

Në kërkim të zgjidhjes: Problemët përmbartimorë në komuna



Në kërkim të zgjidhjes:
Problemet përmbartimore në
komuna

—
Maj 2025

— **Përmbajtja**

Përmbledhje ekzekutive	3
Hyrje	4
Metodologjia dhe qëllimi:	5
1. Krijimi i obligimeve përmbartimore në komuna	6
2. Ndikimi dhe pasojat e obligimeve përmbartimore në komuna	9
3. Rreziku i rritjes së humbjeve të mëtejshme nga përmbartimi	15
4. Zgjidhja e problemeve përmbartimore në komuna	20
Përfundim	22

Përmbledhje ekzekutive

Gjatë vitit 2024, komunat e Kosovës u përballën me një rritje të lartë të shpenzimeve nga obligimet gjyqësore dhe përmbarimore, duke arritur në gjithsej 86.4 milionë euro, që paraqet një dyfishim krahasuar me vitin 2023 dhe trefishim krahasuar me vitin 2022. Kjo gjendje ka ndikuar te disa komuna me vështirësi financiare, e në disa raste edhe pamundësi për t'i përmbushur planet e parapara si dhe për t'i kryer obligimet ndaj kreditorëve, furnitorëve, dhe punonjësve. Përveç barrës financiare ekzistuese, komunat po përballen edhe me një rritje të ndjeshme të pretendimeve të reja ligjore të paraqitura në gjykata (detyrimet kontigjente), të cilat përbëjnë një kërcënim të mëtejshëm për stabilitetin financiar lokal. Si rezultat, disa komuna janë detyruar të kërkojnë mbështetje financiare nga qeveria qendrore, siç është rasti i Komunës së Vitisë dhe asaj të Suharekës gjatë vitit 2024, ndërsa të tjera kanë qenë të detyruara të pezullojnë ose të heqin dorë nga projektet e planifikuara për investime kapitale.

Shpenzimet përmbarimore janë rritur ndjeshëm në të gjitha komunat, pavarësisht madhësisë së tyre. Në Prishtinë ato u rritën nga 6.2 milionë euro në 2022 në 10.5 milionë në 2024, në Suharekë nga 972 mijë në mbi 4.1 milionë, në Skenderaj nga 183 mijë në 2.4 milionë, dhe në Vushtrri nga 199 mijë në 3.5 milionë euro. Edhe komunat më të vogla si Graçanica panë rritje të madhe, nga vetëm 260 euro në 2022 në mbi 752 mijë euro në 2024. Kjo dëshmon për përhapjen e gjerë të problemit me obligimet përmbarimore.

Obligimet përmbarimore nuk kanë rrjedhur vetëm nga kontrata kolektive në arsim, por edhe nga marrëveshje të ngjashme në shëndetësi. Gjithashtu, gjatë periudhës së fundit ka ndikuar edhe një vendim i Qeverisë së Kosovës i vitit 2008, i cili parasheh pagesë shtesë për të punësuarit në sektorin e arsimit, bazuar në nivelin e kualifikimit. Përveç mësimdhënësëve, kompensime nga gjykata po realizojnë edhe shërbyesit civilë, veçmas për shujta, pagesë mbi bazë të inflacionit dhe shpenzimet për transport.

Gjatë vitit 2024, shumë komuna në Kosovë, si Deçani, Vitia, Kamenica, Shtërpca, Podujeva, Suhareka, Mitrovica e Jugut dhe të tjera, kanë pasur shpenzime përmbarimore më të larta se të hyrat vetanake. Për shembull, Komuna e Deçanit ka mbledhur vetëm 1 milion euro të hyra, por ka paguar 4.3 milionë për përmbarime, apo Komuna e Vitisë që ka mbledhur të hyra në vlerë 1.2 milionë euro, ndërsa ka pasur shpenzime përmbarimore 3.3 milionë euro. Në disa komuna, si në Deçan dhe Kamenicë, këto shpenzime kanë tejkaluar edhe investimet kapitale.

Përveç obligimeve të ekzekutuara, komunat po përballen edhe me një rritje të vazhdueshme dhe të lartë të obligimeve të reja. Komunat kanë nisur vitin 2025 me 208 milionë euro pretendime financiare që qytetarët dhe palë të tjera kanë para gjykatave, që kryesisht ndërlidhen me projekte kapitale, me pritshmërinë që komunat të detyrohen t'i kompensojnë. Vetëm në Komunën e Prishtinës, këto pretendime kalojnë shumën prej 80 milionë euro. Një pjesë e këtyre pretendimeve lidhen me vonesat në pagesat ndaj furnitorëve (rreth 24 milionë euro), pasi komunat nuk kanë respektuar afatin ligjor 30 ditor për pagesën e faturave, duke i shtyrë furnitorët të kërkojnë kompensim përmes gjykatës.

Përmes kësaj analize, Instituti GAP synon të paraqesë shkaqet dhe pasojat që kanë komunat si rezultat i obligimeve gjyqësore dhe përmbarimore, si dhe të ofrojë rekomandime konkrete për të shmangur përsëritjen e këtyre problemeve në të ardhmen.

Hyrje

Gjatë viteve të fundit, komunat e Kosovës janë përballur me kriza të theksuara financiare, të cilat janë përkeqësuar nga rritja e vazhdueshme e obligimeve përmbartimore që burojnë nga vendimet gjyqësore. Kjo gjendje ka ardhur kryesisht si pasojë e mospërmbushjes së zotimeve ligjore dhe kontraktuale nga institucionet publike, si dhe vendimeve të marra gjatë periudhave zgjedhore, shpesh pa qëndrueshmëri dhe pa analiza të mirëfillta financiare. Në veçanti, kjo situatë lidhet me mospërfilljen e zbatimit të kontratave kolektive në sektorin e arsimit, si dhe mospagesën e përfitimeve të garantuara, përfshirë kompensimin për përvojën e punës, shtesat për ushqim, pagesën e orëve shtesë dhe të punës gjatë ditëve të festave.

Rritja e obligimeve përmbartimore nuk është më një çështje e izoluar në disa komuna, por është shndërruar në një problem sistematik që e sfidon vetë funksionalitetin e pushtetit lokal. Edhe pse komunat nuk mund të falimentojnë në kuptimin juridik të fjalës, një numër i konsiderueshëm prej tyre janë tashmë në gjendje të falimentimit funksional, ku mungesa e mjeteve për të përmbushur detyrimet bazë si pagat, furnizimet apo investimet, ka bllokuar zhvillimin dhe ka minuar besimin e qytetarëve në planifikimin e duhur që mund të bëjë komuna.

Këto obligime nuk paraqiten në asnjë rast gjatë fazës së planifikimit të buxhetit nga komunat për vitet vijuese, duke krijuar kështu një hendek të madh ndërmjet mjeteve të planifikuara dhe nevojave reale të komunave. Raste si ato të komunave të Vitisë dhe Suharekës gjatë vitit 2024, ku përmbartuesit kanë bllokuar llogaritë bankare të komunës dhe kanë pamundësuar pagesat për paga apo shërbime bazë, dëshmojnë për shkallën kritike të problemit. Në mungesë të një qasjeje gjithëpërfshirëse për adresimin e këtyre çështjeve, komunat po detyrohen të sakrifikojnë buxhetet për investime, duke ndikuar drejtpërdrejt në cilësinë e jetës së qytetarëve dhe në zhvillimin ekonomik lokal. Për më tepër, kjo situatë përmbartimore po prodhon pasoja të ndërlidhura, nga humbja e projekteve të planifikuara, deri te rritja e obligimeve kontingjente që kanë arritur nivele të larta me një rrezik për kriza të përsëritura.

Obligimet përmbartimore në komuna filluan të grumbullohen si pasojë e moszbatimit të detyrimeve ligjore e kontraktuale të shtetit ndaj punonjësve publikë, veçanërisht në sektorin e arsimit. Pika e parë ishte nënshkrimi i kontratës së parë kolektive në prill të vitit 2017, kur qeveria e udhëhiqte Hashim Thaçi, e cila kontratë parashihte përfitime të shumta për mësimdhënësit si shtesa për përvojë pune, kompensim për shujta ditore, shpërblime jubilarë dhe tri paga shtesë në rast pensionimi. Këto obligime nuk u reflektuan në mënyrë të qëndrueshme në buxhetin e shtetit dhe të komunave. Në janar të vitit 2021, kur qeveria u udhëhiqte nga Avdullah Hoti u nënshkrua një kontratë e dytë kolektive, që nuk ndryshonte përmbajtjen e kontratës së vitit 2017. Në të dy rastet, kontrata kolektive në arsim u nënshkrua, në prag të zgjedhjeve nacionale, duke e bërë më të dukshëm karakterin e saj politik. Kjo qasje e dhënies së zotimeve financiare pa mbështetje buxhetore, përkeqësoi më tej barrën financiare të komunave dhe çoi në valë të reja të padive nga punonjësit.

Rritja e këtyre padive u intensifikua në vitin 2023, veçanërisht pas hyrjes në fuqi të Ligjit të ri për Pagat në sektorin publik, i cili uli përqindjen e shtesës për përvojën e punës. Ky ndryshim u shpall jokushtetues nga Gjykata Kushtetuese, duke e detyruar shtetin ta rikthejë nivelin e mëparshëm të kompensimit me efekt retroaktiv. Të gjitha këto zhvillime kanë ndikuar në një akumulim të borxheve përmbartimore në shumicën e komunave.

Metodologjia dhe qëllimi:

Kjo analizë është hartuar duke u bazuar në një një qasje të kombinuar të grumbullimit dhe shqyrtimit të të dhënave nga burime të shumta. Të dhënat janë siguruar përmes kërkesave për qasje në dokumente publike, të adresuara ndaj të gjitha komunave të Kosovës. Këto kërkesa kishin për qëllim mbledhjen e informacionit të detajuar lidhur me rastet përmbare, shumën e mjeteve të ekzekutuara, shumën e pretenduar nga palët, si dhe ndarjen e këtyre ekzekutimeve përmbare sipas fushave përkatëse – nëse mjetet kanë qenë të dedikuara për investime kapitale, mallra dhe shërbime, paga apo subvencione. Njëkohësisht, analiza është mbështetur edhe në të dhënat më të fundit të publikuara në raportin vjetor financiar për vitin 2024 nga Thesari i Kosovës, përkatësisht Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. Burime alternative të rëndësishme janë përfshirë gjithashtu, përfshirë raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit, raportet vjetore të punës së komunave, si dhe Korniza Afatmesme e Buxhetit të Komunave për periudhën 2025–2027.

Analiza synon të ofrojë një kuptim gjithëpërfshirës të situatës me rastet përmbare në nivel komunal, duke shqyrtuar shkaqet dhe problemet që kanë çuar në këtë gjendje. Ajo mbështetet në të dhëna konkrete, duke përfshirë obligimet kontingjente dhe faturat e papaguara, si dhe në intervista me akterë relevantë, si avokatë, shërbyes civilë dhe publikë. Gjithashtu, janë analizuar vendime gjyqësore përkatëse, për të analizuar trajtimin institucional të këtyre çështjeve. Përveç identifikimit të sfidave, kjo analizë ofron edhe rekomandime për zgjidhje të qëndrueshme për komunat në mënyrë që tu shërbejnë institucioneve, në mënyrë efektive dhe të përgjegjshme.

1. Krijimi i obligimeve përmbartimore në komuna

Obligimet përmbartimore paraqesin sfidë të veçantë për komunat e Kosovës, duke ndikuar drejtpërdrejt në stabilitetin e tyre buxhetor dhe aftësinë për të ofruar shërbime publike cilësore për qytetarët. Këto obligime, që rrjedhin nga vendimet gjyqësore, janë kryesisht rezultat i mosrespektimit të detyrimeve ligjore ndaj punonjësve dhe në disa raste edhe ndaj operatorëve ekonomikë me të cilët komuna ka pasur kontrata të nënshkruara.

Në vitin 2009, Ministria e Financave ka fuqizuar një udhëzim administrativ, përmes të cilit rregullohen çështja e ekzekutimeve financiare nga Thesari i Kosovës në rastet kur ka vendim të gjykatave. Sipas këtij udhëzimi, çdo vendim i plotëfuqishëm i gjykatave i jep autoritet Thesarit i Kosovës që t'i ekzekutojë mjetet në përputhje me vendimin e gjykatës, pavarësisht se për cilën organizatë buxhetore është fjala.¹

1.1 Kontrata kolektive në arsim

Një nga burimet kryesore të obligimeve financiare të komunave është moszbatimi i kontratës kolektive në fushën e arsimit, të cilat parashohin një sërë të drejtash dhe përfitimesh për punonjësit. Këto përfshijnë kompensime për përvojën e punës, pagesa për shujta ditore, pagesa për kualifikim si dhe pagat shtesë e angazhimit në punë.²

Kontrata e parë kolektive në arsim është nënshkruar në prill të vitit 2017. Kjo kontratë, ndër të tjera, kishte paraparë paga jubilarë për të gjithë të punësuarit që kanë më shumë se dhjetë vjet përvojë pune. Përkatësisht: me 10 vjet përvojë përfitojnë 50% të vlerës së pagës bazë, me 20 vjet përvojë – 75% të pagës bazë, me 30 vjet përvojë – një pagë bazë, dhe për më shumë se 40 vjet përvojë – 150% të vlerës së pagës bazë. Si dhe në rastet e pensionimit, mësimdhënësit marrin tri paga të vlerës së pagës së fundit.³

Përveç këtyre, kjo kontratë kishte paraparë që mësimdhënësit që udhëtojnë në vendbanimet e komunës, paguhet 70% të vlerës së biletës së trafikut urban. Po ashtu, të gjithë të punësuarve në arsim u njihet e drejta e shtesës për përvojën e punës 0.5% të pagës bazë për çdo vit të përvojës së punës. Këtu llogaritet tërësia e viteve të përvojës, pavarësisht shtetit dhe veprimtarisë, përfshirë edhe përvojën në sektorin privat.⁴ Të punësuarve në arsim, sipas kontratës së vitit 2017, u garantohej kompensimi për ushqim ditor, në vlerë 2 euro në ditë. Po ashtu për çdo vit përcillet shkalla e inflacionit dhe ajo shkallë përfshihet në pagë si rritje për të mbuluar inflacionin.⁵

Kjo kontratë ka paraparë që në rast të moszbatimit të saj ose në raste të kontesteve mes palëve nënshkruese, ato i zgjidh gjykata kompetente. Kjo kontratë ka qenë e paraparë të zgjasë tri vite. Kontrata e dytë e kësaj natyre është nënshkruar prapë mes autoriteteve të njëjta, Sindikatës së Arsimit dhe Ministrisë më 22 janar 2021, tri javë para mbajtjes së zgjedhjeve të jashtëzakonshme për Kuvendin e Kosovës. Kontrata e 2021 nuk ndryshon asgjë sa i takon detyrimeve

¹ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Udhëzimi Administrativ Nr. 08/2009 për ekzekutimin dhe pagesën e Vendimeve Përmbartuese të Gjykatave. Fq 3.

² Kontrata e parë kolektive në arsim është nënshkruar me datë 18 prill 2017, ndërsa zgjedhjet e përgjithshme të parakohshme janë mbajtur me datë 11 qershor. Kontrata e dytë është nënshkruar me datë 22 janar të vitit 2021, ndërsa zgjedhjet e përgjithshme të parakohshme janë mbajtur me datë 14 shkurt.

³ Sindikata e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës. Kontrata Kolektive 2017. Neni 35. & Kontrata Kolektive 2021 Neni 35.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

dhe përfitimeve që kanë pasur stafi arsimor nga kontrata e vitit 2017.

Afro dy viteve pas nënshkrimit të kontratës së vitit 2021, Ministria e Arsimit kishte njoftuar Sindikatën e Arsimit që heq dorë nga kjo kontratë, duke e cilësuar atë të lidhur në mënyrë të dyshimtë, jo të bazuar dhe e cila po prodhon pasoja negative për buxhetin e shtetit.⁶ Nga ajo periudhë mes partnerëve socialë nuk ka pasur nisma të reja për kontratë të radhës kolektive në fushën e arsimit.

Mosrespektimi i zotimeve nga ana e institucioneve shtetërore nuk sjell vetëm dëme dhe çrregullime, por ka edhe pasoja të tjera. Ai dobëson besimin e punonjësve dhe qytetarëve në institucionet shtetërore dhe krijon një precedent të rrezikshëm ku ligjet dhe marrëveshjet mund të shpërfillen pa pasoja. Po ashtu, ky mosrespektim hap rrugë për ndjekje ligjore ndaj institucioneve, ku palët kërkojnë zbatim të marrëveshjeve dhe ligjeve në fjalë. Përveq kësaj, nënshkrimi i kontratës kolektive në fushën e arsimit në prag të fushatave zgjedhore është synuar të shndërrohet në një mjet përfitimi politik, ku palët më shumë kanë llogaritur në përfitime elektorale sesa në zgjidhje të qëndrueshme për sistemin arsimor. Si pasojë, kontratat kolektive të nënshkruara në këto rrethana kanë krijuar një barrë të konsiderueshme për buxhetin e shtetit, duke i vendosur financat publike në pozitë të vështirë. Nënshkruesit, të përqendruar në përfitimet politike afatshkurtra, kanë anashkaluar përgjegjësinë financiare dhe ndikimin që këto marrëveshje mund të kenë në funksionimin e përgjithshëm të sektorit publik.

1.2 Kontrata kolektive në shëndetësi

Edhe në fushën e shëndetësisë janë nënshkruar kontrata kolektive, fillimisht në vitin 2015 dhe më vonë në vitin 2018 e cila mbeti në fuqi deri në fund të vitit 2021.⁷ Kjo kontratë për dallim nga ajo e arsimit, kishte paraparë mundësinë edhe të pagës së trembëdhjetë, dhe po ashtu e ka përdorur formulën e njejtë si të rasti i arsimit për paga shtesë mbi dhjetë vite përvojë për gjithë të punësuarit në sektorin e shëndetësisë.⁸

1.3 Vendimi i Qeverisë i vitit 2008

Obligimet që shteti i ka vënë vetes në raport me punonjësit nuk janë vetëm derivat i kontratës kolektive në arsim e shëndetësi.

Në vitin 2008, Qeveria e Kosovës ka fuqizuar një vendim, ku parashihet se të gjithë të punësuarit në sektorin e arsimit fillor dhe të mesëm, përfshirë mësimdhënësit, drejtorët, zëvendësdrejtorët dhe bashkëpunëtorët profesionalë do të kenë rritje të pagave të tyre bazuar në kriteret e kualifikimit.⁹ Sipas këtij vendimi, këto pozita do të përfitonin shtesa në pagë që varionin nga 10% deri në 47%, në varësi të diplomës së tyre. Përveq kësaj, parashihej edhe një shtesë prej 0.3% për çdo vit përvojë pune (duke përjashtuar tre vitet e para). Megjithatë, ky vendim nuk është zbatuar asnjëherë dhe pagat janë rritur në mënyrë lineare për të gjithë. Edhe pse vendimi nuk është shfuqizuar, mësimdhënësit kanë nisur t'i parashtronë paditë e tyre në gjykata dhe të marrin mjete nisur nga kualifikimi i tyre.¹⁰

Në vitin 2023, Gjykata Supreme e Kosovës, me kërkesë të një grupi mësimdhënësisht, ka interpretuar këtë vendim përmes një mendimi juridik. Në këtë mendim, Gjykata ka konstatuar se vendimi i Qeverisë i vitit 2008 mbetet i

6 Kontrata e dytë është nënshkruar me datë 22 janar të vitit 2021, ndërsa zgjedhjet e përgjithshme të parakohshme janë mbajtur me datë 14 shkurt 2021.

7 Federata e Sindikatave të shëndetësisë në Kosovë. [Kontrata Kolektive e vitit 2015](#). [Kontrata Kolektive e vitit 2018](#).

8 Federata e Sindikatave të shëndetësisë në Kosovë. [Kontrata Kolektive e vitit 2018](#). Neni 17. Fq 10.

9 Qeveria e Kosovës. [Vendim nr. Nr. 01/33](#). Datë 29.08.2008.

10 Gjykata Themelore në Prishtinë. Numri i lëndës 2024:080373. 16.12.2024. Numri i dokumentit 06607010 (padi dhe fitim i rastit për kualifikim)

plotfuqishëm dhe se të gjitha subjektet e përfshira në atë vendim kanë të drejtë të përfitojnë të ardhura bazuar në kualifikimin e tyre profesional. Kjo përfshirje është përtej pagës bazë dhe asnjë akt tjetër, përfshirë kontratën kolektive, nuk ka përparësi ndaj vendimit të Qeverisë.¹¹

1.4 Vendimi i Gjykatës Kushtetuese për përvojën e punës

Një zhvillim tjetër që ka ndikuar në rritjen e rasteve të padive në gjykata ndaj institucioneve publike, përfshirë edhe komunat, është përmbajtja e Ligjit aktual për pagat në sektorin publik. Ky ligj, i cili ka hyrë në fuqi në muajin shkurt 2023, solli një ndryshim thelbësor në mënyrën e kompensimit për përvojën e punës, duke reduktuar përqindjen e shtesës për 15 vitet e para nga 0.5% në 0.25%. Ky vendim preku drejtpërdrejt nivelin e pagave të gjithë zyrtarëve publikë.

Institucioni i Avokatit të Popullit, duke u bazuar në ankesat e shërbyesve publikë, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për të vlerësuar kushtetutshmërinë e Ligjit të ri për pagat në sektorin publik. Kjo gjykatë konstatoi¹² se disa dispozita të këtij ligji ishin në kundërshtim me Kushtetutën e Kosovës, sidomos në lidhje me parimet e ndarjes së pushteteve, sundimit të ligjit, mbrojtjes së pronës dhe barazisë para ligjit. Ndër të tjera, u trajtua edhe mënyra e përcaktimit të përvojës së punës dhe ndikimi i saj në vlerësimin dhe kompensimin e pozitave. Vëmendje e veçantë iu kushtua nenit 41, i cili rregullonte "shtesën tranzitore" për të reflektuar përvojën e mëparshme në sistemin e ri të pagave. Gjykata vlerësoi se formulimi dhe zbatimi i kësaj dispozite kishte cenuar të drejtat pronësore, për shkak të një kriteri objektiv që prodhonte efekte të pabarabarta dhe diskriminuese.

Veçanërisht e rëndësishme në këtë kontekst ishte çështja e përqindjes së vlerës së përvojës së punës, që përbënte bazën për llogaritjen e shtesës për përvojë në pagë. Gjykata vlerësoi se reduktimi i shtesës në 0.25% jo vetëm që ishte bërë pa ndonjë arsytim objektiv dhe pa ndonjë analizë financiare apo institucionale, por gjithashtu përbënte një shkelje të drejtpërdrejtë të së drejtës në pronë, sepse ndikonte në mënyrë të menjëhershme në të ardhurat e ligjshme të zyrtarëve publikë.¹³ Gjykata Kushtetuese e hodhi poshtë këtë ulje të përqindjes si të papajtueshme me Kushtetutën, duke konstatuar se Ligji në formën e tij aktuale nuk garanton një vlerësim të drejtë dhe të paanshëm të përvojës së punës, e cila është thelbësore jo vetëm për funksionimin efikas të administratës publike, por edhe për ruajtjen e integritetit të marrëdhënies së punës në sektorin publik.

Për pasojë, Gjykata Kushtetuese kërkoi që Kuvendi i Republikës së Kosovës të ndërmarrë masa korrigjuese brenda afatit prej gjashtë muajsh për të harmonizuar Ligjin për Pagat me standardet kushtetuese, duke përfshirë një vlerësim më objektiv, gjithëpërfshirës dhe proporcional të përvojës së punës në strukturën e pagave publike.¹⁴

Pas vitit 2022, padi ndaj komunave kanë nisur të parashtrojnë përveç mësimdhënësve edhe shërbyesit civilë, duke kërkuar pagesën për shujtat ditore dhe kompensimin për inflacion si dhe njohjen dhe pagesën e kualifikimit.¹⁵

11 Gjykata Supreme e Kosovës. Mendim Juridik. Lidhur me kërkesën e mësimdhënësëve për kompensim mbi bazë të kualifikimit. Shkresa 214/2023. Tetor 2023.

12 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Aktgjykim: rasti KO79/23. Vlerësim i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik. Faqe 85.

13 Ibid.

14 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Aktgjykim: rasti KO79/23. Vlerësim i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik. Faqe 5.

15 Gjykata Themelore në Prishtinë. Numri i lëndës: 2024:319471. Numri i dokumentit 07050997. (Padi dhe fitim i rastit për shujta ditore)

2. Ndikimi dhe pasojat e obligimeve përmbartimore në komuna

Në aspektin ligjor, komunat në Kosovë nuk mund të falimentojnë në kuptimin klasik të falimentimit siç mund të ndodh me bizneset private. Kjo për shkak se komunat bazohen në Ligjin për Vetëqeverisje Lokale dhe Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal, të cilët nuk përmbajnë dispozita specifike për falimentimin e komunave.¹⁶

Megjithëse ligjërisht nuk parashihet mundësia e falimentimit për komunat, numri dhe natyra e sfidave, veçanërisht në aspektin financiar ka ardhur duke u rritur. Nga perspektiva buxhetore, komunat e Kosovës mbështeten kryesisht në dy burime të të hyrave: grantet qeveritare dhe të hyrat vetanake. Varësia e lartë nga grantet qeveritare, që shpesh përbën mbi 85% të buxhetit të përgjithshëm të komunave, krijon një situatë ku financat e komunave varen në masë të madhe nga vendimmarrja e nivelit qendror. Si pasojë, ani pse komunat nuk mund të falimentojnë në kuptimin real, megjithatë ato mund të përballen me vështirësi serioze funksionale, që mund të manifestohet me vështirësi ose edhe pamundësi në ofrimin e shërbimeve, në realizimin e planeve të parapara si dhe në përmbushjen e detyrimeve financiare ndaj kreditorëve, furnitorëve, dhe punonjësve. Përveç kësaj, menaxhimi joefikas i burimeve, niveli i ulët i mbledhjes së të hyrave vetanake, shpenzimet operative të pakontrolluara dhe akumulimi i borxheve paraqesin sfida të tjera që e rrezikojnë stabilitetin funksional të komunave.

Në këto raste, qeveria qendrore ka mundësi të ndërhyjë përmes ndarjes së mjeteve financiare në formë të mbështetjes emergjente për komuna. Gjatë vitit 2024, një ndërhyrje e tillë është bërë në dy raste, në Komunën e Vitisë dhe atë të Suharekës. Në rastin e parë, Komuna e Vitisë u përball me vështirësi në ekzekutimin e pagave të mësimdhënësve për muajin shtator, për shkak të mungesës së fondeve të mjaftueshme në buxhetin komunal.¹⁷ Kjo situatë erdhi si rezultat i ekzekutimit të disa vendimeve përmbartimore që ndikuan në financat e komunës. Ministria e Financave deklaroi se disa komuna kishin filluar të përballeshin me mungesë buxheti në kategorinë e pagave për shkak të rasteve përmbartimore. Sipas saj, Thesari i Kosovës kishte njoftuar me kohë komunat e prekura për të bërë korrigjimet e nevojshme.¹⁸ Sipas Ministrisë, Komuna e Vitisë ishte e vetmja që nuk kishte ndërmarrë këto masa, duke lënë programet e arsimit fillor dhe të mesëm pa buxhet të mjaftueshëm për ekzekutimin e pagave të shtatorit. Në kundërpërgjigje të komunës thuhej se buxheti për vitin 2024 ishte miratuar dhe se pagat ishin planifikuar në përputhje me këtë buxhet, por se rastet përmbartimore nuk kishin qenë as të parashikueshme, e as të shmangshme.¹⁹

Në tetor 2024, Komuna e Suharekës u njoftua nga institucionet qendrore për bllokimin e llogarive të saj bankare, si pasojë e ekzekutimit të vendimeve përmbartimore të lidhura me detyrimet financiare ndaj punëtorëve të sektorit publik, kryesisht në arsim, si rezultat i zbatimit të kontratës kolektive.²⁰ Ky bllokim pengoi pagesën e pagave dhe obligimeve të tjera. Në bashkëpunim me institucionet qendrore dhe përmbartuesit, komuna arriti një marrëveshje për shlyerjen e pjesshme dhe të strukturuar të borxheve, çka mundësoi zhbllokimin e llogarive dhe rifillimin e funksionimit normal.²¹

¹⁶ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. [Ligji për Vetëqeverisje Lokale & Ligji për Financat e Pushtetit Lokal](#).

¹⁷ Platforma Kallxo. [Punonjësit e arsimit fillor e të mesëm në Viti nuk morën pagat e shtatorit, Ministria e Komunave fajësojnë njëra-tjetrën](#). 01.10.2024.

¹⁸ Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. [Njoftim](#). 01.10.2024.

¹⁹ Telegrafi. [Haliti kërkon zgjidhje nga Ministria e Financave](#). Tetor 2024.

²⁰ Rtv21. [Komunës së Suharekës i bllokohet konto bankare](#). 28.10.2024.

²¹ Telegrafi. [Zhbllokohet llogaria bankare e Komunës së Suharekës](#). Nëntor 2024.

Pasojat e obligimeve përmbarimore janë të shumta dhe pengojnë funksionimin normal të komunave. Ato krijojnë një barrë të rëndë financiare, duke detyruar ridestinimin e fondeve të planifikuara për projekte të tjera, çka çon në dështime, bllokime apo vonesa të tyre. Përveç detyrimeve kryesore, komunat përballen edhe me kosto shtesë procedurale dhe interesa që e rëndojnë më tej situatën financiare. Vetëm në dy muajt e parë të vitit 2025, janë paraqitur mbi 23 mijë lëndë përmbarimore pranë Thesarit të shtetit për t'u ekzekutuar nga buxheti i komunave, me vlerë rreth 36 milionë euro, prej të cilave 26 milionë për personat që kanë fituar në gjykata dhe 10 milionë për shpenzime operative të përmbaruesve.²²

Efekti zinxhir i këtyre obligimeve përmbarimore ndikon edhe në planifikimin afatgjatë të komunave. Pasiguria financiare e shkaktuar nga këto obligime e bën të vështirë për komunat të planifikojnë projekte të reja dhe të marrin përsipër iniciativa zhvillimore. Kjo situatë mund të çojë në një cikël negativ ku komunat vazhdimisht gjenden në pozitë reaguese ndaj obligimeve, në vend që të fokusohen në zhvillimin aktiv brenda mandatit të tyre.

Tabela 1. Pagesat nga buxheti i komunave për vitin 2024 përmes Thesarit në bazë të detyrimeve gjyqësore/përmbarimore.²³

Komuna	2024 (€)	2023 (€)	Përqindja e rritjes mes vitit 2024 krahasuar me 2023
Drenas	3,580,866	1,077,771	232 %
Fushë Kosovë	3,342,321	1,028,531	225 %
Lipjan	1,775,177	368,834	381 %
Obiliq	1,330,128	199,209	567 %
Podujevë	3,861,535	1,123,115	243 %
Prishtinë	10,582,839	4,757,254	122 %
Shtime	869,882	511,946	69 %
Graçanicë	752,986	274,323	174 %
Dragash	938,113	483,498	94 %
Prizren	5,573,248	4,023,424	38 %
Rahovec	1,779,043	920,102	93 %
Suharekë	4,133,857	615,959	571 %
Malishevë	1,254,073	763,977	64 %
Mamushë	51,323	1,449	3,443 %
Deçan	4,388,918	2,149,951	104 %
Gjakovë	3,280,432	2,065,307	58 %
Istog	2,349,111	732,475	220 %
Klinë	312,908	64,632	384 %
Pejë	7,081,044	5,466,897	29 %
Junik	215,400	107,915	99 %
Leposaviq	168,723	-	-
Mitrovicë e Jugut	5,042,057	1,168,509	331 %
Skenderaj	2,455,186	54,834	4,377 %
Vushtrri	3,566,054	2,610,378	36.6 %

²² Koha. [Murati për kontratat kolektive: Nga 35.8 mln euro detyrim për dy muaj këtë vit, 10.2 mln janë tarifa të përmbaruesve](#). 25.02.2025.

²³ Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. [Raporti vjetor financiar 2024](#). fq.94

Zubin Potok	69,066	-	-
Zveçan	72,966	31,059	135 %
Mitrovica e Veriut	4,671	17,663	-73 %
Gjilan	7,006,316	1,987,677	252 %
Kaçanik	736,775	17,656	4,072 %
Kamenicë	2,504,310	561,289	346 %
Novobërdë	121,499	83,959	44 %
Shtërpçë	419,416	343,817	22 %
Ferizaj	3,260,412	5,190,665	-37 %
Viti	3,308,823	971,428	240 %
Partesh	5,325	204,962	-97 %
Hani i Elezit	204,161	124,389	64 %
Kllokot	29,069	89,043	-67 %
Ranillug	-	7,408	-
Gjithsej	86,428,033	40,201,305	114 %

Bazuar në të dhënat e paraqitura në tabelë, vërehet një rritje drastike e pagesave për obligime gjyqësore dhe përmbarimore në komunat e Kosovës gjatë vitit 2024 krahasuar me vitet paraprake. Totali i përgjithshëm i këtyre pagesave ka arritur në 86.4 milionë euro në vitin 2024, që paraqet dyfishim krahasuar me vitin 2023 (40.2 milionë euro) dhe pothuajse trefishim krahasuar me vitin 2022 (36.4 milionë euro). Për shembull, Komuna e Prishtinës ka pasur një rritje nga 6.2 milionë euro në 2022 në 10.5 milionë euro në 2024. Komuna e Suharekës tregon një rritje edhe më të lartë, duke u rritur nga 972 mijë euro në 2022 në më shumë se 4.1 milionë euro në 2024 (një rritje prej më shumë se 400%). Raste të ngjashme shohim edhe në komuna të tjera si Skënderaj, ku pagesat u rritën nga 183 mijë euro në 2022 në 2.4 milionë euro në 2024, ose në Vushtrri ku u shënua një rritje nga 199 mijë euro në 2022 në 3.5 milionë euro në 2024. Këto rritje të theksuara tregojnë për një problem sistematik në komunave që burojnë nga obligimet gjyqësore dhe përmbarimore. Edhe komunat më të vogla nuk kanë mbetur të paprekura. Për shembull, Graçanica ka shënuar një rritje nga vetëm 260 euro në 2022 në më shumë se 752 mijë euro në 2024. Kjo tregon se problemi i obligimeve gjyqësore dhe përmbarimore prek të gjitha nivelet e qeverisjes lokale, pavarësisht madhësisë së komunës.

Ferizaj, Parteshi dhe Kllokoti janë të vetmet komuna ku ka pasur rënie të shpenzimeve përmbarimore (ndonëse vlera mbetet e lartë), shikuar në 2024, krahasuar me vitin 2023. Në Ferizaj në vitin 2023 janë ekzekutuar pagesa në vlerë prej afro 5.2 milionë euro, ndërsa një vit me vonë kjo shumë ka qenë afro 3.3 milionë euro.

Tabela 2. Krahasimi mes pagesave përmbartimore, të hyrave nga tatimi në pronë si e hyrë kryesore e komunave dhe të hyrave të përgjithshme vetanake gjatë vitit 2024.²⁴

Komunat	Pagesa përmbartimore 2024(€)	Të hyra nga tatimi në pronë 2024 (€)	Totali i të hyrave vetanake 2024 (€)
Drenas	3,580,866	383,000	2,627,729
Fushe Kosovë	3,342,321	1,516,000	5,169,690
Lipjan	1,775,177	1,361,000	3,569,785
Obiliq	1,330,128	446,000	1,229,492
Podujevë	3,861,535	347,000	2,273,198
Prishtinë	10,582,839	8,618,000	36,951,573
Shtime	869,882	222,000	764,336
Graçanicë	752,986	1,244,000	2,894,887
Dragash	938,113	252,000	523,312
Prizren	5,573,248	2,512,000	10,448,481
Rahovec	1,779,043	994,000	2,211,168
Suharekë	4,133,857	544,000	2,954,341
Malishevë	1,254,073	748,000	2,366,155
Mamushë	51,323	54,000	98,103
Deçan	4,388,918	520,000	1,032,097
Gjakovë	3,280,432	2,309,000	7,191,785
Istog	2,349,111	492,000	2,241,710
Klinë	312,908	551,000	1,767,388
Pejë	7,081,044	2,209,000	6,312,865
Junik	215,400	98,000	167,617
Leposaviq			79,226
Mitrovicë e Jugut	5,042,057	1,174,000	3,186,472
Skenderaj	2,455,186	218,000	1,830,980
Vushtrri	3,566,054	665,000	3,569,691
Zubin Potok			55,632
Zveçan			107,106
Mitrovica e Veriut			101,426
Gjilan	7,006,316	1,621,000	5,619,856
Kaçanik	736,775	311,000	980,670
Kamenicë	2,504,310	300,000	966,826
Novobërdë	121,499	189,000	591,024
Shtërpçë	419,416	229,000	391,010

²⁴ Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. Raporti vjetor financiar 2024.

Ferizaj	3,260,412	2,142,000	7,673,487
Viti	3,308,823	451,000	1,233,358
Partesh	5,325	78,000	276,835
Hani i Elezit	204,161	76,000	317,021
Klllokot	29,069	50,000	136,180
Ranillug			138,408
Gjithsej	86,428,033	32,977	120,050,920

Kjo gjendje, ku shpenzimet përmbartimore janë të larta, madje duke tejkaluar edhe totalin e të hyrave vetanake, i kufizon seriozisht komunat në mundësinë për të realizuar investime kapitale. Komunat mbesin me mjete të pamjaftueshme në dispozicion për projekte zhvillimore, si ndërtimi i infrastrukturës, renovimi i shkollave, përmirësimi i shërbimeve komunale apo investimet në zhvillim ekonomik lokal. Kjo e vështirëson mundësinë e komunave për të përmbushur nevojat e qytetarëve dhe për të ndikuar në përmirësimin e cilësisë së jetës.

Për më tepër, kjo situatë e krijon një klimë pasigurie financiare, duke i bërë komunat më pak tërheqëse për partnerë zhvillimorë. Pamundësia për të ndarë mjete për bashkëfinancim në projekte eventuale të mëdha nënkupton që shumë mundësi zhvillimi mbesin të pashfrytëzuara. Kjo gjendje jo vetëm që e ngadalëson progresin lokal, por rrit varësinë e komunave ndaj buxhetit qendror, duke dobësuar edhe më shumë autonominë e tyre financiare dhe funksionale.

Tabela 3. Krahاسي mes pagesave përbarimore dhe vlerat e shpenzimeve të buxhetit në investime kapitale vitit 2024.²⁵

	Pagesa përbarimore 2024 (€)	Vlera e shpenzuar për investime kapitale 2024 (€)	Përqindja e shpenzimeve në përbarimore, krahasur me shpenzimet kapitale
Drenas	3,580,866	6,961,040	51%
Fushe Kosovë	3,342,321	7,582,575	44%
Lipjan	1,775,177	7,050,234	25%
Obiliq	1,330,128	5,634,083	23%
Podujevë	3,861,535	9,314,637	41%
Prishtinë	10,582,839	56,358,577	18%
Shtime	869,882	2,841,365	30%
Graçanicë	752,986	2,436,444	31%
Dragash	938,113	4,587,955	20%
Prizren	5,573,248	23,131,701	24%
Rahovec	1,779,043	6,048,898	29%
Suharekë	4,133,857	7,235,613	57%
Malishevë	1,254,073	6,833,084	18%
Mamushë	51,323	590,631	8%
Deçan	4,388,918	3,030,004	144%
Gjakovë	3,280,432	14,442,742	23%
Istog	2,349,111	3,838,834	61%
Klinë	312,908	4,605,207	6%
Pejë	7,081,044	13,107,234	54%
Junik	215,400	383,636	56%
Mitrovicë e Jugut	5,042,057	5,786,671	87%
Skenderaj	2,455,186	4,734,474	51%
Vushtrri	3,566,054	6,560,799	54%
Gjilan	7,006,316	8,464,336	82%
Kaçanik	736,775	3,184,174	23%
Kamenicë	2,504,310	1,975,996	126%
Novobërdë	121,499	307,611	39%
Shtërpçë	419,416	599,237	70%
Ferizaj	3,260,412	11,709,555	28%
Viti	3,308,823	3,656,300	90%
Partesh	5,325	67,193	8%
Hani i Elezit	204,161	470,563	43%
Klllokot	29,069	78,746	37%

²⁵ Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. Raporti vjetor financiar 2024.

Bazuar në të dhënat e paraqitura në raport mes shpenzimeve përmbartimore me shpenzimet kapitale për vitin 2024, vërehet një situatë e rënduar në disa komuna. Situata më e keqe paraqitet në komunat e Deçanit dhe Kamenicës, ku shpenzimet përmbartimore tejkalojnë shpenzimet kapitale me 144% përkatësisht 126%. Kjo do të thotë që këto komuna kanë shpenzuar më shumë para në përmbartime sesa në investime kapitale, që është tregues i një numri të lartë të kontesteve gjyqësore.

Një grup i dytë i komunave, përfshirë Vitinë, Mitrovicën e Jugut dhe Gjilanin, kanë shpenzime përmbartimore që arrijnë 80–90% të shpenzimeve kapitale, që gjithashtu paraqet një gjendje të rënduar. Shumica e komunave të mesme kanë shpenzime përmbartimore që lëvizin nga 40% deri në 80% të shpenzimeve kapitale. Në këtë grup bëjnë pjesë komunat si Shtërpca, Istogu, Suhareka, Juniku, Peja, Vushtrria dhe Drenasi. Situata më e mirë paraqitet në disa nga qendrat më të mëdha urbane si Prishtina me vetëm 18%, Prizreni me 24% dhe Ferizaj me 28%. Te rasti i këtyre tri komunave, kjo përqindje ka ardhur si pasojë që kanë nivel të lartë të buxhetit dhe pastaj pavarësisht shumave të larta në përmbartime, prapë përqindja për to del më e vogël. Komunat më të vogla si Parteshi, Mamusha dhe Klina kanë përqindjet më të ulëta (6–8%), që mund të jetë rezultat i dy faktorëve: ose numri i kontesteve përmbartimore mund të jetë i ulët ose numri i shërbyesve publikë në këto komuna nuk është i lartë dhe pastaj kompenzimi në procedura gjyqësore nuk rezulton me shifra të mëdha.

Një çështje e rëndësishme në vlerësimin e këtyre të dhënave është mënyra se si raportohen shpenzimet kapitale në raportet financiare të komunave. Kur Thesari i Kosovës ekzekuton pagesat nga vendimet gjyqësore/përmbartimore duke i marrë mjetet nga kategoria e investimeve kapitale, këto shpenzime paraqiten në raportet financiare të komunave si shpenzime kapitale.²⁶ Kjo praktikë e raportimit mund të rezultojë në një pamje jo plotësisht të saktë të shpenzimeve kapitale të komunave. Në realitet, një pjesë e konsiderueshme e mjeteve të raportuara si investime kapitale mund të jenë në fakt pagesa të detyruara përmes procedurave përmbartimore, të cilat nuk përfaqësojnë investime kapitale. Kjo situatë krijon nevojën për një sistem më transparent të raportimit financiar, ku shpenzimet përmbartimore, edhe nëse merren nga kategoria e investimeve kapitale, dhe investimet reale kapitale do të duhej të kategorizoheshin dhe raportoheshin veçmas, për të pasur një pasqyrë më të qartë të gjendjes financiare të komunave dhe përdorimit real të buxhetit për investime kapitale.

3. Rreziku i rritjes së humbjeve të mëtejshme nga përmbartimi

Komunat e Kosovës, gjatë planifikimit të buxhetit për vitet vijuese nuk i paraqesin në buxhet rreziqet e humbjeve financiare nga kontestet gjyqësore dhe përmbartimore.²⁷ Duke mos i përfshirë këto shuma dhe humbje potenciale buxhetore, komunat krijojnë një imazh jo real të gjendjes së tyre financiare. Si rrjedhojë, kur vjen momenti i ekzekutimit të vendimeve gjyqësore nga ana e Thesarit të Kosovës, komunat përfutrojnë goditje financiare. Thesari i Kosovës detyrohet të tërheqë mjete nga kategoritë e ndryshme buxhetore, duke përfshirë mallrat dhe shërbimet, investimet kapitale, pagat apo edhe subvencionet, për të përmbushur këto detyrime ligjore paraprake që i ka pasur komuna. Kjo praktikë krijon një situatë ku projektet e planifikuara mbeten pa mbulim financiar, duke rezultuar në dështimin ose pezullimin e tyre.

²⁶ Instituti GAP. Infografikë: Top 10 kategoritë e projekteve kapitale në Kosovë 2023–2024

²⁷ Instituti GAP. Planifikimet buxhetore të komunave për vitin 2025. Fq 3.

Këto rreziqe vijnë, qoftë nga faturat e papaguara nga komunat, qoftë nga obligimet kontingjente. Faturat e papaguara janë rezultat kur operatorët ekonomik përmbushin detyrimet e tyre kontraktuale, por nuk marrin pagesat në kohën e duhur. Kjo jo vetëm që dëmton besueshmërinë e institucioneve publike, por gjithashtu krijon një efekt zinxhir me mundësi që këta operatorë të parashtrojnë padi në gjykata për të detyruar institucionin që me vendim gjykate t'i ekzekutojë mjetet.

Më shqetësuese është rritja e vazhdueshme e obligimeve kontingjente në nivel lokal, të cilat deri në fund të vitit 2024 kanë arritur në mbi 208 milionë euro. Këto obligime, që rrjedhin nga kontestet gjyqësore për çështje si shpronësimet, borxhet, dëmet materiale, pagat dhe shtesat e papaguara. Rritja e vazhdueshme e këtyre obligimeve tregon për probleme sistemike në menaxhimin e financave publike dhe në procesin e vendimmarrjes administrative.

Tabela 4. Obligimet kontingjente dhe obligimet e papaguara që kanë komunat deri në fund të vitit 2024, në euro.²⁸

Komuna	2022 Kontingjente	2022 Papaguara	2023 Kontingjente	2023 Papaguara	2024 Kontingjente	2024 Papaguara
Drenas	803,634	4,164	910,338	18,891	594,822	194,572
Fushë Kosovë	1,299,013	85,403	1,095,040	42,950	728,349	78,885
Lipjan	244,993	134,760	803,473	82,574	4,932,760	64,956
Obiliq	2,400,202	11,836	2,706,807	2,939	3,303,903	415,492
Podujevë	808,126	200,432	1,104,564	328,752	883,028	1,943,649
Prishtinë	67,782,853	196,312	50,939,021	836,347	80,240,103	273,219
Shtime	883,147	5,807	51,323	120,613	907,019	623,831
Graçanicë	5,245,813	168,714	1,318,461	218,443	1,224,773	14,926
Dragash	530,155	17,386	850,502	84,579	741,242	21,745
Prizren	2,351,332	719,713	19,318,828	395,545	22,028,294	1,103,472
Rahovec	4,934,188	1,283,248	4,709,672	1,216,793	3,091,374	2,039,970
Suharekë	2,091,596	92,317	5,468,555	24,290	5,734,158	1,371,668
Malishevë	1,013,615	159,308	1,436,556	1,397,326	3,418,003	1,006,563
Mamushë	84,516		168,628		85,274	
Deçan	2,021,761	634,679	6,004,095	941,524	2,457,468	1,040,340
Gjakovë	784,425		1,308,462	93,739	1,430,123	227,894
Istog	604,177	20,613	778,106	17,826	839,436	25,556
Klinë	991,471	39,316	2,549,717	12,988	3,244,276	13,359
Pejë	5,065,303	411,684	2,885,561	2,829,325	1,999,856	986,996
Junik	125,046	395	225,375	442	586,437	2,487
Mitrovicë	5,425,329	718,040	3,186,053	561,894	7,046,255	1,209,511
Skenderaj	721,228	953,226	1,013,443		2,023,020	599,945
Vushtrri	3,125,666	93,930	2,760,029	252,837	3,026,640	2,184,380

28 Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. Raporti vjetor financiar 2024.

Mitrovica Veriore					131,598	
Gjilan	17,699,391	4,208,743	19,736,774	2,395,688	21,544,192	2,426,126
Kaçanik	17,699,391	6,920	19,736,774	91,135	21,544,192	157,425
Kamenicë	479,274	100	2,559,758	416,522	2,358,288	1,013,304
Novo Bërdë	1,567,858	20,568	1,898,520	63,471	2,042,384	82,020
Shtërpçë	117,514	10,000	580,591	3,145	270,237	70
Ferizaj	8,334,164	473,995	10,726,471	537,709	8,900,801	653,575
Viti	250,925	47,966	223,147	53,749	594,787	3,385,438
Hani i Elezit	8,869		60,681	11,143	154,808	17,855
Kllokot	75,188	50,915	56,510	19,593	56,641	33,703
Ranillug	15,000	3,534	26,772		5,360	41,132
Gjithsej	155,585,163	10,986,640	167,198,607	13,183,986	208,169,901	23,393,331

Obligimet kontingjente dhe ato të papaguara në komunat e Kosovës kanë pasur një trend rritës gjatë viteve 2022–2024. Nga 155 milionë euro në vitin 2022, ato u rritën në 167 milionë euro në 2023 (7.5% më shumë), ndërsa në vitin 2024 arritën 208 milionë euro, me një rritje prej 25% krahasuar me vitin paraprak.

Komuna e Prishtinës paraqet rastin më shqetësues, me obligime kontingjente që arrijnë në mbi 80 milionë euro në vitin 2024, një rritje prej 57% krahasuar me vitin 2023. Kjo shifër përbën rreth 38.5% të gjithsej obligimeve kontingjente në nivel vendi, që është një koncentrim jashtëzakonisht i lartë për një komunë të vetme. Edhe komunat e Prizrenit dhe Gjilanit gjithashtu shfaqin nivel të lartë të këtyre obligimeve, ku secila ka obligime që kalojnë 20 milionë euro në vitin 2024. Veçanërisht, Prizreni ka shënuar një rritje të konsiderueshme nga 2.35 milionë në 2022 në mbi 22 milionë në 2024.

Në anën tjetër, disa komuna më të vogla kanë arritur të mbajnë obligimet e tyre kontingjente në nivele relativisht të ulëta. Për shembull, Mamusha ka obligime prej vetëm 85,274 euro në 2024, ndërsa Ranillugu ka shumë më të ulët me vetëm 5,360 euro. Megjithatë, duhet theksuar se këto shuma duhet të vlerësohen në kontekst të madhësisë së komunave dhe gjithsej buxhetit të tyre. Disa komuna kanë treguar përmirësime të dukshme. Për shembull, Graçanica ka ulur ndjeshëm obligimet e saj nga 5.2 milionë në 2022 në 1.2 milionë në 2024, që tregon një menaxhim më efektiv të kontesteve gjyqësore, po ashtu Peja ka arritur të ulë obligimet e saj nga 5 milionë në 2022 në 2 milionë në 2024.

Rënia e vlerës së kontigjencave në disa komuna gjatë vitit 2024 mund të shpjegohet me aktvendimet e shtuara të gjykatave në zgjidhjen e lëndëve të vitit 2023. Gjatë këtij procesi, gjykatat kanë nxjerrë vendime që kanë mundur të jenë në disa raste në favor të komunave, e në raste të tjera në favor të paditësve. Në rastet kur vendimet kanë qenë në favor të paditësve, komunat janë detyruar që gjatë vitit 2024 të ekzekutojnë pagesa në përputhje me këto vendime gjyqësore.

Tabela 5. Obligimet kontigjente që kanë komunat deri në fund të vitit 2024 paraqitur sipas kategorive.²⁹

	Paga/shtesa (€)	Mallra/shërbime (€)	Kapitale (€)	Subvencione (€)
Drenas	275,771	77,682	241,369	
Fushë Kosovë	344,234			384,116
Lipjan	3,852,623		1,080,137	
Obiliq	653,371		2,647,535	
Podujevë	157,968		705,254	
Prishtinë	776,226	19,861,597	59,602,280	
Shtime	905,626		1,393	
Graçanicë	107,150		1,095,886	21,738
Dragash	652,874		88,368	
Prizren	11,710,299	332,520	9,875,225	110,250
Rahovec	2,954,888		136,486	
Suharekë	238,022		5,496,137	
Malishevë	2,605,363		812,640	
Mamushë	44,399		48,876	
Deçan	1,923,738		513,383	
Gjakovë	873,451		356,568	
Istog	197,611	430,025	211,800	
Klinë	2,261,899	170,388	811,990	
Pejë	186,960	8,252	1,659,644	145,000
Junik	267,018	26,900	292,519	
Mitrovicë e Jugut	3,017,907	49,792	3,553,681	423,282
Skenderaj	1,929,004	92,216	1,800	
Vushtrri	328,348	96,902	2,601,391	
Mitrovica Veriore	131,598			
Gjilan	6,638,768	799,071	14,106,354	
Kaçanik	1,755,492	13,500	589,296	
Kamenicë	1,435,526	19,290	587,568	
Novobërdë	270,237			
Shtërpçë	246,462			
Ferizaj	123,650	4,072,429	4,704,721	
Viti	321,504		273,283	
Hani i Elezit	154,808			
Klllokot	56,641			
Ranillug	5,360			
Totali	47,404,796	26,050,564	112,095,584	1,084,386

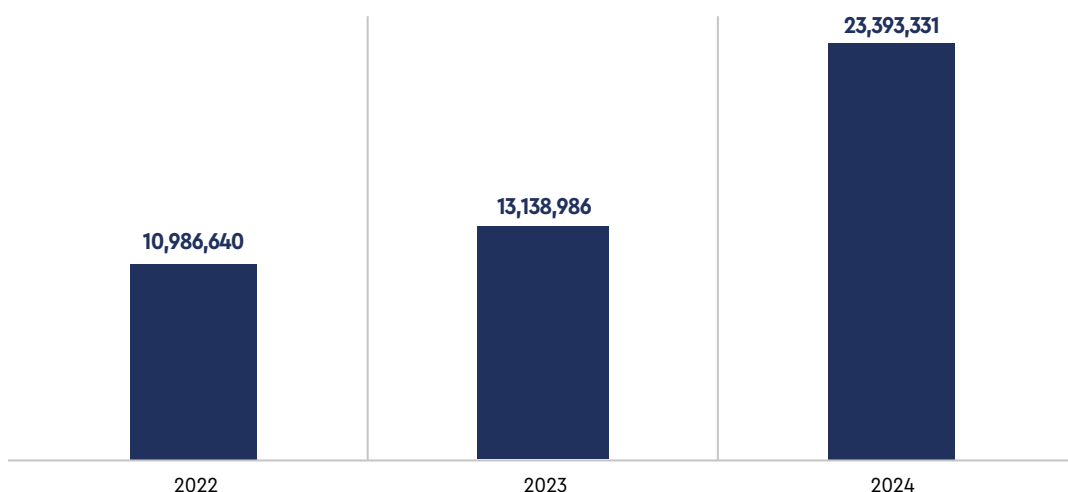
²⁹ Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. Raporti vjetor financiar 2024.

Sqarim: Mos përputhja e shifrave mes obligimeve totale kontingjente dhe ndarjes së tyre sipas kategorive ka ardhur për shkak se disa komuna nuk i kanë të qarta natyrën e disa pretendimeve të palëve të jashtme të paraqitura nëpër gjykata.

Deri në fund të vitit 2024, obligimet kontingjente të komunave të Kosovës përbëheshin kryesisht nga investimet kapitale (60%), pasuar nga pagat (25.4%), mallrat dhe shërbimet (14%) dhe subvencionet (0.6%). Prishtina ka peshën më të madhe me 43% të gjithsej obligimeve komunale, ku 74.3% janë nga investimet kapitale, 24.8% nga mallrat dhe shërbimet, dhe 0.9% nga pagat. Gjilani renditet i dyti me 65.5% të obligimeve në investime kapitale, 30.8% në paga dhe 3.7% në mallra e shërbime. Prizreni, me 22 milionë euro obligime, ka ndarje të barabartë mes pagave dhe investimeve kapitale (44.8%).

Vetëm pesë komuna kanë kontingjencë në subvencione: Mitrovica e Jugut, Fushë Kosova, Peja, Prizreni dhe Graçanica. Në kategorinë e pagave, 10 komuna përbëjnë 78% të të gjitha obligimeve në këtë kategori, me përqindjet më të larta nga Prizreni (24.7%), Gjilani (14%), Lipjani (8.1%) dhe Mitrovica e Jugut (6.4%). Për mallrat dhe shërbimet, Prishtina dominon me 76.2%, ndjekur nga Ferizaj (15.6%) dhe Istogu (1.7%). Ndërsa në investime kapitale, katër komuna, Prishtina (53.2%), Gjilani (12.6%), Prizreni (8.8%) dhe Suhareka (4.9%), përbëjnë së bashku 79.5% të totalit.

Figura 1. Shuma financiare e komunave në kategorinë e faturave të papaguara nga viti 2022 – 2024³⁰



Burimi: Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. Raporti vjetor financiar 2024.

Trendi në përgjithësi tregon një rritje të vazhdueshme të detyrimeve të papaguara, që është një tregues i menaxhimit jo të mirë të financave publike nga ana e komunave. Rritja vjetore kumulative është veçanërisht shqetësuese dhe kjo situatë mund të ketë pasoja serioze financiare dhe ligjore për komunat. Vonesat në pagesa sjellin rreziqe të shumta për komunat, duke përfshirë rritjen e shpenzimeve administrative dhe përmbaruese, mundësinë e padive gjyqësore nga operatorët ekonomikë, rritjen e obligimeve kontingjente, si dhe dëmtimin e reputacionit të komunës.

³⁰ Detyrimet e papaguara paraqesin faturat e pranuar për punët/shërbimet e përfunduara nga operatorët ekonomikë, por të cilat nuk janë paguar nga komunat brenda afatit ligjor prej 30 ditëve

Për të ndryshuar pozitivisht këtë situatë, komunat duhet të përmirësojnë menaxhimin e rrjedhës së parasë, të prioritojnë pagesat brenda afatit ligjor, dhe të krijojnë mekanizma më efikas për procesimin e faturave.

Gjatë periudhës 2022–2024, detyrimet e papaguara të komunave ndaj operatorëve ekonomikë kanë shënuar një rritje të vazhdueshme në shumicën e komunave, duke reflektuar një përkeqësim të menaxhimit financiar lokal. Totali i përgjithshëm i borxheve ka pësuar rritje nga rreth 11 milionë euro në vitin 2022, në mbi 13 milionë euro në vitin 2023 dhe duke arritur mbi 23 milionë euro në vitin 2024. Disa komuna kanë kontribuar ndjeshëm në këtë rritje. Komuna e Vitisë, për shembull, ka shënuar rritjen më të lartë të borxheve, nga afër 48 mijë euro në vitin 2022 në 3.3 milionë euro në vitin 2024. Edhe Komuna e Vushtrrisë ka pasur një rritje të theksuar, nga afërsisht 94 mijë euro në 2022 në 2.1 milionë euro në 2024. Po ashtu, Komuna e Suharekës ka shënuar një rritje të madhe, nga 92 mijë euro në 2022 në 1.3 milionë euro në vitin 2024.

Në anën tjetër, disa komuna kanë treguar menaxhim më të mirë duke i paguar faturat brenda afatit ligjor prej 30 ditëve dhe duke shmangur grumbullimin e borxheve, si Juniku dhe Klina që dallohen me nivelin më të ulët të borxheve.

4. Zgjidhja e problemeve përmbartimore në komuna

Të dhënat e kësaj analize tregojnë se obligimet gjyqësore dhe përmbartimore janë shndërruar në një ndër sfidat më të mëdha për stabilitetin financiar dhe funksional të komunave. Rritja e shpejtë e padive nga punonjësit e sektorit publik, vendimet gjyqësore që po ekzekutohen përmes përmbartuesve dhe mungesa e një qasjeje të mirëfilltë strategjike për trajtimin e këtyre obligimeve kanë sjellur pasoja serioze në realizimin e investimeve dhe ofrimin e shërbimeve nga komunat. Vlerësimet po ashtu tregojnë se pasojat dhe rreziqet nga kjo situatë në të ardhmen mund të jenë akoma më të mëdha. Andaj, është e domosdoshme një qasje e integruar dhe e mirëkoordinuar ndërmjet pushtetit lokal dhe atij qendror për ta menaxhuar dhe zgjidhur këtë krizë në mënyrë të qëndrueshme.

Instituti GAP vlerëson se ndërmarrja e hapave të mëposhtëm do të kontribuonte në zgjidhjen e problemit dhe në parandalimin e përsëritjes së tij në të ardhmen:

- Niveli qendror ka përgjegjësinë më të madhe në situatën e krijuar me obligimet përmbartimore të komunave që lidhen me pagat e punonjësve të sektorit publik, pasi që është sponsorizues i ligjeve, kontratave dhe vendimeve që kanë ndikuar negativisht nivelin lokal në aspektin financiar. Andaj, për të shmangur ndikimin negativ si në financat e komunave, dhe rrjedhimisht edhe në veprimtarinë e tyre, si dhe kostot e larta nga tarifat e procedurave përmbartimore, Qeveria duhet të marr përsipër ekzekutimin e pagesave rreth vendimeve gjyqësore për çështjen në fjalë.
- Një numër jo i vogël i padive ndaj komunave ka ardhur si rezultat i rirregullimit të përqindjes për përvojën e punës, ku Ligji për pagat në sektorin publik e ka ulur këtë përqindje nga 0.5% në 0.25% për 15 vitet e para të punës. Të gjitha rastet që janë adresuar në gjykata nga shërbyesit publikë janë fituar, bazuar në aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese i cili e shpall jokushtetues zbritjen e përvojës së punës, duke detyruar institucionin punëdhënës të kompensojë shumën e dëmit të shkaktuar. Gjykata Kushtetuese kishte konsideruar se kjo ulje përbën shkelje dhe cenim të të drejtës së fituar. Nisur nga kjo, Qeveria duhet të propozojë plotësim/ndryshimin e Ligjit nr. 08/L-196 për pagat në sektorin publik dhe ta harmonizojë atë me aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese nr. KO79/23.

- Natyra e padive të adresuara në gjykata lidhet edhe me një vendim të Qeverisë së Kosovës të vitit 2008, i cili u jep mësimdhënësve rritje të vlerës së pagës, varësisht nga kualifikimi i fituar. Mbetja në fuqi e këtij vendimi krijon paqartësi për nivelin e pagave në sektorin e arsimit dhe, njëkohësisht, u ofron mundësi stafit që, me të drejtë, të kërkojnë kompensim për kualifikimin. Qeveria e Kosovës, në afat sa më të shpejtë, duhet ta adresojë këtë çështje, në formë të anulimit të këtij vendimi apo plotësim/ndryshimit të Ligjit të pagave, për të inkorporuar edhe benefitet që rrjedhin nga ky vendim.
- Kontrata kolektive në arsim, në të dy rastet e nënshkruara, atë të vitit 2017 dhe atë të vitit 2021, ndërmjet Ministrisë së Arsimit dhe Sindikatës së Arsimit, nuk i ka konsultuar dhe as përfshirë komunat në lidhje me obligimet që do të marrë pushteti lokal nga kjo kontratë. Për çfarëdo vendimi apo ligji në të ardhmen që mund të krijojë barrë financiare tek komunat, komunat duhet të përfshihen në të gjithë procesin e negocimit dhe përmbajtjes së tyre.
- Në kohën kur janë nënshkruar kontratat kolektive në arsim dhe në shëndetësi, udhëheqësit e institucioneve nuk kanë nxjerrur raport për ndikimin financiar të atyre kontratave. Në të ardhmen, duhet të jetë obligative që draft kontrata apo vendime të të njëjtës natyrë të dërgohen fillimisht në Ministrinë e Financave, siç kërkohet edhe ligjërisht, që e njëjta të përllogarisë obligimet financiare që shkaktohen si dhe të tregojë burimet e financimit të tyre. Ministria e Financave duhet të ndalojë zbatimin e obligimeve që nuk shoqërohen me burime të garantuara financiare nga buxheti shtetëror ose ndarje të qartë të përgjegjësiive ndërmjet Qeverisë dhe komunave.

Përfundim

Gjendja financiare e komunave të Kosovës gjatë viteve të fundit është përkeqësuar ndjeshëm si rezultat i një grumbullimi të madh të obligimeve gjyqësore/përmbarimore. Këto obligime kanë origjinë kryesisht nga mosrespektimi i kontratave kolektive, veçanërisht në sektorin e arsimit dhe shëndetësisë, si dhe nga dështimi për të përmbushur detyrimet ligjore ndaj punonjësve publikë. Kontratat kolektive të nënshkruara në prag të zgjedhjeve, pa mbështetje buxhetore reale, kanë prodhuar një valë padish që kanë përfunduar në vendime përmbarimore me efekte financiare të rënda për komunat. Këto efekte janë shfaqur në formën e bllokimit të llogarive bankare, vonesave në pagesa dhe detyrimit për të ridestinuuar fonde nga investimet në pagesa detyruese.

Për më tepër, obligimet përmbarimore janë shndërruar në një problem sistematik, që prek jo vetëm komunat më të mëdha, por edhe ato më të voglat. Shpenzimet për përmbarime në disa raste kanë tejkaluar të hyrat vetanake të komunave, dhe në shumë raste janë më të larta se shpenzimet për investime kapitale, duke e zhvendosur fokusin e qeverisjes lokale nga zhvillimi dhe investimi në transfer mjetesh në llogaritë e punonjësve publik. Komunat po hyjnë gjithnjë e më shumë në një cikël të këtyre borxheve, ku pamundësia për të përballuar një obligim krijon obligime të reja. Rritja e pretendimeve kontingjente, e cila ka arritur në mbi 208 milionë euro në vitin 2024, e ilustron më tej këtë krizë të afërt. Kjo gjendje, e përkeqësuar nga mungesa planifikimit financiar adekuat, dëshmon se pa një ndërhyrje të thellë sistematike, pushteti lokal rrezikon të humbasë funksionalitetin.

Kjo situatë tregon qartë se pushteti lokal është i pambrojtur dhe nuk disponon mekanizma efektivë për t'u mbrojtur nga pasojat e vendimeve që shpesh imponohen nga instancat më të larta shtetërore, pa vlerësuar ndikimin që ato kanë në nivelin komunal. Në këtë mënyrë, çdo marrëveshje që lidhet nga ministritë përkatëse, pa u konsultuar me komunat dhe pa siguruar mbështetje të përshtatshme buxhetore, prodhon obligime që rëndojnë mbi komunat. Këto të fundit detyrohen t'i zbatojnë, edhe pse nuk kanë qenë pjesë e vendimmarrjes që i ka gjeneruar ato.

Instituti GAP përkrahet nga programi i Fondacionit Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) 'EJA Kosovë', bashkëfinancuar nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) dhe Suedia.

Përmbajtja e këtij dokumenti është përgjegjësi e Institutit GAP dhe jo domosdoshmërisht paraqet qëndrimet e KCSF-së, SDC-së apo Suedisë.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



Sweden
Sverige



FONDACIONI KOSOVAR PËR SHOQËRI CIVILE
KOSOVAR CIVIL SOCIETY FOUNDATION

Në kërkim të zgjidhjes:
Problemet përmbarimore në komuna