3.

²³ Po aty, neni 23.1.

²⁴ Po aty, nenet 23.3a dhe 23.3b.

²⁵ Po aty, neni 23.3c.

²⁶ Po aty, neni 23.6.

²⁷ Po aty, neni 23.8.

²⁸ Po aty, neni 23.9.

²⁹ Po aty, nenet 23.11 dhe 23.12.

³⁰ Po aty, neni 25.3.

³¹ Rregullorja 2003/41 e UNMIK-ut, Mbi miratimin e buxhetit të konsoliduar të Kosovës dhe lejimin e harxhimeve për periudhën 1 janar deri 31 dhjetor 2004, Lista 4.

³² CoEDMK, 'Reformimi i vetëqeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë', Këshilli i Evropës, nëntor 2003, f. 45.

³³ Raporti mbi zhvillimin njerëzor në Kosovë 2004 (Kosovo Human Development Raport 2004), (Draft preliminar), 'Kapitulli 2: Taking a Closer Look' UNDP, maj 2004, f. 12 (Figura 2.12. Niveli i të hyrave sipas grupeve etnike) dhe f. 13 (Figura 2.13 Burimet e të hyrave sipas përkatësisë etnike).

³⁴ 'Populli ose territori? Një propozim për Mitrovicën', Iniciativa Evropiane për Stabilitet, shkurt 2004 dhe 'Parimi i Lozanës: multietniciteti, territori dhe e ardhmja e serbëve të Kosovës', Iniciativa Evropiane për Stabilitet, qershor 2004.

³⁵ 'Koalicionet zakonisht ndodhin në parlamentet moderne kur asnjë parti e vetme politike nuk e fiton shumicën e votave. Dy ose më shumë parti, të cilat kanë mjaft anëtarë të zgjedhur ndërmjet tyre për të formuar një shumicë, mund të bien në dakord për një program të përbashkët i cili nuk kërkon kompromise të mëdha me politikat e tyre të veçanta dhe mund të fillojnë procedurën e formimit të një qeverie', D. Robertson, Fjalori i politikës, London: Penguin Books Ltd, 1993, p.73. Për një shpjegim të shkurtër të teorisë së koalicionit, shih po ashtu f. 75.

³⁶ Një ilustrim i mëtejshëm se sa me rëndësi për partitë politike është të kontrollojnë postet ekzekutive mund të gjendet në kapitullin vijues mbi raportimin e mediave: 'Raportimi dhe diskursi mbi qeverisjen dhe administratën lokale nga mediat e shtypura në Kosovë: Analizë'.

³⁷ Të dhënat mbi zgjedhjet janë marrë nga profili komunal i OMiK-ut, Kaçanik dhe nga Komisioni qendror i zgjedhjeve i OSBE-së, broshura zyrtare e zgjedhjeve, 2002. Kërkesat e degës së AAK-së në Kaçanik i janë prezentuar KIPRED-it nga I. Hoxha, kryetar i degës së AAK-së në Kaçanik, 8 korrik 2003.

³⁸ Intervistë me E. Visokën, anëtar i kryesisë së degës së LDK-së dhe ish-kryeshef i

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

ekzekutivit të kuvendit komunal, 19 korrik 2003, Podujevë.

³⁹ Raport i hulumtimit në terren, KIPRED, Podujevë, intervistë me E. Visokën, 19 korrik 2003.

⁴⁰ Raport i hulumtimit në terren, KIPRED, Klinë, intervista të shumta, 3 shtator 2003.

⁴¹ Mozaiku i Kosovës, UNDP, mars 2003, f. 19.

⁴² Po aty, f. 20.

⁴³ Sondazh i opinionit nga RIINVEST-i për 'Early Warning Report: 6', USAID/UNDP/RIINVEST.

⁴⁴ Universiteti i Prishtinës, Ekipi hulumtues i Departamentit të Sociologjisë, 'Vlerësimi i projekteve të CDF-së', CDF, gusht 2003, f. 44.

⁴⁵ Libri i Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, 2003.

⁴⁶ Libri i Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, 2003, p. v.

⁴⁷ Buxheti i Konsoliduar i Kosovës 2004, mbledhur nga MEF-i në janar 2004.

⁴⁸ Rezervat janë mjete financiare të caktuara për raste të paparashikuara dhe duhet të përbëjnë së paku 3% të buxhetit të përgjithshëm të secilës komunë.

⁴⁹ Investimet kapitale të ulëta për komunat me shumicë serbe, nga ana tjetër, pjesërisht janë të tilla për shkak të administratës së madhe, e cila gëlltit pjesën më të madhe të fondeve për pagimin e rrogave dhe pagave.

⁵⁰ Libri i Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, 2003.

⁵¹ 'Zhvillimi Ekonomik Lokal në Kosovë: Raport Hulumtues', RIINVEST, Prishtinë, prill 2004.

⁵² Libri i Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, 2003, f. 51.

⁵³ Një pjesë e projekt-rregullores për barazimin e pagave në shërbimet civile i është dorëzuar për miratim Qeverisë së Kosovës në qershor 2004.

⁵⁴ Rregullorja 2002/12 e UNMIK-ut, Mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit.

⁵⁵ Për një diskutim më të hollësishëm të argumenteve lidhur me menaxhimin e pronave në nivel lokal, shih shtojcën B.

⁵⁶ Ligji 2003/25 i IPVQ-së, Mbi kadastrin, dhe rregullorja 2004/4 e UNMIK-ut, Mbi nxjerrjen e ligjit mbi kadastrin të miratuar nga Kuvendi i Kosovës.

⁵⁷ Intervista me zyrtarë komunalë të një numri komunash, si dhe me H. Isufajn, Drejtor i departamentit të buxhetit për komunat në MEF, 6 janar 2004, Prishtinë.

⁵⁸ Intervistë me H. Isufajn, Drejtor i departamentit të buxhetit për komunat në MEF, 6 janar 2004, Prishtina.

⁵⁹ Libri i Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, 2003, dhe dokumentet e mbledhura nga hulumtuesit e KIPRED-it gjatë hulumtimeve të tyre në terren në Glllogoc, 19 qershor 2003.

⁶⁰ Shih 'Plani i buxhetit për 2003' dhe 'Raporti financiar janar-qershor 2003' i komunës së Glllogocit.

⁶¹ Buxheti komunal për vitin 2003 dhe raporti financiar i mesvitit i komunës së Gjakovës.

⁶² Shih rregulloren 2000/45 të UNMIK-ut, Seksioni 7, Ligji 2003/12 i IPVQ-së, Mbi

qasjen në dokumentet zyrtare, dhe rregullorja 2003/32 e UNMIK-ut, Mbi nxjerrjen e ligjit të miratuar nga Kuvendi i Kosovë mbi qasjen në dokumente zyrtare.

⁶³ Rregullorja 2001/36 e UNMIK-ut, neni 2.1.

⁶⁴ Po aty, neni 3.1.b.

⁶⁵ Intervistë me H. Isufajn, Drejtor i departamentit të buxhetit për komunat në MEF, 6 janar 2004.

⁶⁶ Libri i Buxheti të Konsoliduar të Kosovës, 2003.

⁶⁷ Formulari i MEF-it, PCF-3 (M), i marrë nga komuna e Fushë Kosovës.

⁶⁸ Libri i Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, 2003 dhe dokumentet e mbledhura nga KIPRED-i gjatë hulumtimeve në terren.

⁶⁹ Libri i Buxheti të Konsoliduar të Kosovës, 2003 dhe dokumentet mbledhura nga hulumtuesit e KIPRED-it gjatë hulumtimit të tyre në terren në Glllogoc, 19 korrik 2003.

⁷⁰ Shifrat janë fituar duke pjesëtuar shumën e përgjithshme të rrogave dhe pagave të ndara për administratën komunale, me numrin maksimal të personelit të lejuar nga MEF-i.

⁷¹ Raport i hulumtimit në terren, KIPRED.

⁷² Të dhënat për vitin 2004, me përjashtim të komunës së Mitrovicë dhe të asaj të Novobërdës. Burimi: MPS, H. Fazliu, 24 qershor 2004.

⁷³ Vëllimi i punës i ofiqarisë për gjysmën e parë të vitit nënkupton numrin e dokumenteve (certifikatat e lindjes, të kurorëzimit, të vdekjes etj.) të lëshuara në periudhën nga janari deri në qershor 2003.

⁷⁴ Rroga mesatare e shërbimit civil në Kosovë është llogaritur duke pjesëtuar shumën të ndarë për rroga dhe paga të të gjitha administratave komunale në Kosovë, me numrin e përgjithshëm të personelit të lejuar nga MEF-i, gjatë periudhës prej një viti. Të ardhurat mesatare në Kosovë mund të gjenden në: 'Kosova dhe popullsia e saj: Një përshkrim i shkurtër', ESK, qershor 2003, f. 3.

⁷⁵ Analiza të ndryshme përdorin kritere të ndryshme të matjes, që për rrjedhojë kanë dallime të konsiderueshme të vlerësimeve të papunësisë në Kosovë.

⁷⁶ Të dhëna mbi fitimin mesatar të arkitektëve të punësuar në sektorin privat nuk kemi pasur në dispozicion. Mirëpo, përfaqësuesit e Asociacionit të Arkitektëve të Kosovës ishin të mendimit se fitimet e tilla gjithmonë janë më të mëdha se 186 euro në muaj (koeficienti për profesionistët e lartë - ekspertët), të cilat një arkitekt mund t'i fitojë duke punuar në një administratë komunale.

⁷⁷ Intervistë me L. Zeqiri, ushtrues detyre i drejtorit të departamentit të përkujdesjes shëndetësore në komunën e Podujevës, 15 korrik 2003.

⁷⁸ Studentët e fakulteteve Ekonomik, Juridik, Filologjik dhe Filozofik përbënin 42% të numrit të përgjithshëm të studentëve të regjistruar në Universitetin e Prishtinës gjatë vitit akademik 2003/2004 (numri i përgjithshëm i studentëve të regjistruar përfshin studentët e regjistruar në shkollat e larta të Universitetit të Prishtinës). Të dhënat janë marrë nga E. Kelmendi, administrator statistikor në Universitetin e Prishtina, 9 qershor 2004.

⁷⁹ Shih www.komuna-kacanic.org për shembull, dhe për qasje në lidhjet e komunave të tjera; Të dhënat për Shtimen janë marrë nga intervista me F. Mujotën, kryetar i kuvën-

Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë

dit komunal të Shtimes, 25 qershor 2003.

⁸⁰ Intervistë me F. Mujotën, kryetar i kuvendit komunal të Shtimes, 25 korrik 2003.

⁸¹ Intervistë me M. Berishën, drejtor i departamentit të ekonomisë dhe financave, Skënderaj, 21 korrik 2003.

⁸² Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut, Mbi vetëqeverisjen e komunave në Kosovë, Preambula.

⁸³ Po aty, neni 2.1.

⁸⁴ Po aty, neni 2.4.

⁸⁵ Po aty, neni 4.1.

⁸⁶ Po aty, neni 3.1.

⁸⁷ Po aty, neni 3.2.

⁸⁸ Intervistë me S. Ibrahimin, drejtor ekzekutiv i Asociacionit të Komunave të Kosovës, 14 prill 2004.

⁸⁹ Po aty, neni 11.3.

⁹⁰ Po aty, neni 28.1 dhe po aty, neni 28.2.

⁹¹ Po aty, neni 27.1.

⁹² Rregullorja 2001/36 e UNMIK-ut, Mbi shërbimin civil, dhe rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut.

⁹³ Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut, nenet 30.2 dhe 30.5.

⁹⁴ Po aty, nenet 30.8 dhe 31.4.

⁹⁵ Po aty, nenet 22.1 dhe 22.2.

⁹⁶ Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut, nenet 5.1 dhe 5.2.

⁹⁷ Rregullorja 2002/12 e UNMIK-ut, Mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit.

⁹⁸ Po aty, neni 2.1.

⁹⁹ Letra e A. Borg Olivier, kryekëshilltar juridik i UNMIK-ut, dërguar A. Salihajt, kryetar i grupit punues për pronat pranë Asociacionit të Komunave të Kosovës, 27 prill 2004, Ref: 2004-00538.

¹⁰⁰ Intervista me autoritete të ndryshme komunale dhe me anëtarë të AKK-së.

¹⁰¹ Intervistë me A. Gajtanin, drejtor i departamentit të arsimit, Komuna e Ferizajit, 14 prill 2004.

¹⁰² Intervistë me M. Arifin, Këshilltar, zyra e AKM-së në Gjilan, 13 maj 2004, dhe letra e A. Borg Olivier dërguar A. Salihajt, vep. cit.

¹⁰³ T. Shehu, përfaqësues i AKM në truezën e rrumbullakët të RIINVEST-it mbi zhvillimin ekonomik lokal, 27 shkurt 2004, Prishtina; Intervistë me M. Arifi, këshilltar, zyra e AKM-së në Gjilan, 13 maj 2003, dhe letra e A. Borg Olivier dërguar A. Salihajt, vep. cit.

¹⁰⁴ Sipas shumicës së regjistrave të deritashëm të ndërmarrjeve në pronësi shoqërore të mbajtura nga AKM-ja (datë 26 gusht 2002), AKM-ja ka njohuri për sipërfaqen të vetëm 238 nga gjithsej 478 ndërmarrje në pronësi shoqërore që ajo i menaxhon. Baza e të dhënave është siguruar nga KIPRED-i prej J. Johnson, drejtor i privatizimit, 10 qershor 2004.

Trajtimi në shtyp i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë

Analizë

Përmbledhje

Qëllimi i kësaj analize është të japë një vlerësim gjithëpërfshirës të raportimit të çështjeve lokale në gazetat ditore më të mëdha vendore në gjuhën shqipe në Kosovë: *Bota Sot*, *Epoka e Re*, *Koha Ditore* dhe *Zëri*. Raporti jep një analizë krahasuese (a) të çështjeve që janë raportuar, dhe (b) të mënyrës si janë raportuar këto çështje.

Analiza konstaton se shumica e artikujve të shkruar për qeverisjen lokale janë raporte nga korrespondentët nga terreni, dhe ka më pak analiza ose editoriale. Artikujt zakonisht rrjedhin nga pjesëmarrja e korrespondentëve në mbledhjet e kuvendeve komunale, intervistat, konferencat për shtyp ose komunikatat për shtyp. Gjilani është komuna nga e cila është raportuar më së tepërmi, e cila së bashku me Prishtinën, Prizrenin, Kaçanikun dhe Malishevën, përbëjnë rreth gjysmën e numrit të përgjithshëm të raporteve për qeverisjen lokale.

Fokusi i raportimit është në konfliktet për pushtet ndërmjet elitës politike lokale, e jo në shqetësimet e rëndomta të popullatës. Çështja për të cilën është raportuar më së shpeshti është zgjedhja e strukturave ekzekutive në institucionet komunale dhe problemet e tjera ndërpartiake. Për problemet e decentralizimit ose të reformës së qeverisjes lokale është raportuar po ashtu mjaft gjerësisht, së bashku me raportet për infrastrukturën dhe projektet e tjera të zhvillimit.

Është inkurajuese që, zakonisht, animi nuk ka shtrirje të gjerë në raportimin lidhur me çështjet me rëndësi lokale. Megjithatë, mund të vërehet se ka dallime të konsiderueshme ndërmjet gazetave në këtë aspekt, ku *Bota Sot* dhe *Epoka e Re* kanë prirje të jenë më të njëanshme se *Koha Ditore* dhe *Zëri*. Veç kësaj, një pjesë e konsiderueshme e artikujve nuk janë të balancuar në raportimet e tyre, duke mos prezentuar argumentet e të gjitha palëve. Ka shembuj të artikujve shumë të mirë, me plot ilustrime dhe detaje informative, mirëpo pjesa dërmuese e artikujve nuk japin informata të përgjithshme për çështjet e diskutuara apo vlerësime kritike të argumenteve të prezentuara nga aktorët e ndryshëm.

Gazetat – si një urë e rëndësishme ndërlidhëse në mes të elektoratit dhe përfaqësuesve

politik – do të duhej të zhvillohin një politikë redaktuese koherente e cila në mënyrë sistematike mbulon një mori çështjesh që i përkasin qeverisjes lokale. Së bashku me raportimin mbi dinamikat politike lokale, gazetat duhet po ashtu të monitorojnë edhe efikasitetin e autoriteteve lokale në çështjet si janë zhvillimi i arsimit dhe i shërbimeve të përkujdesjes shëndetësore, ofrimi i trajnimeve për aftësimin e të rriturve, promovimi i bizneseve në territoret e tyre etj. Në mënyrë që qeverisja e mirë dhe demokracia të zhvillohen si në nivel lokal ashtu edhe në atë qendror, qytetarët duhet të informohen për përgjegjësitë e përfaqësuesve të tyre të zgjedhur, ndërsa këta të fundit duhet të mësohen t'i japin llogari elektoratit për veprimet dhe për politikat e tyre. Një shtyp kritik, i cili ofron artikuj të paanshëm dhe të hulumtuar mirë për një numër të gjerë çështjesh me rëndësi lokale, është shumë i rëndësishëm në këtë aspekt.

Ky studim ka zbuluar se shtypi kosovar ka nevojë të madhe për standarde rigorozë të raportimit të paanshëm por kritik. Natyrisht, duhet pranuar që për të punësuar korrespondentë të cilësisë së lartë mediat ballafaqohen me konkurrencë të ashpër nga organizatat e tjera në një treg relativisht të pazhvilluar punësimi. Prandaj, qeveria, organizatat e interesuara për zhvillimin e mediave e sidomos vetë gazetatat, do të duhej të ofrojnë trajnime të mëtjetshme për gazetarët kosovarë, si mënyrë e vetme për të përparuar drejt një shtypi më profesional dhe një publiku më mirë të informuar. Në anën tjetër, redaktorët e gazetave duhet të inkurajohen që të kërkojnë nga gazetarët e tyre një perspektivë më të gjerë, e cila analizon efektin e veprimeve të autoriteteve komunale në jetën e përditshme të qytetarëve të rëndomtë.

1. Hyrje¹

Qëllimi i kësaj analize është të japë një vlerësim gjithëpërfshirës të raportimit të çështjeve lokale në gazetatat ditore më të mëdha vendore në gjuhën shqipe në Kosovë: *Bota Sot*, *Epoka e Re*, *Koha Ditore* dhe *Zëri*. Siç është përdorur në këtë raport, ‘çështjet lokale’ përfshijnë të gjitha ato çështje që kanë të bëjnë me qeverisjen dhe administratën lokale, por të cilat nuk u përkasin aktiviteteve ose kompetencave të bashkësisë ndërkombëtare ose institucioneve të qeverisë qendrore që funksionojnë brenda komunave. Kjo analizë po ashtu nuk i trajton as çështjet e tjera që nuk kanë të bëjnë me qeverisjen në komuna, siç janë artikujt për veprimtari specifike kriminale.

Ky raport ofron një analizë krahasuese (a) të çështjeve të raportuara (cilat komuna dhe cilat tema kanë tendencë të mbizotërojnë në raportimet e gazetave) dhe (b) të mënyrës se si janë raportuar këto çështje (a ofrojnë autorët vlerësim të pavarur për lexuesin apo vetëm e transmetojnë fjalë për fjalë rrjedhjen e ngjarjeve; a është gjuha neutrale apo është e ngarkuar me fjalë sugjестive dhe emotive; a ekziston anim i hapur për një parti apo ndonjë çështje të veçantë; a është raportimi i saktë dhe i bazuar në burime të shumta dhe të ndryshme; dhe, a janë artikujt informues dhe a ofrojnë mjaft informacione bazike).

Qeverisja lokale është niveli i qeverisjes më i afërt me publikun, që e formëson politikën në një numër fushash që prekin jetën e përditshme të qytetarëve, si nxitja e zhvillimit ekonomik lokal, planifikimi urban dhe rural, arsimimi fillor dhe përkujdesja shëndetësore, ofrimi i disa shërbimeve komunale publike, politika e transportit lokal etj. Mediat dhe posaçërisht gazetatat ditore kryesore, të cilat ua kushtojnë së paku një-dy faqe punëve lokale, janë disa nga burimet më gjithëpërfshirëse të informacionit lidhur me veprimtaritë e institucioneve komunale dhe të qytetarëve.² Për më tepër, nëpërmjet raportimit të tyre për punët lokale, mediat dhe gazetatat lokale po ashtu e formësojnë mënyrën se si publiku e përcepton politikën dhe politikat publike në nivel lokal. Prandaj është me rëndësi të shqyrtohet se cilat çështje me interes lokal transmetohen në sferën publike dhe si shtjellohen ato nga gazetatat e ndryshme.

Kjo analizë i drejtohet gazetarëve që punojnë në komuna, redaktorëve të gazetave, autoriteteve të qeverisjes lokale, zyrtarëve të qeverisë qendrore dhe përfaqësuesve të bashkësisë ndërkombëtare që kanë të bëjnë me media dhe agjencive donatore që merren me zhvillimin e mediave dhe qeverisjes lokale në Kosovë.

2. Metodologjia

Ky raport është bazuar në një mostër të rastësishme prej 195 artikujve të botuar ndërmjet 14 marsit dhe 12 dhjetorit 2003. Mostra përfshin 30 artikuj nga *Bota Sot*, 28 nga *Epoka e Re*, 66 nga *Koha Ditore* dhe 71 nga *Zëri*.³ Artikujt e shqyrtuar përbëhen nga:

- Raportet e korrespondentëve nga terreni për punët e institucioneve komunale

- Raportet për veprimtaritë e organizatave të tjera lokale dhe të qytetarëve nga komunat
- Raportet për veprimtaritë ekonomike të komunave
- Raportet lidhur me veprimet e institucioneve ndërkombëtare ose të qeverisë qendrore të cilat kanë pasur ndikim në nivel lokal
- Artikujt që merren me decentralizimin ose me reformën e qeverisjes lokale
- Artikuj redaktorial, komentime dhe analiza të tjera që trajtojnë çështjet që prekin qeverisjen ose administratën lokale.

Për t'i kuantifikuar rezultatet, artikujt janë analizuar sipas disa kriterëve:

- Çështjet e raportuara
- Palët e përfshira (institucionet komunale, fshatrat, komunitetet, qytetarët, ndërkombëtarë)
- Prania e animit të qartë në favor ose kundër një partie, çështjeje apo grupi interesi të caktuar
- Burimet e përdorura (pjesëmarrja në mbledhje, intervistat, konferencat për shtyp, komunikatat për shtyp, dokumentet)
- Balancimi i raportit (numri i burimeve të përdorura për secilin argument, hapësira relative e artikullit dhënë secilit argument)
- Niveli i informacionit të ofruar nga artikulli (ekzistimi i informacionit bazë, një përshkrim i plotë i fakteve, citimi i të dhënave statistikore të lidhura me çështjen dhe i këndvështrimit të grupeve të ndryshme të interesit, përsëritja e argumenteve apo e informacionit, informacioni i lënë jashtë, ekzistenca e vlerësimit të pavarur nga raportuesi).

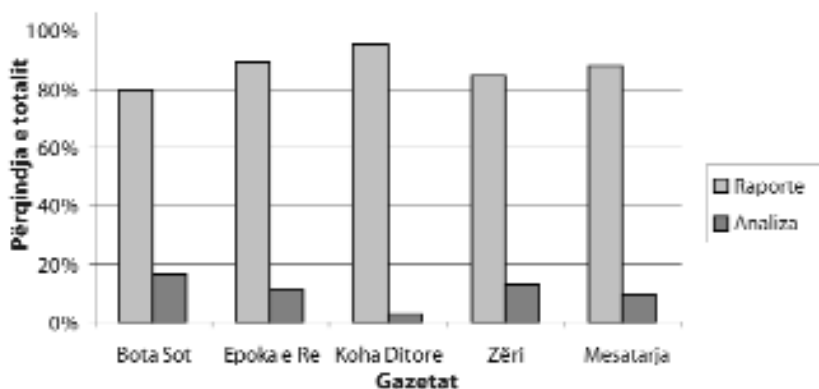
Analiza sasiore nuk mund të ofrojë një pasqyrë të plotë të raportimit të mediave sepse një pjesë e vlefshme e informacionit humbet pashmangshëm kur i thjeshtësojmë artikujt për t'i futur në kategori të matshme. Andaj, një qasje cilësore është e domosdoshme për të nxjerrë në pah temën ose argumentet bazë të artikujve të ndryshëm. Kjo qasje cilësore që ka analizuar diskursin ka qenë posaçërisht e dobishme në vlerësimin e nivelit të animit ndërmjet gazetave të ndryshme, sepse ajo është fokusuar në aspektet siç janë përdorimi i frazave apo epiteteve sugjестive ose emotive, në vend të paraqitjes së thjeshtë të fakteve dhe argumenteve. Ka qenë po ashtu me rëndësi për të analizuar se a ka qenë i balancuar një artikull për nga paraqitja e burimeve dhe raportimi dhe për vlerësimin e shkallës në të cilën artikulli ka qenë informativ për një lexues mesatar.

3. Analiza

3.1. Llojet e artikujve

Nga numri i përgjithshëm i artikujve të analizuar, shumica dërrmuese (88%) kanë qenë raporte nga korrespondentët, dhe vetëm disa prej tyre kanë qenë artikuj redaktorial, analiza ose kombinim i të dyjave (grafiku 1). Një shpjegim për këtë tendencë ka të bëjë

Grafiku 1. Llojet e artikujve të shkruar lidhur me qeverisjen lokale (N=19%)



Burimi: KIPRED, 2004

me interesimin e vogël të redaktorëve të gazetave për çështjet e qeverisjes dhe administratës lokale. Siç thotë Lundrim Aliu, gazetar i *Koha Ditore*: “redaktorët e gazetave i konsiderojnë raportet nga komunat të një rëndësie dytësore ose madje edhe tretësore, sepse ato kanë pak ndikim në vendimmarrjen në Prishtinë, e gjithashtu sepse pak kopje të gazetave shiten jashtë qyteteve kryesore”.⁴ Nëse supozohet se mediat pasqyrojnë interesimin e institucioneve të qeverisë qendrore, ky konstatim me gjasë pasqyron prioritetin e ulët që institucionet qendrore e vëjnë mbi çështjet e nivelit lokal.

Ka pasur dallime të vogla nëpër katër gazetave kryesore në këtë aspekt: raportet nga terreni kanë përbërë 80% të artikujve të *Botës Sot*, 85% të *Zërit*, 89% të *Epokës së Re* dhe 95% të *Kohës Ditore*, respektivisht. Megjithatë në përgjithësi ka qenë mjaft lehtë të bëhet kategorizimi i artikujve në këtë mënyrë, megjithatë ka pasur disa raste ku nuk ka qenë e qartë se a është më

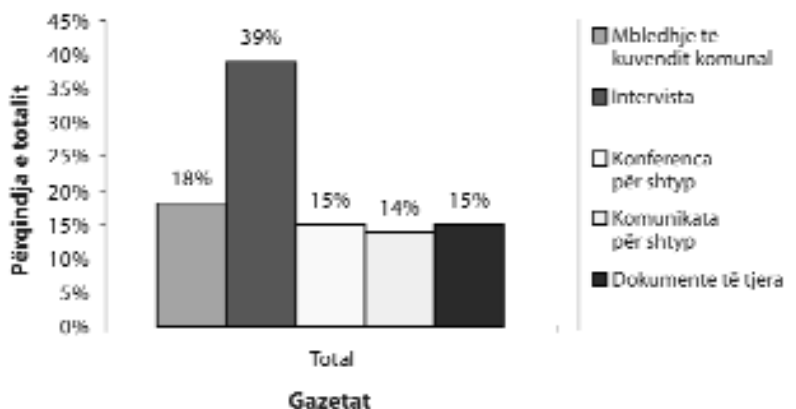
“Redaktorët e gazetave i konsiderojnë raportet nga komunat të një rëndësie dytësore ose madje edhe tretësore, sepse ngjarjet në komuna kanë pak ndikim në vendim-marrjen në Prishtinë, dhe gjithashtu ngaqë pak ekzemplarë të gazetës shiten jashtë qyteteve kryesore të Kosovës”.

mirë që një artikull të vështrohet si raport apo si opinion. Për shembull, kur korrespondenti nga terreni i *Botës Sot* ka bërë një krahasim ndërmjet komunave të Rahovecit dhe Malishevës, artikulli më shumë i ka gjasuar një shprehjeje të opinionit se sa një raporti faktik.⁵ Megjithatë, është me rëndësi të vërehet këtu se bashkëshkrimja e prezentimit të fakteve me shprehjen e opinionëve është karakteristikë e mediave të shtypura në përgjithësi, dhe nuk kufizohet në raportimin për qeverisjen lokale si të tillë.

3.2. Llojet e burimeve

Raportimi zakonisht bazohet në katër burime kryesore të informacionit: mbledhjet publike, intervistat, konferencat për shtyp dhe komunikatat për shtyp. Kështu, 18% e raporteve janë shkruar pas pjesëmarrjes në mbledhjet e kuvendeve komunale, 39% përfshijnë intervista të drejtpërdrejta, rreth 15% për burim kanë pasur konferencat për shtyp, 14% komunikatat për shtyp, dhe rreth 15% janë bazuar në lloje të tjera të dokumenteve (grafiku 2).

Grafiku 2. Llojet e burimeve në përgjithësi (N=191)



Burimi: KIPRED, 2004

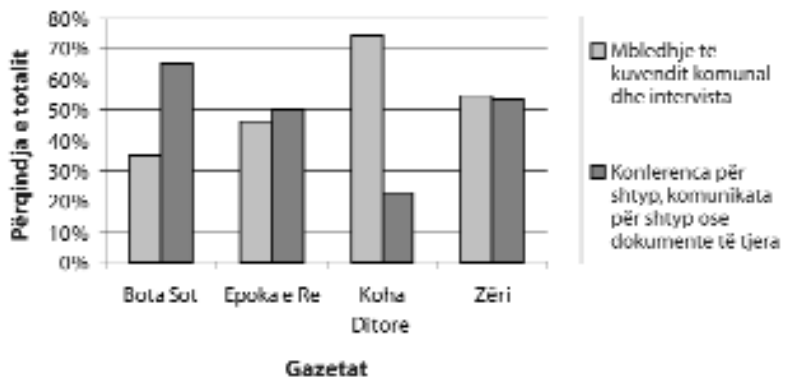
Ndonëse raportuesit kanë përdorur burime të shumëllojshme për artikuj të ndryshëm, shumica e artikujve individual janë bazuar në një burim të vetëm. Në të vërtetë, në vetëm 5% të artikujve të analizuar janë përdoruar më shumë se një lloj burimi. Megjithatë, ky fakt nuk befason nëse merret parasysh fakti se shumica e korrespondentëve të terrenit ballafaqohen me konkurrencë të vogël nga kolegët e tyre. Meqë shumica e gazetave kanë vetëm një korrespondent për komunë, gazetarët nuk kanë nxitje të mjaftueshme që të shquhen në raportet e tyre duke kërkuar më shumë burime për një artikull. Veç kësaj, korrespondentët e terrenit nuk janë gazetarë me rrogë, por paguhen relativisht dobët për artikull të shkruar. Andaj edhe puna e tyre nuk përqëndrohet në cilësi të raportimit por në shkrim të bollshëm vetëm sa për t'i mbushur faqet.⁶

Gazetat e ndryshme kishin preferenca të ndryshme për sa u përket burimeve të përdorura. Lloji më i zakonshëm i burimeve të përdorura nga secila gazetë kanë qenë intervistat, por më së tepërmi janë përdorur nga *Koha Ditore*, ku ato përbënin burimin parësor për 55% të artikujve. *Bota Sot* i ka dhënë një prioritet veçanërisht të vogël pjesëmarrjes në mbledhjet e kuvendeve komunale (vetëm 4% e artikujve të *Bota Sot* kanë përdorur këso burime), duke parapëlqyer llojet e tjera të burimeve më tepër.

Prania personale në mbledhjet e kuvendeve komunale dhe intervistat me grupet e

interesuara janë burime më të besueshme në të cilat mund të bazohet një artikull, meqë ato mundësojnë marrjen e informacionit nga dora e parë dhe verifikimin e tij. Së këndejmi, shpeshësia e përdorimit të burimeve të këtu mund të merret si një tregues i cilësisë së përgjithshme të një gazete. Bazuar në këtë, *Koha Ditore* ka qenë gazeta prijëse sa i përket përdorimit të burimeve të drejtpërdrejta për artikujt për qeverisjen lokale (74%), me vetëm 23% të artikujve të bazuar plotësisht në burime të tërthorta (grafiku 3). *Zëri* ka qenë i dyti, i ndjekur mjaft afër nga *Epoka e Re*, ndërsa *Bota Sot* është ranguar shumë më poshtë, me vetëm 35% të artikujve të saj që bazohen në burime të drejtpërdrejta.

Grafiku 3. Llojet e burimeve të përdorura në artikujt për qeverisjen lokale (N=191)



Burimi: KIPRED, 2004

3.3. Komunitet e mbuluar më së shumti në media

Pjesa më e madhe e artikujve (77%) janë marrë me problemet e një komune specifike, duke mos bërë analiza krahasuese të çështjeve të qeverisjes lokale në përgjithësi.⁷ Siç shihet në grafikonin 4, artikujt për 5 nga 30-të komunitet e Kosovës përbëjnë pothuaj se gjysmën (48%) e numrit të përgjithshëm të artikujve të shkruar posaçërisht për një komunitet. Komunitet për të cilën është raportuar më së tepërmi është Gjilani, ku 12% të të gjithë artikujve që kanë të bëjnë me një komunitet të vetme janë shkruar për të. Por, sa i përket numrit të popullsisë, Gjilani është komunitet e shtatë apo e tetë në Kosovë.⁸ Komunitet e tjera të raportuara shpesh kanë qenë Prizreni (10%), Prishtina (10%), Kaçaniku (8%) dhe Malisheva (8%). Komunitet e tjera – me përjashtim të atyre me popullsi të konsiderueshme serbe: Leposaviqi, Lipjani, Novobërda, Obiliqi, Zubin Potoku dhe Zveçani – janë raportuar së paku nga një herë (tabela 1).

Raportet për problemet ndërpartiake dhe brendapartiake, duke përfshirë mospajtimet lidhur me zgjedhjen e disa drejtorëve komunalë, kanë përbërë 37% të artikujve të shkru-

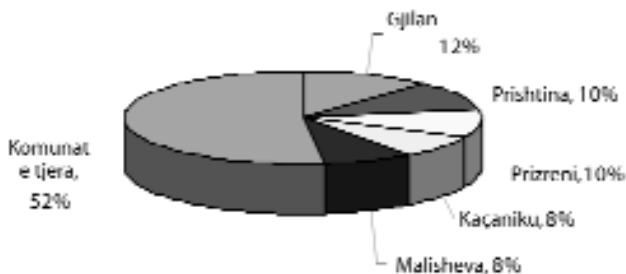
Tabela 1. Shpeshtesia e artikujve sipas komunave

<i>Komuna/Gazeta</i>	Bota Sot	Epoka e Re	Koha Ditore	Zëri
Deçan	--	--	2%	8%
Gjakovë	--	--	9%	--
Gillogovc	--	4%	--	--
Gjilan	5%	16%	7%	18%
Dragash	5%	--	--	2%
Istog	--	12%	2%	--
Kaçanik	5%	8%	11%	6%
Klinë	5%	4%	5%	2%
Fushë Kosovë	5%	--	--	2%
Kamenicë	--	--	4%	2%
Mitrovicë	--	8%	11%	4%
Leqosaviq	--	--	--	--
Lipjan	--	--	--	--
Novobërdë	--	--	--	--
Obiliq	--	--	--	--
Rahovec	5%	4%	--	--
Pejë	--	--	12%	6%
Podujevë	--	8%	--	8%
Prishtinë	16%	12%	7%	8%
Prizren	16%	4%	9%	12%
Skenderaj	--	--	2%	4%
Shtime	--	--	--	2%
Shtërpcë	--	4%	4%	--
Suharekë	5%	--	--	--
Ferizaj	--	8%	5%	2%
Viti	16%	8%	2%	4%
Vushtrri	5%	--	--	2%
Zubin Potok	--	--	--	--
Zveçan	--	--	--	--
Malishevë	11%	--	11%	8%

Burimi: KIPRED, 2004

ar lidhur me Gjilanin. Rreth 40% të artikujve për Gjilanin i referohen Lutfi Hazirit, në funksionet e tij si Kryetar i Kuvendit Komunal të Gjilanit dhe si Kryetar i Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK). Të marra së bashku, këto dy tema na ndihmojnë të shpjegojmë dendurinë e raportimit për komunën e Gjilanit.

Grafiku 4. Komunat për të cilat është raportuar më së shpeshti në artikujt komunal (N=151)



Burimi: KIPRED, 2004

Raportimi relativisht i gjerë nga komunat e Prishtinës dhe Prizrenit është gjë e natyrshe, meqë këto janë dy komunat më të mëdha në Kosovë. Tema më e shquar e artikujve për komunën e Prishtinës ka qenë korrupsioni, të cilit i referohen 38% e artikujve lidhur me këtë komunë. Nuk ka trende të qarta për artikujt për komunën e Prizrenit: temat përfshijnë problemet e infrastrukturës dhe planifikimit urban, arsimin, papunësinë, tatimin mbi pronën, buxhetin komunal dhe mosmarrëveshjet ndërpartiake.

Komunat e Kaçanikut dhe Malishevës, nga ana tjetër, kanë gëzuar vëmendje shumë më të madhe në përpjestim me madhësinë e tyre. Edhe pse ato kanë vetëm katër përqind të popullsisë së përgjithshme të Kosovës, ato paraqiten në 16% të të gjithë artikujve për qeverisjen dhe administratën lokale.⁹ Shpjegimi më i besueshëm për këto trende qëndron në pamundësinë e partive politike në këto komuna që të merren vesh njëra me tjetrën lidhur me caktimin e zyrtarëve ekzekutivë të komunës. Ky fakt në të vërtetë është pasqyruar në artikujt të shkruar lidhur me këto komuna: pjesa më e madhe e artikujve të shkruar për Kaçanikun (83%) kanë raportuar për vështirësitë e institucioneve komunale për të përzgjedhur strukturat ekzekutive, d.m.th. kryeshefin e ekzekutivit dhe bordin e drejtorëve. Ky trend është më pak i theksuar, po megjithatë vërehet edhe sa i përket komunës së Malishevës ku 40% e artikujve janë marrë me çështjen e zgjedhjes së strukturave ekzekutive.

3.4. Çështjet e mbuluara më së shumti për të cilat është raportuar më së tepërmi

Për të dhënë një analizë të çështjeve të raportuara artikujt janë klasifikuar në disa kategori. Këto kategori nuk e përjashtojnë njëra-tjetrën, kështu që një artikull mund të kategorizohet nën disa tema (tabela 2).

3.4.1. Fërkimet politike

Raportet për fërkimet politike përbrenda partive dhe ndërmjet partive (tabela 2, çështjet 1-4 përfshirë) përbëjnë një pjesë të madhe të numrit të përgjithshëm të mostrës së

Tabela 2: Përmbledhje e çështjeve të qeverisjes lokale të raportuara nga gazeta të ndryshme

Nr.	Çështja/Gazeta	Bota Sot	Epoka e Re	Koha Ditore	Zëri	Gjithsej mesatare
01	Bojkotimi i Kuvendeve Komunale	3%	11%	8%	14%	10%
02	Zgjedhja e strukturave ekzekutive	10%	21%	26%	20%	21%
03	Marrëdhëniet ndërpartiake në përgjithësi	17%	32%	20%	20%	21%
03a	Marrëdhëniet ndërpartiake, me përjashtim të zgjedhjeve të strukturave ekzekutive	10%	14%	2%	7%	7%
04	Marrëdhëniet brendapartiake	--	11%	7%	11%	6%
05	Buxheti dhe raportet financiare	7%	14%	12%	14%	12%
06	Marrëdhëniet me institucionet qendrore	3%	4%	9%	4%	6%
07	Çështjet pronësore dhe Agjencia Kosovare e Mirëbesimit	10%	4%	14%	7%	9%
08	Korrupsioni	7%	--	3%	7%	5%
09	Infrastruktura dhe projektet e tjera zhvillimore	13%	21%	26%	7%	17%
10	Minoritetet	3%	7%	21%	11%	13%
11	Shërbimet komunale dhe trajnimi i personelit	10%	7%	12%	13%	11%
12	Decentralizimi	13%	11%	6%	30%	17%
13	Asociacioni i Komunave të Kosovës	17%	4%	6%	8%	8%
14	Marrëdhëniet me UNMIK-un	3%	7%	14%	8%	9%
15	Përmendja e "demokracisë"	20%	18%	11%	25%	19%
16	Arsimi dhe shëndetësia	--	4%	5%	--	2%
17	Çështjet gjinore	--	--	3%	1%	2%

Burimi: KIPRED, 2004

artikujve për qeverisjen lokale në Kosovë. Të katër gazetat i kanë kushtuar vëmendje të konsiderueshme problemeve lidhur me zgjedhjen e zyrtarëve ekzekutivë në komuna të ndryshme (tabela 2, çështja 2), ku prin *Koha Ditore* me 26% të të gjithë artikujve që i referohen problemeve të këtylla, e ndjekur mjaft afër nga *Epoka e Re* dhe *Zëri* me 21 dhe 20%, përkatësisht, dhe *Bota Sot* me 10%.

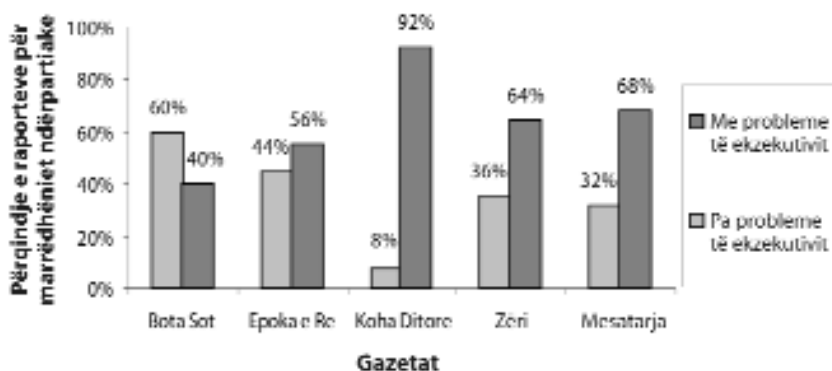
Raportimi më i ulët i *Botës Sot* për problemet lidhur me strukturat ekzekutive ka qenë konsekuent me raportimin e saj për problemet politike në nivel lokal; raportimi i saj për të gjitha çështjet nga 1 deri 4 (përveç 3a, e cila mund të merret si nënkategori i çështjes 3) ka qenë më i ulët se ai i konkurrentëve të saj. Me të vërtetë, bojkotet e kuvendeve komunale dhe marrëdhëniet brendapartiake kanë fituar vëmendje dukshëm më të vogël në *Bota Sot* se që kanë fituar në gazetave të tjera. Ngurrimi i *Botës Sot* për të shtjelluar problemet politike lokale mund të lidhet me mbështetjen e saj tradicionale për Lidhjen Demokratike të Kosovës (LDK), degët e së cilës janë në poste udhëheqëse në shumicën e komunave. Me shumicën e artikujve që *Bota Sot* raportoyn nga komunat e kontrolluara nga LDK-ja, gazeta ka prirje të fokusohet më shumë në ngjarjet pozitive se të raportojë për problemet politike me të cilat ballafaqohen qeveritë komunale.

Gati një e treta e artikujve të shkruar në *Epoka e Re* (32%) merret me probleme të ndryshme ndërmjet tri partive. Një shpjegim i mundshëm për këtë prirje mund të qendrojë në mbështetjen tradicionale të *Epokës së Re* për Partinë Demokratike të Kosovës (PDK), e cila është parti në opozitë në shumicën e komunave në Kosovë. *Epoka e Re* ka interes për të shtjelluar mosmarrëveshjet ndërpartiake si një mënyrë për të ilustruar të metat e rivalëve të tyre politikë në postet udhëheqëse. Megjithatë, ndonëse shumica e këtyre artikujve kanë tentuar të jenë kritikë ndaj politikave të LDK-së në komunat e ndryshme, ka pasur megjithatë shembuj ku ata kanë qenë gjithashtu paksa kritikë edhe ndaj politikave të disa degëve të PDK-së.¹⁰

3.4.2. Zgjedhja e strukturave ekzekutive dhe problemet ndërpartiake

Problemet lidhur me zgjedhjen e strukturave ekzekutive kanë qenë çështjet për të cilat është raportuar më së tepërmi, duke dominuar në 21% të artikujve të marrë për shqyrtim. Ky trend në raportimin e gazetave është indikator i vështirësive në arritjen e konsensusit me të cilat partitë politike të disa komunave janë ndeshur me muaj të tërë pas

Grafiku 5. Raportet për zgjedhjet e strukturave ekzekutive, si përqindje të raporteve për marrëdhëniet ndërpartiake (N=41)



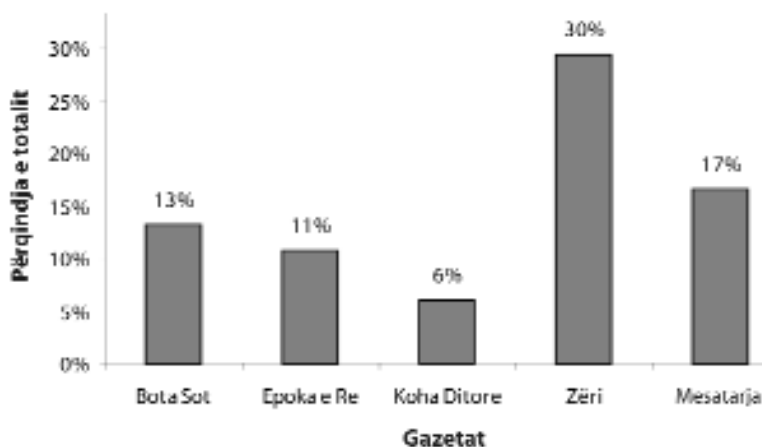
zgjedhjeve lokale të vitit 2002.

Është me interes të theksohet më tej se ky problem është përshkruar si pengesa më e shpeshtë në marrëdhëniet ndërmjet partive: nga 41 artikuj të cilët trajtojnë marrëdhëniet ndërpartiake në përgjithësi, vetëm 13 (d.m.th. 32%) janë marrë me çështjet që nuk kanë të bëjnë me caktimin e strukturave ekzekutive (grafiku 5). Me fjalë të tjera, çështja e caktimit të strukturave ekzekutive ka qenë interesimi kryesor i 68% të artikujve që merren me marrëdhëniet ndërpartiake. Ky është tregues i një perceptimi të gjerë, që mbretëron si tek politikanët komunalë ashtu edhe tek publiku i gjerë, se kontrolli mbi postet kryesore ekzekutive siguron kontrollin mbi burimin e vërtetë të pushtetit në komuna.

3.4.3. Decentralizimi

Çështja e dytë që është cituar më së tepërmi në të katër gazetatat gjatë periudhës që është marrë në shqyrtim ka qenë decentralizimi dhe reforma e qeverisjes lokale. Rreth 17% të të gjithë artikujve janë fokusuar në këtë çështje, ose së paku e kanë përmendur atë. Kjo çështje është trajtuar në mënyra të ndryshme: jo vetëm nëpërmjet raporteve lidhur me konferencat për decentralizimin dhe punën e Misionit të Decentralizimit në Kosovë të Këshillit të Evropës (CoEDMK), por gjithashtu nëpërmjet analizave dhe artikujve redaktorial.¹¹ Raportimi i *Zërit* për decentralizimin ka qenë më i gjëri, ku më se 30% të artikujve të tij për qeverisjen lokale e kanë trajtuar këtë çështje në një mënyrë ose në tjetrën. Kjo shifër përfshin gjithashtu botimin në *Zëri* të versionit të plotë të raportit paraprak të CoEDMK-së dhe një intervistë me shefin e këtij Misioni, si dhe artikujt të cilët raportojnë pikëpamjet e shprehura nga AKK-ja dhe të tjerë që nuk pajtohen me propozimin e CoEDMK-së.¹² *Bota Sot* i ka kushtuar rreth 13% të artikujve të saj kësaj çështjeje, *Epoka e Re* 11% dhe *Koha Ditore* 6% (grafiku 6).

Grafiku 6. Përqindja e artikujve për qeverisje lokale që merren me decentralizimin (N = 32)

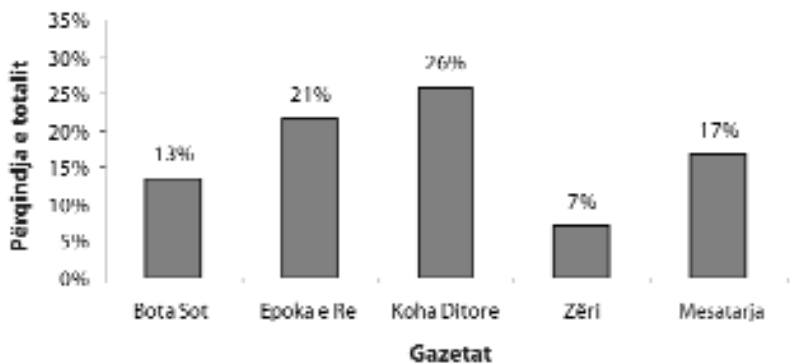


Burimi: KIPRED, 2004

3.4.4. Infrastruktura dhe projektet tjera zhvillimore

Kjo temë paraqitet në mbi 17% të numrit të përgjithshëm të artikujve të marrë për shqyrtim. Raportimi ka qenë më i gjëri në *Koha Ditore*, ku kjo kategori paraqitet në rreth 26% të artikujve të saj, e ndjekur nga *Epoka e Re* me 21%, *Bota Sot* me 13%, dhe *Zëri* me 7% (grafiku 7).

Grafiku 7. Përqindja e artikujve për qeverisje lokale që morren me projekte për infrastrukturen dhe projekte të tjera të zhvillimit (N=34)



Burimi: KIPRED, 2004

Asnjë komunë e vetme nuk dominoi qartë në këtë kategori, ndonëse Prizreni, Peja dhe Gjilani të marra së bashku përfshihen me një të tretën e numrit të përgjithshëm të raportimeve të kësaj kategorie. Çështje specifike të raportuara brenda kësaj kategorie kanë qenë relativisht të ndryshme. Pak më të shpeshtë kanë qenë artikujt që kanë raportuar lidhur me rindërtimin e shtëpive, problemet e furnizimit me ujë dhe ndërtimin e rrugëve (të cilat së bashku kanë përbërë rreth 45% të të gjithë artikujve për infrastrukturen). Çështjet e tjera të përmendura kanë qenë:

- Mundësia për bursa në komunën e Pejës,
- Problemet me ndërtimin e qendrës së re sportive në Prishtinë,
- Problemet me ndërtimin e një shkolle në Klinë,
- Mundësia e ndërtimit të banesave sociale në Gjakovë,
- Kontributi komunal për varrezat e veteranëve të luftës në Prizren,
- Një projekt i kanalizimit në Ferizaj,
- Krijimi i faqes së internetit të Gjilanit,
- Rehabilitimi i banjës shëruese në Istog, dhe
- Mbledhjet publike me qytetarët në Gjilan dhe Pejë.

Një shpjegim i mundshëm se pse infrastruktura dhe projektet e tjera zhvillimore nuk zgjojnë aq vëmendje sa fërkimet politike është se artikujt për komuna i kushtohen në radhë të parë lexuesve që jetojnë në Prishtinë ose në qytetet e tjera kryesore të Kosovës ku shiten më së shumti gazeta. Në fakt, siç është nxjerrë në pah nga Arben Fetoshi,

gazetar në *Radio Kosova*, “nevoja për informim në zonat rurale kryesisht plotësohet nga radioja dhe televizioni”; andaj gazetatat mund që të mos interesohen shumë me çështjet e zhvillimit lokal.¹³ Rrethi kryesor i lexuesve të mediave të shkruara – popullata urbane – është më pak e interesuar për iniciativat zhvillimore të komunave rurale, sepse kjo nuk ndikon në jetën e tyre të përditshme. Siç e ka vërejtur Lundrim Aliu i *Kobës Ditore* “Si qytetar i Prishtinës, unë nuk jam i interesuar lidhur me një rrugë të re në Malishevë, ndonëse do të mund të isha i interesuar më shumë për dinamikën e saj politike”.¹⁴ Me fjalë të tjera, mediat e shtypura lidhen për raportimin që ka të bëjë me dinamikën politike që mund të ketë karakter mbarëkosovar.

Meqë zhvillimi i projekteve të infrastrukturës është tregues i nivelit se sa qeverisja lokale merret me çështjet që janë me rëndësi për bashkësitë, nevojitet një raportim më i mirë për këto tema. Këto janë çështje shumë të rëndësishme për zhvillimin e komunave; autoritetet lokale janë përgjegjëse për sajimin e politikave që duhet t'i plotësojnë nevojat e tilla, ndërsa roli i gazetave është të monitorojnë efikasitetin e këtyre të fundit. Me fjalë të tjera, një pjesë e rolit të raportimit të gazetës është të ndihmojë ndërtimin e urave të përgjegjësive në nivel lokal ndërmjet politikanëve të zgjedhur dhe elektoratit.

3.4.5. Çështjet e tjera

Ekziston një numër çështjesh të tjera të cilat paraqiten më rrallë, ndonëse zakonisht në masë të mjaftueshme që të jenë statistikisht domethënëse. Rreth 11% e të gjithë artikujve që kanë raportuar për zhvillimin e shërbimeve komunale dhe për trajnimin e personelit komunal, si krijimi i faqes së internetit në Gjilan ose futja në përdorim e sistemit të “bilancit të lirë” në Viti.¹⁵ Agjencia Kosovare e Mirëbesimit (AKM), posaçërisht në

Një pjesë e rolit të gazetave është të ndihmohet në ndërtimin e urave ndërlihdëse të përgjegjësive ndërmjet politikanëve të zgjedhur dhe elektoratit në nivel lokal.

lidhje me privatizimin dhe pronën në komunat, paraqitet në mbi 9% të numrit të përgjithshëm të artikujve të marrë në shqyrtim. Marrëdhëniet ndërmjet institucioneve komunale dhe UNMIK-ut në nivel lokal dhe qendror gjithashtu dominojnë në 9% të artikujve,

ndërsa 6% e artikujve të shqyrtuar flasin për marrëdhëniet me institucionet e qeverisë qendrore. AKK-ja paraqitet në 8% të numrit të përgjithshëm të artikujve të marrë në shqyrtim dhe zakonisht për të raportohet në mënyrë afirmative. Ajo më së gjeri është trajtuar nga *Bota Sot* (duke përbërë rreth 17% të artikujve të *Botës Sot*), që nuk është çudi nëse kemi parasysh se kryetari i AKK-së, Lutfi Haziri, është njëherazi kryetar i kuvendit komunal të Gjilanit, që është i dominuar nga LDK-ja. Rreth 5% e numrit të përgjithshëm të artikujve të marrë në shqyrtim prekin çështjen e korrupsionit në institucionet publike.

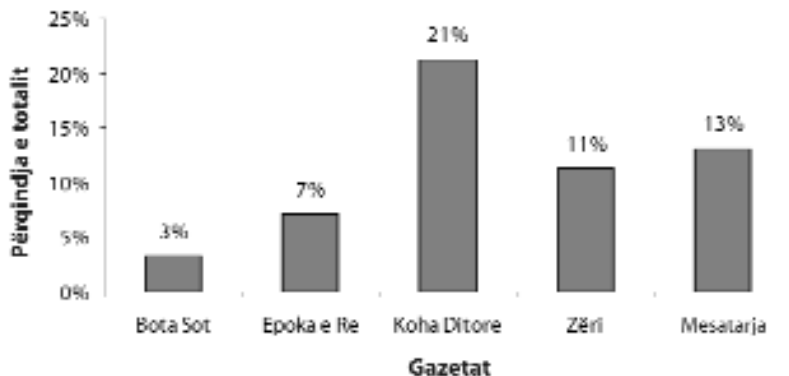
3.5. Çështjet e tjera me rëndësi për qeverisjen lokale

3.5.1. Komunitetet e minoriteteve dhe marrëdhëniet ndëretnike

Rreth 13% e numrit të përgjithshëm të artikujve të marrë në shqyrtim që trajtojnë qev-

erisjen lokale prekin edhe çështjen e minoriteteve ose të marrëdhënieve ndëretnike (grafiku 8). Gazeta që i ka kushtuar më së shumti raportim kësaj çështje ka qenë *Koha Ditore*, me 21% të artikujve të saj që merren me çështjet e minoriteve. *Bota Sot* e ka trajtuar më së paku këtë çështje, me 3%, ndërsa *Zëri* dhe *Epoka e Re* e kanë trajtuar me 11 dhe 7%, përkatësisht.

Grafiku 8. Përqindja e artikujve për qeverisje lokale që përmendin minoritete etnike (N=25)



Burimi: KIPRED, 2004

Gati gjysma (48%) e artikujve që merren me minoritetet ose me marrëdhëniet ndëretnike i referohen bashkësisë serbe. Gati një e treta (32%) bëjnë një lidhje ndërmjet decentralizimit dhe marrëdhënieve ndëretnike, dhe shumica e artikujve këmbëngulin se decentralizimi nuk do të duhej të bazohet në parime etnike. Njëzet e tetë përqind e artikujve në këtë kategori shqyrtojnë kthimin e minoriteteve në shtëpitë e tyre të mëparshme, të shumtën e rasteve në mënyrë neutrale. Siç është pritur, duke pasur parasysh marrëdhëniet ndëretnike të tendosura në Mitrovicë, 40% e raporteve për këtë komunë merren me këtë çështje. Megjithatë, raportet për Mitrovicën përbëjnë vetëm rreth 16% të të gjitha raporteve për marrëdhëniet ndëretnike, ndërsa pjesa tjetër shpërndahet pothuajse njëtrajtshëm ndërmjet njëmbëdhjetë komunave të tjera.

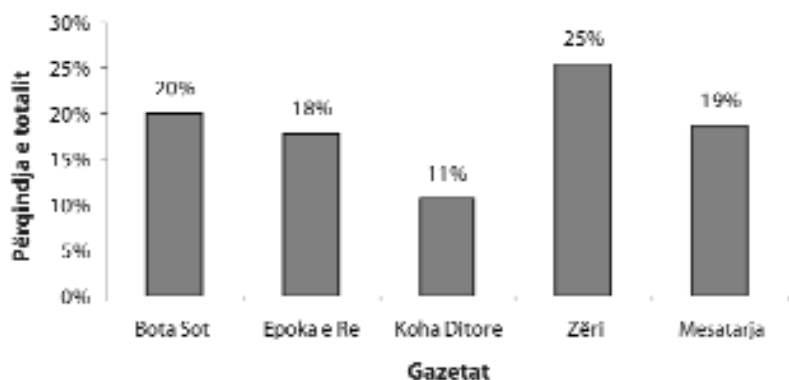
Një fakt pozitiv ishte se vetëm për një numër të vogël të artikujve për minoritetet (dikund rreth 16%), që janë shpërndarë relativisht njësoj në të të gjitha komunat, do të mund të thuhet se përmbajnë një anim kundër bashkësive minoritare.¹⁶ Ky konstatim vlen edhe për shumicën e artikujve për komunitetin serb. Do të duhej nënvizuar, megjithatë, se raportuesit rrallë kanë kërkuar opinionin e përfaqësuesve të bashkësive të minoriteve drejtpërdrejt.¹⁷

3.5.2. Demokracia

Është interesant të përmendet se një numër i konsiderueshëm i artikujve (19%) i janë referuar zhvillimit të demokracisë në nivel lokal, edhe pse ka pasur disa mospërputhje

ndërmjet gazetave (grafiku 9). Pjesa më e madhe e këtyre artikujve kanë bërë një farë lloj lidhjeje pozitive ndërmjet decentralizimit ose reformës së qeverisjes lokale dhe zhvillimit të demokracisë; një numër ka raportuar për akuzat e palëve të ndryshme se rivalët të tyre politikë janë sjellë në mënyrë jodemokratike;¹⁸ ndërsa disa prej tyre e përmendin vlefshmërinë e bojkotit politik si një mjet i pranueshëm i protestës në shoqëritë demokratike.¹⁹ Këto pozicione nuk do të duhej shikuar medoemos si pikëpamje të vetë raportuesve – në fakt, ata rëndom i kanë shprehur opinionet e atyre që i kanë intervistuar, sepse, siç ilustronet më poshtë, shumica e artikujve për qeverisjen lokale të shkruara në këto gazeta japin vetëm raporte fjalë për fjalë të opinionëve të të tjerëve, pa ndonjë vlerësim të pavarur nga raportuesi.

Grafiku 9. Përqindja e artikujve për qeverisje lokale që përmendin demokracinë (N=36)



Burimi: KIPRED, 2004

Ndërsa është me rëndësi se tema e demokracisë paraqitet në diskursin për qeverisjen lokale, duhet cekur po ashtu edhe aspektet e tjera të raportimit që nuk kanë qenë aq në përputhje me konceptin perendimor të demokracisë. Për shembull, fërkimet politike në komuna janë raportuar shpesh si të ishin qëllime në vetëvete, pa i shqyrtuar pasojat që këto fërkime i sjellin elektoratit. Mos shqyrtimi i politikave komunale në një numër sferash me rëndësi për popullatën (p.sh. zhvillimi i infrastrukturës, përkujdesja shëndetësore, arsimit) është një tregues tjetër i mungesës së lidhjeve të përgjegjësive ndërmjet elektoratit dhe administratës. Një qasje e këtillë jokritike në raportim jo vetëm që nuk arrin të sfidojë, por edhe ndihmon përforcimin e mendimit se autoritetet komunale, si ato të zgjedhura ashtu edhe ato të emëruara, janë atje t'u shërbejnë qytetarëve të tyre, e jo anasjelltas.

Shkurt, përmendja e shpeshtë e vlerave të demokracisë nuk e nxit zhvillimin e saj të vërtetë, veç nëse raportimi nuk është i çiftuar me të menduarit kritik që vë në dyshim veprimet dhe politikat e autoriteteve komunale. Si rrjedhim, gazetaria kosovare ka nevojë të zgjerohet dhe të përmirësojë raportimin për çështjet lokale kryesore.

3.5.3. Çështjet gjinore, arsimit dhe përkujdesja shëndetësore si çështje të qeverisjes lokale

Duke marrë parasysh angazhimin ndërkombëtar për promovimin e të drejtave të gruas, siç është manifestuar në kodin mbi përfaqësimin e drejtë të grave në institucionet publike të Kosovës (duke përfshirë këtu edhe kuvendet komunale) vlen të theksohet se sa rrallë çështjet lokale të grave janë përmendur në artikujt e shqyrtuar. Është mbase tregues i qëndrimit të shoqërisë kosovare në përgjithësi fakti që vetëm 2% e artikujve për qeverisjen lokale e kanë trajtuar këtë çështje, dhe atë kryesisht vetëm duke vërejtur se këshillëtarët komunale shumë rrallë ose fare nuk marrin fjalën në kuvend.²⁰

Edhe çështjet e politikës arsimore janë raportuar shumë pak (duke përfshirë vetëm 2% të numrit të përgjithshëm të artikujve të shqyrtuar), dhe atë vetëm nga *Koha Ditore* dhe *Zëri*. Në fakt, edhe këta artikuj kanë qenë të lidhur me luftërat politike në komunë duke i trajtuar problemet politike të emërimit të drejtorëve të shkollave, duke mos i dhënë ndonjë vëmendje politikave arsimore ose pajisjeve shkollore. Artikujt të cilët kanë trajtuar çështjet dhe politikën e përkujdesjes shëndetësore kanë qenë statistikisht të papërfillshëm. Raportimi i dobët për këto çështje është posaçërisht shqetësues duke pasur parasysh se edhe përkujdesja shëndetësore parësore edhe arsimit fillor dhe ai i mesëm janë në kompetencë të komunave. Gazetat do të duhej të raportonin në mënyrë më të rregullt për veprimtaritë komunale në këto fusha, jo vetëm sa për të informuar publikun, por gjithashtu edhe për të monitoruar politikën e qeverive lidhur me përkujdesjen shëndetësore dhe arsimin.

3.6. Çështjet e shqyrtuara në analiza dhe editoriale

Siç është përmendur më lartë, vetëm një numër i vogël (rreth 9%) i artikujve analitikë dhe redaktorial trajtojnë çështje me rëndësi lokale (si janë përkufizuar këto çështje në këtë raport). Në këtë grup artikujsh, tema e trajtuar më së tepërmi ka qenë decentralizimi, e cila përbën rreth 60% të të gjithë analizave dhe artikujve redaktorial. Kjo temë është trajtuar kryesisht në lidhje me punën e CoEDMK-së dhe planeve të tyre për decentralizim në Kosovë, ndonëse është shprehur edhe opinioni i AKK-së, megjithëse jo aq shpesh.

Çështjet e tjera të trajtuara në këtë nëngrup artikujsh përfshijnë:

Në *Bota Sot*,

- Efekti i politikave të AKM-së në aftësinë e institucioneve komunale për të promovuar zhvillimin ekonomik,
- Korrupsioni në institucionet kosovare, duke përfshirë institucionet komunale,
- Krahasimi i efikasitetit të institucioneve komunale në Rahovec dhe Malishevë,
- Një rishikim i punës së AKK-së.

Në *Epokën e Re*, janë trajtuar këto çështje:

Trajtimi në shtyp i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë: Analizë

- Një analizë e efikasitetit të institucioneve në komunën e Istogut, të udhëhequr nga LDK-ja,
- Pikëpamja e degës së PDK-së në Podujevë se pse kuvendi komunal në këtë komunë ballafaqohet me vështirësitë për të zgjedhur ekzekutivin,
- Një thirrje për të kapërcyer të ashtuquajturat ndasitë qytet-fshat në Kaçanik.

Në *Kohën Ditore*, artikujt redaktorial dhe komentet analitike lidhur me qeverisjen lokale përfshijnë:

- Një analizë e mungesës së stabilitetit politik në nivel lokal dhe sugjerimet për kapërcimin e problemeve të këtilla.

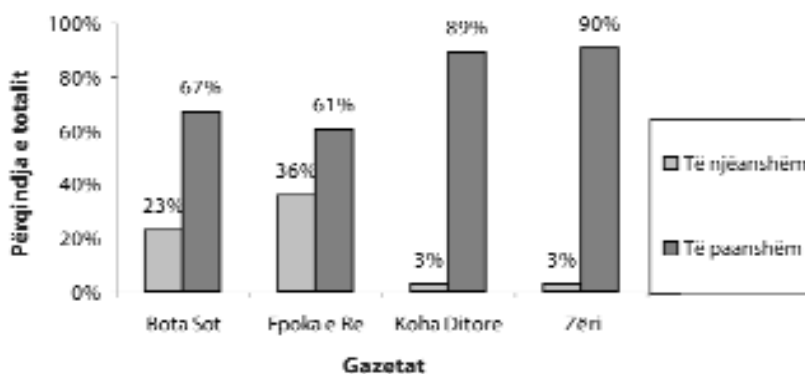
3.7. Niveli i animit gjatë raportimit

3.7.1. Analizë sasiore

Për të fituar një ide lidhur me trendet e animit të gazetave kur ato raportojnë për çështjet e qeverisjes lokale, janë numëruar të gjithë ata artikuj që shprehin një anim të dukshëm dhe të padiskutuueshëm. Edhe pse ekzistojnë një numër artikujsh që nuk kanë mundur të klasifikoheshin aq lehtë sipas kësaj kategorie, incidenca e tyre është aq e ulët sa që nuk të mund të ndikojë në mënyrë të konsiderueshme në rezultatet. Artikujt janë klasifikuar si të njëanshëm nëse kanë plotësuar cilindo prej këtyre kriterëve: (a) nëse ata haptazi kanë shfaqur mbështetje ose mospëlqim për një parti a çështje bazuar në fakte të pamjaftueshme ose duke mos i përfillur faktet fare; (b) nëse argumentet për pikëpamjet e kundërta janë hequr padrejtësisht ose janë shtrembëruar; (c) nëse janë përdorur etiketime emocionalisht të ngarkuara dhe negative për t'u referuar kundërshtarëve.²¹

Siç mund të shihet nga grafiku 10, shumica dërrmuese e artikujve (82%) nuk kanë anuar në mënyrë të qartë për një parti apo çështje. Megjithatë, ka pasur disa luhajtje të kon-

Grafiku 10. Rastet e raportimit të njëanshëm në artikujt për qeverisjen lokale (N=187)



siderueshme ndërmjet gazetave të marra në shqyrtim: për mbi një të tretën (36%) e artikujve në *Epokën e Re* mund të thuhet se kanë qenë të njëanshëm, çfarë kanë qenë edhe 23% e artikujve për qeverisjen lokale të botuar në *Bota Sot*. Krahasuar me to, *Koha Ditore* dhe *Zëri* qëndrojnë shumë më mirë, ku vetëm 3% të artikujve të botuar në secilën prej tyre janë vlerësuar si të njëanshëm.²²

3.7.2. Analiza cilësore: analiza e gjuhës së përdorur

Animi në mënyrë më të dukshme manifestohet nëpërmjet gjuhës së përdorur dhe stilit të shkrimit, i cili i përul kundërshtarët dhe i duartroket partisë të cilën e mbështet. Andaj, është shumë më interesant që animi të shqyrtohet nëpërmjet një qasjeje cilësore, pra duke u fokusuar në diskursin e artikullit.

Ka pasur një numër artikujsh në *Bota Sot* të cilët kanë shprehur anim për LDK-në dhe kundër PDK-së. Kur *Bota Sot* ka raportuar lidhur me LDK-në, artikujt e saj zakonisht kanë shprehur përkrahje haptazi ndaj personaliteteve ose vendimeve të LDK-së, si në artikullin për ish-drejtorin e kadastrit të komunës së Prishtinës, i cili ka qenë akuzuar për korrupsion.²³ Kur kanë raportuar lidhur me komunitat ku LDK-ja e mban pushtetin, *Bota Sot* ka raportuar kryesisht për ato çështje që rëndom konsiderohen si afirmative, për shembull, vendosja e sistemit të “bilancit të lirë” në Viti, angazhimi i kryetarit të Gjilanit për të përmirësuar shërbimet komunale, ose kontributi i komunës së Prizrenit për rregullimin e varrezave të veteranëve të luftës.²⁴ Nga ana tjetër, nuk kanë nguruar ta paraqesin PDK-në negativisht, duke treguar se mbështetësit e saj janë “fanatikë” të cilët punojnë “në stilin e dhelprëve dinake”.²⁵

Një artikull në *Bota Sot* e portretizon PDK-në në mënyrë negative, duke deklaruar se përkrahësit e saj janë “fanatikë” që punojnë “në stilin e dhelprëve dinake”.

Një artikull është po ashtu i njëanshëm nëse ai përfshin informacion të parëndësishëm për shtjellimin e çështjes së marrë në shqyrtim, por i cili ndihmon që partia e preferuar e autorit apo e gazetës të paraqitet në mënyrë pozitive. Kjo mënyrë e raportimit është ilustruar nga një korrespondent i *Epokës së Re*, i cili plotësisht jashtë kontekstit të temës kryesore të shqyrtimit – vendimit të degës së PDK-së për të bojkotuar punën e kuvendit komunal në Gjilan, për shkak të mosmarrëveshjes me LDK-në lidhur me zgjedhjen e drejtorit – citon vërejtjen e kryetarit të degës së PDK-së se ‘15 qershori, dita kur UÇK-ja ka hyrë në qytet, është dita e çlirimit’. Ai pastaj kalon menjëherë në raportimin për përçarjet që janë shfaqur në partinë rivale, LDK-në.²⁶ Animi i herëpashërshëm i *Epokës së Re* kundër LDK-së është shfaqur gjithashtu edhe kur raportuesit e saj i kanë përshkruar të arriturat e partisë rivale duke përdorur fraza nënvleftësuse. Për shembull, kur trajton projektet e përfunduara nga qeveria e udhëhequr nga LDK-ja në Istog gjatë mandatit 2000, autori deklaron se “një kilometër asfalt në fshatin Vrellë është *bedhë* drejtpërsëdrejti mbi baltë dhe kjo vetëm gjatë fushatës së zgjedhjeve” (theksimi është shtuar).²⁷

Animi i herëpashërshëm i *Epokës së Re* kundër LDK-së mund të shihej gjithashtu nga përdorimi i frazave nënvleftësuse kur raportohej për të arriturat e partisë rivale.

Çfarëdo animi që mund të hasej në Zëri më parë duhet t'i atribuohet korrespondentëve individualë në terren, sesa politikave redaktuese të gazetës.

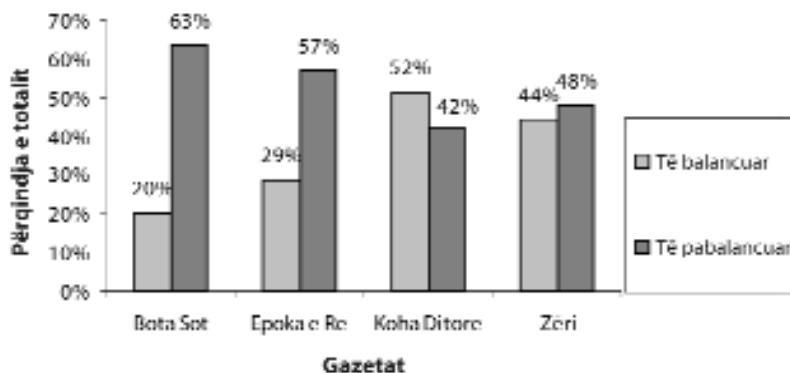
Në *Zëri* nuk ka pasur trend të rregullt të raportimit të njëanshëm: ata artikuj të cilët mund të merren si të njëanshëm kanë trajtuar çështje të ndryshme, që nga marrëdhëniet ndërmjet institucioneve komunale dhe institucioneve qendrore deri tek ato me

UNMIK-un ose AKM-në. Në vetëm dy artikuj, të shkruar nga i njëjti korrespondent, mund të thuhet se ka pasur një vazhdimësi të simpatisë së shprehur për një fraksion të degës së LDK-së në Podujevë.²⁸ Për shembull, në artikullin e dytë, edhe pse autori nuk shpreh simpati të hapur për fraksionin e rebeluar, ai megjithatë raporton lidhur me të në një mënyrë më pozitive, duke e lidhur atë me demokracinë dhe forcat progresive. Megjithatë, meqë një simpati e tillë nuk mund të haset në raportet e korrespondentëve të tjerë, çfarëdo animi që mund të ketë pasur në këta dy artikuj më parë do të mund t'i atribuohet korrespondentit të caktuar në terren sesa politikës redaktuese të gazetës në përgjithësi.

3.8. Niveli i baraspeshimit gjatë raportimit

Duhet bërë dallimi ndërmjet raporteve që janë qartë të njëanshme dhe atyre që vetëm ju mungon bilanci gjatë paraqitjes së argumenteve të ndryshme. Një artikull mund të mos jetë i njëanshëm – nëse haptazi nuk e shpreh mbështetjen ose mosmiratimin për një parti bazuar në të dhëna të pamjaftueshme – por sidoqoftë të jetë i mosbalancuar nëse nuk ka cituar burime të mjaftueshme nga të dyja anët e argumentit, ose nëse nuk i ka dhënë përpjestimisht hapësirë të njëjtë të gjitha argumenteve të përfshira. Siç mund të shihet nga grafiku 11, kjo analizë tregon se gjysmës së të gjithë artikujve për qeverisjen lokale iu ka munguar bilanci adekuat (50%).²⁹ Megjithatë ekzistojnë dallime të kon-

Grafiku 11. Rastet e raportimit të pabalancuar në artikujt për qeverisjen lokale (N=187)



Burimi: KIPRED 2004

siderueshme ndërmjet gazetave të ndryshme: *Bota Sot* ka më së shumti probleme në këtë drejtim, ku 63% e artikujve të saj nuk janë sa duhet të balancuar. Pastaj vije *Epoka e Re*, ku 57% e artikujve të saj të përgjithshëm nuk janë mjaft të balancuar, e ndjekur nga *Koha Ditore* dhe *Zëri* me 42% dhe 48% të mostrave të tyre, përkatësisht.³⁰

Dy shpjegime të mundshme janë relevante për këto tendenca shqetësuese. Njëri qëndron në natyrën e punës së përditshme të gazetarit, e cila imponon afate të shkurtra të cilat nuk i lejojnë gjithmonë atij ose asaj kohë të mjaftueshme për të bërë një artikull të plotë dhe të balancuar mirë. Shpjegimi tjetër i mundshëm është se vetë gazetaret nuk kanë njohuri të duhura dhe nuk angazhohen sa duhet për të hulumtuar të gjitha anët e një problemi. Raportuesit duhet të jenë të mirinformuar për aspektet e ndryshme të secilës ngjarje të veçantë për të cilën ata raportojnë dhe ata duhet t'i verifikojnë deklaratat nga një numër burimesh. Kjo praktikë duhet të inkurajohet në mediat kosovare në përgjithësi dhe te korrespondentët e terrenit në veçanti, duke u ofruar trajnime gazetareve për t'ua zhvilluar më tej aftësitë e raportimit të drejtë dhe duke e forcuar politikën e përgjithshme redaktuese të gazetës.

3.9. Niveli i informatave të dhëna nga artikujt për qeverisjen lokale

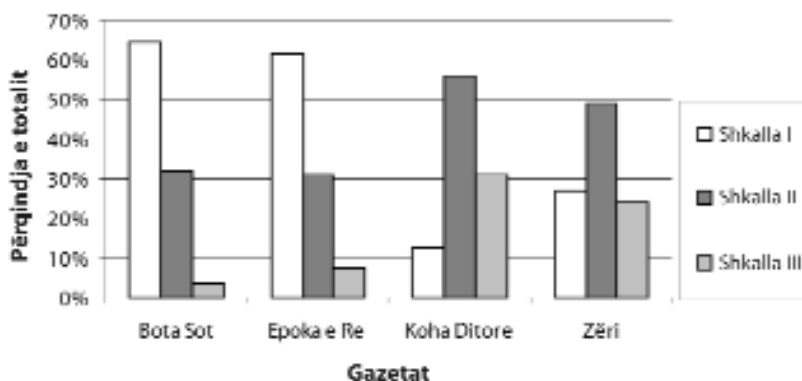
3.9.1. Analizë sasiore

Niveli i informacionit i dhënë nga secili artikull është matur në shkallën nga 1-3.

- *Shkalla I*: artikujt të cilët vetëm i informojnë lexuesit lidhur me çështjen (për shembull, debati lidhur me zgjedhjen e strukturave ekzekutive në komunën e Kaçanikut), pa dhënë informacion bazë të mjaftueshëm lidhur me debatin, ose fakte mbështetëse që do të përmirësonin raportin.
- *Shkalla II*: artikujt të cilët po ashtu japin ndonjë informacion bazë, që i referohet fakteve të tjera për të qartësuar çështjet (si të dhënat statistike ose shembujt), dhe që japin së paku disa nga anët e ndryshme të argumentit (shembull tipik i artikullit të tillë është një raport për shqyrtimin dhe miratimin e buxhetit komunal, i bazuar nga përcjellja e mbledhjes së kuvendit komunal, ku autori jep informacion bazë për organizimin politik të kuvendit komunal, informacione specifike për buxhetin e propozuar dhe duke raportuar së paku për disa argumente pro dhe kundër propozimit të buxhetit).
- *Shkalla III*: artikujt të cilët, veç asaj që u tha më lartë, japin po ashtu një interpretim më të plotë ose vlerësim të pavarur të argumenteve të parashtruara dhe që përipiqen të fusin shifra dhe shembuj në tekst (për shembull, në vend që vetëm të konstatojnë se në vitin 2003, komunës së Gillogovcit i janë dhënë 2.026.552 euro për sektorin e arsimit, të shpjegojnë po ashtu edhe vlerën e këtyre mjeteve në raport me numrin e nxënësve apo shkollave në këtë komunë).

Matur sipas këtij sistemi të klasifikimit, 33% të numrit të përgjithshëm të artikujve të marrë në shqyrtim kanë qenë të shkallës I, 46% kanë qenë të shkallës II, ndërsa vetëm

Grafiku 12. Niveli i informacionit të dhënë nga artikujt për qeverisjen lokale (N=181)



Burimi: KIPRED 2004

21% kanë qenë të shkallës III. Siç tregon grafiku 12, nuk ka dallime të mëdha ndërmjet *Botës Sot* dhe *Epokës së Re* në këtë aspekt – pak nën dy të tretat e këtyre artikujve bien në shkallën I, një e treta në shkallën II, ndërsa vetëm një numër i vogël japin një nivel të mjaftueshëm të informacionit për lexuesin mesatar, d.m.th., bien në shkallën III. Ka disa ngjashmëri ndërmjet *Kohës Ditore* dhe *Zërit*, edhe pse në tërësi e para ka kaluar më mirë se e dyta, duke pasur më shumë artikuj të shkallës II dhe III dhe më pak artikuj të shkallës I.³¹

3.9.2. Analizë cilësore: studime rasti

Për t'i kuptuar më mirë këto të dhëna statistikore, d.m.th. për të përcaktuar saktësisht se pse një artikull mund të mos jetë shumë informativ për lexuesin mesatar, është e dobishme të merren shembuj që ilustrojnë lëshimet e këtilla nga secila gazetë e marrë në shqyrtim.

Bota Sot

Një artikull tipik për nga mungesa e tij e informacionit bazë trajton mundësinë e ndërtimit të një “fshati ndërkombëtar” në Prishtinë. Jo vetëm që autori nuk shpjegon se çfarë është kjo iniciativë, kur është bërë ajo dhe nga kush, por gjatë gjithë artikullit ai flet për një “rregullore për token” të nënshkruar nga Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP) pa e sqaruar saktësisht se çfarë dhe si rregullon kjo rregullore. Fitohet përshtypja se vetë gazetari nuk e ka lexuar këtë rregullore, sepse referencat e vetme që i bëhen kësaj janë nga deklaratime, shpesh të paqarta, të bëra nga kryeshefi i ekzekutivit të Prishtinës. Kështu, lexuesi mbetet plotësisht i painformuar lidhur me një çështje për të cilën vetë autori i artikullit lë të kuptohet se është shumë e rëndësishme për të ardhmen e “fshatit ndërkombëtar” dhe të investimeve të tjera të mëdha në këtë komunë.³²

Epoka e Re

Mungesa e informacionit bazë është posaçërisht e dukshme në artikujt të cilët janë shkruar nga komunikatat për shtyp. Për shembull, kur korrespondenti i *Epokës së Re* raporton lidhur me vizitën e kryetarit të AKK-së Këshillit të Evropës në Strasbourg, ai vetëm i nxjerr paragrafët nga komunikata për shtyp rreth asaj se çka ka thënë dhe çka ka bërë Lutfi Haziri atje.³³ Ai nuk shpjegon se çfarë lloj institucioni është AKK-ja dhe cilat janë përgjegjësitë e saj, e as se çka është Këshilli i Evropës, cilat janë veprimtaritë e tij dhe pse ai është aq me rëndësi për Kosovën. Natyrisht, dihet se çfarëdo informacioni i tillë bazë duhet të jetë i shkurtër, mundësisht i ngjeshur në një ose dy paragrafë; por sidoqoftë është shumë i rëndësishëm meqë i mundëson lexuesit që ta kuptojë plotësisht rëndësinë dhe implikimet e vizitës së Hazirit në Strasbourg – që është qëllimi kryesor i artikullit. Mungesa e informacionit të këtillë mund të konsiderohet po ashtu si e metë edhe e vetë komunikatës për shtyp, pa e shfajësuar, megjithatë, raportuesin për përgjegjësinë e tij/saj për t’ia prezentuar publikut një artikull të hulumtuar mirë.

Koha Ditore

Në *Kohën Ditore*, në një intervistë me ambasadorin Civiletti, shef i CoEDMK-ut, gazetarja e citon atë të ketë thënë se decentralizimi në Kosovë duhet të ndërtohet mbi “parimin e subsidiaritetit”, por nuk e shpjegon këtë term më tutje, duke supozuar se ky koncept relativisht i pazakonshëm është plotësisht i njohur për një lexues mesatar. Ky artikull gjithashtu jep një ilustrim se sa sipërfaqësisht raportohet në shtypin e Kosovës në përgjithësi. Edhe pse ky lëshim i gazetares nuk e bën tërë artikullin të pakuptimt, ajo megjithatë e dobëson argumentin e ambasadorit se plani i tyre i decentralizimit nuk bazohet në parimin etnik. Në fakt, i tërë artikulli është i drejtuar drejt shqyrtimit të raportit ndërmjet decentralizimit dhe marrëdhënieve ndëretnike, pa e ngritur çështjen se çfarë do t’i sillte qytetarëve në përgjithësi reforma e qeverisjes lokale. Duke përvetësuar një këndvështrim të tillë të ngushtë, edhe pse e ka prezentuar intervistën e plotë të bërë me Civiletin, artikulli nuk i jep të plota mendimet e tij dhe nuk është mjaft informativ për lexuesin.³⁴

Zëri

Një mënyrë tjetër në të cilën artikujt nuk janë sa duhet informativë ndodh kur gazetari i analizon dhe vlerëson në mënyrë të pavarur argumentet ose dëshmitë e parashtruara nga grupet e ndryshme të interesit. Për shembull, në *Zëri* një artikull lidhur me mbledhjen e këshillit të degës së PDK-së në Kaçanik raporton rreth diskutimit që dy fraksione përbrenda partisë kanë pasur lidhur me atë se sa anëtarë të këshillit janë të domosdoshëm për të arritur kuorumin dhe për të mbajtur mbledhje legjitime. Kryetari aktual pohon se sipas statutit të degës së partisë prania e vetëm gjysmës së anëtarëve të këshillit është e nevojshme për të arritur kuorumin, ndërsa kryetari i mëparshëm pohon se nevojiten dy të tretat, pas së cilës ai e lëshon mbledhjen. Gazetari vetëm i konstaton të dyja pozicionet – dhe sa i përket kësaj nuk mund të thuhet se është i njëanshëm. Megjithatë ai është njësoj i padobishëm për lexuesin sepse nuk ofron vlerësim objektiv të situatës, për shembull duke konsultuar direkt statutin e partisë.³⁵

4. Përfundimet

Analiza e katër gazetave ditore kryesore në gjuhën shqipe në Kosovë ka shqyrtuar raportimin e tyre dhe diskursin për çështjet që kanë të bëjnë me qeverisjen dhe administratën lokale, duke u fokusuar në atë se për cilat komuna është raportuar më së shpeshti, cilat çështje kanë tendencë të paraqiten në faqet dedikuar komunave dhe cili është stili dhe cilësia e artikujve të tillë. Është konstatuar se komunat për të cilat është raportuar më së shpeshti janë ose komunat relativisht të mëdha (ku korrespondentët e terrenit zakonisht e kanë bazën) ose ato që kanë marrëdhënie politike problematike (ose një kombinim i këtyre dyjave).

Fokusi kryesor i raportimit për qeverisjen lokale është në luftërat për fuqi ndërmjet elitës politike, duke i anashkaluar çështjet e rëndësishme për qytetarët e rëndomtë.

Studimi konstaton se fokusi kryesor i raportimit është në luftërat për pushtet ndërmjet elitës politike lokale, kryesisht duke i anashkaluar problemet e rëndësishme të njerëzve të rëndomtë. Është treguar se çështjet për të cilat është raportuar më së shpeshti dhe në mënyrë sistematike janë çështjet

e lidhura me problemet ndërmjet partive politike, posaçërisht për sa u përket emërimeve të zyrtarëve ekzekutivë në administratat komunale. Këta artikuj japin një pasqyrë të dinamikës politike në komuna, duke ilustruar se si i shohin politikanët dhe publiku postet ekzekutive të administratave komunale.³⁶

Çështjet jopolitike, si p.sh. zhvillimi i infrastrukturës lokale dhe projektet e tjera të dobishme për bashkësitë, zakonisht janë raportuar *ad hoc* varësisht se si kanë ndodhur në secilën komunë. Për me tepër, ka fare pak artikuj përcjellës që vazhdojnë ta monitorojnë suksesin ose dështimin e projekteve të tilla. Ndonëse jo medoemos politike – në kuptimin e pasqyrit të politikave partiake – këto çështje janë të një rëndësie jetike për zhvillimin ekonomik të komunave, dhe autoritetet lokale duhet të sajojnë politika publike adekuate për t'u përgjigjur atyre.

Gazetat – si një urë e rëndësishme ndërlidhëse në mes të elektoratit dhe përfaqësuesve politik – do të duhej të zhvillonin një politikë redaktuese koherente, e cila në mënyrë sistematike raporton për një mori çështjesh që i përkasin qeverisjes lokale. Së bashku me raportimin mbi dinamikat politike lokale, gazetatat duhet po ashtu të monitorojnë edhe efikasitetin e autoriteteve lokale në çështjet si janë zhvillimi i arsimit dhe i shërbimeve të përkujdesjes shëndetësore, ofrimi i trajnimeve për aftësimin e të rriturve, promovimi i bizneseve në territoret e tyre etj. Në mënyrë që qeverisja e mirë dhe demokracia të

Çështjet jopolitike, si zhvillimi i infrastrukturës lokale, rëndom raportohen *ad hoc*, dhe ka shumë pak artikuj përcjellës që i monitorojnë sukseset ose dështimet e projekteve të tilla.

me raportimin mbi dinamikat politike lokale, gazetatat duhet po ashtu të monitorojnë edhe efikasitetin e autoriteteve lokale në çështjet si janë zhvillimi i arsimit dhe i shërbimeve të përkujdesjes shëndetësore, ofrimi i trajnimeve për aftësimin e të rriturve, promovimi i bizneseve në territoret e tyre etj. Në mënyrë që qeverisja e mirë dhe demokracia të

zhvillohen si në nivel lokal ashtu edhe në atë qendror, qytetarët duhet të informohen për përgjegjësitë e përfaqësuesve të tyre të zgjedhur, ndërsa këta të fundit duhet të mësohen t'i japin llogari elektoratit për veprimet dhe për politikat e tyre. Një shtyp kritik, i cili ofron artikuj të paanshëm dhe të hulumtuar mirë për një numër të gjerë çësht-

jesh me rëndësi lokale, është shumë i rëndësishëm në këtë aspekt. Gazetaria e Kosovës ka nevojë për raportime që shfaqin një njohje më të thellë të parimeve demokratike dhe një angazhim më të vendosur që do t'i bënte autoritetet lokale më të përgjegjshme për politikën dhe veprimet e tyre.

Ky studim ka zbuluar se shtypi kosovar ka nevojë të madhe për standarde rigorozë të raportimit të paanshëm por kritik. Edhe pse animi në përgjithësi nuk ka shtrirje të gjerë, do të mund të bëheshin përpjekje më të mëdha për të arritur nivele më të larta të profesionalizmit. Siç kemi cekur më lartë, të gjitha gazetaret kanë mungesa domethënëse në lidhje me atë se sa mirë të hulumtuar dhe informativë janë artikujt e tyre. Natyrisht, duhet pranuar që për të punësuar korrespondentë të arsimuar dhe të cilësisë së lartë mediat ballafaqohen me konkurrencë të ashpër nga organizatat e tjera në një treg relativisht të pazhvilluar punësimi. Prandaj, qeveria, organizatat e interesuara për zhvillimin e mediave e sidomos vetë gazetaret, do të duhej të ofrojnë trajnime të mëtejshme për gazetarët kosovarë, si mënyrë e vetme për të përparuar drejt një shtypi më profesional dhe një publiku më mirë të informuar. Nga ana tjetër, redaktorët e gazetave duhet të inkurajohen që të kërkojnë nga gazetarët e tyre raportime që marrin parasysh jo vetëm raportet e ngushta politike por edhe efektin e veprimeve të autoriteteve komunale në jetën e përditëshme të qytetarëve të rëndomtë.

Një shtyp kritik është shumë i rëndësishëm për zhvillimin e qeverisjes së mirë dhe demokracisë në nivel lokal, duke përmirësuar kanalet e llogaridhënies ndërmjet elektoratit dhe përfaqësuesve të tyre të zgjedhur politik.

Shënime

- ¹ Ky raport merret në radhë të parë me përvijimin e trendeve kryesore në raportimet e shtypit për qeverisjen dhe administratën lokale në Kosovë bazuar në një mostër të artikujve të shtypit. Megjithatë, për të ofruar një analizë adekuate dhe për të dhënë një interpretim të trendeve, ky raport po ashtu bazohet edhe në hulumtimet e tjera të autorëve mbi këtë çështje.
- ² Kjo është një shifër e përafërt, e llogaritur duke numëruar numrin e faqeve të kushtuara çështjeve lokale nga secila gazetë, duke përdorur një mostër prej 70 çështjeve gjatë periudhës nga 1 janar deri më 25 shkurt 2004 (16 çështje të *Botës Sot*, 16 të *Epokës së Re*, 21 të *Kobës Ditore* dhe 17 të *Zërit*).
- ³ Edhe pse numri i artikujve i marrë nga secila gazetë ndryshon, hapësira e shtypit kush-tuar qeverisjes dhe administratës lokale është përafërsisht e njëjtë.
- ⁴ Intervistë me KIPRED-in lidhur me rezultatet kryesore të analizës, 17/04/2004.
- ⁵ 'Në Rahovec privatizohen fabrikat dhe asfaltohen rrugët – Malisheva ende pa infrastrukturë', I. Bytyçi, *Bota Sot*, 28/10/03, f. 12.
- ⁶ L. Aliu, intervistë me KIPRED-in lidhur me rezultatet kryesore të analizës, 17/04/2004.
- ⁷ Pjesa tjetër e artikujve merret kryesisht me decentralizimin ose reformën e qeverisjes lokale, Asociacioni i Komunave të Kosovës ose Agjencia Kosovare e Mirëbesimit.
- ⁸ Sipas shifrave të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, në komunën e Gjilanit jetojnë rreth 110.000 njerëz, numër ky i barabartë me vlerësimet e numrit të popullsisë së komunës së Mitrovicës dhe më i vogël se vlerësimet për popullsinë që jeton në komunat e Prishtinës, Prizrenit, Pejës, Podujevës, Gjakovës dhe Ferizajt, përkatësisht.
- ⁹ Shifrat për numrin e popullsisë janë marrë nga Ministria e Ekonomisë dhe Financave.
- ¹⁰ Për shembull, 'AAK thotë se investimet kanë bazë politike e lokaliste', Q. Krasniqi, *Epoka e Re*, 12/05/03, f. 6.
- ¹¹ Për shembull, 'Një herë centralizimi i pushtetit e më vonë decentralizimi', L. Hajdari, *Bota Sot*, 15/06/03, 'Sanc: Decentralizimi është reformë demokratike e qeverisjes lokale', *Epoka e Re*, 19/05/03, f. 7, 'Pse decentralizimi nuk duhet të mbështetet asesi në parimin etnik', R. Buja, *Zëri*, 16/07/03, f. 6.
- ¹² Po aty. Shih po ashtu 'Dëshirojmë proces të depolitizuar të decentralizimit, thotë Haziri', P. Isufi, *Zëri*, 11/11/03.
- ¹³ Intervistë me KIPRED-in lidhur me rezultatet kryesore të analizës, 17/04/2004.
- ¹⁴ Intervistë me KIPRED-in lidhur me rezultatet kryesore të analizës, 17/04/2004.
- ¹⁵ 'Komuna e Gjilanit është komuna e parë në Kosovë që ka hapur faqen e saj në internet', M. Sabedini, *Epoka e Re*, 25/07/03; 'Edhe një sukses i komunës në menaxhimin e sistemit të ri financiar', A. Zuka, 05/10/03, f. 12.
- ¹⁶ Për përkufizimin e animit si është kuptuar në këtë raport, shih më poshtë f. 15.

- ¹⁷ Për shembull, ‘Serbët e shpërngulur nga Kosova vizituan KK të Prishtinës’, E.R., *Epoka e Re*, 18/03/03, f. 9; ‘Një rezolutë për kthim në fund te debatit kuvendar’, N. Haliti, *Koha Ditore*, 26/06/03, f. 13.
- ¹⁸ Për shembull, ‘UNMIK, OSBE dhe komuna me qëndrime të kundërta rreth zgjedhjes së stafit ekzekutiv të Prishtinës’, Y. Kaloshi, *Zëri*, 12/05/03, f. 5; ‘PDK nuk tërhiqet, LDK dhe AAK vazhdojnë me bojkot’, K. Sallahu, *Zëri*, 14/03/03, f. 12; ‘Pozita voton qeverinë e re opozita lëshon sallën’, A. Demiri, *Koha Ditore*, 21/03/03, f. 7.
- ¹⁹ Për shembull, ‘PDK-ja ngrin marrëdhëniet me Kuvendin Komunal’, M. Sabedini, *Epoka e Re*, 12/06/03, f. 10; ‘PDK dhe grupacioni i LDK-së bojkotojnë mbledhjen e konvokuar nga kryetari Veliu’, F. Halimi, *Zëri*, 24/07/03, f. 9; kritika e Misionit të OSBE-së në Kosovë e këtij këndvështrimi është raportuar në ‘Të ndërpritet bojkoti politik në Kuvendet Komunale’, *Bota Sot*, 16/05/03, f. 9.
- ²⁰ Për shembull, ‘Në KK të Malishevës disa ende nuk i kanë shqiptuar rrokjet e para në seanca’, R. Krasniqi, *Koha Ditore*, 4/04/2003, f. 8.
- ²¹ Duke pranuar se njëanshmëria e artikujve mund të gjykohet vetëm në mënyrë individuale, dhe se mund të ketë debate ndërmjet individëve për një numër artikujsh të cilët nuk janë qartazi të njëanshëm, është vendosur që artikujt e tillë të klasifikohen ndarazi si ‘të dykuptimshëm’.
- ²² Mostra e marrë për këtë matje nuk e përfshin raportin paraprak të CoEDMK-së, të cilin *Zëri* e ka botuar gjatë tetë numrave, sepse ai është konsideruar si një analizë e pavarur nga politika redaktuese e gazetës.
- ²³ ‘Arrestimi im ishte bërë me prapavijë politike vetëm pak ditë para zgjedhjeve të dyta lokale’, B. Toska, *Bota Sot*, 24/09/03, f. 12.
- ²⁴ ‘Edhe një sukses i komunës në menaxhimin e sistemit të ri financiar’, A. Zuka, *Bota Sot*, 25/10/03, f. 12; ‘Në Kosovë nuk do të ketë decentralizim’, A. Canaj, *Bota Sot*, 25/07/2003, f. 6; ‘Përkushtimi i kuvendit komunal për dëshmorët e kombit’, R. Berisha, *Bota Sot*, 23/09/03, f. 6.
- ²⁵ ‘Malisheva pa qeverinë profesionale, aq shumë të propaganduar’, I. Bytyçi, *Bota Sot*, 22/07/03, f. 12.
- ²⁶ ‘PDK-ja ngrin marrëdhëniet me Kuvendin Komunal’, M. Sabedini, *Epoka e Re*, 12/06/2003, f. 10.
- ²⁷ ‘Burimi - shembull se si keqpërdoret vota nga LDK-ja’, I. Blakaj, *Epoka e Re*, 19/05/2003, f. 5.
- ²⁸ ‘Këshilltari nga LDK-ja kritikoi ashpër raportin e drejtorëve nga radhët e partisë së tij’, F. Halimi, *Zëri*, 23/03/03, f. 12; ‘Podujeva me dy ushtrues detyre të kryeshefit të ekzekutivit!’, F. Halimi, *Zëri*, 19/06/03, f. 3.
- ²⁹ Për qëllime të kuantifikimit, kemi marrë parasysh numrin e burimeve të përdorura nga secila anë e argumentit dhe hapësirën relative të artikullit të dhënë secilës pjesë të argumentit.

Trajtimi në shtyp i qeverisjes dhe administratës lokale në Kosovë: Analizë

³⁰ Mostra e marrë për këtë matje nuk e përfshin raportin paraprak të CoEDMK-së, të cilin *Zëri* e ka botuar gjatë tetë numrave, sepse ai është konsideruar si një analizë e pavarur nga politika redaktuese e gazetës.

³¹ Mostra e marrë për këtë matje nuk e përfshin raportin paraprak të CoEDMK-së, të cilin *Zëri* e ka botuar gjatë tetë numrave, sepse ai është konsideruar si një analizë e pavarur nga politika redaktuese e gazetës.

³² 'Jemi zotuar që t'u hapim rrugë investimeve në Kosovë', B.S, *Bota Sot*, 23/05/03, f. 3

³³ 'Haziri i thotë jo decentralizimit mbi baza etnike', M. Sabedini, *Epoka e Re*, 21/05/03, f. 11.

³⁴ 'Monoetniciteti është në kundërshtim me konceptin tonë të decentralizimit, thotë Civiletti', L. Camaj, *Koha Ditore*, 29/03/03, f. 1 dhe 6.

³⁵ 'Kundërthëniet brendapartiake dalin në sipërfaqe, Krasniqi thotë se në emër të meritave të së kaluarës nuk lejohet të shkatërrohet partia', K. Sallahu, *Zëri*, 09/06/03

³⁶ Për dinamikën e politikës komunale në Kosovë, shih kapitullin e mëparshëm, 'Qeverisja dhe administrata lokale në Kosovë: Analizë'.

Debatet publike për decentralizimin

Raport

Përmbledhje ekzekutive

Me vendosjen e çështjes së decentralizimit në Kosovë në rendin e ditës të vendimarrësve dhe politikëbërësve vendorë dhe ndërkombëtarë nga vjeshta e vitit 2002, dy organizata joqeveritare (OJQ) kosovare, 'Forumi' dhe KIPRED-i, të mbështetura nga organizata "Friedrich Ebert Schüftung", kanë organizuar një seri debatesh publike për decentralizimin.

Synimet e debateve kanë qenë të informojnë publikun për procesin e decentralizimit, t'ua prezantojnë qytetarëve modelet alternative të decentralizimit, dhe të inkurajojnë një debat më të gjerë publik në lidhje me aspektet thelbësore të qeverisjes në Kosovë. Objektivi ka qenë të promovohet një reformë e vetëqeverisjes dhe administratës lokale në të cilën qytetarët do të kishin një ndikim dhe e cila do të kishte prioritetet kërkesat, nevojat dhe problemet e qytetarëve të saj.

Debatet janë mbajtur në qytetet e Ferizajt, Gjilanit, Pejës, Mitrovicës dhe Prishtinës gjatë periudhës 4-15 dhjetor 2003. Në panelet e debateve kanë marrë pjesë:

- Përfaqësues të Ministrisë së Shërbimeve Publike (MShP)
- Kryetarët e kuvendeve komunale, njëherazi edhe përfaqësues të Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK)
- Këshilltarë të Ministrisë së Shërbimeve Publike
- Përfaqësues të KIPRED-it
- Ekspertë të ndryshëm të pavarur.

Mesatarisht, ndërmjet 20-25 pjesëmarrës kanë ndjekur secilin debat, ndërkaq në Prishtinë kanë marrë pjesë rreth 60 persona. Debatet janë reklamuar nëpërmjet shpërndarjes së 750 afisheve, 1.800 broshurave (800 vetëm në Prishtinë), dhe komunikatës për shtyp. Debatet janë transmetuar në shumicën e kanaleve televizive lokale dhe për të është raportuar në mediat e shtypura.

Më poshtë jepet një përmbledhje e çështjeve kryesore të shtruarra nga panelistë ose pjesëmarrës të ndryshëm.

Problemet organizative dhe kritikata

1. Numri relativisht i vogël i të pranishmëve në sallat ku zhvilloheshin debatet për shkak

Debatet publike për decentralizim: Raport

të një mosgatishmërie të përgjithshme të publikut për të marrë pjesë në debate dhe për shkak të mungesës së traditës së pjesëmarrjes së publikut.

2. Mosfokusimi i debateve në epërsitë dhe mangësitë e modeleve të parashtruara; kjo është me gjasë për shkak të faktit se decentralizimi është temë mjaft e specializuar, diskutimi i së cilit kërkon një njohuri më të thellë paraprake.

3. Broshurat janë shpërndarë mu para debateve kështu që nuk ka pasur mjaft kohë për t'u përgatitur për diskutim. Si përgjigje, organizatorët kanë bërë me dije se broshurat janë shpërndarë disa orë para debateve për të tërhequr më shumë njerëz për të marrë pjesë në to.

4. Debatet do të duhej organizuar “në mënyrë profesionale”, jo nga OJQ-të që vetëm eksperimentojnë me çështje tejet të rëndësishme. OJQ-ve u mungon profesionalizmi dhe autoriteti i duhur andaj nuk do të duhej të ndërmerrenin iniciativën për këtë çështje, por vetëm të mbështesin iniciativat e institucioneve relevante që kanë mandatin të merren me decentralizimin, si p.sh. qeverinë e Kosovës ose Këshillin e Evropës. Si përgjigje, organizatorët thonin se në shoqëritë demokratike secili ka të drejtë të debatojë për çështje të qeverisjes, madje edhe nëse autoriteti final i vendimmarrjes i mbetet kuvendit të vendit. Debatet nuk do të duhej parë si eksperimente, madje edhe nëse ato nuk janë të organizuara nga profesionistë, sepse ato japin mundësi të mira për të nxitur pjesëmarrjen e publikut që është e domosdoshme për një demokraci funksionale.

Argumentet kryesore në lidhje me reformën e qeverisjes lokale

1. Një numër i panelistëve dhe pjesëmarrësve ishin të mendimit që kjo nuk ishte kohë e përshatshme për të debatuar lidhur me decentralizimin, sepse:

- Decentralizimi nuk është prioritet i shoqërisë;
- Studimi i ndarjes territoriale të komunave mund të bëhet vetëm pasi të jetë përcaktuar statusi përfundimtar i Kosovës; dhe
- Decentralizimi i pushtetit nuk mund të ndodhë para centralizimit të tij.

Si përgjigje, të tjerët deklarorin se edhe pse tema ndoshta aktualisht nuk është prioritet, debatet janë të dobishme për të marrë nga publiku komente për të përmirësuar modellet e parashtruara, dhe për të gjeneruar modele të tjera për reformën kurdoqë decentralizimi të bëhet prioritet. Sipas njërit panelist, kosovarët nuk do të duhej të prisnin që shteti të krijohet vetëm përmes deklaratave, por vetëm atëherë kur ai të ketë zhvilluar kushtet të bëhet shtet – ku ekzistimi i qeverisjes lokale është një kusht i tillë.

2. Të gjithë panelistët dhe pjesëmarrësit janë dakorduar se është me rëndësi të shqyrtohet reforma e qeverisjes lokale në përgjithësi, dhe jo vetëm decentralizimi.

3. Reforma e qeverisjes lokale nuk do të duhej t'i nënshtrohej oportunitizmit politik të pazarllaqeve ndërretnike sepse ajo është një aspekt i rëndësishëm i qeverisjes i të gjithë qytetarëve në Kosovë pa dallim të përkatësisë së tyre etnike. Reforma e tillë duhet të ofrojë zgjidhjet për problemet e minoriteteve, por asnjë model nuk do të duhej bazuar vetëm në nevojat e një bashkësie etnike. Ajo duhet të jetë e pranueshme për minoritetet

e tjera dhe duhet të marrë parasysh gjithashtu interesat e qytetarit kosovar në përgjithësi.

4. Një e metë e madhe e sistemit aktual mendohet të jetë mungesa e një kornize juridike e cila përcakton qartë kompetencat e komunave në lidhje me qeverinë qendrore dhe UNMIK-un. Sipas përfaqësuesve të saj, MShP-ja ka qenë duke hartuar një ligj i cili do ti përkufizonte kompetencat e komunave dhe qartësonte pasaktësitë juridike.

Rekomandimet organizative

1. Kur debatohet për tema që kërkojnë njohuri të thellë, publiku i synuar nuk do të duhej të ishte popullsia në përgjithësi, por një mostër pjesëmarrësish nga shoqëria civile, duke përfshirë mediat, që do të kishin funksionin e përfaqësuesve të popullatës së përgjithshme.

2. Të konfirmohet paraprakisht se kush është i interesuar të marrë pjesë në debatet e tilla dhe të shpërndahen broshurat më përpara.

3. Nëse ka fonde të mjaftueshme, të organizohen debate në dy cikle: njëri kryesisht informativ dhe përshkrues, ndërsa tjetri i cili do të merrej me pyetjet dhe komentet specifike.

1. Hyrje

Çështja e decentralizimit në Kosovë është pjesë e programit e vendimmarrësve dhe krijesve të politikave, si atyre vendorë, ashtu edhe atyre ndërkombëtarë, që nga vjeshta e vitit 2002, kur Përfaqësuesi i atëherëshëm Special i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara (PSSP), Michael Steiner, është përpikur të tërheqë bashkësinë serbe të marrë pjesë në zgjedhjet lokale. Në kërkesë të PSSP-së, Këshilli i Evropës ka dërguar Misionin për Decentralizim në Kosovë (CoEDMK), i cili i ka dhënë rekomandimet e tij përfundimtare për reformën e vetëqeverisjes dhe administratës lokale në nëntor të vitit 2003.

Synimet e debateve kanë qenë “të informojnë publikun e gjerë për procesin e decentralizimit, t’i prezantojnë modelat alternative para qytetarëve dhe të inkurajojnë një debat më të gjerë publik për sa i përket këtij aspekti shumë të rëndësishëm të qeverisjes në Kosovë...”

Me qëllim që, përveç elitës vendimmarrëse, në këtë debat të përfshihet edhe popullsia e përgjithshme, dy OJQ kosovare, “Forum” dhe KIPRED-i, të mbështetura nga organizata “Friedrich Ebert Stiftung”, kanë organizuar një seri debatesh publike për decentralizimin. Synimet e debateve – siç është thënë nga organizatorët në komunikatën e tyre për shtyp – kanë qenë “të informojnë publikun e gjerë për procesin e decentralizimit, të

ndihmojnë që qytetarëve t’u prezantohen modelat alternative të decentralizimit, dhe të inkurajojnë një debat më të gjerë publik në lidhje me këtë aspekt shumë të rëndësishëm të qeverisjes në Kosovë [me shpresë të promovimit] të reformës të vetëqeverisjes dhe administratës lokale e cila do të jetë e formësuar nga vetë qytetarët e saj dhe e cila kërkesat, nevojat dhe problemet e qytetarëve i vë në plan të parë”.

Debatet janë mbajtur në pesë qytete – Ferizaj, Gjilan, Pejë, Mitrovicë dhe Prishtinë – në periudhën nga 4 deri 15 dhjetor 2003 dhe janë transmetuar në shumicën e kanaleve televizive lokale dhe për to është raportuar në mediat e shtypura

Pjesëmarrësit së pari janë njoftuar me kornizën themelore për vlerësimin e sistemeve alternative të qeverisjes lokale. Secili model është vlerësuar sa i përket aftësisë së tij për të kënaqur kushtet e mëposhtme: (a) parimet demokratike të shpallura në Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, (b) arsyeshmëria financiare, (c) realizueshmëria organizative dhe (d) pranueshmëria politike dhe çështjet e minoriteteve. Pas kësaj ka pasuar një prezentim të shkurtër i të tri modeleve që kanë qenë objekt diskutimi me shënime plotësuese gjatë zhvillimit të debatit.

Panelet e diskutimit janë përbërë nga:

- Hysni Bajrami, drejtor i Departmentit për Qeverisje dhe Administratë Lokale në Ministrinë e Shërbimeve Publike (MShP) (i pranishëm në tri debate),
- Ramë Buja, këshilltar i Ministrisë të Shërbimeve Publike dhe autor i njërit prej modeleve të prezentuar në broshurë (i pranishëm në tri debate),
- Kryetarët përkatës të kuvendeve komunale, njëherazi edhe përfaqësues të

- Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK),
- Përfaqësuesit e KIPRED-it, autorë të njërit prej modeleve të prezentuara në broshurë,
 - Ekspertë të pavarur të ndryshëm.

Debatet janë kryesuar nga Jetëmir Balaj i “Forumit”. Fatkeqësisht, përfaqësuesit e CoEDMK-së nuk kanë qenë në gjendje të ndjekin debatet, meqë e kishin kryer misionin e tyre dhe ishin larguar nga Kosova. Vlen për t’u përmendur se debatet fillimisht kanë qenë të planifikuara të mbahen më herët gjatë vitit, derisa CoEDMK-ja ishte ende në Kosovë, me shpresën se përfaqësuesit e saj do të mund të merrnin pjesë në to personalisht. Mirëpo, me kërkesë të vetë CoEDMK-së dhe të Misionit të OSBE-së në Kosovë, është vendosur që mbledhjet të shtyhen derisa të mos publikohet raporti përfundimtar i CoEDMK-së.

Ka pasur mjaft diskutime në sallat e debatimit dhe shumë pjesëmarrës kanë deklaruar se janë të mendimit se debatet kanë qenë të dobishme. Ato janë fokusuar në procesin e decentralizimit në përgjithësi, se si ai përshtatet me realitetin politik të Kosovës dhe në rëndësinë e decentralizimit në raport me prioritetet e tjera të shoqërisë kosovare. Debatet i kanë pasur dy të meta (a) pjesëmarrja relativisht e ulët në to dhe (b) mungesa e argumenteve të posaçme për epërsitë dhe mangësitë e modeleve të përshkuara në broshura. Megjithatë, nuk duhet shikuar këto dobësi thjesht si dështim organizativ; ato do të duhej të konsiderohen në kontekst më të gjerë të shoqërisë kosovare.

Përsa i përket pjesëmarrjes së vogël në debate, duhet pasur parasysh se në debatet publike për çështjet e politikave zakonisht nuk ka pjesëmarrje të gjerë, madje as për çështjet me rëndësi të drejtpërdrejta – pjesëmarrja e dobët në takimet publike të komunave janë shembuj të kësaj. E dyta, çështjet e qeverisjes tradicionalisht nuk janë diskutuar me publikun e gjerë, meqë është konsideruar se me to mund të merren vetëm “ekspertët”. Kjo traditë ka bërë që njerëzit të ngurrojnë të marrin pjesë në debate publike, posaçërisht kur aty shqyrtohen çështje të ndërlikuara të qeverisjes. Prandaj, debatet duhen shikuar si një praktikë e dobishme vetvetiu, pavarësisht se çfarë trajtohet në to, ngase ato janë ushtrime të pjesëmarrjes publike, të cilat ndihmojnë të kapen problemet në mënyrë gjithpërfshirëse dhe të ndërtohet qeverisja demokratike nga poshtë lart.

Në lidhje me të metën e dytë, duhet kuptuar mungesa e argumenteve më të thella të vetë modeleve të paraqitura, sepse decentralizimi me të vërtetë është një temë specifike që kërkon njohuri paraprake ashtu që të mund të zhvillohet një diskutim më i detajuar për alternativat e mundshme. Andaj, broshurat me përshkrime të gjera dhe argumente të detajizuara kanë qenë të dobishme si mjet arsimor për publikun e pranishëm. Veç kësaj, vetë debatet kanë qenë të dobishme për dhënien e ideve si të organizohen debate të ngjashme të specializuara në të ardhmën, si edhe do të shtjellohet më detajisht më tej në këtë raport. Megjithatë është me rëndësi të theksohet se reforma e qeverisjes lokale, pavarësisht se mund të jetë temë teknikisht e ndërlikuar, thellësisht prek jetën e njerëzve të rëndomtë; prandaj, është përgjegjësi e zyrtarëve t’i kërkojnë mendimet e popullatës dhe t’i përshtaten atyre, drejtpërsëdrejti ose nëpërmjet OJQ-ve lokale dhe mediave.

2. Rëndësia e debatimit për decentralizim

Shumica e anëtarëve të panelit i kanë mirëpritur debatet, meqë ato kanë ofruar një mundësi të mirë për të zgjeruar diskutimin për decentralizimin jashtë elitës vendimmarëse. Ata janë pajtuar se një prej përfitimeve kryesore ishte që thjesht të informohet publiku se institucionet ndërkombëtare dhe lokale si dhe shoqëria civile e kanë shqyrtuar këtë çështje të rëndësishme për të gjithë qytetarët e Kosovës. Përveç kësaj, është

“OJQ-të nuk janë institucione kompetente për të organizuar debate për çështje të qeverisjes, andaj çështjet e tilla duhet t’i lihen Qeverisë së Kosovës, ose ministrive përkatëse, dhe Kuvendit të Kosovës”

fituar përshtypja, siç e ka vlerësuar Ramë Buja, autori i njërit prej modeleve në broshurë dhe këshilltar në MSHp, se “ky lloj i debateve është i nevojshëm për të pasur reagim publik, për të përmirësuar modelet e parashtruara këtu dhe, shumë më me rëndësi, për të dhënë ide dhe modele të tjera për reformë”.

Megjithatë, një numër i madh i pjesëmarrësve e kanë kritikuar formatin në të cilin janë organizuar debatet, duke thënë se ato nuk janë organizuar “në mënyrë profesionale”, se kanë qenë “eksperimente lidhur me çështje shumë të rëndësishme”. Në mënyrë më të veçantë, pjesëmarrësit kanë shprehur pikëpamjen se OJQ-të nuk janë institucione kompetente për të organizuar debate për çështjet e qeverisjes dhe se çështjet e tilla është më së miri t’u lihen Qeverisë së Kosovës, ose ministrisë përkatëse, si dhe Kuvendit të Kosovës.

Ndërsa pajtohej me atë se shumë pak nga njerëzit e pranishëm në këto debatet ishin profesionistë të çështjeve të qeverisjes lokale, Leon Malazogu, drejtor i hulumtimeve në KIPRED dhe ligjërues në Fakultetin e Shkencave Politike në Universitetin e Prishtinës, e kundërshtoi deklaratën se organizimi i debateve të tilla ishte “një eksperiment”. Ai i

“Një shoqëri ku qytetarët shtrajnë pyetje dhe i sfidojnë qeveritarët e tyre, dhe kështu aktivisht marrin pjesë në formësimin e politikave – kjo paraqet një shenjë të demokracisë së vërtetë dhe të shëndoshë – çfarë përpiqet të arrijë Kosova”

këshilloi pjesëmarrësit t’i shikojnë gjërat nga një perspektivë më e gjerë – t’i shikojnë këto debate jo vetëm nga perspektiva e decentralizimit, por edhe si një ushtrim të përgjithshëm në pjesëmarrjen publike dhe si një përpjekje për të përfshirë opinionin e publikut të gjerë në diskutimet e institucioneve qeveritare. Sipas tij, mungesa e traditës demokratike në Kosovë do të thotë se qytetarët

nuk janë mësuar të shprehin mendime lidhur me çështje të ndryshme të qeverisjes, duke parapëlqyer që këto gjera t’u lënë “ekspertëve”. Megjithatë, sipas këndvështrimit të Malazogut, një shoqëri në të cilën qytetarët u parashtrajnë pyetje dhe u paraqesin sfida qeverive të tyre, dhe kështu marrin pjesë aktive në formësimin e politikave, është shenjë e një demokracie të vërtetë dhe të shëndoshë – të cilën përpiqet t’a krijojë Kosova. Sipas fjalëve të tij “në demokraci mund të duket se flitet shumë e bëhet pak, por duke folur shumë dëgjoen zërat e grupeve të ndryshme, duke iu shmangur konflikteve të dhunshme”.

Pjesëmarrësit e tjerë në debate, edhe në panel edhe nga publiku, e kritikonin zgjedhjen e kohës për debate dhe e vinin në dyshim prioritetin e çështjes së decentralizimit për shoqërinë kosovare. Kritika, siç do të shtjellohet më tutje në seksionin vijues, në thelb ka qenë një argument rreth lidhjes së reformës së qeverisjes lokale me çështjen e statusit përfundimtar të Kosovës.

3. Prioritetet e shoqërisë dhe statusi final

Një pjesë e madhe e pjesëmarrësve e ka mbështetur deklaratën, e bërë nga disa panelistë, se decentralizimi nuk është prioritet momental për Kosovën. Sipas fjalëve të Hysni Bajramit, drejtor i departamentit të qeverisjes lokale në MShP: “Çdo shoqëri duhet ta këtë të qartë se cilat janë prioritetet e saj, dhe ne të gjithë e dimë se prioriteti ynë është zgjidhja e statusit përfundimtar të Kosovës”. Sipas Bajramit, pikërisht pse MShP-ja nuk e ka konsideruar decentralizimin si prioritet për Kosovën ajo nuk është angazhuar të japë një propozim të reformës i cili do të ishte alternativë e propozimit të CoEDMK-së. Sipas tij, në vend të kësaj MShP-ja është përqëndruar në ndërrimin e rregullores mbi qeverisjen dhe administratën lokale (rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut) me “një projekt-ligj i cili i përcakton qartë kompetencat e komunave”. Nga këndvështrimi i MShP-së, shqyrtimi i ndarjes territoriale të komunave do të mund të vinte vetëm pasi të jetë përcaktuar statusi përfundimtar i Kosovës dhe kur Kuvendi i Kosovës të ketë miratuar kushtetutën e shtetit në vend të kornizës kushtetuese.

Fjalët e Hysni Bajramit janë pasqyruar në komentet e bëra nga panelistët dhe pjesëmarrësit e tjerë. Kryetari i kuvendit komunal të Pejës, Ali Lajçi, e ka theksuar mungesën e një kornize ligjore si problem për reformimin e qeverisjes lokale në Kosovë. Sipas mendimit të tij, kushtetuta e Kosovës e miratuar nga Kuvendi i Kosovës është e domosdoshme para se të shqyrtohet çfarëdo reforme. Të tjerët thjesht e kanë sfiduar idenë se decentralizimi i kompetencave të qeverisë para se të konsolidohen ato në nivelin qendror kundrejt UNMIK-ut. Shumica e pjesëmarrësve i kanë këshilluar institucionet kosovare të mos nguten me reformën e qeverisjes lokale, sa kohë që do të nevojiten ndryshime të tjera kur kushtet në Kosovë të ndryshojnë sërish.

Një numër pjesëmarrësish dhe panelistësh nuk janë pajtuar me konceptin se pushteti në Kosovë mund të decentralizohet para se ai të konsolidohet në nivelin qendror në raport me UNMIK-un.

Nga ana tjetër, Ermal Hasimja, një nga ekspertët e pavarur (i ngarkuar me programin për administratën publike në Fondacionin Kosovar për Shoqëri të Hapur, KFOS), ka këshilluar që kosovarët nuk do të duhej që plotësisht të heqin dorë nga çështja e reformës së qeverisjes lokale, edhe sikur të pajtoheshin se ajo nuk është prioriteti me rëndësi i shoqërisë së tyre. Sipas fjalëve të tij: “Kosovarët duhet të ndërjegjësohen se shteti nuk krijohet thjesht me një nënshkrim, por vetëm kur t’i ketë zhvilluar kushtet për të qenë shtet. Ekzistimi i sistemit të qeverisjes lokale është njëri prej këtyre kushteve”. Këshilla e tij është mbështetur nga Lutfi Haziri, kryetar i kuvendit komunal të Gjilanit dhe i

AKK-së, i cili ka argumentuar se qeverisja dhe administrata lokale e mirë dhe efikase është parakusht për zhvillimin e një shteti modern demokratik. Si është shprehur Haziri: “Ne duhet t’i tregojmë bashkësisë ndërkombëtare si dhe qytetarëve tanë se jemi të gatshëm të kemi shtet jo vetëm në nivelin më të lartë, por edhe në nivelin bazë të qeverisjes dhe administratës, d.m.th. në nivelin komunal”.

4. Decentralizimi kundrejt reformës së qeverisjes lokale dhe implikimet për marrëdhëniet ndëretnike

Një prej çështjeve të theksuara më së tepërmi nga të gjithë panelistët ka qenë se fokusi i diskutimit nuk do të duhej të ishte vetëm në decentralizim, por më parë në reformën e qeverisjes dhe administratës lokale në tërësi. Si është shprehur Hysni Bajrami: “decentralizimi është pjesë e procesit të reformës së qeverisjes lokale, e jo tërësia e saj dhe, prandaj, decentralizimi nuk do të duhej pranuar si një program i veçantë”.

Edhe pse si panelistët ashtu edhe qytetarët e kanë mirëpritur reformën e qeverisjes lokale në parim, ata që të gjithë kanë shprehur vërejtje serioze rreth mënyrës në të cilën decentralizimi po fiton rëndësi në Kosovë, si është përkrahur nga PSSP-ja i mëparshëm, Michael Steiner. Ka mbretëruar mendimi se reforma e qeverisjes lokale është një çështje shumë me rëndësi – e cila ka efekt në jetën e të gjithë qytetarëve në Kosovë pavarësisht nga përkatësia e tyre etnike – të jenë viktimitë e oportunitizmit politik të pazarllëqeve ndëretnike.

Për më tepër, në secilin debat mbretëroi opinioni unanim se çfarëdo reforme që do të krijonte “kufinj dhe territore blu”, d.m.th. e cila do ta mbështeste ndarjen në vend të

Shumica e pjesëmarrësve mendonin se reforma e qeverisjes lokale është një çështje shumë me rëndësi për jetën e të gjithë qytetarëve në Kosovë pavarësisht nga përkatësia e tyre etnike, që të bie pre e oportunitizmit politik dhe e pazarllëqeve ndëretnike.

integritimit të bashkësive etnike në Kosovë, do të ishte e papranueshme. Të gjithë u pajtuan se reforma e qeverisjes lokale do të duhej të ofronte zgjidhje për problemet e bashkësive, por kjo nuk do të duhej të bëhej në dëm të shumicës shqiptare. Ky disponim është përmbledhur shpesh nga moderatori i debateve, Jetëmir Balaj, i cili thoshte: “Asnjë model nuk do të duhej të bazohej vetëm në nevojat e një bashkësie [etnike], por do të duhej të ishte

i pranueshëm edhe për minoritetet e tjera, si dhe do të duhej të merreshin parasysh interesat e qytetarëve në përgjithësi”.

Ky qëndrim askund nuk është manifestuar më qartë se në qytetin e ndarë të Mitrovicës. Pjesëmarrësit atje kanë shprehur shqetësimet se decentralizimi - ndonëse i dëshirueshëm në parim - do të mund të përdorej për të legjitimuar ekzistimin e strukturave paralele serbe dhe në fund të çojnë në ndarjen e Kosovës. Si u shpreh një qytetar: “Do të ishte i pranueshëm decentralizimi i qeverisjes edhe nëse do të lejonte që qyteti të ndahej në dy komuna, me kusht që të gjithë qytetarët të ktheheshin në shtëpitë

e veta të mëparshme”. Një qytetar tjetër ka sugjeruar që, brenda kornizës së përgjithshme të reformës së qeverisjes lokale në Kosovë, do të duhej të krijohet një forum i veçantë i cili do të merrej me problemet e decentralizimit në Mitrovicë, meqë këto probleme janë shumë më specifike dhe politikisht më të ngarkuara se ato në pjesët e tjera të Kosovës.

5. Problemet aktuale

Si panelistët ashtu edhe qytetarët janë pajtuar se sistemi aktual i qeverisjes dhe administratës lokale ka shumë të meta dhe se një reformë është e domosdoshme për ta përmirësuar atë. Sipas përfaqësuesve të MShP-së dhe përfaqësuesve komunalë, shkaku kryesor i shërbimeve joadekuate ndaj qytetarëve qëndron në mungesën e një kornize ligjore e cila në mënyrë të qartë do të përkufizonte kompetencat e komunave në raport me qeverinë qendrore dhe UNMIK-un.

Rregullorja 2000/45 është kritikuar vazhdimisht si “konfuzë, joefikase dhe e tejkaluar”, sepse shumë nene të saj janë anuluar më pas nga rregullore të tjera, që për rezultat kanë pasur kufizimin e ashpër të kompetencave të komunës. Sipas Bajramit, shkalla në të cilën bien ndesh rregulloret e tjera me rregulloren 2000/45 e bëjnë këtë të fundit “madje të paqenë”. Janë dhënë shembuj rreth asaj se si, edhe pse komunat duhet të jenë përgjegjëse për të gjitha çështjet e arsimit fillor dhe të mesëm përveç hartimit të kurrikulave, ato në praktikë vendosin vetëm rreth çështjeve siç janë “blerja e dritareve dhe bankave” (Haziri); ose, rreth asaj se si kompetencat e institucioneve komunale për të mbështetur zhvillimin ekonomik në territoret e tyre janë të kufizuara për shkak të pamundësisë së tyre të menaxhojnë pronën – një kufizim i imponuar nga rregullorja mbi Agjencinë Kosovare të Mirëbesimit.¹

Rregullorja 2000/45 e UNMIK-ut është kritikuar shpesh si “e paqartë, joefikase, dhe e tejkaluar”; për shkak se një numër i madh i neneve të saj janë anuluar më pas nga ana e rregulloreve të tjera, duke kufizuar dukshëm kompetencat e komunave.

Edhe pse, si është thënë më lartë, konsensusi i përgjithshëm ka qenë se reformimi i qeverisjes lokale është prioriteti më i lartë i shoqërisë kosovare, shumë panelistët megjithatë kanë ngulur këmbë se rregullorja 2000/45 do të duhej zëvendësuar sa më shpejt me një ligj i cili i përcakton qartë kompetencat e komunës. Hysni Bajrami, si përfaqësues i MShP-së, i ka informuar pjesëmarrësit se Ministria është në proces të hartimit të një projekt-ligji të tillë, i cili do të duhej të bëhej publik në fund të dhjetorit dhe do të dalë në diskutim publik gjatë janarit dhe shkurtit të vitit 2004, parë se të shkojë në Kuvendin e Kosovës. Projekt-ligji vetëm do t'i përcaktonte kompetencat e komunave aktuale, ndërsa ndarjan e tyre territoriale do të lihej për më vonë, pasi të jetë përcaktuar statusi përfundimtar i Kosovës.

Nisma e MShP-së është mirëpritur gjerësisht si e domosdoshme për përmirësimin e shërbimeve dhe të efikasitetit të institucioneve komunale aktuale. Megjithatë, disa pjesë-

marrës kanë shprehur dyshimin se projekt-ligji do të miratohet nga PSSP-ja edhe nëse ratifikohet nga Kuvendi i Kosovës, sidomos pasi që propozimi i CoEDMK-së me mandat të UNMIK-ut tashmë ishte vënë në tavolinë. Si përgjigje, Bajrami ka deklaruar se nuk do të ketë probleme të tilla, sepse zyra ligjore e MShP-së ka ndërmarrë masat e duhura që të sigurojë pajtueshmërinë e ligjit të ri me kornizën kushtetuese dhe me rregulloret e tjera. Pavarësisht nga përgjigjja e Bajramit, dyshimet megjithatë kanë mbetur, duke ngritur pyetje të tjera rreth rolit të bashkësisë ndërkombëtare dhe të faktorit lokal në lidhje me decentralizimin në përgjithësi, dhe me propozimin e CoEDMK-së në veçanti.

6. Rëndësia e propozimit të CoEDMK-së

Anëtarët e panelit kanë shprehur keqardhjen e tyre që përfaqësuesit e CoEDMK-së nuk kanë mundur personalisht t'i ndjekin debatet për të prezentuar dhe për të mbrojtur propozimet e tyre. Për të ndihmuar diskutimin për këtë model dhe për të bërë një krahasim me modelet e tjera të prezentuara në broshurë, përfaqësuesit e KIPRED-it kanë dhënë një përshkrim të shkurtër të propozimit të CoEDMK-së.

Si në rastin e modeleve të tjera, ka pasur shumë pak diskutime rreth epërsive dhe mangësive të modelit të CoEDMK-së. Megjithatë, shumë pjesëmarrës kanë shprehur shqetësimin rreth efektit që miratimi i këtij modeli do të kishte në marrëdhëniet ndëretnike dhe në integrimin e bashkësisë serbe. Sipas një pjesëmarrësi, “trashëgimia e planit shtatëpikësh të Steiner-it për Mitrovicën, me të cilën është i lidhur CoEDMK-ja, ka krijuar një pasiguri të bashkësia shqiptare”. Ai ka deklaruar po ashtu se kjo pasiguri është acaruar edhe më tej nga fshehtësia e cila fillimisht e ka shoqëruar dokumentin përfundimtar të CoEDMK-së – pra, nga fakti se i është prezentuar vetëm Kryetarit të Kuvendit të Kosovës, e jo edhe Qeverisë së Kosovës, dhe nga fakti se nuk është përkthyer në

Pa e vënë në pyetje autoritetin e Kuvendit të Kosovë si organi më i lartë ligjvënës në Kosovë, disa pjesëmarrës megjithatë shprehën dyshimin lidhur me fuqinë e tij aktuale për të nxjerrë ligje që kanë të bëjnë me çështje politike isht të ndjeshme.

gjuhët lokale në kohën e botimit. Pjesëmarrësit e tjerë e kanë vënë në dyshim realizueshmërinë dhe arsyetueshmërinë financiare dhe organizative të propozimit për qeverisje lokale shumështrësore të parashtruar nga CoEDMK, duke pasur parasysh kushtet ekonomike dhe madhësinë gjeografike të Kosovës.

Megjithatë, shumë pjesëmarrës janë pajtuar rreth rëndësisë dhe seriozitetit të këtij propozimi. Lutfi Haziri ua përkujtoi pjesëmarrësve se kur PSSP-ja ka kërkuar nga Këshilli i Evropës të dërgojë një mision në Kosovë ai ka marrë mbështetje të plotë nga institucionet lokale. Porosia e Hazirit ishte se edhe nëse institucionet lokale kanë mospesim rreth dokumentit, ata nuk do të duhej ta injoronin atë – siç ai druante se ata kishin bërë këtë deri atëherë – por të reagonin ndaj tij. Sipas Hazirit, reagimi i tillë do të ishte shumë domethënëse sepse ky megjithatë kemi të bëjmë është një dokument zyrtar i një institucioni serioz evropian me traditë dhe ekspertizë në çështjet e qeverisjes

lokale, dhe një institucion pjesë e të cilit shpreson të jetë Kosova.

Nga ana tjetër, pjesëmarrësit e tjerë e konsideronin propozimin e CoEDMK-së vetëm si edhe një propozim tjetër, duke këshilluar që ai do të duhej trajtuar si i tillë nga ana e institucioneve të Kosovës. Sipas këtij këndvështrimi, ndonëse propozimi i CoEDMK-së ishte me të vërtetë një dokument serioz, meqë ai paraqiste një plan më të detajizuar për decentralizimin në Kosovë, ai kurrsesi nuk ishte një propozim përfundimtar i cili patjetër do të duhej të pranohej nga institucionet e Kosovës.

Ndonëse nuk e vinin në dyshim autoritetin e Kuvendit të Kosovës si organi më i lartë legjislativ në Kosovë, një grup tjetër pjesëmarrësish megjithatë shprehën dyshim rreth fuqisë së tij politike për të nxjerrë ligje që kanë të bëjnë me çështje politikisht të ndjeshme. Theksi sërish u vu në kornizën kushtetuese, dhe më saktësisht, në faktin se PSSP-ja duhet ta miratojë cilindo ligj para se ai të hyjë në fuqi.

7. Roli i institucioneve lokale dhe ndërkombëtare

Një shqetësim i shpeshtë i pjesëmarrësve ka qenë se institucionet lokale kanë shumë pak çka të thojnë flasin lidhur me procesin e decentralizimit dhe se vendimet mund t'u imponohen atyre nga faktori ndërkombëtar. Ky shqetësim ndërlidhej ngushtë me pikëpamjen e shumë pjesëmarrësve se decentralizimi është thjesht një mënyrë për t'i kënaqur kërkesat e serbëve për kantonizimin e Kosovës dhe se kjo shkon në dëm të bashkësisë shqiptare. Një ankesë e shpeshtë ka qenë se UNMIK-u nuk ka qenë plotësisht transparent në marrëdhëniet e tij me institucionet vendore, ku si shembuj janë marrë mosshpërndarja e dokumentit të CoEDMK-së Qeverisë së Kosovës dhe deputetëve të Kosovës (përveç Kryetarit të Kuvendit të Kosovës, Nexhat Daci) dhe fakti se dokumenti nuk është përkthyer në gjuhët lokale.

Si panelistët ashtu dhe pjesëmarrësit shpesh kanë deklaruar se vendimi për të reformuar qeverisjen lokale do të duhej të merrej nga Kuvendi i Kosovës, i cili do të duhej ta kishte fjalën e fundit për sa i përket modelit që përfundimisht do të përvetësohej. Ka pasur po ashtu kërkesa që një rol më i madh t'i jepet Qeverisë së Kosovës. Të pranishmit e kanë kritikuar vendimin e PSSP-së, Harri Holkeri, që të marrë pjesë në mbledhjen e Dhomës së Ministrave të Këshillit të Evropës për reformën e qeverisjes lokale në Kosovë në dhjetor 2003 pa praninë e asnjë përfaqësuesi nga qeveria e Kosovës. Sipas disa panelistëve, kjo ishte hera e parë në historinë e Këshillit të Evropës që një çështje e qeverisjes lokale shqyrtohej nga Dhoma e Ministrave, në vend se nga Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale. Prandaj, ka pasur një dyshim të përgjithshëm sa i përket vendimit të Holkerit, meqenëse Kosova - duke mos qenë anëtare e Këshillit të Evropës - nuk ka përfaqësues në Dhomën e Ministrave, kurse në Kongres i ka tri ulëse vëzhguesish nga AKK-ja (Haziri).

Si pjesëmarrësit ashtu edhe panelistët u rekomanduan institucioneve ndërkombëtare, posaçërisht UNMIK-ut dhe Këshillit të Evropës, t'i marrin institucionet e Kosovës shumë më seriozisht dhe t'i trajtojnë ato si partnerë të vërtetë, e jo si vartës të rinj.

Prandaj, pjesëmarrësit dhe panelistët apeloan që institucionet ndërkombëtare, posaçërisht UNMIK-un dhe Këshillin e Evropës, t'i marrin institucionet e Kosovës më seriozisht dhe t'i trajtojnë ato si partnerë të vërtetë, e jo si vartës më të rinj. Një hap në këtë drejtim, kanë deklaruar disa panelistë, do të ishte nëse PSSP-ja do ta miratonte pa ngurrim projekt-ligjin për qeverisjen dhe administratën lokale menjëherë pasi që ai të jetë aprovuar nga Kuvendi i Kosovës. Pjesëmarrësit e tjerë kanë insistuar që Qeveria e Kosovës do të duhej konsultuar gjithmonë për çështjet e reformës së qeverisjes lokale.

8. Roli i shoqërisë civile

Shumë pjesëmarrës i kanë mirëpritur debatet për ofrimin e mundësisë për t'u informuar dhe për të pyetur rreth çështjeve për qeverisjen lokale. Megjithatë, disa prej tyre kanë

“OJQ-ve ju mungon profesionalizmi dhe autoriteti që të organizojnë debate për çështje të rëndësishme të qeverisjes, andaj ato nuk do të duhej të merrnin nismën në këto raste, por vetëm t'i mbështesin institucionet përkatëse që e kanë mandatin të merren me decentralizimin, si p.sh. Qeverinë e Kosovës ose Këshillin e Evropës”

shprehur pakënaqësinë rreth faktit se ato janë organizuar nga OJQ-të, dhe kanë ngritur dyshimin rreth kompetencave dhe aftësive profesionale të OJQ-ve për të debatuar këto çështje. Sipas fjalëve të një pjesëmarrësi nga Gjilani, “OJQ-ve u mungon profesionalizmi dhe autoriteti dhe andaj nuk do të duhej të ndërmerrnin nismën, por vetëm të mbështesnin nismat e institucioneve përkatëse që e kanë mandatin të merren me decentralizimin, pra, Qeverinë e Kosovës ose Këshillin e Evropës”. Ky argument gjeti jehonë te përfaqësuesi i MShP-

së, i cili deklaroi se MShP-ja – si pjesë e Qeverisë së Kosovës e cila është përgjegjëse për qeverisjen dhe administratën lokale – është i vetmi institucion kompetent të merret me këtë reformë.

Përfaqësuesit e shoqërisë civile e kanë kundërshtuar këtë argument nga disa aspekte. Jetëmir Balaj nga “Forum” deklaroi se në demokraci nuk ka autoritete ekskluzive për të shqyrtuar cilëndo çështje, duke përfshirë edhe çështjen e reformës së qeverisjes lokale. Sipas tij, demokracinë karakterizohen nga një pluralizëm pikëpamjesh dhe secili ka të drejtë të barabartë të shpreh pikëpamjet e veta. Ai u pajtua se marrja e vendimit përfundimtar për reformën e qeverisjes lokale është kompetencë e Kuvendit të Kosovës, por shtoi se nuk duhet të ketë kufizime sa i përket asaj se kush e shqyrton çështjen. Një qendër kërkimore joqeveritare ka po aq të drejtë të shqyrtojë dhe të debatojë qeverisjen lokale sa edhe një Ministri, dhe se kompetenca e tyre mund të vlerësohet duke e shikuar profesionalizmin e jo titullin përkatës të secilit institucion. Një panelist tjetër, Leon Malazogu i KIPRED-it, theksoi se është detyrë e OJQ-ve që të shtrajnë pyetje dhe të stimulojnë debate publike. Kjo është veçanërisht e vërtetë në Kosovë, ku mungon tradita e pjesëmarrjes publike në bërjen e politikave dhe ku mbetet edhe shumë punë për t'u kryer për të zhvilluar një qytetari të tillë aktive dhe të përgjegjshme.

9. Shqyrtimi i tri modeleve të decentralizimit

Siç është thënë më herët në këtë raport, ka pasur pak debate specifike për epërsitë dhe mangësitë e të trija modeleve për reformë të prezentuara në broshurë. Megjithatë, ka pasur disa komente dhe pyetje, të cilat po i japim të përmbledhura këtu.

Sipas Lutfi Hazirit, propozimi i CoEDMK-së është i papranueshëm sepse ai: (a) krijon marrëdhënie problematike ndërmjet niveleve të ndryshme politike dhe administrative, që për rrjedhojë ka një mosefikasitet më të madh politik; (b) nuk e inkurajon integrimin e minoriteteve, por përkundrazi e inkurajon një ndarje më të thellë të bashkësive; dhe (c) parashikon ngritjen e njësisve nënkomunale në komuna të mëvetësishme pas vitit 2006. Sipas Hazirit, modelet e Ramë Bujës dhe KIPRED-it janë shumë të ngjashme, meqë që të dyjat e favorizojnë krijimin e komunave të reja. Dallimi kryesor është se modeli i fundit po ashtu synon të fuqizojë fshatrat, edhe pse nuk specifikon qartë se si do të funksiononte kjo në praktikë, duke qenë kështu potencialisht i problematik.

Sipas Bajramit, MShP-ja nuk ka ndonjë mendim të veçantë për asnjërin nga modelet e prezentuara sepse ajo konsideron se kjo çështje do të duhej shqyrtuar vetëm pasi të jetë përcaktuar statusi përfundimtar i Kosovës dhe kur të jenë përkufizuar kompetencat e komunave aktuale.

Një aktivist, Azem Tahiri, nga Forumi Demokratik Qytetar në Ferizaj, ka argumentuar se “modelet kosovare” – domethanë modelet e Bujës dhe të KIPRED-it – duhen parapëlqyer sepse ato shmangin krijimin e “kufijve dhe territoreve blu”. Ai poashtu e preferonte përpjekjen e KIPRED-it për t’i forcuar fshatrat sepse, sipas mendimit të tij, “kjo do të nxiste zhvillimin rural dhe të bujqësisë në Kosovë, duke e përqendruar pushtetin ekonomik, politik dhe financiar në fshatra”.

Një numër i pjesëmarrësve kanë qenë të interesuar për koston e secilit propozim të reformës dhe implikimet e tyre për qytetarët e rëndomtë, posaçërisht duke marrë parasysh kushtet e vështira ekonomike në Kosovë. Në emër të CoEDMK-së, moderatori i informoi pjesëmarrësit se ky propozim vlerësohet se do të kushtojë 10% deri 25% më shumë se sistemi aktual. Ramë Buja deklaroi se modeli i tij do të kushtonte përafërsisht 9% deri 10% më pak se sistemi aktual sepse ai do ta rriste efikasitetin. Leon Malazogu nga KIPRED-i nuk hyri në detaje lidhur me çmimin e propozimit të tyre, por vetëm paralajmëroi se çdo reformë – edhe ajo e Bujës – do të nënkuptonte harxhime të konsiderueshme. Sipas fjalëve të tij, “nëse ne dëshirojmë tipin më të lirë të qeverisjes, atëherë thjesht mund ta zgjedhim diktaturën, sepse demokracia është e shtrenjtë”. Mirëpo ai menjëherë e plotësoi këtë koment duke thënë se edhe pse shpesh duket se demokracia është shumë më e shtrenjtë, ajo nuk është e tillë në logjarinë përfundimtare, sepse është formë e qeverisjes që çon në vendime më të mira dhe më efektive. Ai poashtu shtoi se hulumtimet në terren të bëra nga KIPRED-i tregojnë se “nuk është se njerëzit nuk janë të gatshëm të paguajnë për shërbime, por vetëm se ata nuk janë të gatshëm të paguajnë nëse nuk shohin asnjë efekt. Mbledhja e fondeve në nivel të fshatrave ka qenë i suksesshëm në shumicën e rasteve”. Prandaj, ka konkluduar ai, një rritje e kos-

tos së qeverisjes lokale do të ishte i justifikueshëm nëse qytetarët do të ndjeheshin të kënaqur se marrin më shumë shërbime më të mira.

Një pyetje e parashtuar nga një pjesëmarrës në Prishtinë ishte rreth efektit të decentralizimit në korrupsion dhe në praktikat e tjera joformale, dhe se cili model do të ishte më i dobët në këtë aspekt. Përgjigjet nga panelistët ishin të llojlojshme. Sazan Ibrahim, drejtor ekzekutiv i AKK-së, deklaroi se afrimi i qeverisjes drejt popullit nëpërmjet decentralizimi do të lejonte një monitorim më të mirë nga ana e qytetarëve, ndonëse kjo do të mund t'i errësonte vijat e mbikëqyrjes nga qeveria qendrore. Ndërsa pajtohej me Ibrahimin në parim, Malazogu megjithatë e vinte në pyetje se a do të funksiononte kjo logjikë në Kosovë, duke pasur parasysh mungesën e traditës të qytetarisë aktive, që ky parim presupozon. Sipas Malazogut, për të çrrënjësuar korrupsionin nevojiten vija/linja të qarta të përgjegjësisë, dhe se ky aspekt është problematik në propozimin e CoEDMK-së. Të tjerët në panel janë pajtuar se propozimi i CoEDMK-së mund të ketë pasoja serioze për korrupsionin, sepse ai krijon një hierarki të paqartë vertikale dhe e rrit burokracinë më shumë se propozimet e tjera.

10. Problemet organizative dhe rekomandimet për projekte të ngjashme në të ardhmen

Edhe pse gjatë tërë fushatës janë shpërndarë 750 afishe dhe 1.800 broshura (vetëm në Prishtinë 800), dhe është lëshuar një komunikatë për shtyp, numri i personave që kanë marrë pjesë në debate nuk ka qenë i kënaqshëm. Në secilin debat kanë marrë pjesë mesatarisht rreth 20-25 njerëz, ndërsa në Prishtinë kanë qenë 60 pjesëmarrës, kryesisht studentë nga Universiteti i Prishtinës.

Veç kësaj, shumë pjesëmarrës kanë deklaruar se “do të kishte qenë më mirë po ta kishin pasur broshurën në dispozicion më herët për ta studiuar atë më hollësisht”. Përgjigjja e organizatorëve ishte se edhe pse e dinin se shpërndarja e broshurave më përpara do të ndihmonte në të kuptuarit më të thellë të saj nga pjesëmarrësit, ata megjithatë patën vendosur t'i shpërndajnë ato vetëm disa orë para debateve për të tërhequr numër sa më të madh të pjesëmarrësve.

Shqyrtimi i decentralizimit me një publik më të gjerë në Kosovë ka qenë një sfidë e madhe për organizatorët dhe të pranishmit në panel. Meqë kemi të bëjmë me një temë speciale dhe teknike, shumica e qytetarëve nuk ka pasur njohuri të mjaftueshme para-prake; kështu është dashur që debatet të shndërrohen, pjesërisht së paku, në ligjërata për reformën e qeverisjes lokale. Materiali i broshurës ka qenë vërtetë i gjerë dhe ka përfshirë përshkrime të mjaftueshme, por siç është cekur tashmë, shumica e pjesëmarrësve nuk e kishte lexuar broshurën në detaje para debatit.

Pavarësisht nga përshkrimi i gjerë i temës dhe modeleve të bërë në fillim të debateve, pjesëmarrësit kryesisht janë ndruajtur të shtrojnë pyetje që drejtpërsëdrejti janë lidhur me modelet specifike të decentralizimit, dhe komentet e tyre për sa i përket kësaj kanë

genë të kufizuara. Andaj diskutimi është përqëndruar kryesisht në temën e përgjithshme për qeverisjen lokale në Kosovë dhe në mundësinë për reformë që lejon statusi juridik i paqartë i Kosovës. Për më tepër, njerëzit shpesh pyetnin se a janë mjaft kompetentë për të shqyrtuar një çështje siç është reforma e qeverisjes lokale dhe shumica deklaroi se ata ndjehen jo mjaft të përgatitur për të dhënë ndonjë kontribut të mençur në këto debate.

Nga përvoja e fituar në këto debate, mund të konstatojmë se përpjekjet e ardhshme për pjesëmarrje publike në lidhje me këtë dhe me fushat e tjera të specializuara do të duhej të përvetësonin një strategji tjetër. Në vend që ta kenë si pikësynim publikun në përgjithësi, do të duhej përqëndruar fillimisht në një audiencë më të kufizuar, si p.sh. në OJQ-të lokale dhe në media. Synimi i përgjithshëm do të duhej të mbetet përhapja e informacionit jashta elitës, por kjo do të bëhej nëpërmjet organizatave të shoqërisë civile, të cilat veprojnë si hap ndërmjetësues drejt publikut më të përgjithshëm.

Po ashtu, në vend që të reklamohen debatet në formatin tradicional të afisheve dhe të fletëpalosjeve të shpërndara nëpër qytet, do të duhej provuar një metodë tjetër e organizimit që do të ishte një kombinim i debateve dhe konferencave. Organizatorët do të duhej të identifikonin organizatat ose personat brenda shoqërisë civile të cilët do të ishin bashkëbisedues të përshtatshëm për diskutim – d.m.th. të zgjedhin një mostër nga popullsia e përgjithëshme. Pastaj do të duhej të konfirmojnë se këta bashkëbisedues do të jenë të interesuar dhe të gatshëm të marrin pjesë në debate. Nëse do të kishte fonde të mjaftueshme, debatet do të duhej organizuar në dy cikle, si mënyrë për të siguruar një pjesëmarrje më të mirë të publikut dhe komente më të efektshme. Cikli i parë – me mbledhje të vogla të mbajtura në secilin nga shtatë qytetet kryesore – do të ishte kryesisht informativ, duke i njoftuar pjesëmarrësit me çështjet thelbësore dhe duke shpërndarë materialin përkatës për lexim. Në ciklin e dytë, i cili do të duhej mbajtur disa javë më vonë si ngjarje pasuese, një debat më i gjerë do të duhej t'i sillte të gjithë pjesëmarrësit në Prishtinë dhe do t'u mundësonte qytetarëve të shtrojnë pyetje dhe të bëjnë komente të tjera.

Kështu, edhe pse publiku i zgjedhur do të ishte më i kufizuar, mundësia e marrjes së reagimeve dhe komenteve nga qytetarët do të rritej, meqë në debate do të merrte pjesë një audiencë e cila do të ishte më mirë e informuar dhe e gatshme për të marrë pjesë në shqyrtimin e temës për të cilën do të debatohej.

11. Përfundimet

Siç është pritur, duke e marrë parasysh rëndësinë e temës, debatet kanë shkaktuar diskutim të madh si nga paneli i ekspertëve, ashtu edhe nga pjesëmarrësit. Shumica e panelistëve dhe e pjesëmarrësve u pajtuan me njëri-tjetrin për shumicën e çështjeve kryesore, si: ku qëndron qeverisja lokale në raport me prioritetet e tjera të shoqërisë, cilat institucione kanë kompetencë për ta miratuar decentralizimin dhe kur pritet të ndodhë

ky proces. Duke mirëpritur praninë e pjesëtarëve të disa OJQ-ve boshnjake, organizatorët kanë shprehur keqardhjen për mospraninë e bashkësive të tjera në panel. Ata kanë premtuar se do të sigurojnë praninë e tyre në debatet e ardhshme, ashtu që pikëpamjet e bashkësive të tjera të mund të shprehen në mënyrë adekuate.

Megjithatë, nëse i referohemi synimeve të organizatorëve të shpallura në komunikatën e tyre për shtyp, do të vërenim një të metë të madhe. Ky është kontakt i vogël me publikun, meqë në debate nuk kanë marrë pjesë shumë qytetarë. Disa nga debatet janë shfaqur në televizion në kanalet lokale, duke siguruar kështu një publik më të madh se ajo që ka qenë e pranishme në sallat e mbledhjeve.

Siç është përmendur, një pjesë e problemit pa dyshim qëndron në shpërndarjen e paorganizuar të posterëve dhe broshurave dhe në natyrën e posaçme të temës. Megjithatë, numri i vogël i të pranishmëve nuk do të duhej shikuar medoemos si dështim organizativ. Edhe pse decentralizimi është tejet i rëndësishëm, ai megjithatë nuk është i një interesi të drejtpërdrejtë për qytetarët e rëndomtë.

Përveç se i kanë informuar pjesëmarrësit lidhur me procesin e reformës të qeverisjes lokale në Kosovë, debatet gjithashtu kanë qenë një stërvitje e përgjithshme për pjesëmarrje publike, duke i inkurajuar qytetarët që të shtronjë pyetje lidhur me çështje të qeverisjes, t'i shprehin pikëpamjet e tyre mbi to, dhe ta sfidojnë opinionin e "ekspertëve".

Problemi kryesor, megjithatë, qëndron në trendin e përgjithshëm të pjesëmarrjes së vogël të publikut në Kosovë. Njerëzit kryesisht nuk janë të gatshëm t'i ndjekin ngjarjet e tilla sepse shumica e tyre mendojnë se zëri i tyre edhe ashtu nuk do të dëgjohet dhe se mundësia për të bërë ndryshime nuk është në duart e tyre. Kjo është pjesërisht për shkak të faktit se Kosovës i mungon tradita demokratike e pjesëmarrjes së publikut, dhe se qytetarët janë shoqëruar në një sistem relativisht teknokratik,

ku opinionet e njerëzve të rëndomtë rrallë janë kërkuar drejtpërsëdrejti. Kjo në fakt ka dalë shumë në pah në vetë debatet, ku shumë pjesëmarrës kanë shprehur dyshimin rreth mundësisë së tyre të shqyrtojnë çështjet e qeverisjes lokale, duke parapëlqyer që çështjet e tilla t'i lëjnë në duart e "ekspertëve". Një shkak tjetër i pjesëmarrjes së vogël – që shpesh është përsëritur në debate – është se, nga këndvështrimet e njerëzve, fuqia e vërtetë politike është në duart e administratës ndërkombëtare, dhe jo në duart e kosovarëve dhe përfaqësuesve të tyre të zgjedhur.

Pra, sukcesi dhe përfitimet nga debatet duhen gjykuar nga një perspektivë më e gjerë se ajo e ekspozuar në komunikatën për shtyp të organizatorëve, e cila ka pritur një pjesëmarrje më të madhe të njerëzve në këto debate. Së bashku me informimin e pjesëmarrësve lidhur me procesin e reformës së qeverisjes lokale në Kosovë, debatet kanë qenë po ashtu një stërvitje në pjesëmarrje publike në përgjithësi, duke i inkurajuar njerëzit të shtronjë pyetje lidhur me çështjet e qeverisjes, të shprehin opinionet e tyre dhe të sfidojnë opinionin "e ekspertëve" të këtyre çështjeve. Edhe pse vetë debatet nuk mund të ndikojnë drejtpërdrejtë në bërësit e politikave të cilët aktualisht e kanë fuqinë të bëjnë ndryshimet aktuale, ato megjithatë e kanë vënë në pah se sa është niveli i pakënaqësisë së popullit lidhur me qeverisjen lokale në Kosovë.

Shënime

¹ Sipas Rregullores 2002/12 të UNMIK-ut, Mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit (AKM), AKM-ja është përgjegjëse vetëm për menaxhimin e ndërmarrjeve publike dhe atyre në pronësi shoqërore dhe pasurive të tyre përkatëse.

Dizajni dhe përgatitja për shtyp: **PIKA** (www.pikastudio.com)
Shtypshkronja: **Dinor & Multigraphics**

Katalogimi në publikim - (CIP)
Biblioteka Kombëtare dhe Universitare e Kosovës

352 (496.51)

QEVERISJA dhe administrata lokale në Kosovë / [Përpiluar nga Era Gjurgjeala, Leon Malazogu].- Prishtinë: KIPRED, 2005 (Prishtinë : “Dinor & Multigraphics”).- 110 fq. :ilustr.; 23 cm.

Bibliografia : fq. 60-61. - Shënime : 62-66

1.GJURGJEALA, Era 2.Malazogu, Leon

ISBN 9951-14-005-X

Lidhur me KIPRED-in:

Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave ka për qëllim të përkrahë vlerat demokratike në Kosovë përmes trajnimeve dhe analizave të pavarura të politikave publike.

Trajnimet kryesisht fokusohen në zhvillimin e partive politike përmes Internet Akademisë për Demokraci, e zhvilluar në bashkëpunim me Qendrën Ndërkombëtare Olof Palme nga Suedia.

Kërkimet fokusohen në botimin e analizave të pavarura në fusha si qeverisja e mirë, administrata, zhvillimi i partive politike, bashkëpunimi rajonal, politika ekonomike, qeverisja lokale.

KIPRED-i financohet nga fondacioni suedez “Olof Palme International Center” dhe nga fondacioni amerikan “Rockefeller Brothers’ Fund”.

Mbështetur nga:



Rockefeller
Brothers Fund
Philanthropy for an Interdependent World

