

Pushtetet lokale në veri të Kosovës – kuçedra dykrenare në një trup

Dragiša Mijačić
Jovana Jakovljević
dr Vesela Vlašković¹

Korrik 2017.

Ky dokument për politika është shkruar në kuadër të projektit të financuar përmes granteve të Ambasadës Amerikane në Prishtinë. Mendimet, qëndrimet, konkludimet apo mesazhet që gjenden në tekst janë të autorëve dhe nuk paraqesin domosdoshmërisht qëndrimet e Departamentit të Shtetit.

Sistemi i funksionimit të administratave komunale në veri të Kosovës të kujton kuçedrën, atë qenie mitologjike që ka pamjen e një dragoi dykrenar në një trup, ku njëra "kokë" shikon kah Beogradi, tjetra kah Prishtina

1. Hyrje

Që prej nënshkrimit të Marrëveshjes së Kumanovës dhe zbakimit të Misionit të UNMIK-ut në komunat me shumicë serbe në Kosovë, ekzistojnë dy sisteme të pushtetit lokal, njëri që funksionon në sistemin juridik të Serbisë, e tjetri në sistemin e Kosovës. Kjo situatë është posaçërisht e shprehur në katër komunat e veriut të Kosovës (Leposaviq, Mitrovicë e Veriut,² Zubin Potok and Zvečan) Zubin Potok dhe Zvečan) që kanë ruajtur të njëjtën strukturë institucionale që kanë pasur edhe para luftës.

Sistemi i organizimit të pushtetit lokal që lindi me veprimtarinë e UNMIK-ut, e më vonë edhe Qeverisë së Kosovës, në këto komuna asnjëherë nuk ka arritur të jetojë në kapacitet të plotë. Kjo nuk ka ndodhur as pas Marrëveshjes së Brukselit (të prillit 2013), kur u krijuan kushtet për organizimin e zgjedhjeve lokale sipas ligjeve të Kosovës në këto komuna. Në zgjedhje u zgjodhën kryetarët e komunave dhe këshilltarët komunalë në kuvendet komunale, por shumë pak ka ndryshuar në nivel të funksionimit të administratave komunale.

Si pasojë e kësaj situatë, jo rrallë ndeshemi me dyfishim të njësive komunale, funksioneve e të punësuarve në administrata komunale, që veprojnë në dy sisteme të ndara, duke krijuar kështu një pamje hutuese tek qytetarët, kur bëhet fjalë për kompetencat e pushtetit lokal, por edhe tek të punësuarit tek administratat komunale, që gjithashtu janë të ndërthurur mes dy sistemeve. E gjithë kjo situatë ndikon edhe tek transparenca, efikasiteti dhe përgjegjshmëria e komunave ndaj ushtrimit të funksioneve publike në fushat e kompetencave të tyre.

Me këtë punim, synojmë të ofrojmë një pamje të kompetencave dhe sistemit të organizimit të administratave komunale në kuadër të sistemit serb dhe atij kosovar në komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës. Gjithashtu, është dhënë edhe një analizë krahasuese e ligjit për pushtetin lokal në Serbi si dhe në Kosovë, ku theksohen ngjashmëritë dhe dallimet ndërmjet këtyre dy sistemeve

¹ Të gjitha të drejtat i përkasin ©InTER2017. Komentet dhe sugjerimet mund t'i dërgoni në adresën: office@regionalnirazvoj.org.
² Mitrovica Veriore është njohur si komunë më vete vetëm pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit (2013). Në sistemin e Serbisë, kjo komunë ende përdor emërtimin "Mitrovica e Kosovës (Kosovska Mitrovica), që ka qëndruar para luftës.

2. Analiza krahasuese e ligjeve për vetë-qeverisjen lokale në Serbi dhe në Kosovë

2.1 Organet e njësive të vetë-qeverisjes lokale dhe kompetencat e tyre

Ligjet që rregullojnë punën e pushteteve lokale në Serbi dhe në Kosovë janë të përafuar me Kartën Evropiane për Vetë-qeverisje Lokale të Këshillit të Evropës, si dhe në këtë kuptim, janë mjaft të ngjashëm, pasi që parashohin kompetenca të njëjta ose të ngjashme për komunat. Megjithatë, përtej zhvillimit të ndryshëm legjislativ dhe institucional, në një masë të caktuar këto ligje edhe dallohen mes vete.³ Tabela 1 jep një pamje të dallimeve terminologjike ndërmjet Ligjit për vetë-qeverisje lokale në Serbi⁴ dhe në Kosovë.⁵

Tabela 1. Paraqitje krahasuese e dallimeve terminologjike në ligjet për vetë-qeverisje lokale

Ligji për vetë-qeverisjen lokale në Serbi	Ligji për vetë-qeverisjen lokale në Kosovë
Kryetari i Komunës (Predsednik)	Kryetari (Gradonačelnik) i Komunës
Udhëheqësi i administratës komunale	Shefi i Personelit
Udhëheqës i Departamentit	Drejtor i Departamentit

Burimi: Analizë krahasuese e Ligjit për Vetë-Qeverisje Lokale në Serbi dhe në Kosovë

Të dy ligjet e definojnë komunën si njësi themelore të vetë-qeverisjes lokale. Në Serbi, organet komunale janë (Neni 27 i Ligjit për vetë-qeverisje lokale të Serbisë): kuvendi i komunës, kryetari i komunës, këshilli komunal dhe administrata komunale. Kuvendi Komunal është organi më i lartë i komunës, që ushtron funksionet themelore të pushtetit lokal, të përcaktuara me Kushtetutë, me ligj si dhe statut të komunës (neni 28, ibid). Shtyllën ekzekutive të komunës e përbëjnë kryetari i komunës⁶ si dhe këshilli komunal (neni 42, ibid). Kryetarin e Komunës e zgjedh Kuvendi nga radhët e këshilltarëve komunalë, me shumicë të votave, ndërsa mandati zgjat katër vjet (neni 43, ibid). Këshillin Komunal e përbëjnë kryetari i komunës, zëvendëskryetari i komunës, si dhe anëtarët e këshillit komunal, numri i të cilëve përcaktohet me statutin e komunës si dhe zgjedhën nga Kuvendi i Komunës me shumicë votash për një periudhë prej katër vitesh (neni 45, ibid). Kompetencat e Kuvendit Komunal, Kryetarit të Komunës, si dhe Këshillit Komunal janë paraparë me Ligjin për Vetë-Qeverisje Lokale si dhe me statutet e njësive të pushtetit lokal.

Në Kosovë, organet komunale janë Kuvendi i Komunës dhe Kryetari (neni 10. Ligjit për Vetë-Qeverisje lokale në Kosovë). Kuvendi i Komunës është organi më i lartë përfaqësues i komunës, si dhe përbëhet nga të gjithë këshilltarët e zgjedhur. Kuvendi nxjerr akte në kuadër të kompetencave të tij që janë të përcaktuara me Kushtetutë, ligje dhe statutin e Komunës. Kryetari është organi më i lartë ekzekutiv i komunës, zgjedhur përmes zgjedhjeve të drejtpërdrejta (neni 56, ibid). Kryetari gjithashtu ka të drejtë të nxjerrë udhëzime dhe vendime në pajtim me autorizimet dhe kompetencat e tij/saj (neni 13, ibid). Për dallim nga Serbia, ku ka këshill komunal, në Kosovë kryetari ka të gjithë pushtetin ekzekutiv, por në punën e tij/saj ndihmohet nga zëvendëskryetari (që e emëron kryetari). Në komunat ku ka së paku dhjetë për qind të banorëve që iu përkasin komuniteteve jo-shumicë, përfaqësuesit e komuniteteve pakicë duhet të kenë një zëvendëskryetar për komunitete (neni 61, ibid).

Dallimi në legjisllacion ndërmjet Kosovës dhe Serbisë shihet edhe tek fusha e kompetencave në sektorin e shëndetësisë dhe arsimit, ku komunat në Kosovë kanë kompetenca shumë më të mëdha sesa komunat në Serbi. Për këtë, administratat komunale në Kosovë kanë drejtori të formuara që merren me punë në këto fusha, që nuk ndodh në Serbi.

³ Është me rëndësi të përmendet që përkthimi i ligjeve kosovare në gjuhën serbe është pamjaftueshëm i saktë, gjë që vështirëson interpretimin dhe zbatimin e tyre.

⁴ Ligji për Vetë-Qeverisje Lokale, "Gazeta Zyrtare RS", nr. 129/2007 i 83/2014, mund të gjendet tek <http://bit.ly/2gbtx7t>

⁵ Ligji nr. 03/L-040 për Vetë-Qeverisje Lokale, mund të gjendet tek <http://bit.ly/2tyqufg>

⁶ Ligji për Vetë-Qeverisje Lokale në Serbi bën dallimin ndërmjet qyteteve dhe komunave. Qytetet janë njësi të vetë-qeverisjes lokale që kanë mbi 100.000 banorë (në raste të posaçme mund të kenë edhe më pak se 100,000 banorë) si dhe funksionet ekzekutive tek to i ushtron kryetari. Njësitë e pushtetit lokal që kanë më pak se 100.000 banorë quhen komuna, ndërsa funksionet ekzekutive tek to i ushtron kryesuesi i komunës. Sipas ligjit për organizimin territorial ("G. Zyrtare RS", nr. 129/2007 dhe 18/2016, neni 28), në territorin e Kosovës (dhe Metohisë), ka 29 njësi të pushtetit lokal, si dhe 28 komuna (Viti, Vushtrri, Glllogovc, Gjilan, Gorë, Deçan, Gjakovë, Zubin Potok, Zveçan, Istog, Kaçanik, Klinë, Kamenicë e Kosovës, Mitrovicë e Kosovës, Fushë-Kosovë, Leposaviq, Lipjan, Novo-Bërdë, Obiliq, Rahovec, Pejë, Podujevë, Prizren, Serbica, Suharekë, Ferizaj, Shtimje dhe Shtërpce) si dhe një qytet (Prishtinë).

Në bazë të analizës krahasuese të ligjeve në Serbi dhe Kosovë, mund të konkludohet që autorizimet e kryetarëve të komunave kosovare janë shumëfish më të gjera në krahasim me bartësit e funksioneve ekzekutive (kryetarëve të komunave) në sistemin serb, derisa tek sistemi serb, kompetencat e kuvendeve komunale janë më të mëdha sesa ato në Kosovë.

2.2 Organizimi i administratës komunale në Kosovë dhe në Serbi

Administrata komunale në Kosovë organizohet në drejtori që udhëhiqen nga drejtori, i cili emërohet nga ana e kryetarit (neni 62 i Ligjit për Vetë-Qeverisje lokale në Kosovë). Drejtorët udhëheqin drejtoritë e veta në pajtim me vendimet strategjike dhe politike të kryetarit, si dhe në pajtim me ligjet, statutin e komunës si dhe aktet tjera relevante. Administrata komunale përbëhet nga të punësuarit në komunë dhe personat e zgjedhur (kryetari, zëvendëskryetari, drejtorët e drejtorive, kryesuesi dhe zëvendëskryesuesi i komunës si dhe këshilltarët e kuvendit). Administrata komunale ka shefin e personelit që është ekuivalenti i udhëheqësit të administratës komunale sipas ligjit për pushtetin lokal në Serbi. Megjithatë, ligji i Kosovës nuk defnion saktësisht kompetencat e administratës komunale, siç bëhet në ligjin e Serbisë.

Dallimi ndërmjet dy ligjeve paraqitet mu tek zgjedhja e udhëheqësit të administratës komunale, gjegjësisht shefit të personelit. Në Serbi përcaktohet që për udhëheqës të administratës komunale mund të vendoset një person që ka kryer fakultetin juridik, ka kryer provimin për punë në organet e administratës shtetërore, si dhe ka pesë vjet përvojë pune në fushën relevante (neni 54 i Ligjit për Vetë-Qeverisje Lokal të Serbisë). Ky person zgjedh këshillin komunal në bazë të konkursit publik, për një periudhë pesëvjeçare (neni 56, ibid).

Sipas ligjit në Kosovë, kryetari shpall konkursin për shef të personelit (neni 66.3 i Ligjit për Vetë-Qeverisje lokale në Kosovë), në pajtim me Ligjin për Shërbim Civil në fuqi, në të cilin parashihet që punësimi në atë pozitë bëhet në pajtim me parimet e "kompetencave, paanshmërisë, kushteve të barabarta, mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të barabartë, me anë të konkursit publik si dhe pas vërtetimit të aftësisë së kandidatit për punë" (neni 11 i Ligjit për Shërbimin Civil të Kosovës).⁷ Shefi i personelit në Kosovë i raporton drejtpërdrejt kryetarit për punën e tij/saj, por jo edhe kuvendit (e as këshillit komunal), siç është gjendja në Serbi.

Administrata komunale në sistemin serb gjithashtu organizohet në drejtori. Dallimet, megjithatë janë të dukshme tek emërimi i udhëheqësve të drejtorive (në Serbi) ose drejtorëve të drejtorive (në Kosovë). Në Serbi, njësitë e pushtetit lokal me mbi 50,000 banorë mund të organizohen në më shumë drejtori komunale, pra mund të krijohen më shumë drejtori komunale për fusha të caktuara (neni 53 i Ligjit për Vetë-Qeverisje Lokale të Serbisë). Drejtorja komunale udhëhiqet nga udhëheqësi, qoftë nëse është një drejtori e përgjithshme komunale ose disa drejtori komunale (neni 55, ibid). Udhëheqësit e drejtorive komunale i vendos këshilli komunal në bazë të konkursit publik (neni 56, ibid), si dhe në pajtim me kualifikimet që përcaktohen me ligj (neni 55, ibid). Rregullorja për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e drejtorive komunale nxirret nga udhëheqësi i administratës komunale me pajtimin e këshillit komunal, derisa vetë udhëheqësi vendos udhëheqësit e njërive organizative në administratën komunale (neni 59, ibid.).

3. Administratat komunale në veri të Kosovës

Administratat komunale në veri të Kosovës kanë ruajtur të njëjtën formë institucionale nga para luftës, derisa përpjekjet e UNMIK-ut për të formuar strukturë tjetër të drejtorive komunale kanë mbetur pa ndonjë rezultat të dukshëm. Pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, komunat në veri refuzonin çdo lloj bashkëpunimi me organet qendrore në Prishtinë, e mu për shkak të kësaj, nuk patën ndodhur as ndryshimet në formën e administratës komunale në pajtim me legjislacionin kosovar. Kështu, sistemi i drejtorive komunale në këto komuna dallohet mjaft shumë nga komunat tjera në Kosovë, por edhe nga komunat në Serbi. Pas ndryshimeve demokratike (të vitit 2000), u bënë reforma themelore të pushtetit lokal në Serbi, duke përfshirë këtu edhe reformën e administratave komunale, procese këto nga të cilat komunat në veri të Kosovës janë përjashtuar.

Pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit (të vitit 2013), Qeveria e Serbisë vendosi masa të përkohshme në komunat e veriut të Kosovës, si dhe emëroi organet e Përkohshme, të udhëhequra nga kryetarët, të cilët kishin për detyrë udhëheqjen e punëve komunale, duke përfshirë edhe udhëheqjen e administratave komunale.

⁷ Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Kosovës, gjendet tek <http://bit.ly/2gSqFR5>.

Në anën tjetër, u mbajtën edhe zgjedhjet lokale sipas ligjeve të Kosovës, ku u zgjodhën kryetarët dhe këshilltarët komunalë të Kuvendeve Komunale.

Megjithatë, zgjedhja e bartësve të funksioneve publike nuk ka sjellë ndryshim thelbësor në nivel të funksionimit të administratës komunale, pasi që strukturat institucionale kanë mbetur të njëjtat si në periudhën para Marrëveshjes së Brukselit, me ekzistimin e administratës së dyfishtë – njëra që funksionon në kuadër të legjislacionit serb, e tjetra në legjislacionin kosovar. Të dy administratat komunale punojnë në të njëjtat hapësira (përveç Mitrovicës së Veriut, ku Zyra Administrative ka marrë përsipër detyrat e administratës komunale) si dhe një pjesë e punëtorëve kryen detyrat (e njëjta apo të ndryshme) që rrjedhin nga të dy sistemet.

Pas zgjedhjeve lokale (2013), u themeluan Kuvendet Komunale dhe u miratuan statutet e reja të komunave, që u verifikuan nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal të Kosovës. Me rastin e miratimit të Statutit, lindi edhe problemi i zgjedhjes së simboleve të këtyre komunave (stema, vula, emblemat dhe flamujt), ku është e paraparë që këto të definohen me procedurë të posaçme dhe me shumicë prej dy të tretash në seancën e Kuvendit Komunal. Megjithatë, edhe katër vjet pas miratimit të statutit, nuk ka ndodhur definimi i simboleve të këtyre komunave, që qartë e paraqet ndjeshmërinë e kësaj teme. Si zgjidhje kalimtare, u arrit marrëveshja që komunat e veriut të përdorin vulat që datojnë nga periudha kur pushteti lokal ishte nën mbikëqyrjen e UNMIK-ut.

Sipas legjislacionit të Kosovës dhe statuteve të komunave, administrata komunale organizohet në drejtori. Më tutje, drejtoritë organizohen në sektorë, përshkrimi i detyrave të të cilëve definohet me akt të posaçëm të kryetarit. Pasi që nuk janë formuar drejtoritë, kryetarët e këtyre komunave ende nuk kanë nxjerrë aktet për përcaktimin e numrit dhe përshkrimit të detyrave të sektorëve.

Tabela 2. Drejtoritë e administratave komunale në veri të Kosovës

Komuna	Numri i drejtorive në komuna sipas sistemit serb	Numri i drejtorive në komuna sipas sistemit kosovar
Mitrovicë e Kosovës/Veriut	7	16
Zveçan	3	13
Zubin Potok	4	15
Leposaviq	5	15

Burimi: Statutet e komunave në veri të Kosovës sipas sistemit serb dhe atij kosovar

Numri i drejtorive në sistemin e Kosovës është shumë më i madh sesa që ka qenë në sistemin serb (shih tabelën 2). Megjithatë, pas zgjedhjeve nuk ka ndodhur formimi i (të gjitha) drejtorive komunale, siç është paraparë me statut, ndërsa arsyet janë të shumëfishta – që nga mungesa e mjeteve buxhetore e deri tek rezistenca e bartësve të funksioneve publike, e më së pari kryetarit, që t'i përkushtohet kësaj detyre.

Përrjashtim përbën komuna e themeluar së voni e Komunës së Mitrovicës Veriore, që ka marrë përsipër Zyrën Administrative⁸ të Mitrovicës së Veriut e cila është bërë pjesë themelore e administratës komunale të kësaj komune. Që këtu, komuna e Mitrovicës së Veriut është njëra prej katër komunave në veri të Kosovës që ka administratë komunale që funksionon sipas sistemit të Kosovës, si dhe ofron shërbime për qytetarë në përputhje me legjislacionin kosovar. Në kuadër të kësaj komune, ka aktualisht shtatë drejtori, ndërsa planifikohet krijimi i nëntë drejtorive të tjera (gjithsej 16), siç edhe përcaktohet me statutin e kësaj komune.

⁸ Zyra Administrative është themeluar në vitin 2012, në bazë të Planit Gjithpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, të njohur si Plani i Marti Ahtisaarit. Në pikën 13.5 të Planit Gjithpërfshirës thuhet që për një periudhë kalimtare prej 120 ditësh, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm, në koordinim me Përfaqësuesin Civil Ndërkombëtar “do të themelojë strukturën e përkohshme komunale për komunën e re Mitrovica e Veriut... që do të jetë nën udhëheqjen e Përfaqësuesit Civil Ndërkombëtar, deri në kohën e mbajtjes së zgjedhjeve të para lokale në atë komunë”. Qeveria e Serbisë dhe serbët e Kosovës nuk patën pranuar Planin Gjithpërfshirës të Marti Ahtisaarit, e me këtë, as zgjidhjet institucionale që rrjedhin nga ai plan, duke përfshirë edhe Zyrën Administrative të Mitrovicës së Veriut. Pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit dhe organizimit të zgjedhjeve lokale në komunën e Mitrovicës së Veriut, Zyra Administrative u bë pjesë e administratës komunale të këtij pushteti lokal. Me këtë akt, mbeti e paqartë çështja e të punësuarve në administratën komunale që funksiononte në Mitrovicën Veriore (të Kosovës) në periudhën para Marrëveshjes së Brukselit në kuadër të sistemit serb.

Në tri komunat tjera (Leposaviq, Zveçan dhe Zubin Potok), funksionimi i administratës komunale kryesisht përbëhet nga veprimtaritë që kanë të bëjnë me aplikimin për mjete nga fondet në dispozicion me qëllim të zhvillimit të komunave, si dhe realizimin e tyre. Kjo punë kryesisht kryhet nga kryetarët e komunave me ndihmësit e tyre, si dhe zyrtarët për financa e prokurim publik. Duke pasur parasysh që procesi i formimit të drejtorive në këto komuna nuk është përfunduar, të punësuarit tjerë janë kryesisht të pasistemuar në detyrat e tyre.

Një prej sfidave më të mëdha në procesin e formimit të administratës komunale sipas sistemit të Kosovës, gjegjësisht formimit të drejtorive komunale, qëndron tek fakti që numri i vendeve të punës sipas ligjeve të Kosovës është shumë më i vogël sesa ai që aktualisht është i siguruar në administratat komunale që funksionojnë sipas sistemit serb. Për shkak të këtij fakti, një numër i konsiderueshëm i punëtorëve në administratat ekzistuese komunale do të mbetet pa punë, sepse në buxhetet komunale nuk parashihen mjete për pagat e tyre. Kështu, zgjidhja e këtij problemi kërkon një qasje shumë më gjithëpërfshirëse, gjë kjo me të cilën askush nuk dëshiron të merret, as Qeveria në Prishtinë e as Qeveria në Beograd, e aq më pak kryetarët (apo udhëheqësit e organeve të përkohshme) në këto komuna.

Administratat komunale që kanë funksionuar sipas ligjeve të Republikës së Serbisë deri në nënshkrimin e Marrëveshjes së Brukselit dhe organizimit të zgjedhjeve lokale (2013) kanë vazhduar të ekzistojnë në formën që është e mundur në rrethanat e caktuara. Në domenin e punës, këto administrata komunale zbatojnë kompetencat burimore dhe të deleguara të përcaktuara me Ligjin për Vetë-Qeverisje Lokale të Serbisë. Siç është theksuar tashmë më lart, këto administrata komunale udhëhiqen nga Organet e Përkohshme në krye me kryetarët që ka emëruar Qeveria e Serbisë. Qeveria e Serbisë gjithashtu ka vazhduar të paguajë të ardhura personale për të punësuarit në këto organe komunale. Megjithatë, duhet thënë se këto pushtete komunale nuk kanë mundësi të zbatojnë të gjitha kompetencat në kuadër të sistemit serb të pushtetit lokal, sepse shumë mundësi ligjore në Serbi nuk parashohin zbatim në territorin e Kosovës. Për shembull, në komunat e Serbisë zbatohet sistemi i integruar për dorëzim elektronik të kërkesave për leje ndërtimi, prej të cilit përjashtohen komunat e veriut të Kosovës.

Siç është thënë më herët, komunat në Kosovë kanë kompetenca më të gjera në fushën e arsimit dhe shëndetësisë sesa ato në sistemin e Serbisë. Për këtë arsye, në administratën komunale paraqiten drejtori që kryejnë punë në këto fusha. Megjithatë, është vërtetuar që formimi i këtyre drejtorive në komunat në veri të Kosovës nuk është edhe aq i thjeshtë, sepse është paraparë që arsimit dhe shëndetësia të jenë nën kompetencën e Bashkësisë/Asociacionit të Komunave Serbe, formimi i të cilës nuk ka filluar ende, edhe pse është paraparë me Marrëveshjen e Brukselit të prillit 2013.

Në fushën e arsimit, kompetencat e komunave kanë të bëjnë me ofrimin e arsimit parashkollor, fillor dhe të mesëm, si dhe me regjistrimin dhe licencimin e institucioneve edukativo-arsimore, punësimin, pagesën e kompensimeve dhe trajnimin e instruktorëve dhe administratorëve për arsim (neni 17(h) i Ligjit për Vetë-Qeverisje lokale në Kosovë). Komuna e Mitrovicës së Veriut ka kompetenca të zgjeruara në kuptimin e arsimit të lartë, si dhe ka të drejtë të sigurojë edhe arsimin e lartë, duke përfshirë këtu regjistrimin dhe dhënien e licencave për institucione arsimore, punësimin e kuadrit arsimor, si dhe trajnimin e personelit arsimor dhe administrativ (neni 21, ibid). Me këto dispozita ligjore, i jepet e drejta komunës së Mitrovicës së Veriut të themelojë universitet, gjë që duket si mundësi e legalizimit të universitetit shtetëror ekzistues, i cili funksionon në kuadër të sistemit arsimor të Serbisë.⁹

Sipas ligjeve të Kosovës, komuna e Mitrovicës së Veriut ka kompetenca të zgjeruara edhe në kuptimin e ofrimit të shërbimeve të shëndetësisë sekondare, sipas të cilave ka të drejtë të sigurojë mbrojtjen shëndetësore sekondare, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve shëndetësore, punësimin e punëtorëve shëndetësorë, pagesën e rrogave dhe trajnimin e punëtorëve shëndetësorë dhe të atyre që punësohen në administratë (neni 20, ibid). Kjo zgjidhje juridike mund të interpretohet si pjesë e zgjidhjes së statusit të Qendrës Klinike të Mitrovicës së Kosovës, e cila funksionon në kuadër të sistemit juridik të Serbisë. Të tri komunat tjera (Zveçan, Zubin Potok dhe Leposaviq) kanë kompetenca të zgjeruara për ofrimin e shërbimeve shëndetësore primare, duke përfshirë edhe punësimin e punëtorëve shëndetësorë, kompensimin e tyre dhe trajnimin e punëtorëve shëndetësorë dhe atyre që punësohen në administratë.

⁹ "Universiteti në Prishtinë", universiteti shtetëror i Republikës së Serbisë me seli në Prishtinë, pas luftës është zhvendosur në Mitrovicën e Kosovës.

An interesting novelty is that in the statutes of the municipalities of Mitrovica North, Zvečan and Zubin Potok Risi interesante është që në statutet e komunave Mitrovicë e Veriut, Zvečan dhe Zubin Potok paraqitet drejtoria për Integritet Evropian. Një zgjidhje e ngjashme është bërë edhe në Komunën e Graçanicës, e cila ka formuar drejtorinë për Integritet Evropian dhe Zhvillim Ekonomik. Megjithatë, kjo drejtori në Graçanicë ka ndërruar emrin që të jetë Qendër për Zhvillim Ekonomik, me detyrime që të përforcojë ekonominë e komunës përmes ofrimit të mbështetjes subjekteve ekzistuese afariste, por edhe ofrimit të mbështetjes për themelimin e të reja. Mbetet të shihet nëse një praktikë e ngjashme do të vendoset edhe në komunat e veriut të Kosovës.

Buxheti i pushteteve lokale në veri të Kosovës që veprojnë në kuadër të sistemit kosovar është i ndarë në 5 kategori, që janë: pagat dhe mëditjet për të punësuarit; mallra dhe shërbime; shpenzime komunale; subvencione dhe transfere, si dhe shpenzime kapitale. Pagat dhe mëditjet më tutje ndahen në: të punësuarit në komunë (personat e zgjedhur dhe të punësuarit në administratën komunale); të punësuarit në shëndetësi dhe të punësuarit në arsim. Për dallim prej Komunës së Mitrovicës së Veriut, tri komunat tjera (Zubin Potok, Zvečan dhe Lepsaviq) nuk kanë drejtori komunale të formuara, por kanë një numër të caktuar të të punësuarve për të cilët ndahen të ardhurat e rregullta nga buxheti kosovar. Gjendja e të punësuarve në komunat veriore të Kosovës në vitin 2015 dhe 2016 është paraqitur në tabelën 3.

Tabela 3. Numri i të punësuarve në veri të Kosovës
(viti 2015 dhe 2016)

Komuna	Numri i pagave në vitin 2015 ¹⁰	Numri i pagave në vitin 2016 ¹¹
Mitrovica e Veriut	732	152
Zvečan	251	67
Zubin Potok	331	141
Lepsaviq	416	196

Burimi: Raportet tremujore financiare të realizimit të Buxhetit të Kosovës për periudhën 1 janar – 31 mars 2015, si dhe 1 janar – 31 mars 2016

Siç edhe mund të shihet në tabelën 3, numri i pagave është shumë më i ulët sesa në vitin 2015. Kjo gjendje del nga fakti që kryetarët e katër komunave në veri të Kosovës kanë marrë vendim të mos pranojnë financim në fushën e shëndetësisë dhe arsimit nga buxheti i Kosovës deri sa të zgjidhet çështja e formimit të Bashkësisë/Asociacionit të Komunave Serbe, e cila do të duhej të kishte autorizime në këto fusha.

4 Përfundim

Edhe pse është pritur që Marrëveshja e Brukselit të zgjidhë çështjen e ekzistimit të administratave të dyfishta në komunat e veriut të Kosovës, kjo nuk ka ndodhur. Arsytet janë politike dhe teknike. Në nivel politik, as katër vjet pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit nuk ka ardhur deri tek formimi i Bashkësisë/Asociacionit të Komunave Serbe, e cila është parë si institucion për mbrojtjen e të drejtave kolektive të serbëve (të mbetur) në Kosovë. Që këtu, nuk është befasuese rezistenca e madhe e politikanëve (lokalë apo atyre në Beograd) ndaj zbatimit të legjislacionit kosovar, sidomos atyre zgjidhjeve juridike që kanë të bëjnë me çështjet e identitetit apo fushave strategjike të mbijetesës së komunitetit serb në Kosovë (p.sh. arsimit dhe shëndetësisë).

Në kuptimin teknik, Marrëveshja e Brukselit nuk ka saktësuar nëse komunat e sapoformuara, të konstituara pas zgjedhjeve lokale, do të trashëgojnë administratat ekzistuese komunale që kanë funksionuar deri atëherë në kuadër të legjislacionit serb, ose do të formohen administrata krejtësisht të reja. Gjithashtu, nuk është saktësuar se çfarë do të ndodhë me të punësuarit në administratat ekzistuese, e as cili do të jetë roli (apo nëse do të ketë të tillë) i Qeverisë së Serbisë në funksionimin e ardhshëm të pushtetit lokal dhe administratave komunale. Sipas rrethanave, nuk do të ketë zgjidhje kolektive për këtë problem, por secila komunë do t'i qaset vetë zgjidhjes së kësaj situatë.

¹⁰ Raporti tremujor financiar, Buxheti i Kosovës, për periudhën 1 janar – 31 mars 2015, gjendet tek <http://bit.ly/2tdLËa0>

¹¹ Raporti tremujor financiar, Buxheti i Kosovës, për periudhën 1 janar – 31 mars 2016, gjendet tek <http://bit.ly/2sbTZËe>

Në fakt, sipas ligjeve të Kosovës, kryetarët e komunave kanë diskrecion pushteti të vendosin se kush do të marrë pagën nga buxheti komunal që sigurohet nga Qeveria e Kosovës, si dhe jo vetëm kur bëhet fjalë për të punësuarit në administratën komunale, por edhe në arsim e shëndetësi. Në bazë të kësaj, kryetarët mund të vendosin nëse duan të vendosin në listën e pagave të punësuarit aktualë apo të punësojnë punëtorë të rinj. Gjendja e këtillë shpesh sjell situatën paradoksale që përmes punësimit në kuadër të sistemit kosovar më shumë zbatohet një program social sesa që ka përpjekje për të formuar administratë profesionale lokale.

Ky konkludim rrjedh nga diskursi publik i kryetarëve nga veriu i Kosovës, të cilët shpesh deklarojnë që punëtorët nuk mund të pranojnë paga nga dy burime, Qeveria e Serbisë dhe Qeveria e Kosovës, pra kjo situatë duhet shfrytëzuar për krijimin e vendeve të reja të punës. Kështu, tash së voni, komuna e Mitrovicës së Veriut ka shpallur konkurs për 168 vende pune në fushat e arsimit dhe shëndetësisë. Gjithsesi, paraqitet pyetja se ku do të punojnë të punësuarit e rinj (si dhe çfarë do të bëjnë) kur institucionet shëndetësore dhe arsimore funksionojnë në sistemin serb, si dhe çfarë do të ndodhë me të punësuarit në administratat komunale, shëndetësi e arsim kur Qeveria e Serbisë të ndërpresë financimin e tyre? Duket që në këtë moment, kjo pyetje është tejet e largët, si dhe që asnjëra prej palëve në Beograd, Prishtinë, Bruksel apo veri të Kosovës nuk mundet ose nuk dëshiron të merret me këtë punë.

InTER – Instituti për Zhvillim Teritorial Ekonomik - është një think tank i pavarur jo qeveritarë me mision të promovimit dhe përparimit të zhvillimit territorial shoqëro-ekonomik në Ballkanin Perëndimorë.

*Qyteti Verior, Çika Jovina pn, Mitrovicë Veriore
office@regionalnirazvoj.org • www.regionalnirazvoj.org*

Ky dokument për politika është shkruar në kuadër të projektit “Mbështetje qeverive lokale në veri të Kosovës në reformimin e administratës publike” të financuar nga Ambasada Amerikane në Prishtinë, që realizohet nga Instituti për Zhvillim Ekonomik Teritorial (InTER). Projekti realizohet në periudhën maj 2016 – korrik 2017.

