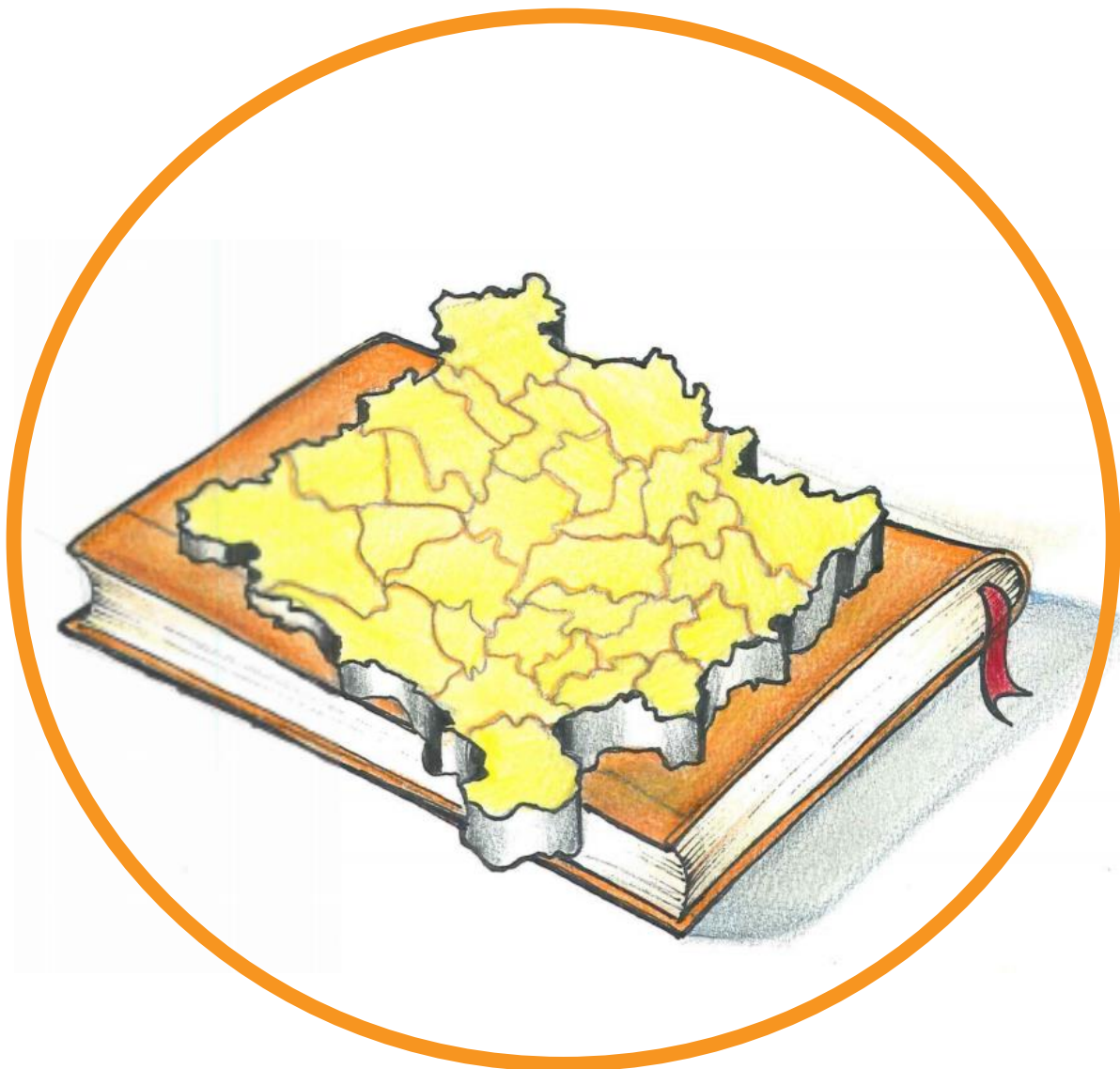


SFIDAT E KOMUNAVE NË ZBATIMIN E LIGJEVE



MAJ 2016

Përmbledhje ekzekutive

Nga 402 ligje që janë aktualisht në fuqi në Kosovë, 52 prej tyre nxjerrin obligime edhe për komunat. Nga hulumtimi i Institutit GAP në 32 komuna të Kosovës del se komunat përballen me vështirësi të shumta në zbatimin e ligjeve për të cilat janë përgjegjëse. Mungesa e burimeve të kualifikuara njerëzore, kufizimet buxhetore, mungesa e koordinimit dhe konsultimit ndër institucional, mos përputhshmëria dhe dykuptimësia e ligjeve, si dhe mungesa e llogaridhënies dhe përgjegjësisë nga ana e zyrtarëve komunal janë disa nga shkaqet që ligjet në fuqi nuk zbatohen plotësisht nga komunat.

Mos përfshirja e komunave në procesin e hartimit të ligjeve ndikon në shfaqjen e pengesave në zbatim dhe ndryshimin e shpeshtë të ligjeve. Përveç mungesës së koordinimit në mes të nivelit qendror dhe lokal në zbatimin e ligjeve, janë hasur edhe raste të mos koordinimit në mes të ministrive për t'i përmbushur obligimet ligjore ndaj komunave. Përderisa Ligji për efikasitet të energjisë i obligon komunat të kenë zyrtar për këtë fushë, Ministria e Financave nuk iu ka lejuar disa komunave plotësimin e këtij vendi të punës.

Ekzistojnë edhe konflikte të kompetencave në zbatimin e ligjeve. Shembull për këtë mund të shërbejë Ligji për inspektoratin dhe mbikëqyrjen e tregut. Edhe gjashtë vite pas miratimit të këtij ligji, në disa komuna inspektorati i tregut menaxhohet nga Ministria e Tregtisë dhe Industrisë, në disa komuna tjera ky organ konsiderohet që menaxhohet nga të dy nivelet, edhe nga MTI edhe nga komunat, ndërsa në shumicën e komunave inspektorati i tregut vlerësohet si organ komunal. Gjendje e njëjtë është hasur edhe në lidhje me kompetencat në menaxhimin e pyjeve. Gjysma e komunave konsiderojnë se kanë kompetencë në menaxhimin e pyjeve, ndërsa gjysma tjetër këtë e shohin si kompetencë të nivelit qendror.

Hulumtimi nxjerr në pah se ministritë si propozuese të ligjeve, nuk koordinohen me nivelin lokal në zbatimin e atyre ligjeve. Ky hulumtim gjithashtu nxjerr në pah edhe një varg ngeçjesh të komunave në përmbushjen e obligimeve ligjore në fusha tjera, veçmas në atë të urbanizimit, shërbimeve publike dhe në fushën e administratës.

1. Hyrje

Në gjashtë vitet e fundit, programet legislative të qeverisë më shumë përmbajnë ndryshim dhe plotësim të ligjeve në fuqi se sa miratim të projektligjeve të reja.¹ Ndryshimet e shpeshta të ligjeve janë rezultat i mos konsultimeve paraprake me akterët përgjegjës për zbatimin e tyre. Të gjeturat e Institutit GAP tregojnë se mesatarisht një ligj në Kosovë ndryshohet çdo 34 muaj (2.8 vite).²

Ligji për vetëqeverisje lokale është ligji bazik që rregullon funksionimin e komunave. Ky ligj, së bashku me shumë ligje tjera³, përcaktojnë kompetencat e komunave si institucione përgjegjëse në ushtrimin e pushtetit në nivel lokal. Përveç kësaj, janë edhe një numër i madh i ligjeve zbatimi i së cilave është përgjegjësi e komunave. Nga 402 ligje sa janë në fuqi në Kosovë⁴, 52 prej tyre nxjerrin obligime edhe për komunat. Të kësaj natyre janë Ligji për barazi gjinore, Ligji për mbrojtjen nga diskriminimi, Ligji për parandalimin dhe luftimin e trafikimit me njerëz dhe mbrojtjen e viktimave të trafikimit, Ligji për ujërat e Kosovës, Ligji për maturën shtetërore, Ligji për transportin rrugor, Ligji për shëndetësinë, Ligji për arsimin parauniversitar, Ligji mbi veprimtarinë private në shëndetësi, Ligji për mbrojtjen e bimëve, Ligji për mbrojtjen e pyjeve, Ligji për sport, Ligji për azil, Ligji për lojërat e fatit, Ligji për eficientësinë e energjisë.

Për të matur nivelin e zbatimit të ligjeve nga komunat dhe për të identifikuar pengesat në zbatimin e ligjeve, Instituti GAP në periudhën janar-prill 2016, ka realizuar një hulumtim në 32 komuna të Kosovës. Komunat që nuk janë pjesë e këtij hulumtimi janë: Mamusha, Leposaviqi, Zubin Potoku, Zveçani, Ranillugu dhe Mitrovica e Veriut.⁵ Një pyetësor i njëjtë me 46 pyetje u është dërguar zyrtarëve komunal për plotësim.

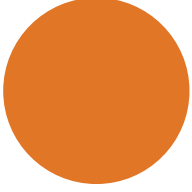
¹ Instituti GAP. GAP Monitor: Zbatimi i Programit Legjislativ 2015 në Qeveri dhe Kuvend. Burimi: <http://bit.ly/20Fd1wt> (hapur së fundmi më 26 maj 2016).

² Duke u bazuar në listen e ligjeve në Gazetën Zyrtare, Instituti GAP ka nxjerrë një mesatare kohore të jetëgjatësisë së një ligji, nga koha e hyrjes në fuqi e deri tek ndryshim-plotësimi i parë i tij.

³ Në këtë kategori të ligjeve hyjnë: Ligji për financat e pushtetit lokal, Ligji i prokurimit publik, Ligji për ndërtime, Ligji për trajtimin e ndërtimeve pa leje, Ligji për ndarjen e kufijve administrativ të komunave, Ligji për partneritetet publiko privat, Ligji për mbeturina, Ligji për ndërmarrjet publike, Ligji për shërbimin civil, Ligji për tokat bujqësore, Ligji për planifikim hapësinor, Ligji për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë dhe Ligji i punës.

⁴ Ky është numri i ligjeve i publikuar në gazetën zyrtare deri më 26 maj 2016.

⁵ Komuna e Mamushes dhe ajo e Ranillugut nuk janë përgjigjur në plotësimin e pyetësorit. Ndërsa në Mitrovicën e Veriut, Zveçan, Leposaviq dhe Zubin Potok nuk kemi arritur t'u dërgojmë pyetësorin.



Përveç pyetësorit, për të nxjerrë sqarime shtesë, janë mbajtur edhe intervista me 141 drejtorë komunal në 32 komuna. Drafti i këtij punimi është diskutuar pastaj në debate publike të mbajtura në Pejë, Prizren, Gjilan, Ferizaj dhe Mitrovicë, në të cilat kanë marr pjesë kryetar komunash, drejtor komunal, institucionet gjyqësore, mediat dhe organizata të shoqërisë civile.

Kjo analizë vlerëson shkallën e zbatimit të ligjeve nga niveli lokal në fushën e mbrojtjes së mjedisit, shërbimeve publike, administratës, dhe në fushën e urbanizimit. Para finalizimit të saj, analiza është diskutuar me zyrtarë të të gjitha komunave në debatet e organizuara në qendrat regjionale gjatë muajit maj. Analiza ofron rekomandime për nivelin qendror dhe lokal që synojnë shmangien e pengesave në zbatimin e ligjeve nga niveli lokal.

2. Zbatimi i ligjeve në fushën e mjedisit

Ligjet në fuqi nxjerrin një mori obligimesh për komunat sa i përket mbrojtjes së mjedisit. Këto obligime kanë të bëjnë me inspektoratin, mbrojtjen e ujërave, mbrojtjen e bimëve, mbrojtjen e ajrit dhe mbrojtjen nga zhurma.

Inspektorati i mjedisit

Bazuar në Ligjin për inspektoratin e mjedisit, ujërave, natyrës, planifikimit hapësinor dhe ndërtimit⁶, komunat janë të obliguara ta ndjekin një organogram standard në themelimin e inspektorateve. Komunat duhet ta themelojnë sektorin ose drejtorinë e inspektionit dhe brenda tij të kenë edhe inspektorët e mjedisit.

Mirëpo, edhe pas më shumë se dy viteve nga hyrja e ligjit në fuqi, 31% e komunave (10 nga 32 komunat) nuk kanë inspektorë të mjedisit.

Komunat që nuk kanë inspektorë të mjedisit janë: Shtërpca, Gjilani, Mitrovica, Skënderaj, Novobërda, Prishtina, Istogu, Klllokoti, Parteshi dhe Juniku. Arsyeja e mos ekzistimit të inspektorëve të mjedisit në këto komuna lidhet me mungesën e kuadrove të kualifikuara dhe mungesën e buxhetit. Komuna e Mitrovicës ka shpallur dy konkurse për inspektorë të

⁶ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr. 04/l-175 për inspektoratin e mjedisit, ujërave, natyrës, planifikimit hapësinor dhe ndërtimit. Neni 6. Burimi: <http://bit.ly/1VR9b3a>

mjedisit, por nuk ka arritur të rekrutojë shërbyes civil për këtë pozitë.⁷ Ngjashëm ka ndodhur edhe në Komunën e Klllokotit.⁸ Në Komunën e Gjilanit dhe atë të Skenderajt, ndonëse nuk ka inspektorë të mjedisit, ekzistojnë zyrtarët për ambient, por të cilët nuk kryejnë punë inspektuese.

Mbrojtja e ujërave

Ligji për ujërat e Kosovës⁹ u jep autorizime dhe obligime të shumta komunave. Nga komunat kërkohet hartimi i planeve ose strategjive për mbrojtjen e ujërave dhe përcaktimin e rreziqeve¹⁰.

Por edhe pas tri viteve nga hyrja e ligjit në fuqi, shumica e komunave nuk kanë hartuar programe të tilla. Nga 32 komunat në të cilat është kryer hulumtimi, 72% nga to nuk kanë hartuar një program të tillë.

Programin për mbrojtjen e ujërave e kanë këto komuna: Vitia, Deçani, Mitrovica, Kaçaniku, Prizreni, Fushë Kosova, Peja, Dragashi dhe Juniku. Komuna e Gjilanit dhe ajo e Gjakovës kanë deklaruar se janë në fazën e hartimit të programit.

Me Ligjin për ujërat e Kosovës, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH) koordinon me komuna masat për mbrojtjen e ujërave. Në bazë të këtij ligji, MMPH mbikëqyr ligjshmërinë e punës së organeve të komunës dhe merr masa, aktivitete dhe paraqet iniciativa për realizimin e përgjegjësive të komunës që kanë të bëjnë me ujërat. Përveç kësaj, MMPH identifikon mangësitë materiale dhe procedurale në punën e organeve të komunës, të cilat do ta pamundësonin kryerjen e punëve të përcaktuara me ligj.¹¹

Por, në dy vitet e fundit, për shumicën e komunave, MMPH nuk ka pasur ndonjë kërkesë, vërejtje, sugjerim apo monitorim të punës së nivelit lokal në fushën e ujërave. Komunat që kanë pasur kërkesa specifike nga MMPH

⁷ Intervistë me Drejtorin e Shërbimeve Publike në Komunën e Mitrovicës Besnik Beka. Intervista është realizuar me datë 16.02.2016.

⁸ Intervistë me Drejtoreshën e Shërbimeve Publike në Komunën e Klllokotit Hidajete Ahmeti. Intervista është realizuar me datë 24.02.2016.

⁹ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr. 04/I-147 për Ujërat e Kosovës. Burimi: <http://bit.ly/1UztKSj>

¹⁰ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr. 04/I-147 për Ujërat e Kosovës, Neni 47. Burimi: <http://bit.ly/1UztKSj>

¹¹ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr. 04/I-147 për Ujërat e Kosovës. Neni 107. Burimi: <http://bit.ly/1UztKSj>

në lidhje me mbrojtjen e ujërave janë: Hani i Elezit, Juniku, Podujeva, Lipjani, Prizreni, Kaçaniku, Deçani, Obiliqi, Malisheva, Ferizaj dhe Shtërpca.

Mbrojtja e bimëve

Ligji për mbrojtjen e bimëve obligon komunat që të listojnë llojet e bimëve në territorin e tyre.¹² Grafikoni 1 tregon se pak më shumë se gjysma e komunave kanë bërë evidentimin e bimëve, dhe kjo më shumë si rezultat i programeve të veçanta të mbështetura nga donatorët. Shumë komuna thonë se nuk kanë resurse profesionale për të bërë evidentimin dhe regjistrimin e bimëve.

Përveç evidentimit dhe regjistrimit të bimëve, komunat janë të obliguara me ligj që të marrin masa edhe për mbrojtjen e tyre. Nga 32 komuna, 21 komuna kanë Drejtorinë për Bujqësi, e cila është kompetente për evidentimin dhe mbrojtjen e bimëve. Pjesa tjetër e komunave ndonëse nuk kanë drejtori të bujqësisë, këtë fushë e mbulojnë me drejtori tjera.

Komunat që nuk i kanë të evidentuara llojet e bimëve janë: Prishtina, Prizreni, Shtërpca, Vushtrria, Rahoveci, Ferizaj, Shtimia, Malisheva, Fushë Kosova, Vitia, Obiliqi, Drenasi, Kaçaniku, Kamenica, Novobërda, Parteshi, Klina dhe Hani i Elezit.

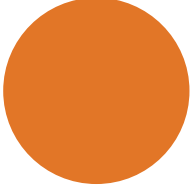
Menaxhimi i pyjeve

Që nga viti 2010, me plotësimin dhe ndryshimin e Ligjit për pyjet, përgjegjësia për ruajtjen dhe dhënien e licencave për prerjen e drunjve u ka kaluar komunave.¹³ Mirëpo, shumica e komunave nuk i kanë të qarta kompetencat për menaxhimin e pyjeve. Kjo vije ngase me ligj kompetencat në ruajtjen, shfrytëzimin dhe menaxhimin e pyjeve ndahen në mes komunave dhe Agjencisë së Pyjeve të Kosovës. Në pyetjen se a menaxhojnë komunat me pyjet, 47% e komunave kanë deklaruar se ato nuk menaxhojnë me pyjet.

Komunat që kanë deklaruar se nuk menaxhojnë me pyje janë: Suhareka, Rahoveci, Shtimia, Gjakova, Vitia, Skenderaj, Prishtina, Deçani, Kaçaniku, Lipjani, Kllokoti, Peja, Podujeva dhe Parteshi.

¹² Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-120 për mbrojtjen e bimëve. Neni 52. Burimi: <http://bit.ly/1VT2IF9>

¹³ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji Nr. 03/L-153 për Pyjet e Kosovës neni 12. Burim: <http://bit.ly/1oBPiQ9>



Në disa komuna, përveç Ligjit për pyjet e Kosovës, aplikohet edhe Ligji për parqet nacionale, i cili e rregullon menaxhimin dhe ruajtjen e pyjeve në zonën e parkut të mbrojtur. Me Ligjin për Parkun Kombëtar për Bjeshkët e Nëmura përfshihet komuna e Gjakovës, Junikut, Pejës, Deçanit dhe Istogut. Ndërsa me Ligjin Parku Nacional Sharri përfshihet komuna e Kaçanikut, Shtërpçës, Suharekës, Prizrenit dhe Dragashit.

Mbrojtja e ajrit

Me Ligjin për mbrojtjen e ajrit nga ndotja,¹⁴ komunat obligohen që të nxjerrin planet lokale të veprimit për cilësinë e ajrit. Kjo parashihet me qëllim që të definojnë politikën, menaxhimin e cilësisë së ajrit për periudhën pesë vjeçare dhe veprimet brenda territorit të komunës.¹⁵

Por edhe pse ky obligim ligjor për komunat ekziston që nga viti 2004¹⁶, 72% e komunave nuk kanë plane të tilla.

Të vetmet komuna që i kanë këto plane janë: Obiliqi, Drenasi, Mitrovica, Hani i Elezit, Shtërpca, Deçani, Vitia, Fushë Kosova, Juniku dhe Klina.

Mbrojtja nga zhurma

Ligji për mbrojtje nga zhurma obligon komunat të hartojnë plane ku identifikohen zonat që mbrohen nga zhurma dhe të ndërmerren aktivitete me qëllim të zbatimit të atyre planeve.¹⁷ Por vetëm 5 komuna kanë deklaruar se kanë hartuar plane të tilla.

Komunat të cilat kanë të hartuara plane lokale për mbrojtje nga zhurma janë: Gjakova, Ferizaj, Mitrovica, Juniku dhe Hani i Elezit.

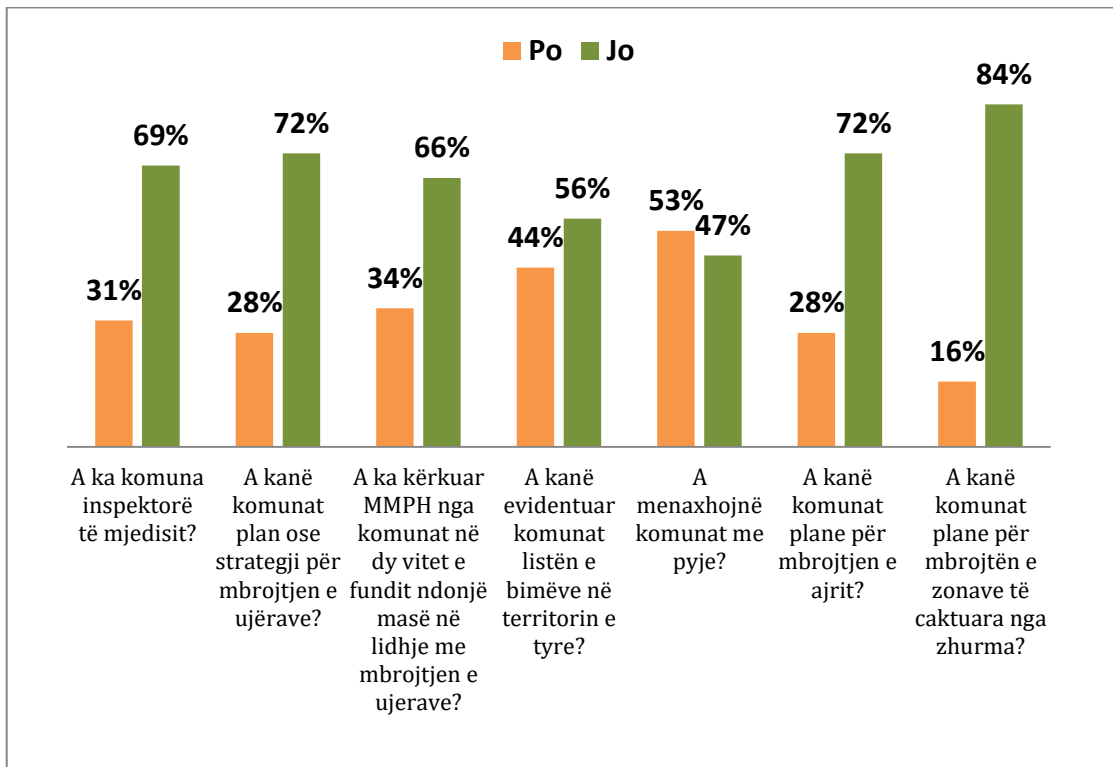
¹⁴ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.03/L-160 për mbrojtjen e ajrit nga ndotja. Burimi: <http://bit.ly/1YlvdEr>

¹⁵ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.03/L-160 për mbrojtjen e ajrit nga ndotja. Neni 31. Burimi: <http://bit.ly/1YlvdEr>

¹⁶ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.2004/30 për mbrojtjen e ajrit nga ndotja. Neni 22. Burimi: <http://bit.ly/26gvsw3>, i shfuqizuar në 2010 me Ligjin nr.03/L-160 për mbrojtjen e ajrit nga ndotja.

¹⁷ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.02-L-102 për Mbrojtje nga Zhurma. Neni 9. Burimi: <http://bit.ly/1M2Otvk>

Grafikoni 1: Zbatimi i ligjeve nga fusha e mbrojtjes së mjedisit



3. Zbatimi i ligjeve nga fusha e shërbimeve publike

Mbikëqyrja e tregut

Në vitin 2010 ka hyrë në fuqi Ligji i ri për inspektoratin dhe mbikëqyrjen e tregut¹⁸. Ligji i ri ia kalon Ministrisë së Tregtisë dhe Industrisë kompetencat për organizimin e inspektoratit të tregut.¹⁹ Por, disa komuna kanë shprehur kundërshtimin e tyre me këtë formë të re të organizimit, duke mos pranuar që këtë kompetencë të ia kalojnë MTI-së.

Vetëm Komuna e Gjakovës dhe ajo e Novobërdës kanë pranuar që kompetencat për inspektoratin e tregut t’ia kalojnë MTI-së. Komuna e Hanit të Elezit, Klinës, Dragashit, Podujevës, Pejës, Lipjanit, Istogut, Mitrovicës, Deçanit, Drenasit, Skenderajt, Vitisë, Malishevës, Shtimes,

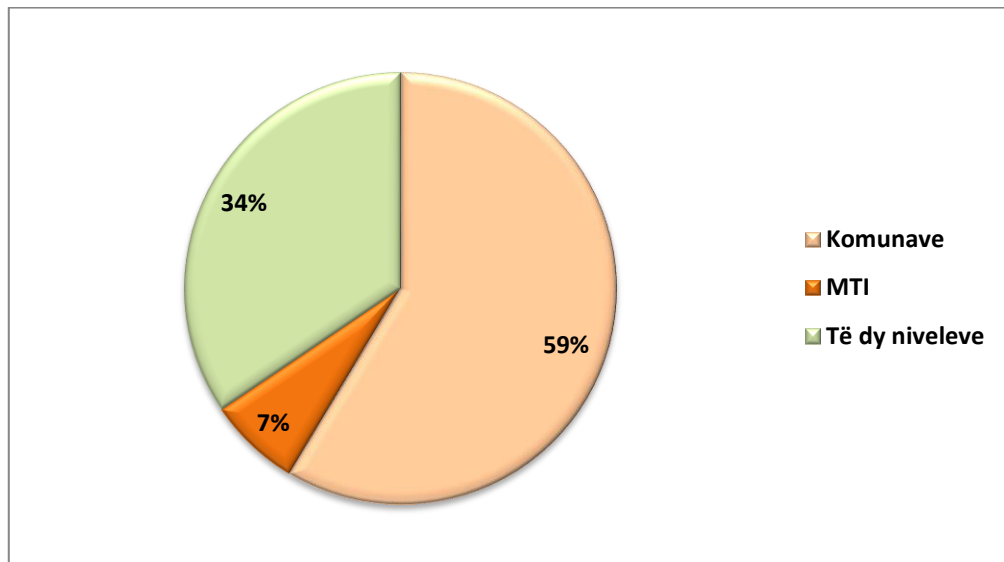
¹⁸ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.03/L-181 për Inspektoratin dhe Mbikëqyrjen e Tregut. Burimi: <http://bit.ly/1WTZ1NG>

¹⁹ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.03/L-181 për Inspektoratin dhe Mbikëqyrjen e Tregut. Neni 38. Burim: <http://bit.ly/1WTZ1NG>

Gjilanit dhe Ferizajt vazhdojnë të mbajnë inspektoratin e tregut nën kompetencat e veta .

Ndërsa Komuna e Junikut, Kamenicës, Fushë Kosovës, Prizrenit, Kaçanikut, Prishtinës, Graçanicës Obiliqit, Rahovecit dhe Suharekës kanë konsideruar se inspektorati i tregut menaxhohet nga të dy nivelet e pushtetit.

Grafikoni 2: Inspektorati i tregut nga cili nivel i pushtetit menaxhohet?



Komuna e Parteshit, Klllokotit dhe Shtërpçës nuk kanë të themeluar inspektoratin e tregut.

Efiçienca e Energjisë

Në bazë të Ligjit për efiçencën e energjisë, i cili ka hyrë në fuqi në gusht 2011, komunat janë të obliguara që të hartojnë strategji dhe plane konkrete për efiçencë të energjisë.²⁰ Edhe përkundër këtij obligimi ligjor, 25% e komunave akoma nuk kanë nisur të hartojnë këto plane. Arsyetimet e tyre ndërliken me mungesën e kadrove profesionale si dhe me mungesën e buxhetit për këto fusha.

Komunat që akoma nuk e kanë të hartuar dhe miratuar planin lokal për efiçencë të energjisë janë: Rahoveci, Graçanica, Skenderaj, Novobërda, Kaçaniku, Klllokoti, Peja, Kamenica dhe Hani i Elezit.

²⁰ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-016 për Efiçencë të Energjisë. Neni 3. Burimi: <http://bit.ly/1RK2j1C>

Ligji i obligon komunat të themelojnë edhe zyre për efikasitet të energjisë.²¹ Por, gjysma e komunave nuk kanë themeluar zyre për efikasitet të energjisë dhe as nuk kanë caktuar zyrtar për këtë punë.

Komunat të cilat akoma nuk kanë themeluar zyre apo caktuar zyrtarë për efikasitet të energjisë janë: Klina, Hani i Elezit, Kamenica, Parteshi, Kllokoti, Fushë Kosova, Istogu, Kaçaniku, Novobërda, Graçanica, Obiliqi, Vitia, Malisheva, Shtimia dhe Rahoveci.

Disa komuna nuk janë lejuar nga Ministria e Financave që të rrisin numrin e vendeve të punës.²² Për më tepër, pozita 'zyrtar për efikasitet të energjisë' nuk është paraparë as me Katalog të vendeve të punës për shërbimin civil të Kosovës.²³ Kjo ka qenë një nga arsyet që iu është refuzuar kërkesa Komunës së Graçanicës në plotësimin e këtij vendi të punës.²⁴

Ndërmarrjet publike lokale

Ligji për ndërmarrjet publike²⁵ u jep mundësi ligjore komunave që të krijojnë ndërmarrje publike lokale, por vetëm pasi të kenë parashtruar kërkesë në Ministrinë e Zhvillimit Ekonomik dhe të kenë marrë aprovimin e Qeverisë. Përveç Komunës së Kllokotit dhe Parteshit, komunat tjera janë deklaruar se do të preferonin që ndërmarrja për menaxhimin e mbeturinave si dhe ajo për ujësjellës të jenë të formuara nga komuna dhe të menaxhohen ekskluzivisht nga komuna.

Megjithatë, vetëm tetë komuna kanë parashtruar kërkesë formale për krijim të ndërmarrjeve publike lokale.²⁶

²¹ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-016 për Efikasitet të Energjisë. Neni 9. Burimi: <http://bit.ly/1RK2j1C>

²² Intervistë me drejtorin e drejtorisë së shërbimeve publike në Komunën e Kaçanikut Ramadush Osmani. Intervista është realizuar me datë 12.02.2016.

²³ Ministria e Administratës Publike. Katalogu për Sistematizimin e Vendeve të Punës për Shërbyesit Civil të Kosovës. Janar, 2015. Burimi: <http://bit.ly/1WXfFMs>

²⁴ Intervistë me drejtorin e drejtorisë së shërbimeve publike në Komunën e Graçanicës Zvonko Stanoviq. Data e Intervistës 23.02.2016.

²⁵ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-111 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr.03/L-087 për ndërmarrjet publike. Burimi: <http://bit.ly/1ScBbwK>

²⁶ Këto komuna janë: Deçani, Kaçaniku, Gjilani, Ferizaj, Prizreni, Prishtina, Graçanica, Hani i Elezit. Për më shumë informata, shih analizën e Institutit GAP "Shërbimet Publike Komunale dhe Ndërmarrjet Publike", qershor 2015. Burimi: <http://bit.ly/22PG54x>

Njësitë e vullnetarëve për zjarrfikës dhe shpëtim

Sipas Ligjit për zjarrfikje dhe shpëtim, komunat duhet të kenë edhe qendrën e vullnetarëve për zjarrfikës dhe shpëtim. Komunat duhet të kryejnë rekrutimin dhe trajnimin e vullnetarëve, si dhe të posedojnë mjetet e nevojshme për njësitë e operimit të përhershëm dhe për njësitë e vullnetarëve.²⁷ Por, edhe pas katër vite e gjysmë nga hyrja e ligjit në fuqi, vetëm 37% e komunave kanë krijuar njësi të tilla.²⁸

Ngjashëm si me menaxhimin e pyjeve dhe kompetencave të inspektoriatit të tregut, komunat kanë paqartësi se kush i menaxhon njësitë e zjarrfikëseve. Komunat vazhdojnë të paguajnë për mirëmbajtjen e automjeteve, për furnizim me derivate, për blerjen e pajisjeve dhe për rregullimin e objekteve. Kjo vjen edhe përkundër që kompetenca e menaxhimit të njësive të zjarrfikëseve i është bartur Agjencisë për Menaxhimin e Emergjencave (AME) në kuadër të Ministrisë së Punëve të Brendshme (MPB). Në disa komuna, si në Han të Elezit dhe në Mitrovicë, zjarrfikësit paguhet nga komunat, kurse në disa komuna të tjera janë larguar nga lista e pagave të nivelit lokal dhe janë bartur në listën e të punësuarve të AME-së.

Instalimi i sistemit të alarmimit

Ligji për Agjencinë e Menaxhimit Emergjent (AME) parasheh vendosjen e sistemit të alarmimit në tërë territorin e Kosovës. Pjesa më e madhe e komunave të Kosovës nuk e kanë të instaluar sistemin e alarmimit në raste të rreziqeve (tërmete, lufta, vërshime, zjarr masiv, rrezik nga ndonjë shpërthim). Disa komuna, vullnetarisht kanë instaluar këtë sistem, ndonëse kjo është përgjegjësi ligjore e Agjencisë së Menaxhimit Emergjent e cila obligohet të shtrijë mekanizimin e alarmimit nëpër komuna dhe të unifikojë sistemin e operimit.²⁹

Komunat të cilat e kanë të instaluar sistemin e alarmimit janë: Juniku, Prishtina, Vushtrria, Klina, Podujeva, Lipjani, Prizreni, Istogu, Deçani, Skenderaj, Vitia, Gjilani, Ferizaj dhe Suhareka. Ndërsa komunat që vetëm

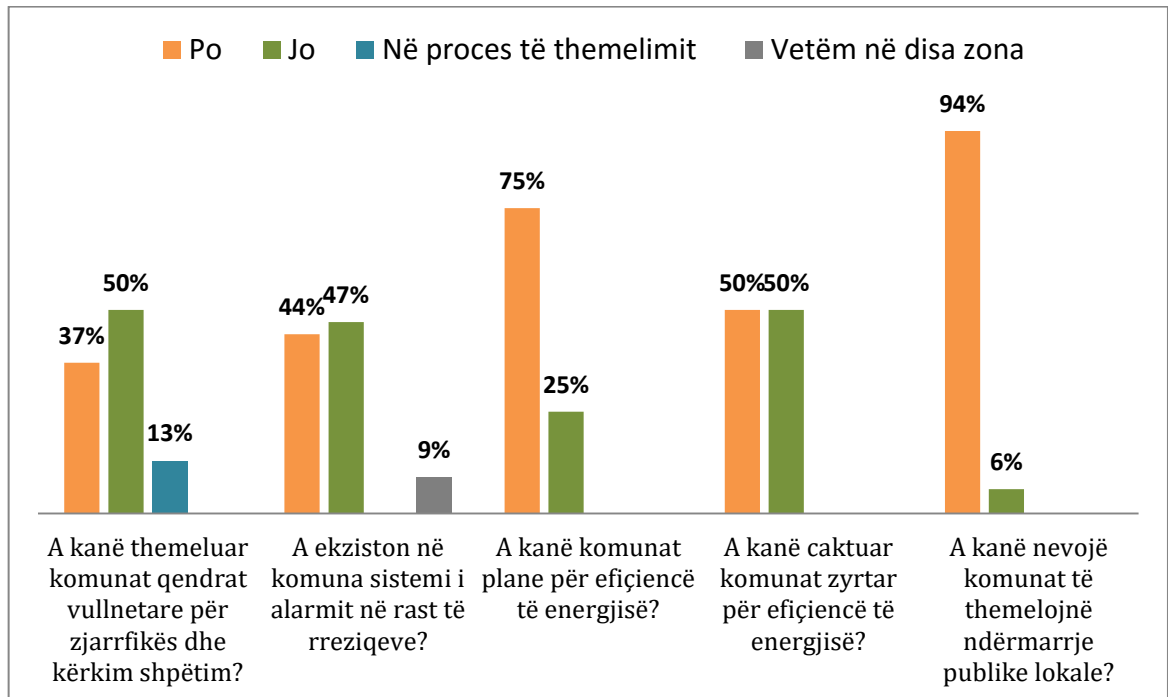
²⁷ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-049 për zjarrfikës dhe shpëtim. Neni 4, 5 dhe 7. Burimi: <http://bit.ly/1UUigZv>

²⁸ Komunat që nuk i kanë të themeluara këto qendra janë: Klina, Dragashi, Parteshi, Kamenica, Fushë Kosova, Lipjani, Prizreni, Kaçaniku, Prishtina, Novobërda, Skenderaj, Vitia, Malisheva, Rahoveci, Suhareka dhe Shtërpca. Komunat që janë në prag të themelimit të këtyre qendrave janë: Peja, Vushtrria, Istogu dhe Obiliq.

²⁹ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-230 për Agjencinë e Menaxhimit Emergjent. Neni 2. Burim: <http://bit.ly/1Y1z6DU>

në disa zona e kanë të instaluar sistemin e alarmimit janë Hani i Elezit, Peja dhe Fushë Kosova.

Grafikoni 3: Zbatimi i ligjeve nga fusha e shërbimeve publike



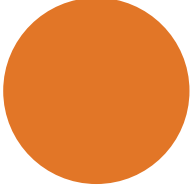
4. Zbatimi i ligjeve në fushën e urbanizimit

Që nga konstituimi i parë i kuvendeve komunale nga zgjedhjet lokale të tetorit të vitit 2000, komunitat nuk kanë arritur akoma të përmbyllin procesin e hartimit dhe miratimit të të gjitha planeve rregulluese. Madje në disa komuna ky proces akoma nuk ka filluar, siç është rasti me Komunitatën e Graçanicës, Kllokotit, Novobërdës, Parteshit, Obiliqit dhe Shtërpcës.

Planet rregulluese urbane

Sipas Ligjit për planifikim hapësinor³⁰, komunitat janë përgjegjëse për planifikimin hapësinor në nivel lokal, që përfshin hartimin dhe miratimin e planeve rregulluese sipas hartës së zonave urbane.

³⁰Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-174 për Planifikim Hapësinor. Neni 10. Burim: <http://bit.ly/23L14Oa>



Mirëpo, të vetmet komuna që kanë përfunduar miratimin e të gjitha planeve rregulluese janë Juniku, Istogu, Skenderaj, Malisheva dhe Shtimja. Mbi 60% e komunave të intervistuar kanë deklaruar se këtë obligim ligjor e kanë përmbushur pjesërisht dhe janë në proces të hartimit të planeve rregulluese.

Komunat që vetëm në disa zona kanë plane rregulluese janë: Prishtina, Klina, Hani i Elezit, Podujeva, Kamenica, Peja, Fushë Kosova, Lipjani, Prizreni, Kaçaniku, Mitrovica, Deçani, Drenasi, Vitia, Gjakova, Vushtrria, Gjilani, Ferizaj, Rahoveci dhe Suhareka.

Plani zhvillimor komunal

Komunat nuk mund të fillojnë procesin e hartimit dhe miratimit të planeve rregulluese pa miratimin paraprak të planit zhvillimor komunal dhe planit zhvillimor urban. Këto dokumente caktojnë kornizat e planifikimit hapësinor duke ia bashkangjitur edhe hartën zonale të territorit.³¹

Komunat përgjithësisht kanë përfunduar këto dokumente. Gjakova, Malisheva dhe Mitrovica janë në fazë të rishikimit të planit zhvillimor komunal.

Në bazë të Ligjit për planifikim hapësinor, komunat janë të obliguara që së paku një herë në vit ta diskutojnë në kuvendin komunal zbatueshmërinë e planit zhvillimor komunal.³² Por, në dy vitet e fundit, 78% e komunave nuk kanë mbajtur asnjë seancë diskutimi mbi zbatimin e planit zhvillimor komunal.

Komunat që në dy vitet e fundit nuk kanë mbajtur seanca në kuvendet komunale për planin zhvillimor komunal janë: Mitrovica, Deçani, Drenasi, Prishtina, Novobërda, Skenderaj, Graçanica, Obiliqi, Gjakova, Gjilani, Rahoveci, Suhareka, Shtërpca, Hani i Elezit, Kaçaniku, Istogu, Prizreni, Fushë Kosova, Klllokoti, Peja, Kamenica, Podujeva, Parteshi dhe Dragashi.

Trajtimi i ndërtimeve pa leje

³¹ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji për Planifikim Hapësinor. Neni 5 dhe neni 10. Burim: <http://bit.ly/1ZPCCmB>

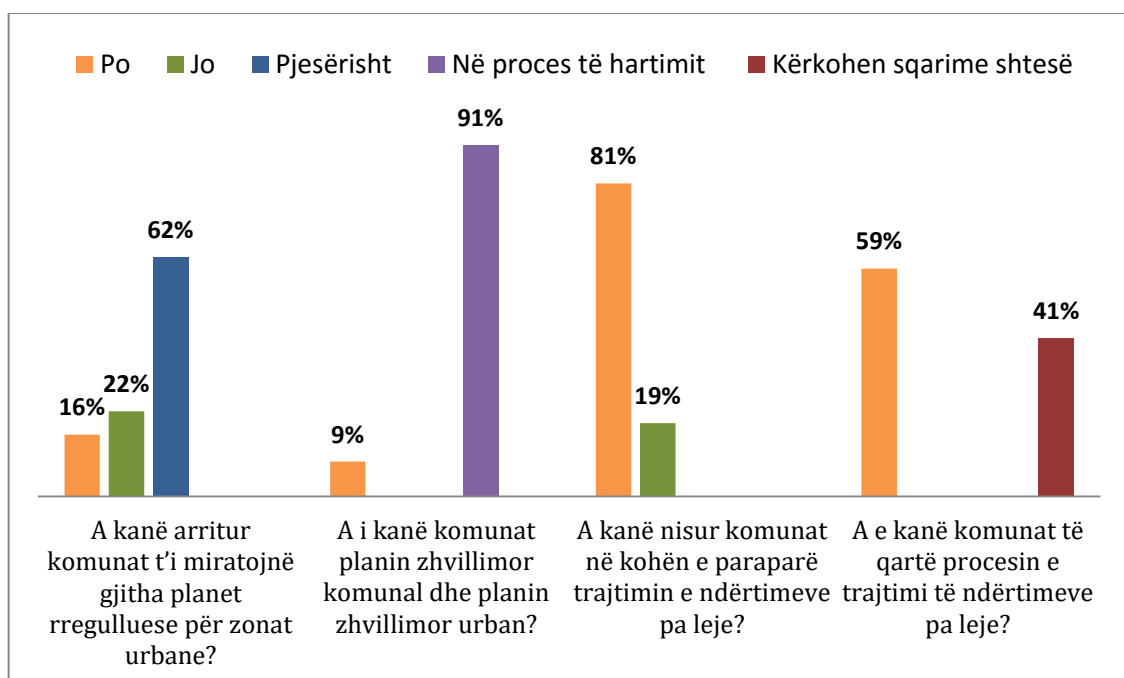
³² Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji për Planifikim Hapësinor. Neni 10. Burim: <http://bit.ly/1ZPCCmB>

Me Ligjin për trajtimin e ndërtimeve pa leje, i cili ka hyrë në fuqi nga janari i vitit 2014, komunave u jepet përgjegjësia e plotë në identifikimin, regjistrimin, trajtimin dhe refuzimin apo legalizimin e objekteve pa leje.³³ Shumica e komunave kanë deklaruar se kanë filluar me procesin e legalizimeve që nga hyrja e ligjit në fuqi.

Komunat të cilat kanë deklaruar se nuk kanë arritur të fillojnë trajtimin e ndërtimeve pa leje sipas afateve ligjore janë: Mitrovica, Deçani, Parteshi, Graçanica, Obiliqi dhe Shtërpca. Zyrtarët e urbanizimit në komuna përgjithësisht konsiderojnë se procesi i legalizimeve po ngec shkak i kostos së lartë të legalizimit, numrit të madh të dokumenteve që kërkohen dhe mos kategorizimi i zonave të ndërtimit. Një pjesë e madhe e komunave nuk e kanë të qartë tërë procesin, kryesisht për shkak të objekteve banesore, përkatësisht legalizimi a përfshin objektin e ndërtuar apo njësitë banesore.

Në pyetjen nëse komunat kanë kërkuar instruksione nga MMPH lidhur me procesin e trajtimit të ndërtimeve pa leje, 87% e komunave kanë deklaruar se kanë kërkuar sqarime nga MMPH. Por vetëm 36% e komunave janë deklaruar se përgjigjet e MMPH kanë qenë të shpejta dhe të dobishme. Pjesa më e madhe e komunave janë shprehur se edhe sqarimet e MMPH nuk u kanë lehtësuar punën në zbatimin e Ligjit për trajtimin e ndërtimeve pa leje.

Grafikoni 4: Zbatimi i ligjeve në fushën e urbanizimit



³³ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje. Neni 3, 5, 8. Burimi: <http://bit.ly/23628pt>

5. Zbatimi i ligjeve në fushën e administratës

Administrata komunale rregullohet në bazë të Ligjit për vetëqeverisje lokale, Ligjit për shërbimin civil dhe Ligjit të punës. Numri i drejtorive komunale dhe funksionet e tyre saktësohen me akte nënligjore të nxjerra nga vetë komunitat, siç janë statuti dhe rregulloret përkatëse. Janë një mori ligjesh të tjera që u japin obligime administratës komunale.

Barazia gjinore

Ligji për barazi gjinore obligon komunitat të caktojnë një zyrtar për barazi gjinore dhe njëherazi të ndajnë buxhet të veçantë për promovimin e barazisë gjinore në komuna.³⁴ Të gjitha komunitat e kanë të caktuar zyrtarin për barazi gjinore, por jo gjitha komunitat ndajnë buxhet të veçantë për këtë kategori.

Nga 32 komuna, 16 prej tyre nuk ndajnë buxhet të veçantë për promovimin e barazisë gjinore në komuna. Këto komuna janë: Klina, Dragashi, Juniku, Parteshi, Podujeva, Lipjani, Prizreni, Prishtina, Deçani, Gjakova, Mitrovica, Shtimia, Gjilani, Ferizaj, Rahoveci dhe Shtërpca. Mungesa e mbështetjes financiare për këtë kategori nga këto komuna arsyetohet me mungesën e buxhetit. Komuna e Lipjanit, buxhetin për aktivitetet që lidhen me promovimin e barazisë gjinore e siguron nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve. Ndërsa komuna e Prizrenit, Gjakovës dhe Shtërpecës ndajnë buxhet nga kategoria e subvencioneve për t'i mbështetur këto aktivitete.

Zyrtarët për barazi gjinore në secilën komunë hartojnë raporte vjetore të cilat i dorëzohen zyrës së kryetarit.

Parandalimi dhe luftimi i trafikimit me njerëz

Ligji për parandalimin dhe luftimin e trafikimit me njerëz dhe mbrojtjen e viktimave të trafikimit e kategorizon komunën si autoritet që merret me

³⁴ Gazeta Zyrtare Kosovës. Ligji nr.05/L-020 për barazi gjinore. Neni 8 dhe 12. Burimi: <http://bit.ly/1RCWnO8>

adresimin e kësaj fushe.³⁵ Edhe përkundër kësaj, 73% e komunave nuk kanë emëruar zyrtar përgjegjës që merret me trajtimin apo sensibilizimin e dukurisë së trafikimit.

Komunat që kanë zyrtar të caktuar për trajtimin e trafikimit janë Ferizaj, Gjilani, Gjakova, Vitia, Obiliqi, Prishtina, Drenasi, Prizreni dhe Juniku.

Organet e kujdestarisë në kuadër të Qendrave për Punë Sociale

Në bazë të Ligjit për shërbime sociale dhe familjare, komunat obligohen që në kuadër të Qendrave për Punë Sociale të themelojnë 'Organet e Kujdestarisë' të cilat kanë obligim t'i mbrojnë fëmijët dhe të rriturit nga çfarëdo rreziku fizik apo psikologjik që mund të ju paraqitet nga familja apo edhe shoqëria.³⁶ Shumica e komunave i kanë themeluar këto organe.

Komunat të cilat nuk e kanë të themeluar këtë organ janë Parteshi, Shtimja dhe Shtërpca.

Buxheti për sport

Me Ligjin për sport komunat obligohen të ndajnë buxhet të veçantë për sport.³⁷ Por, 41% e komunave nuk e kanë sportin si kategori buxhetore.

Komunat që nuk e kanë sportin si kategori të veçantë buxhetore, përgjithësisht e mbështesin këtë sektor nga kategoria e subvencioneve, e në disa raste, siç e dëshmon shembulli nga Komuna e Pejës dhe Hanit të Elezit, edhe nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve. Sporti në komuna mbulohet nga drejtoritë për rini, kulturë dhe sport. Komunat ndajnë buxhet të veçantë për këtë drejtori duke nënkuptuar me këtë mbështetje edhe për sportin.

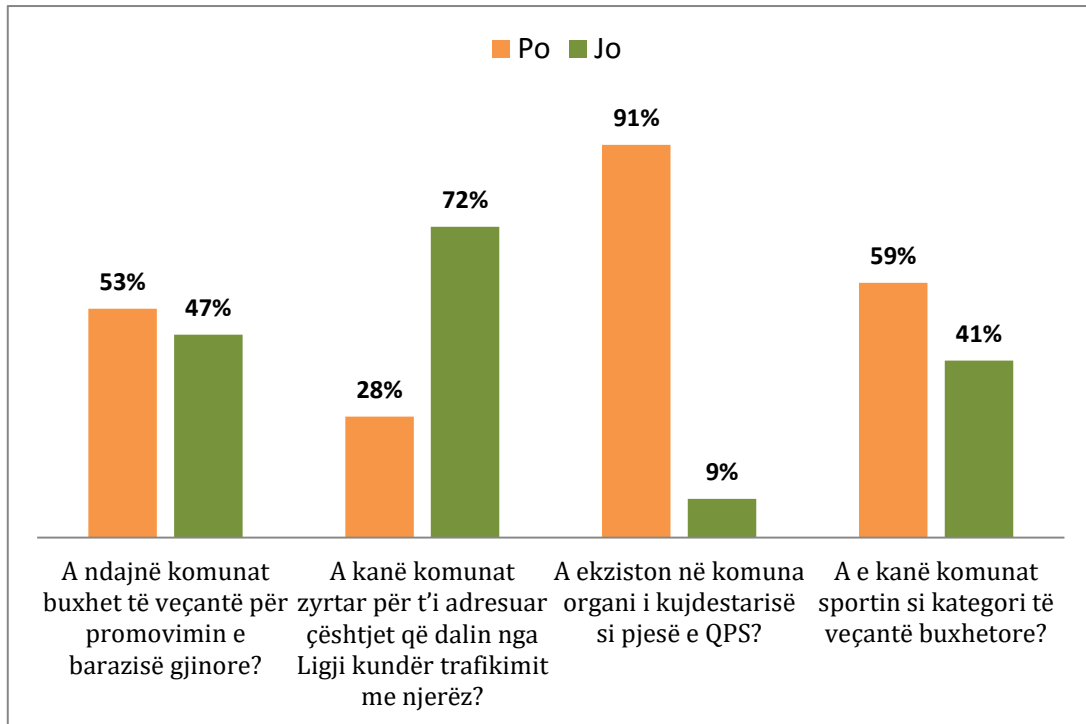
Komunat që nuk e kanë kategori të veçantë buxhetore sportin janë: Dragashi, Parteshi, Vushtrria, Peja, Kllokoti, Fushë Kosova, Lipjani, Hani i Elezit, Novobërda, Skenderaj, Graçanica, Obiliqi, Malisheva dhe Shtërpca.

³⁵ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr. 04/L-218 mbi Parandalimin dhe luftimin e Trafikimit me njerëz dhe Mbrojtjen e Viktimave të Trafikimit. Neni 6. Burimi: <http://bit.ly/22KATAN>

³⁶ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji nr.04/L-081 për Shërbime Sociale dhe Familjare. Neni 1, neni 2 dhe neni 6,. Burimi: <http://bit.ly/1MP1j1p>

³⁷ Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji Nr. 04/L-075 për Sportin. Neni 24. Burim: <http://bit.ly/1V8v3ry>

Grafikoni 5: Zbatimi i ligjeve në fushën e administratës



6. Përfundime dhe rekomandime

Niveli i zbatimit të ligjeve nga komunat e Kosovës nuk është i kënaqshëm. Nga 31 ligje të përfshira në këtë hulumtim, në asnjë komunë nuk është konstatuar zbatim i plotë i ligjeve sa i përket obligimeve që dalin për vetë institucionet komunale. Në disa raste kjo vjen për shkak që komunat nuk ftohen për konsultim paraprakisht në lidhje me obligimet që do të dalin për to me miratimin e një ligji përkatës. Pas miratimit të ligjeve nuk ekziston një informim apo komunikim në mes të ministrive që sponsorizojnë ligjet dhe komunave me qëllim të zbatimit sa me efikas të ligjeve.

Nuk janë të pakta rastet e hasura nëpër komuna kur zbatimi i një ligji ka ngecur me arsyetimin e mos koordinimit në mes të nivelit lokal dhe atij qendror. Shembull për këtë mund të merret Ligji për trajtimin e ndërtimeve pa leje. Zbatimi i plotë dhe efikas i tij ka ngecur në disa komuna për shkak të mos koordinimit dhe moskomunikimit, ndonëse ligji specifikon deri në detaje se cilat janë përgjegjësitë e organeve të nivelit lokal dhe atij qendror.

Mos zbatimi i plotë i ligjeve nga komunat është edhe rezultat i mungesës së burimeve njerëzore. Edhe pse shumica e komunave janë të mbingarkuara me staf, ato kanë mungesë të burimeve njerëzore për disa fusha, siç është rasti për efikasitet të energjisë. Problem tjetër paraqet edhe ndarja buxhetore për obligimet që rrjedhin nga miratimi i ligjeve ku parashihen përgjegjësi edhe për nivelin lokal.

Më qëllim të evitimit të këtyre mangësive dhe duke synuar rritjen e nivelit të zbatueshmërisë së ligjeve, Instituti GAP rekomandon:

Për Qeverinë:

- Gjatë hartimit të ligjeve të evitohen sa më shumë kërkesat për pozita të reja në shërbimin civil në nivel lokal apo krijim të zyrave e departamenteve lokale, me qëllim të mbajtjes nën kontroll të administratës dhe shpenzimeve buxhetore.

Për Kuvendin e Kosovës:

- Në të gjitha rastet gjatë miratimit apo plotësim/ndryshimit të ligjeve, kur në nenet e caktuara nxjerrën përgjegjësi edhe për komuna, komisionet përkatëse parlamentare duhet të marrin mendimin e komunave në lidhje me përgjegjësitë e parapara.

- Komisioni Parlamentar për Administratë Publike, Qeverisje Lokale dhe Media, në mënyrë periodike të bëjë monitorimin e zbatimit të ligjeve nga komunat dhe të evidentojë sfidat që përballen komunat në zbatimin e plotë të ligjeve.
- Komisioni Parlamentar për Bujqësi, Ambient dhe Planifikim Hapësinor të kërkojë raportim nga Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor në lidhje me nivelin e zbatimit të Ligjit për trajtimin e ndërtimeve pa leje nëpër komuna dhe shkaqet e plotësim/ndryshimit të tij për një kohë të shkurtër.

Për Ministrinë e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor dhe Ministrinë e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural

- MMPH në bashkëpunim me komunat duhet të përshpejtojë finalizimin e planeve rregulluese, meqë në 80% të komunave ky proces akoma nuk është përmbyllur.
- MMPH duhet të nxjerrë një udhëzues për komuna se si t'i qasen zbatimit të planeve zhvillimore lokale.
- MMPH duhet të forcojë komunikimin dhe koordinimin me nivelin lokal. Nga vlerësimi në këtë analizë ka dalë që afro 60% e komunave nuk janë të kënaqura me dinamikën dhe përmbajtjen e përgjigjeve që marrin në rastet e parashtrimit të kërkesave.
- MMPH duhet të organizojë takime periodike me të gjitha komunat për të parë dinamikën e zbatimit të Ligjit për trajtimin e ndërtimeve pa leje.
- Duke marrë parasysh se komunat kanë mungesë të kuadrove dhe buxhetit, MMPH duhet t'u ndihmojë komunave në përpilimin e planeve për mbrojtje nga zhurma, mbrojtjen e ajrit dhe mbrojtjen e ujërave.
- Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural duhet të nisë procedurat e ndryshimit të Ligjit për mbrojtjen e bimëve. Obligimi i tanishëm ligjor që komunat duhet ta bëjnë evidentimin dhe regjistrimin e bimëve, duhet të kalojë si obligim i MBPZHR.

Për komunitat:

- Komunitat, përmes Asociacionit të Komunave të Kosovës, duhet të tregohen më aktive në adresimin e çështjeve ligjore që bien në përgjegjësi të tyre.
- Komunitat, përmes Asociacionit të Komunave të Kosovës, duhet të kërkojnë pjesëmarrje në grupet punuese në Qeveri dhe komisione parlamentare gjatë hartimit apo plotësimit/ndryshimit të ligjeve që i ngarkon me përgjegjësi edhe komunitat.
- Përveç emërimit të zyrtarëve dhe krijimit të zyrave, komunitat duhet edhe të ndajnë buxhet për t'i mbuluar aktivitetet e këtyre njësive, si për shembull financimi i aktiviteteve për barazi gjinore, buxhet i veçantë për aktivitete sportive dhe kulturore.
- Kuvendet Komunale duhet të mbajnë seanca të posaçme për vlerësimin e shkallës së zbatimit të planeve zhvillimore komunale. Ky është një detyrim ligjor i papërbushur nga ana e tyre.

Instituti GAP është think-tank i themeluar në tetor të 2007. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

Ky projekt është mbështetur nga:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Instituti GAP mbështetet nga:

