

RISHIKIM

I FINANCAVE TË PUSHTETIT LOKAL NË KOSOVË

Trendet, Autonomia Fiskale, Sfidat dhe
Prioritetet për Reformë

Mars 2026



Mohim përgjegjësie:

Ky raport është bashkë inancuar nga Bashkimi Evropian, Zvicra dhe Suedia përmes projektit DEMOS III, zbatuar nga Helvetas.

Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Helvetas, Bashkimit Evropian, Zvicrës ose Suedisë, dhe nuk marrin përsipër asnjë përgjegjësi për ndonjë gabim, lëshim ose interpretim të përmbajtjes në këtë raport.

© Helvetas, Publikuar: Mars 2026, Prishtinë, Kosovë

Mirënjohje

Ky raport është hartuar në kuadër të Projektit për Decentralizim dhe Mbështetje të Komunave (DEMOS III), i zbatuar nga Helvetas.

Rishikimi është përgatitur nga Gabor Peteri dhe Qerkin Berisha, nën mbikëqyrjen e Shpend Emini, Zëvendës Menaxher i Projektit DEMOS III. Rishikimi është realizuar nga muaji shkurt deri në korrik 2025 dhe ka përfshirë hulumtim, vizita në terren dhe diskutime të përbashkëta me aktorë të ndryshëm të përfshirë në financat e pushtetit lokal.

Kontribute të vlefshme për rishikimin dhe raportin janë ofruar nga ekipi i DEMOS III, përfshirë Majlinda Jupolli, Dardan Maliqi, Ertan Munoglu dhe Alan Packer, si dhe nga Snezhana Mishiç Mihajloviq, Menaxhere Rajonale e Portofolit të Qeverisjes për Evropën Lindore.

DEMOS III shpreh mirënjohje për komunat për bashkëpunimin dhe mbështetjen e tyre gjatë gjithë procesit të rishikimit. Falënderim i veçantë i drejtohet Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve dhe Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal për kontributin e tyre të vlefshëm gjatë misionit në Kosovë.

Ekipi ka përfituar gjithashtu nga informatat dhe këshillat teknike të ofruara nga përfaqësues të Ministrisë së Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit; Zyra Kombëtare e Auditimit; Zyra e Bashkimit Evropian në Kosovë; Ambasadat e Zvicrës dhe Suedisë.

Diskutimet dhe shkëmbimet me përfaqësues të Demokraci Plus (D+), Institutit GAP, Institutit Demokratik të Kosovës (KDI) dhe Institutit të Qeverisjes Lokale të Kosovës (KLGJ) kanë kontribuar gjithashtu në pasurimin e përgatitjes së këtij raporti.

Akronimet

ARRU	Autoriteti Rregullator i Shërbimeve të Ujit
ASK	Agjencia e Statistikave të Kosovës
SZHMB	Sistemi i Zhvillimit dhe Menaxhimit të Buxhetit
ZKA	Zyrtar Kryesor Administrativ
KFQ	Klasifikimi i Funksioneve të Qeverisë
SFQ	Statistikat e Financave Qeveritare
SNKSP	Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik
BKK	Buxheti i Konsoliduar i Kosovës
SIMFK	Sistemi Informativ i Menaxhimit Financiar të Kosovës
IAL	Indeksi i Autonomisë Lokale
MASHTI	Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit
MFPT	Ministria e Financave, Punës dhe Transferimeve
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
KASH	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit
GBP	Granti i Bazuar në Performancë
PEFA	Shpenzimet Publike dhe Përgjegjësia (Llogaridhënia) Financiare
MFP	Menaxhimi i Financave Publike
LMFPP	Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë
PIP	Programi i Investimeve Publike
NPE	Ndërmarrje Publike
NSH	Ndërmarrje Shoqërore

Tabela e përmbajtjes

MIRËNJOHJE	3
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	8
Faktorët e decentralizimit	8
Financat komunale	9
<i>i. Mbledhja e të hyrave nga burimet vetanake</i>	9
<i>ii. Transferet ndërqeveritare, grantet</i>	10
<i>iii. Menaxhimi i financave publike</i>	10
Sfidat dhe rekomandimet.....	11
<i>iv. Mbledhja e të hyrave vetanake komunale:</i>	11
<i>v. transferet ndërqeveritare, grantet:</i>	11
<i>vi. menaxhimi financiar:</i>	12
HYRJE: OBJEKTIVAT DHE DETYRAT	13
KORNIZA LIGJORE DHE INSTITUCIONALE	15
Struktura administrative-territoriale.....	18
Funksionet dhe shërbimet komunale.....	19
<i>i. Arsimi</i>	21
<i>ii. Kujdesi shëndetësor dhe shërbimet sociale</i>	22
<i>iii. Shërbimet komunale dhe publike</i>	23
<i>iv. Shërbimet e deleguara</i>	24
<i>v. Struktura ministrove</i>	24
Marrëdhëniet politike në komuna	26
<i>i. Statusi i pakicave kombëtare</i>	28
SHQYRTIMI I AUTONOMISË FINANCIARE	30
Gjenerimi i të hyrave nga burimet vetanake	31
<i>i. Taksa e pronës</i>	33
<i>ii. Tarifa e lejes së ndërtimit</i>	36
<i>iii. Tarifat e lidhura me tokën</i>	37
<i>iv. Taksat mjedisore</i>	37
<i>v. Tarifimi i bizneseve</i>	37
<i>vi. Taksa e turizmit</i>	38
<i>vii. Tarifat e përdoruesit të shërbimit</i>	39
Menaxhimi i të hyrave nga burimet vetanake	39
Vlerësim përmbledhës i të hyrave vetanake komunale	40

Transferet ndërqeveritare dhe grantet	41
<i>i. Granti i përgjithshëm</i>	42
<i>ii. Grantet specifike</i>	45
<i>iii. Granti për arsim</i>	45
<i>iv. Granti për shëndetësi</i>	47
<i>v. Grantet për shërbime të mirëqenies sociale</i>	48
<i>vi. Granti i kryeqytetit</i>	50
<i>vii. Grante të tjera specifike</i>	50
<i>viii. Granti i Performancës Komunale</i>	50
<i>ix. Komisioni Kombëtar i Granteve</i>	52
<i>x. Vlerësim përmbledhës i skemave të granteve</i>	53
Financimi i investimeve kapitale dhe huamarrja	54
Menaxhimi financiar	57
<i>i. Planifikimi dhe amendamenti i buxhetit</i>	57
<i>ii. Punësimi në sektorin publik</i>	60
<i>iii. Menaxhimi i aseteve lokale</i>	63
<i>iv. Sistemet e informacionit</i>	64
<i>v. Auditimi i jashtëm</i>	64
SFIDAT DHE REKOMANDIMET	66
Kalimi drejt një niveli të ri të decentralizimit	66
Korniza e qeverisjes për llogaridhënie më të madhe lokale	67
Rritja e potencialit për mbledhjen e të hyrave nga burimet vetanake	67
Marrëdhënie fiskale ndërqeveritare të përmirësuara	70
Zhvillimi i vazhdueshëm i praktikave të menaxhimit financiar	73
REFERENCA DHE BURIME	76

Lista e tabelave

Indeksi i Autonomisë Lokale, 2020	17
Tabela 1. Numri dhe popullsia e komunave (2011, 2024)	18
Tabela 2. Përgjegjësitë dhe kompetencat aktuale të komunave	20
Tabela 3. Arsimi parauniversitar, 2023/2024	21
Tabela 4. Performanca e shërbimeve komunale dhe publike	23
Tabela 5. Kryetarët e komunave: partitë politike të opozitës dominojnë	27
Tabela 6. Të hyrat nga burimet vetanake sipas rajoneve, 2024	32
Tabela 7. Të hyrat nga taksa e pronës për kokë banori	35
Tabela 8. Tarifa e lejes së ndërtimit për kokë banori	36
Tabela 9. Vlerësimi i taksës së akomodimit (turizmit)	38
Tabela 10. Karakteristikat e të hyrave kryesore komunale: një përmbledhje	40
Tabela 11. Metoda e alokimit të grantit të përgjithshëm, 2024	43
Tabela 12. Rritja e popullsisë: rritje në vitet 2011-2024	44
Tabela 13. Grantet specifike, 2025	45
Tabela 14. Pjesa e fëmijëve/nxënësve në arsimin privat	46
Tabela 15. Shërbimet sociale: shpenzimet dhe burimet e financimit, 2013, 2023	49
Tabela 16. Kriteret e alokimit të Grantit të Performancës Komunale	51

Tabela 17. Vlerësim përmbledhës i granteve komunale.....	53
Tabela 18. Investime lokale, 2010-2023	54
Tabela 19. Burimet e financimit të shpenzimeve, 2025	59
Tabela 20. Pagesat me vendime të gjykatës dhe përmbartimore, milionë euro	62
Tabela 21. Asetet jofinanciare të organizatave buxhetore, 2023 (Milion EUR).....	63
Tabela 22. Mundësitë e ardhshme për të hyra të mëdha vetanake komunale	68

Lista e grafikëve

Grafiku 1. Fazat e decentralizimit dhe zhvillimit të qeverisjes lokale, 2007-2023.....	16
Grafiku 2. Shpenzimet për kokë banori, EUR.....	16
Grafiku 3. Përbërja e të hyrave të buxhetit komunal, 2008-2023	30
Grafiku 4. Të hyrat vetanake komunale, 2024.....	31
Grafiku 5. Taksa e pronës, 2021-2024, 1,000 euro	34
Grafiku 6. Struktura e të hyrave komunale, buxheti i vitit 2025	41
Grafiku 7. Transferet komunale sipas madhësisë së popullsisë, 2025.....	42
Grafiku 8. Faktorët që përcaktojnë grantin për shëndetësi.....	48
Grafiku 9. Pagat dhe plotësimi me personel sipas komunave.....	61

Lista e kutive

Kutia 1. Autonomia lokale në Kosovë: renditje e ulët e financave komunale	17
Kutia 2. Riorganizimi i dështuar i rrjetit shkollor: rasti i Kamenicës	22
Kutia 3. Autoritetet qeveritare konfliktuale: rasti i lokalizimit të investimeve	25
Kutia 4. Tatimi progresiv i pronës (2026)	34
Kutia 5. Granti specifik për shërbimet sociale: draft koncepti nga viti 2018	49
Kutia 6. Komisioni i Granteve: baza ligjore, rregullat dhe procedurat.....	52
Kutia 7. Fazat e përgatitjes së buxhetit	58

Përmbledhje ekzekutive

Ky rishikim i financave të qeverisjes lokale është pjesë e aktiviteteve të projektit DEMOS III për përmirësimin e performancës komunale në qeverisje dhe menaxhim. Vlerësimi i autonomisë financiare komunale i shërben qëllimit përfundimtar të zhvillimit të politikave dhe kornizës ligjore për shërbime më të mira për qytetarët.

Një numër i studimeve dhe raporteve kanë diskutuar tashmë elementë specifikë të decentralizimit, financave komunale dhe menaxhimit të financave publike lokale. Ato më të rëndësishme të kohëve të fundit janë renditur tek referencat. Ato ishin burime të dobishme të këtij rishikimi. Vlera e shtuar e raportit tonë është se i gjithë ky informacion - së bashku me të dhënat e mbledhura dhe intervistat me zyrtarët qeveritarë - u vendosën në një kornizë gjithëpërfshirëse.

Këtu financat lokale vlerësohen së bashku me komponentët e tjerë të decentralizimit: pra struktura administrative-territoriale, fushëveprimi i funksioneve të devoluara dhe mekanizmat politikë të llogaridhënies lokale.

Objektivi kryesor dhe qasja e këtij vlerësimi është të raportojë se si *ndikimi i qeverisë qendrore mund të harmonizohet me një autonomi më të madhe komunale* dhe cilët janë *stimujt e duhur për ofrimin efikas të shërbimeve lokale* në sistemin aktual të qeverisjes shumë-nivelëshe të Kosovës. Supozimi ynë është se përfitimet e devolucionit mund të realizohen vetëm kur varësia vertikale administrative balancohet nga *llogaridhënia sociale lokale*.

Aktualisht, Kosova është në *fazën e tretë të decentralizimit*. Pas dekadës së pasluftës të kontrollit ndërkombëtar dhe vendosjes së bazave ligjore pas shpalljes së pavarësisë, në këtë epokë të re, modernizimi i sektorit publik i shërbeu pjesërisht ofrimit të shërbimeve publike të decentralizuara. Megjithatë, pavarësisht kuadrit ligjor-rregullator evolues, niveli aktual i autonomisë lokale renditet në një nivel mesatar nga Indeksi i Autonomisë Lokale. Pra, ka ende fusha për përmirësim.

Faktorët e decentralizimit

Sistemi administrativ-territorial i vendit, si një ndër faktorët kryesorë që ndikojnë në decentralizim, ka një strukturë racionale. Komunat e mëdha ofrojnë një bazë të mirë për menaxhimin ekonomik të funksioneve të caktuara. Struktura e larmishme urbane e vendit dhe komunitetet e shumta në nivel nënkomunal duhet të merren parasysh gjatë hartimit të marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare.

Funksionet dhe kompetencat komunale dominohen nga shërbimet e kushtueshme njerëzore (arsimi, shëndetësia). Kompetencat reale komunale në ofrimin e shërbimeve janë të kufizuara. Mbikëqyrja e drejtpërdrejtë dhe kontrolli i fortë mbi qeveritë lokale shpesh kombinohen me programe dhe zhvillime konkurruese të ministrive funksionale dhe të linjës.

Në këtë sistem qeverisjeje mjaft të centralizuar, *mekanizmat politiko-zgjedhorë* përcaktojnë llogaridhënien sociale në nivel lokal. Kryetarët e komunave janë figura qendrore të skenës së qeverisjes lokale, por ata kanë tendencë të jenë më llogaridhënës ndaj partisë politike që i ka nominuar sesa ndaj zonave të tyre zgjedhore lokale dhe asamblesë së zgjedhur.

Politika e decentralizimit në Kosovë shënjestroi edhe komunat e pakicave etnike me qëllim ruajtjen e unitetit të vendit. Megjithatë, decentralizimi fiskal nuk mund të ofronte një alternativë të qëndrueshme ndaj veprimeve secesioniste. Për këtë arsye, nuk kishte të dhëna të besueshme në dispozicion për dhjetë komunat me popullsi shumicë serbe. Zgjedhjet lokale patën pjesëmarrje shumë të ulët në votime në katër komunat e Veriut të Kosovës.

Financat komunale

Shqyrtimi i *autonomisë financiare* u përqendrua në të gjitha burimet kryesore të të hyrave dhe menaxhimin financiar publik në nivel lokal. Përbërja e të hyrave komunale është mjaft e qëndrueshme: grantet specifike financojnë gjysmën e buxheteve komunale, burimi i dytë më i madh i të hyrave është granti i përgjithshëm (një e treta e të hyrave totale). Të hyrat nga burimet vetanake përfaqësojnë vetëm afërsisht 15% të buxhetit total.

i. Mbledhja e të hyrave nga burimet vetanake

Ekzistojnë shumë lloje të ndryshme të të hyrave nga burimet vetanake, por mbizotërojnë taksa e pronës (33% e totalit të të hyrave vetanake) dhe tarifa e ndërtimit (30%). Shumica e tarifave dhe ngarkesave komunale janë të vogla dhe të hyra të nuancuara. Të hyrat nga burimet vetanake, veçanërisht ato të mëdhatë, janë të përqendruara në Prishtinë dhe në qendrat urbane. Kjo ngre pretendimin për barazimin e të hyrave, pasi kjo mungon në rregulloret aktuale.

Rishikimi ynë ka identifikuar ato të hyra vetanake që kanë potencialin më të madh në të ardhmen. Ato janë tarifatat për bizneset lokale, taksa mbi turizmin (akomodimin), taksa për automjetet motorike dhe të hyrat që lidhen me tokën. Taksa në vlerë [tatim mbi vlerën-ang. Value tax] e bizneseve lokale në parim paguhet për infrastrukturën lokale dhe shërbimet sociale të ofruara nga komuna. Një taksë e drejtë në vlerë e bizneseve duhet të bazohet në pozicionet ekonomiko-financiare të taksapaguesve, të cilat pasqyrojnë më mirë aftësinë e tyre për të paguar. Taksa e akomodimit (turizmit) është një burim i qëndrueshëm të hyrash dhe mund të kombinohet me skemën e granteve të përputhshme [bashkëfinancuese-ang. Match] për të kompensuar kostot e larta sezonale të një komune. Taksa e automjeteve është një burim i mirë komunal si për financimin e rrugëve lokale ashtu edhe për mbrojtjen e mjedisit. Të hyrat që lidhen me tokën shfrytëzojnë të ardhurat e zhvilluesve dhe pronarëve të pronave për përfitimet e fituara nga investimet komunale. Autonomia më e madhe e të hyrave - p.sh. duke eliminuar kufizimet në përdorimin e tarifave, taksave - do të rrisë gjithashtu të hyrat e mbledhura.

ii. Transferet ndërqeveritare, grantet

Dy llojet kryesore të *transfereve ndërqeveritare*, granti i përgjithshëm dhe grantet specifike, synojnë të financojnë nivelin standard (mesatar ose minimal) të shërbimeve. Shuma totale e grantit të përgjithshëm llogaritet si përqindje e të hyrave publike. Zbritja e taksës së pronës nga ky grupim nuk mbështet maksimizimin e të hyrave në nivelin agregat të komunave. Numri i popullsisë është kriteri kryesor i përdorur për alokimin e granteve. Në rastin e granteve specifike për arsimin dhe shëndetësinë, nga komunat përdoren kriteret komplekse të alokimit si norma e shpenzimeve dhe ndarja e shpenzimeve. Së bashku me rregulloret e personelit, ato kufizojnë ndjeshëm autonominë lokale në përdorimin e shumës totale të granteve në dispozicion.

Granti i ardhshëm social është debatuar prej kohësh. Rregullat e alokimit të një granti social mund të ndjekin parime të ngjashme me grantet e tjera specifike, duke përdorur si tregues të performancës së shërbimeve ashtu edhe tregues të matshëm të nevojave lokale. Granti inovativ i bazuar në performancën komunale është integruar tashmë në praktikën e rregullt të transfereve vendore. Ai financohet pjesërisht nga donatorët dhe përdor një sistem kompleks treguesish të vetëvlerësuar.

Komisioni kombëtar i granteve ka përgjegjësi të gjera si një forum ndërqeveritar që vlerëson dhe monitoron transferet e ndryshme dhe financat komunale në përgjithësi. Pavarësia e komisionit të granteve mund të përmirësohet duke forcuar kapacitetet e tij analitike nga një sekretariat i përhershëm.

Investime kapitale financohen nga kombinimi i granteve të ndryshme dhe të hyrave vetanake komunale. Shumica e burimeve vetanake komunale përdoren për investime kapitale. Fondet e qeverisë kombëtare nga ministrinë e linjës, granti i dedikuar për investime dhe një pjesë e grantit të përgjithshëm nuk koordinohen gjithmonë siç duhet. Planifikimi shumë i centralizuar i investimeve kapitale dhe menaxhimi i projekteve shpesh kritikohet për shkak të dështimeve në zbatim dhe mungesës së kapaciteteve komunale në përgatitjen, prokurimin dhe monitorimin e projekteve.

iii. Menaxhimi i financave publike

Në fushën e *menaxhimit të financave publike komunale*, procedurat e planifikimit të buxhetit dhe rregulloret e rrepta mbi punësimin publik komunal janë kufizimet kryesore të autonomisë fiskale. MFPT kontrollon ndarjet totale të shpenzimeve përmes rregullave të planifikimit fiskal të përcaktuara nga qarkoret e buxhetit dhe dy raunde të negociimeve të buxhetit. Ministria ka të drejtë të refuzojë ose të rishikojë buxhetin lokal nëse nuk ndiqen rregullat dhe standardet e planifikimit. Gjatë implementimit të buxhetit, amendamentet kryesore kontrollohen në mënyrë strikte nga qeveria kombëtare. Shpenzimet me kufij të përcaktuar për fuqinë punëtore, të kombinuara me kufizimet në diskrecionin lokal mbi pagat dhe punësimin, krijojnë uniformitet formal, ku komunat nuk mund t'u përgjigjen nevojave specifike lokale.

Komunat menaxhojnë dy të tretat e të gjitha asetëve publike. Ky *stok i madh asetesh* vë një barrë të madhe mbi qeveritë lokale dhe mirëmbajtja e tyre kërkon një sasi të konsiderueshme shpenzimesh kapitale, të cilat nuk janë në dispozicion për komunat. Ato kanë kompetenca të gjera në menaxhimin e asetëve, megjithëse ka kufizime në autonominë lokale (p.sh., nuk ka hipotekë të asetëve publike) dhe miratim të detyrueshëm qendror të kontratave të qirasë afatgjata dhe shkëmbimit të pronave.

Sfidat dhe rekomandimet

Në kapitullin e fundit të rishikimit janë përmbledhur *sfidat kryesore* mbi autonominë financiare lokale dhe janë formuluar disa *rekomandime*. Ato janë kryesisht propozime politikash për të mbështetur ndryshimet e ardhshme legjislative dhe për të përmirësuar rregullat, procedurat dhe praktikat e marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare. Propozimet ndjekin strukturën e rishikimit, por përqendrohen kryesisht në mekanizmat e financimit komunal:

iv. Mbledhja e të hyrave vetanake komunale:

- a) Diversifikimi i të hyrave vetanake komunale duke rritur rolin e taksës në vlerë [tanim mbi vlerën-ang. Value tax] për bizneset lokale, taksës së akomodimit (turizmit), taksës së automjeteve motorike dhe të hyrave që lidhen me tokën;
- b) Kërkohet autonomi më e madhe lokale në hartimin e politikave të të hyrave lokale dhe në përdorimin e të hyrave vetanake komunale;
- c) Zbritja e të hyrave vetanake komunale nga llogaritja e bazës së grantit të përgjithshëm duhet të ndërpritet, sepse krijon kundërstimuj për mbledhjen e të hyrave vetanake komunale;
- d) në taksimin e pronës duhet të zbatohet legjislacioni mbi normat progresive të taksave;
- e) Komunat kanë nevojë për mbështetje për të përmirësuar regjistrat e pronave;
- f) Rritja e të hyrave nga tarifat e lejeve të ndërtimit kërkon administrim më të mirë komunal në lëshimin e lejeve dhe mbikëqyrjen e ndërtimit;
- g) Tarifa e licencave të bizneseve lokale duhet të transformohet në një taksë komunale në vlerë e biznesit, e cila është një kontribut i paguar për përfitimet e infrastrukturës lokale të marra nga bizneset;
- h) Pasi të zbatohet taksa e akomodimit (turizmit), mund të lejohet opsioni i vendosjes së taksave sipas numrit të netëve të mysafirëve dhe nuk ka nevojë të kufizohet përdorimi i taksës së mbledhur të turizmit;
- i) Norma e taksës së automjeteve motorike duhet të pasqyrojë objektivat mjedisore (ndotësit më të lartë paguajnë më shumë); komunat duhet të kenë autonomi më të madhe në përcaktimin e normës;
- j) Futja e tarifave të përdoruesit bazuar në vëllim në shërbimet publike dhe ato komunale krijon stimuj ekonomikë për menaxhim efikas të shërbimeve si nga ofruesit e shërbimeve ashtu edhe nga përdoruesit;

v. transferet ndërqeveritare, grantet:

- a) Lidhja e shumës së llogaritjes së grantit të përgjithshëm me një grup specifik të të hyrave kryesore tatimore kombëtare do ta bënte atë më të parashikueshme dhe transparente;
- b) Kriteret e alokimit të granteve të përgjithshme duhet të diversifikohen, duke reflektuar nevojat për ato shërbime, të cilat nuk lidhen vetëm me numrin e popullsisë;
- c) Ndryshimet në numrin e popullsisë pas regjistrimit të popullsisë duhet të futen gradualisht në mënyrë që të shmangen humbjet drastike në grantin e përgjithshëm;
- d) Kriteret e alokimit të granteve specifike duhet të zhvillohen më tej për të kompensuar ndryshimet në kostot e njësive të shërbimit; për të mbështetur modernizimin e rrjetit të shërbimeve dhe për të lejuar ofruesit alternativë të shërbimeve;

- e) Grantet specifike duhet të transformohen në grante bllok, në vend që të përdoren si ndarje të përcaktuara buxhetore nga komunat;
- f) Financimi i investimeve kapitale duhet të përfshihet në planifikimin kombëtar të zhvillimit dhe në KASH duke përdorur mekanizma të larmishëm financimi të granteve dhe subvencioneve përputhëse [bashkëfinancuese];
- g) Mekanizmat e bashkëndarjes së të hyrave mungojnë në sistemin kosovar të financave ndërqeveritare; tatimi mbi të ardhurat personale mund të bashkëndahet me komunat;
- h) Komisioni i Granteve mund të bëhet më ndikues duke përmirësuar mekanizmat e negocimit dhe duke forcuar kapacitetet analitike të vetë Komisionit;

vi. menaxhimi financiar:

- a) transformimi gradual i planifikimit dhe negocimit të buxhetit nga kontrolli i shpenzimeve dhe numrit të stafit drejt rregullimit të të hyrave të buxhetit komunal;
- b) lehtësimi i rregulloreve të stafit do të përmirësojë efikasitetin e shërbimeve përmes punësimit më fleksibël në sektorin publik.

Hyrje:

objektivat dhe detyrat

Ky rishikim i financave lokale përputhet me objektivat kryesore të projektit DEMOS III. për të përmirësuar performancën komunale në qeverisje dhe menaxhim me qëllim përfundimtar ofrimin e shërbimeve më të mira për qytetarët. Raporti është një kontribut kryesisht në përmirësimin e kornizës politike dhe ligjore për qeverisjen lokale të decentralizuar dhe financimin komunal të bazuar në rregulla në Kosovë.

Vlerësimi i kornizës aktuale financiare përqendrohet në elementët kritikë të financave komunale dhe menaxhimit të financave publike. Brenda kornizës së përgjithshme të marrëdhënieve ndërqeveritare, shqyrtohen fushat kryesore të mëposhtme të financave lokale: gjenerimi i të hyrave nga burimet vetanake dhe transferet ndërqeveritare, zhvillimi i buxhetit dhe korniza e menaxhimit për rritjen e efikasitetit komunal.

Objektivat kryesore të këtij vlerësimi janë të raportojë mbi dy aspekte kritike të decentralizimit fiskal. Së pari, si mund të harmonizohet ndikimi dhe kontrolli i qeverisë qendrore me nevojat për autonomi më të madhe komunale. Së dyti, duhet të identifikohen stimujt e duhur për *ofrimin efikas të shërbimeve lokale* në sistemin aktual të qeverisjes shumë-nivelëshe.

Mekanizmat dhe teknikat specifike fiskale do të vlerësohen brenda *kornizës më të gjerë të qeverisjes*. Përtej përqendrimit në çështjet e financimit të qeverisjes lokale, gjatë rishikimit duhet të merren në konsideratë edhe faktorë të tjerë. Diskutohen gjithashtu elementë kritikë të këtij mjedisi institucional, siç janë caktimi i funksioneve publike, struktura administrative-territoriale e Kosovës dhe mekanizmat politikë.

Pjesa kryesore e rishikimit do të diskutojë tre fusha të autonomisë fiskale. Do të vlerësohen të gjithë komponentët e *mbledhjes së të hyrave vetanake të komunave*. Kjo do të pasohet nga vlerësimi i *transfereve ndërqeveritare*, *skemave të granteve* dhe statusit të huamarrjes së komunave. Fusha e tretë e gjerë janë temat e zgjedhura të *menaxhimit të financave publike*.

Gjatë gjithë këtij rishikimi, supozimi ynë është se përfitimet e devolucionit mund të realizohen vetëm kur varësia vertikale administrative kombinohet me llogaridhënien horizontale lokale. Teknikat e ardhshme të autonomisë fiskale funksionojnë vetëm nëse kontrolli qendror balancohet nga llogaridhënie më e lartë sociale e komunave. Kjo gjithashtu do të rrisë besimin ndaj komunave, të cilat aktualisht varen shumë nga vendimet qendrore (në personel, planifikim fiskal, alokimin e granteve, etj.). Devolucioni i vërtetë do të mbështesë një shfrytëzim më të mirë të potencialit të mbledhjes së të hyrave komunale dhe kursime në ekzekutimin e buxhetit.

Rishikimi do të përmbillet duke identifikuar *sfidat kryesore* dhe duke hartuar disa *rekoman-dime* për përmirësime. Këto propozime kanë për qëllim të mbështesin hartimin e legjislacionit në të ardhmen dhe gjithashtu të ndihmojnë në hartimin e rregullave dhe procedurave për përmirësimin e praktikave. Megjithëse fushëveprimi i këtij projekti nuk lejon zhvillimin e një propozimi gjithëpërfshirës politikash, rekomandimet synojnë vetëm të specifikojnë drejtimet e veprimeve të ardhshme për autonomi fiskale të përmirësuar. Argumenti i përdorur shpesh për të përmirësuar ekuilibrin fiskal vertikal duke u ofruar më shumë fonde komunave nuk do të jetë objekt i këtij rishikimi.

Gjatë zbatimit, duhet të merren në konsideratë *kushtet aktuale politike dhe qeverisëse* të decentralizimit. Pas zgjedhjeve parlamentare në shkurt të vitit 2025, formimi i qeverisë së re u ngadalësua. Rezultati i negociatave politike është kritik për të ardhmen e decentralizimit, pasi shumica e komunave aktuale drejtohen nga kryetarë komunash dhe asamble të ish-partive opozitare.

Zgjedhjet lokale janë planifikuar për në vjeshtë të këtij viti, gjë që mund të jetë një mundësi për të filluar hapat e reformës më pas. Kjo mund të mbështetet duke rinisur veprimet e grupeve të mëparshme të punës. Programi legjislativ mund të vazhdojë duke kompletuar ligjet që janë në proces hartimi prej disa vitesh (p.sh. Ligji për Menaxhimin e Financave Publike, Ligji për Financat e Qeverisjes Lokale).

Korniza ligjore dhe institucionale

Procesi i krijimit të shtetit të Kosovës, si një entitet qeveritar efektiv operativ, mund të ndahet në tre faza zhvillimi. Periudha e parë ishte një dekadë që filloi me luftën dhe përfundoi me shpalljen e pavarësisë në vitin 2008. Ligjet themelore dhe rregulloret e UNMIK-ut vendosën shtyllat kryesore të shtetit të ardhshëm. Nga pikëpamja e qeverive lokale, e gjithë administrata publike dhe ofrimi i shërbimeve publike ishte nën kontroll të rreptë qendror. Fokusi ishte në zhvillimin e kapaciteteve themelore të menaxhimit në të dy nivelet e qeverisjes.

Legjislacioni më kritik mbi çështjet lokale ishte ai mbi shërbimin civil, menaxhimin e mbeturinave, energjinë, mbrojtjen e mjedisit, ujin, planifikimin hapësinor, të drejtat e komuniteteve, shëndetin publik, institucionet kulturore, etj. U miratuan rregulloret e para mbi taksimin e pronës dhe administrimin e taksave (p.sh., vlerësimi, ankesat, drejtoritë tatimore). Në fund të kësaj periudhe u krijua Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (2004). Të gjitha këto përpjekje përfunduan me hartimin e Propozimit për Zgjidhjen [e Statusit të Kosovës] të Ahtisaarit në vitin 2007, i cili hodhi themelet e decentralizimit të ardhshëm.

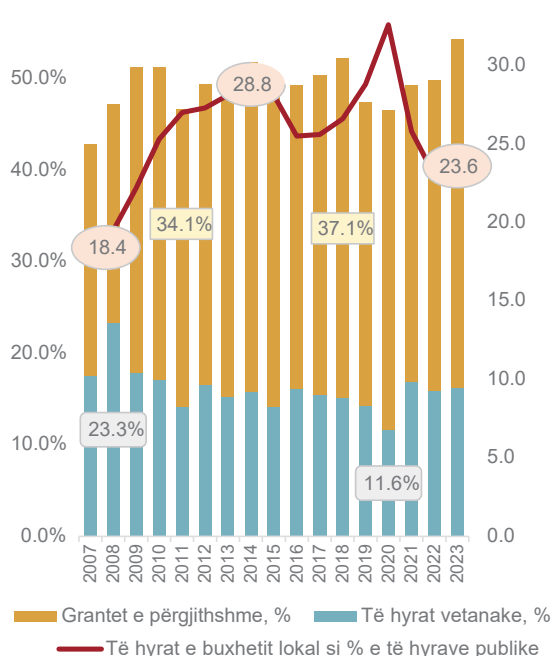
Dekada pasuese (2008-2017) ishte *faza e dytë*, duke filluar me shpalljen e pavarësisë dhe zhvillimin e sistemit kushtetues të Kosovës. Të gjitha pjesët kritike të legjislacionit komunal u miratuan në këtë periudhë. Bazuar në kushtetutën (2008) u miratuan ligjet për vetëqeverisjen lokale, kufijtë komunalë, zgjedhjet lokale, së bashku me rregulloret për financat publike: ligji për financat lokale, menaxhimin e financave publike, ndërmarrjet publike, tatimin mbi pronën e paluajtshme, etj. Ligjet e rëndësishme për shërbimet e decentralizuara (p.sh. arsimi në komuna), administrimin dhe menaxhimin (p.sh. për të parandaluar konfliktin e interesit) vendosën themelet ligjore të qeverisjes shumë-nivelëshe.

Fillimi i *fazës së tretë* aktuale nuk është qartësisht i identifikueshëm. Megjithatë, në këtë periudhë të gjashtë-shtatë viteve të fundit, prioritetet e menaxhimit të shërbimit publik dhe financave publike kanë ndryshuar gradualisht. Shpenzimet publike efikase, qëndrueshmëria më e madhe ndaj goditjeve të jashtme, hapësira fiskale për financimin e funksioneve publike ishin kërkesat kryesore të politikës fiskale (Banka Botërore, 2023).

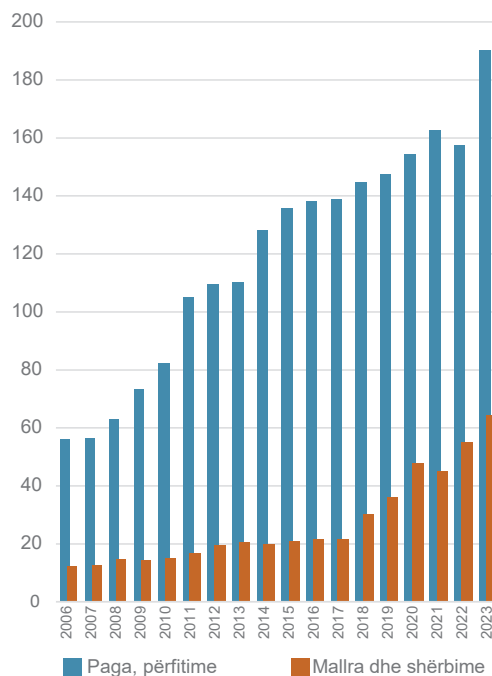
Në këtë epokë të re të ofrimit të shërbimeve publike të decentralizuara, disa ligje të mëparshme u “ndryshuan dhe u plotësuan”. Përtej përmirësimeve graduale, modernizimi i sektorit publik vazhdoi me legjislacionin - ndër të tjera - mbi kontrollin e brendshëm financiar publik, organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore, rregullimin e pagave në sektorin publik, krijimin e inspektorateve të arsimit, prezantimin e mbrojtjes së konsumatorit, etj.. Legjislimi i skemës së granteve të bazuara në performancë komunale (2022) ishte në përputhje me objektivat e reja të reformave të qeverisjes për t’u përqendruar në cilësinë e funksionimit komunal, përmirësimin e menaxhimit të shërbimeve dhe efikasitetit.

Këto dy faza të fundit të decentralizimit *pasqyrohen pjesërisht nga trendet financiare*. Pas shpalljes së pavarësisë, pesha fiskale e qeverive lokale u rrit ndjeshëm. (Grafiku 1) Të hyrat komunale si pjesë e të hyrave totale publike ishin vetëm 18% në fillim (2007), por brenda shtatë vjetëve u rritën në 29% (2014). Kjo rritje u nxit fillimisht nga të hyrat vetanake (23% e buxheteve komunale), por më vonë granti i përgjithshëm u bë burimi dominues i buxheteve komunale (36%). Gjysma tjetër e buxheteve komunale u financua nga grantet specifike për arsimin dhe kujdesin shëndetësor, plus grantet për investime kapitale. Pas vitit 2018, trendi u përmbys pak, por pas vitit të pandemisë, granti i përgjithshëm është përsëri burimi kryesor i të hyrave.

Grafiku 1. Fazat e decentralizimit dhe zhvillimit të qeverisjes lokale, 2007-2023



Grafiku 2. Shpenzimet për kokë banori, EUR



Burimi: NALAS

Pavarësisht luhatjes në varësinë nga grantet, shpenzimet komunale për paga dhe përfitime mbetën të qëndrueshme. Për shkak të kontrollit të rreptë mbi numrin e stafit komunal dhe nivelet e pagave, rritja e kostove të punës për kokë banori ndoqi ritmin e rritjes ekonomike. (Grafiku 2) Megjithatë, që nga viti 2018, shpenzimet për kokë banori për mallra dhe shërbime, si një tregues i autonomisë financiare komunale, filluan të rriten. Këto shpenzime u rritën për shkak të nevojës për shërbime më të mira, shtesave në buxhetin e rregulluar të personelit komunal përmes skemave të kontratave dhe gjithashtu pjesërisht për shkak të inflacionit (veçanërisht në vitin 2022).

Buxhetet më të larta komunale, më shumë të hyra për qëllime të përgjithshme (grante të përgjithshme, të hyra nga burimet vetanake) krijojnë kërkesa të reja për sistemin e mëparshëm të dekoncentruar të qeverive lokale. Financat lokale, marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare dhe praktikrat e menaxhimit financiar duhet të përshtaten me këtë sistem të devoluar. Nevojat e ndryshme lokale mund të përmbushen me anë të ofrimit të shërbimeve komunale më të shënjestruara, të cilat mbështeten nga forma financimi më fleksibile të bazuara në

stimuj. Kjo do të kërkojë një ekuilibër të ri të kontrollit qendror të jashtëm administrativ dhe diskrecionit komunal me mekanizma më të fortë lokale dhe të llogaridhënies sociale. Kjo është qasja që ndjekim gjatë gjithë këtij rishikimi.

Pavarësisht kuadrit ligjor-rregullator në zhvillim e sipër, niveli aktual i autonomisë lokale ende renditet në nivel mesatar në Kosovë (shih Kutinë 1 mbi Indeksin e Autonomisë Lokale). Rezultati i përgjithshëm i Indeksit të Autonomisë Lokale është 18 (në një shkallë nga 0-37). Sidomos treguesit mbi autonominë fiskale dhe masat përkatëse të sistemit fiskal me vlera më të ulëta tregojnë fushat e përmirësimit. Shumica e rezultateve të treguesve nuk kanë ndryshuar gjatë dekadave të fundit.

Kutia 1. Autonomia lokale në Kosovë: renditje e ulët e financave komunale

Projekti krahasimor ndërkombëtar mbi indeksin e vetëqeverisjes për autoritetet lokale zhvilloi matje objektive të autonomisë lokale. Baza e të dhënave mbulon 57 vende, kryesisht shtetet anëtare të Këshillit të Evropës. Indekset e vendeve matin 12 dimensione të vetëqeverisjes dhe bashkëveprimin e dy niveleve të qeverisjes. Ato mbulojnë kornizën institucionale të decentralizimit, vlerësojnë funksionet e menaxhuara në nivel lokal, katër aspekte të marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare, kushtet politike dhe administrative të qeverisjes lokale.

Grupi më i fundit i treguesve dhe raporti përcjellës vlerësojnë autonominë lokale të Kosovës në një nivel mesatar me një rezultat total prej 18 pikësh (nga maksimumi i mundshëm prej 37). Rezultati mesatar i përgjithshëm i viteve 2015-2020 e rendit Kosovën midis vendeve me indekse më të ulëta. Është i dyti më i ulëti midis vendeve të Evropës Juglindore (përpara Moldavisë), megjithëse i pozicionuar pranë Rumanisë dhe Kroacisë.

Mësimet nga rishikimi ynë janë se diskrecioni institucional, i lidhur me politikat dhe kushtet ligjore vlerësohen më lart se dimensionet fiskale të autonomisë komunale. Sistemi i transfereve, vetëmbështetja fiskale dhe autonomia e huamarrjes morën vlerësimin “1” në një shkallë nga 0-3. Gjatë dy dekadave të shqyrtuara vetëm pak poena u rritën, përndryshe vlerësimi është mjaft statik, nuk pati zhvillime të mëdha sipas këtij krahasimi. (Ladner et al, 2021)

Indeksi i Autonomisë Lokale, 2020		
Dimensionet	Diapazoni	Pikët
Thellësia institucionale	(0-3)	2,00
Fushëveprimi i politikave	(0-4)	2,00
Diskrecioni efektiv politik	(0-4)	2,00
Autonomia fiskale	(0-4)	1,00
Sistemi i transferimit financiar	(0-3)	1,00
Vetëmbështetja financiare	(0-3)	1,00
Autonomia huamarrëse	(0-3)	1,00
Sistemi zgjedhor	(0-2)	1,00
Administrata	(0-2)	0,50
Vetëqeverisja	(0-28)	12,50
Mbrojtje ligjore	(0-3)	2,00
Mbikëqyrja administrative	(0-3)	2,00
Qasja qendrore (konsultim, përfaqësim)	(0-3)	1,50
Rregulli interaktiv	(0-9)	5,50
Autonomia Lokale	(0-37)	18,00
Burimi: Indeksi i Autonomisë Lokale		

Ky vlerësim gjithëpërfshirës i qeverisjes lokale tregon se marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare dhe financat komunale duhet të jenë në qendër të reformave të ardhshme të sektorit publik. Megjithatë, gjendja e financave komunale dhe menaxhimit financiar është vetëm një faktor që përcakton nivelin aktual të decentralizimit dhe autonomisë lokale. Ekzistojnë - të paktën - tre kushte të tjera që ndikojnë së bashku në pozicionin aktual të qeverive lokale.

Ato janë (i) struktura administrative-territoriale e vendit, (ii) funksionet dhe kompetencat faktike të komunave në menaxhimin e kompetencave të tyre vetanake dhe (iii) mekanizmat politiko-zgjedhorë që përcaktojnë llogaridhënien sociale në nivel lokal (Boex et al, 2021). Këto aspekte të qeverisjes shumënivelëshe do të diskutohen shkurtimisht përpara analizës së financave komunale.

Struktura administrative-territoriale

Komunat relativisht të mëdha të Kosovës formojnë një rrjet njësisive lokale me madhësi ekonomikisht racionale. (Tabela 1) Në këtë *model të amalgamuar të qeverive lokale*, madhësia mesatare e popullsisë së komunave është 42,5 mijë. Meqenëse kryeqyteti dominon strukturën urbane me një pjesë të popullsisë prej 14%, madhësia mesatare e komunave jashtë Prishtinës është më e ulët: 37,6 mijë. Ka dallime të konsiderueshme midis komunave: pothuajse një e katërta (24%) e komunave janë në grupin e popullsisë nën 10 000 dhe pesë madje me popullsi nën 5 mijë. Ato u formuan kryesisht si komuna të grupeve të caktuara etnike.

Tabela 1. Numri dhe popullsia e komunave (2011, 2024)

	Numri i komunave	Popullsia (2011)	Popullsia (2020, 2024) ¹	Popullsia mesatare e komunës	Pjesa e popullsisë (2020, 2024)	Pjesa e numrit të komunave
Prishtina	1	198 897	227 466	227 466	14,1%	2,6%
90 000-	2	286 391	256 501	128 251	15,9%	5,3%
60 001-89 999	7	546 289	505 618	72 231	31,2%	18,4%
40 001-59 999	6	337 537	275 223	45 871	17,0%	15,8%
10 001-39 999	13	360 878	307 908	23 685	19,0%	34,2%
-10 000	9	50 029	45 292	5 032	2,8%	23,7%
Total	38	1 780 021	1 618 008	42 579	100,0%	100,0%

Burimi: Të dhënat e Agjencisë së Statistikave të Kosovës

Megjithatë, këto komuna të vogla përfaqësojnë më pak se 3% të popullsisë së përgjithshme të vendit. Pra, rëndësia e tyre për marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare është e ulët. Nevojat e tyre unike dhe problemet e kapacitetit fiskal mund të menaxhohen me masa unike.

Këto komuna të mëdha krijohen nga një grup fshatrash, vendbanimesh ose lagjesh urbane. 1 469 vendbanime përbëjnë 38 komuna, që do të thotë se brenda sipërfaqes së një

¹ Numri i popullsisë së vitit 2020 në katër komunat me shumicë serbe, të cilat nuk morën pjesë në regjistrimin e vitit 2024.

komune mesatare ka 39 njësi nënkomunale. Në pesë komuna numri i këtyre njësive madje tejkalon 75 (Gjakovë, Pejë, Podujevë, Prizren, Leposaviq). Në anën tjetër të spektrit janë komunat me më pak se pesë njësi gjeografike të brendshme (p.sh. Killokot, Junik, Partesh, Mamushë).

Qasja në shërbimet komunale, kostot për njësi të ofrimit të shërbimeve dhe kapaciteti fiskal lokal ndikohen shumë nga shpërndarja gjeografike. Numri i fshatrave ose lagjeve urbane duhet të merret parasysh në rastin e hartimit të granteve. (Megjithëse shpenzimet direkte në nivel komuniteti janë të kufizuara, pasi vetëm 175 pozicione stafi janë të autorizuar nga buxheti i vitit 2023.) Struktura e brendshme urbane e fragmentuar ndikon në procedurat e buxhetimit dhe praktikat e llogaridhënies lokale.

Vendi është gjithashtu i ndarë në shtatë rajone zhvillimore. Ato janë rajone statistikore, që ndjekin nomenklaturën statistikore të Bashkimit Evropian dhe konsiderohen si rajone NUTS-3. Disa ministri formuan gjithashtu zyrat e tyre rajonale, si njësi ministrore të dekoncentruara. Por krijimi i një niveli qeveritar në nivel rajonal nuk është një prioritet në vendin relativisht të vogël dhe të ndarë etnikisht.

Funksionet dhe shërbimet komunale

Përveç strukturës territoriale-administrative, faktori tjetër kritik që ndikon në autonominë lokale është fushëveprimi i funksioneve komunale. Përgjegjësitë dhe kompetencat e shërbimeve të caktuara komunave, të matura sipas shpenzimeve të buxhetit lokal, tregojnë se *arsimi parauniversitar* është detyra kryesore lokale. (Tabela 2, kolona e majtë) Më shumë se gjysma e buxheteve lokale (53%) shpenzohet për kopshte, arsim fillor dhe të mesëm, duke financuar si pagat ashtu edhe funksionimin dhe mirëmbajtjen e shkollave. Pjesa e mbetur e buxhetit lokal përdoret për shërbimet e kujdesit shëndetësor (17%) dhe shërbimet publike të përgjithshme (administrative dhe urbane) (15%). 15% e mbetur e buxhetit komunal përdoret për të gjitha funksionet e tjera lokale, vetanake dhe të deleguara.

Tabela 2. Përgjegjësitë dhe kompetencat aktuale të komunave

	Shpenzimet në % të totalit 2021	Diskrecioni efektiv politik, 2020	
Arsimi	(pikët në një shkallë)	parashkollor:	0,5 (0-1)
		shkolla fillore:	0,5 (0-1)
		shkolla e mesme:	0,5 (0-1)
Shëndetësia	17,0%	kujdesi shëndetësor parësor:	0,5 (0-1)
		spitalet:	0,5 (0-1)
		shërbime dentare:	0,5 (0-1)
Shërbimet e Përgjithshme Publike	15,0%	lejet e ndërtimit:	0,5 (0-1)
		zonimi:	0,5 (0-1)
Çështjet ekonomike	7,0%	Shërbime transporti me autobus	0,5 (0-0,5)
Rendi dhe siguria publike	2,0%	urdhrat policore:	0,0 (0-0,5)
		policia e trafikut:	0,0 (0-0,5)
Rekreacioni, kultura dhe feja	2,0%		
Mbrojtja sociale	2,0%	shërbime të përgjithshme kujdesi:	0,0 (0-1)
		grupe të veçanta:	0,0 (0-1)
		mbrojtja e fëmijëve:	0,0 (0-1)
Strehimi dhe shërbimet komunitare	1,0%	strehim:	0,5 (0-0,5)
		strehim social:	0,5 (0-0,5)
Mbrojtje	0,0%	policia:	0,0 (0-1)
Mbrojtja e mjedisit	0,0%		
<i>Burimi: NALAS</i>		Total	2,0 (0-4)
		<i>Burimi: LAI 2.0</i>	

Kompetencat reale të komunave nuk mund të maten vetëm nga këto raporte shpenzimesh, por më shumë nga *kontrolli faktik lokal mbi ofrimin e shërbimeve*. Në këtë drejtim, ofrimi i shërbimeve komunale është më i kufizuar nga sa tregon madhësia e shpenzimeve komunale. Një grup faktorësh të matur nga Indeksi i Autonomisë Lokale përqendrohet në këto aspekte të ofrimit të shërbimeve komunale: diskrecioni efektiv politik (kolonat e djathta të Tabelës 2).

Komponentët kritikë të ofrimit të shërbimeve janë (i) rregullorja mbi performancën dhe standardet e shërbimit, (ii) rregullat e punësimit, (iii) përzgjedhja dhe mbikëqyrja e organizatave të shërbimit, (iv) planifikimi i investimeve kapitale dhe (v) financimi. Kjo e fundit është një fushë komplekse: përcaktimi i burimeve të financimit, metodat e alokimit të granteve kombëtare, metodat e përcaktimit të tarifave të shërbimit dhe të gjitha metodat përkatëse të planifikimit, të tilla si përcaktimi i kufijve të shpenzimeve, marrëveshjet e mundshme kolektive, etj. Ato shqyrtohen më poshtë sipas shërbimeve kryesore komunale.

i. Arsimi

Sipas legjislacionit për arsimin parashkollor, fillor dhe të mesëm, komunat janë përgjegjëse për ndërtimin e objekteve arsimore, regjistrimin dhe pranimin e nxënësve, punësimin e stafit dhe përzgjedhja e drejtorëve të institucioneve arsimore. Megjithatë, shumica e vendimeve mbi rrjetin shkollor (ndërtimi dhe mbyllja e shkollave) dhe pagat varen nga pëlqimi i ministrit. Ato janë përgjegjësi qendrore pasi ministria kontrollon financimin dhe ka diskrecion mbi buxhetin. Statusi i komunave me shumicë serbe është i ndryshëm, pasi ato kanë kompetenca të zgjeruara në këtë fushë.

Në nivelin parauniversitar ka 1,036 institucione arsimore publike. (Tabela 3) Mesatarisht, në një komunë ka vetëm 22 shkolla fillore dhe 3 shkolla të mesme të larta. Një e treta e shkollave fillore janë shkolla “paralele”, që do të thotë se nuk ndodhen në të njëjtin lokacion me shkollën qendrore. Shkolla fillore tipike është relativisht e vogël me rreth 240 nxënës dhe në total me 24 mësime, staf mbështetës dhe administrativ. Një shkollë e mesme mesatare është vetëm dyfishi i madhësisë me afërsisht 500 nxënës dhe 49 anëtarë stafi.

Tabela 3. Arsimi parauniversitar, 2023/2024

	Parashkollor	Shkolla fillore	Shkollat e mesme të larta	Totali
Institucione arsimore	62	852	122	1 036
Institucione arsimore në një komunë mesatare	2	22	3	27
Nxënës në arsimin publik	24 104	206 941	60 837	291 882
Nxënës në arsimin privat	6 053	8 490	4 920	22 124
Nxënës në një shkollë publike	388,8	242,9	498,7	281,7
Totali i stafit arsimor	1 122	20 639	5 949	27 710
Totali i stafit për shkollë	18,1	24,2	48,8	26,7

Burimi: Statistikat e arsimit në Kosovë 2023-2024, ASK

Pavarësisht shkollave me madhësi relativisht të vogël, Strategjia e Arsimit 2022-2026 identifikoi mungesën e kapaciteteve si problemin kryesor të menaxhimit të arsimit. Drejtoritë komunale të arsimit menaxhojnë funksionimin e përditshëm të shkollave, ofrojnë shërbime mirëmbajtjeje dhe bëjnë prokurimin për të gjitha shkollat. Institucionet arsimore nuk kanë kod financiar dhe u mungon autonomia e menaxhimit, kështu që kjo është arsyeja pse të gjitha detyrat operative bien mbi administratën komunale. Rasti i Kamenicës tregon mungesën e kompetencave të vërteta komunale në ofrimin e shërbimeve (Kutia 2)

Kutia 2. Riorganizimi i dështuar i rrjetit shkollor: rasti i Kamenicës

Në vitin 2019, Kryetari i Komunës së Kamenicës nisi një reformë për të ristrukturuar sistemin e arsimit fillor komunal duke bashkuar shkollat rurale me numër të vogël të nxënësve të regjistruar për të përmirësuar efikasitetin dhe cilësinë e arsimit. Edhe pse komuna mban përgjegjësinë formale për arsimin fillor, reforma u përball me rezistencë të fortë nga komunitetet lokale dhe mësimdhënësit, të cilët kishin frikë nga rritja e distancës së udhëtimit dhe kufizimi i qasjes për nxënësit. Përveç kësaj, iniciativa hasi në pengesa ligjore dhe institucionale, pasi politika arsimore rregullohet rreptësisht nga autoritetet qendrore. Si rezultat, reforma nuk u zbatua plotësisht, duke nxjerrë në pah hendekun midis përgjegjësive komunale dhe aftësisë së tyre praktike për të kryer ndryshime strukturore.

Paralelisht me rrjetin publik, ekzistojnë *shkolla private* në të tre nivelet e arsimit parauniversitar. 7% e të gjithë nxënësve janë në këto kopshte dhe shkolla private. Shumica e shkollave fillore dhe të mesme janë të përqendruara në Prishtinë, ku ndodhen 57% e nxënësve të shkollave fillore dhe të mesme.

ii. Kujdesi shëndetësor dhe shërbimet sociale

Komunat janë përgjegjëse për shërbimet e kujdesit shëndetësor parësor. 151 njësi të kujdesit shëndetësor parësor nën kontrollin komunal ofrojnë një gamë të gjerë shërbimesh parandaluese, të shëndetit publik, emergjente dhe të shëndetit mendor. Këto qendra të mjekësisë familjare operojnë qendra të lidhura komunale (me mjekë familjarë dhe infermierë) dhe ambulanta [punte shëndetësore] (infermierë). Shërbimet e nivelit të lartë (në spitale, poliklinika, institucione të specializuara, etj.) menaxhohen nga Ministria e Shëndetësisë. Kujdesi shëndetësor dytësor mund të organizohet në nivel komunal bazuar në një kërkesë të kuvendit komunal. Përveç kësaj, më shumë se *një mijë organizata private* të shërbimeve të kujdesit shëndetësor ofrojnë një gamë të gjerë shërbimesh spitalore dhe jashtëspitalore (KDI, 2020a).

Vendi nuk ka sistem universal të kujdesit shëndetësor dhe skemë mbështetëse të sigurimeve. Institucionet e kujdesit shëndetësor financohen nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, i ndarë si pjesë e buxhetit të Ministrisë. Shërbimet e ofruara janë falas, me një tarifë të vogël administrative lokale. Buxheti i kujdesit shëndetësor parësor planifikohet dhe ekzekutohet nga komunat nën kontrollin e Ministrisë. Përtej financimit nga buxheti qendror, 40% e shpenzimeve të kujdesit shëndetësor financohen privatisht. Këto kontribute janë pjesërisht bashkëpagesa të raportuara në buxhetin e konsoliduar dhe pjesërisht janë të hyra të mbledhura nga organizatat private të shërbimeve shëndetësore.

Komunat serbe *me kompetenca të zgjeruara* (Mitrovica e Veriut, Graçanica, Shtërpca) mund të ofrojnë kujdes shëndetësor dytësor, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të kujdesit shëndetësor dhe pagesën e pagave. Paralelisht me këtë sistem të kujdesit shëndetësor të financuar nga Kosova, qeveria serbe ofron shërbime shëndetësore universale përmes sistemit të sigurimeve shoqërore serbe.

Qendrat e Punës Sociale punësojnë 466 punonjës (viti 2023, raport nga 36 komuna), të cilat menaxhojnë një gamë të gjerë shërbimesh. Ato janë mbrojtja e fëmijëve, kujdesi për të moshuarit dhe grupe të tjera të veçanta. Granti i mëparshëm për shërbimet sociale ishte përfshirë në Grantin e Përgjithshëm. Aktualisht, shërbimet sociale komunale financohen kryesisht nga Granti i Përgjithshëm (5.7 milionë euro, 2.2% e totalit) dhe pjesërisht nga të

hyrat vetanake (1.5 milionë euro, 1.5% e totalit) (KLGJ, 2023a). Buxheti i shërbimeve sociale përdoret kryesisht për paga dhe mëditje (2.1 milionë euro) dhe për mallra dhe shërbime (1.6 milionë euro). Pjesa e të hyrave vetanake komunale në financimin e subvencioneve dhe transfereve ose shpenzimeve kapitale është më e lartë, shumta faktike është afër fondeve të përdorura nga Granti i Përgjithshëm. Kjo pjesë e buxhetit social varet shumë nga kapacitetet e mbledhjes së të hyrave komunale dhe pasqyron prioritetet e shërbimeve lokale.

iii. Shërbimet komunale dhe publike

Shërbimet publike janë funksionet themelore komunale. Uji dhe kanalizimet, menaxhimi i mbetjeve të ngurta komunale, transporti publik, mirëmbajtja e rrugëve, ndriçimi publik, etj., kanë rëndësi të lartë lokale. Ato përfaqësojnë afërsisht 10% të buxhetit komunal, të raportuara sipas kategorive të ndryshme buxhetore, siç janë çështjet ekonomike, strehimi dhe shërbimet komunitare, shërbimet e përgjithshme publike. Komunitat luajnë një rol të vogël në shërbimet e infrastrukturës. Ato aktualisht menaxhohen nga ndërmarrjet rajonale shtetërore, ku qeveritë lokale kanë ndikim minimal mbi funksionimin e tyre.

Megjithatë, rëndësia e këtyre shërbimeve reflektohet nga numri i lartë i treguesve të përdorur për grantin e performancës komunale. (Tabela 4). Komunitat i kushtojnë më shumë vëmendje realizimit të orarit për mbledhjen e mbeturinave (rezultati mesatar 84.3), transportit publik (64.0) dhe ndërtimit dhe mirëmbajtjes së kanalizimeve (61.3). Këta tregues të performancës tregojnë dallime të mëdha rajonale. Treguesit komunalë ndjekin gradientin e urbanizimit, që do të thotë niveli rënës i shërbimeve me madhësinë e komunës.

Tabela 4. Performanca e shërbimeve komunale dhe publike

	2023	2022	2021	Mesatarja
9.1.1 Rrugë lokale të mirëmbajtura gjatë sezonit të verës	42,30	57,45	47,38	49,04
9.1.2 Rrugë lokale të mirëmbajtura gjatë sezonit të dimrit	47,81	62,21	41,45	50,49
9.2.2 Gjatësia e rrugëve lokale të pajisura me ndriçim publik	33,81	47,67	48,69	43,39
10.1.2 Vendbanimet e përfshira në transportin publik lokal	57,55	69,31	65,23	64,03
11.1.1 Realizimi i planit për ndërtimin dhe mirëmbajtjen e sistemit të furnizimit me ujë	48,65	68,4	35,29	50,78
11.1.2 Realizimi i planit për ndërtimin dhe mirëmbajtjen e sistemit të kanalizimeve	60,10	74,72	49,12	61,31
11.1.3 Realizimi i planit komunal për menaxhimin e mbeturinave	40,00	55,23	41,92	45,71
11.1.4 Realizimi i orarit për mbledhjen e mbeturinave	72,40	92,53	88,04	84,32

Niveli i lartë i shërbimeve të mbledhjes dhe depozitimit të mbeturinave të ngurta komunale vërteton avantazhet e decentralizimit. 80% e popullsisë shërbehet dhe pothuajse të gjitha mbeturinat e mbledhura depozitohen në shtatë deponi sanitare (40% e mbeturinave) ose në vendet ilegale (10%) ose josanitare (40%). Komunitat dhe kompanitë e licencuara mbledhin mbeturinat nga pikat e mbledhjes në qytete dhe nga familjet në zonat rurale. Shërbimi i mbledhjes financohet nga tarifatat fikse të përdoruesve. Ato u rritën në vitin 2024 nga 4.7 euro

në muaj dhe për familje në 6.2 euro. Depozitimi dhe investimet duhet të financohen nga burime të tjera. (EEA, 2021)

Në fushën e shërbimeve komunale dhe të shërbimeve publike, Ndërmarrja Publike (NP) është forma tipike organizative. NP-të operojnë në menaxhimin e mbeturinave, shërbimet e ujit, transportin publik (autobusë), ngrohjen qendrore, etj. 10 NP-të rajonale të ujit kanë pronësi qendrore, të menaxhuar nga Ministria e Ekonomisë. NP-të e tjera të shërbimeve publike, të cilat i shërbejnë më shumë se një komune, formojnë borde të përbashkëta menaxhimi. Subvencionet për NP-të rajonale ofrohen pjesërisht nga Ministria e Ekonomisë (për shoqëritë aksionare rajonale të ujit), megjithëse mbledhja e të hyrave është përmirësuar vitet e fundit. NP-të lokale subvencionohen kryesisht nga të hyrat vetanake të komunave (ZKA, 2023).

Ndërmarrjet Publike Lokale nuk janë pjesë e sistemit buxhetor, megjithëse rreziqet që lidhen me financimin kapital ose mbledhjen e të hyrave duhet të jenë pjesë e financave lokale, pasi komunat kanë përgjegjësinë përfundimtare për këto funksione të detyrueshme vetanake. Raportet e ZKA-së zakonisht identifikojnë çështje të ndryshme të menaxhimit të shërbimeve të funksionimit të Ndërmarrjes Publike (p.sh. në rastin e kompanisë së ujësjesit “Prishtina”, Ndërmarrjes Publike të Parkingjeve). Ndonjëherë kompetencat e komunave dhe këtyre kompanive të shërbimeve nuk identifikohen siç duhet. Kjo mund të shkaktojë konflikte midis Komunës dhe kompanive: për shembull, në Prishtinë, si komuna ashtu edhe KRM Pastrimi lëshuan fatura për tarifën e grumbullimit të mbeturinave të ngurta, për shkak të mosmarëveshjes mbi mbledhjen e tarifave.

Në përgjithësi, problemet kryesore me NP-të lokale dëshmojnë mungesën e stimujve financiarë, të cilët shkaktojnë menaxhim të dobët të asetëve, mungesë të barazimit të llogarive të arkëtueshme, mungesë të planeve të biznesit, dështime në tenderim dhe tejkalim të caqeve të punësimit. (ZKA, 2022)

iv. Shërbimet e deleguara

Përtej funksioneve të shumta vetanake, komunat kanë edhe kompetenca të deleguara. Ato janë funksione administrative, të tilla si mbajtja e regjistrave, licencimi i bizneseve dhe shpërndarja e pagesave sociale. Në rastin e lejeve të ndërtimit, të gjitha këto dokumente komunale duhet të miratohen nga institucionet e qeverisë qendrore.

Ndonjëherë edhe përgjegjësitë e ministrive janë në konflikt, p.sh. strehimi social është nën kontrollin e MAPL-së ose Ministrisë për Komunitete dhe Kthim, ndërsa strehimi publik është kompetencë vetanake e komunës. Shpenzimet e këtyre shërbimeve administrative të deleguara përfaqësojnë një pjesë më të vogël të buxhetit komunal. Funksionet mund t’u delegohen komunave vetëm me ligj së bashku me financimin e nevojshëm.

v. Struktura ministrore

Qeveritë lokale veprojnë në një sistem qeverisjeje shumë-nivelëshe. Pra, autonomia e tyre përcaktohet pjesërisht nga praktikët e organizimit dhe menaxhimit të qeverisë kombëtare. Ministrinë mund të ndërhyjnë në çështjet komunale përmes hartimit të politikave, veprimeve rregullatore dhe mbikëqyrëse, financimit dhe ofrimit të shërbimeve të drejtpërdrejta. Në Kosovë, sektori publik dhe shërbimet publike u ndërtuan kryesisht nga lart. Pas luftës, strukturat e sapokrijura qeveritare u administruan në mënyrë qendrore nga autoritetet ndërkombëtare dhe vendase.

Sipas strukturës aktuale qeveritare, dy lloje ministrish përcaktojnë pozicionin dhe funksionimin e komunave. Nga njëra anë, janë ministritë funksionale, të cilat ndikojnë në fushat kryesore të qeverisjes lokale. Kryesisht Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve, e cila është përgjegjëse për një gamë të gjerë kompetencash financimi dhe menaxhimi financiar ndaj komunave. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka një gamë të gjerë funksionesh të hartimit të politikave, planifikimit dhe zhvillimit, por gjithashtu ministria është përgjegjëse për mbikëqyrjen ligjore, monitorimin e komunave dhe menaxhon Grantin e Performancës Komunale.

Grupi tjetër janë ministritë e linjës, të cilat janë përgjegjëse për një lloj specifik shërbimesh. Midis këtyre ministrive sektoriale, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit ka ndikimin më të madh në çështjet komunale, pasi arsimit parauniversitar është një shërbim i decentralizuar. Ministria ka funksione të hartimit të politikave, planifikimit, vendosjes së standardeve të objekteve shkollore dhe mbikëqyrjes arsimore. Ajo është gjithashtu e përfshirë drejtpërdrejt në hartimin e granteve specifike të arsimit dhe financimin e investimeve në rrjetin shkollor. Funksionet e hartimit të politikave, vendosjes së standardeve, zhvillimit dhe kontrollit të Ministrisë së Shëndetësisë janë të organizuara në një strukturë të centralizuar. Nga pikëpamja e financimit, komunat konsiderohen si njësi të dekoncentruara në ofrimin e shërbimeve, me grante të destinuara për kujdesin shëndetësor të alokuara direkt për njësitë e kujdesit shëndetësor parësor. (Banka Botërore, 2023)

Mbikëqyrja e drejtpërdrejtë dhe kontrolli i fortë mbi qeveritë lokale është një tregues i mungesës së formave alternative të menaxhimit të shërbimeve publike të ofruara në nivel lokal. Sidomos në rastin e investimeve kapitale, projektet hartohen nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Financave. Pasi buxheti lokal miratohet nga Kuvendi Komunal, ato përfshihen në Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës në detaje të hollësishme.

Kur qëllimet dhe planet e zhvillimit nuk koordinohen siç duhet me prioritetet e qeverisjes lokale, atëherë kjo mund të çojë në përdorim joefikas të fondeve dhe madje edhe në konflikte politike (shih Kutinë 3.)

Kutia 3. Autoritetet qeveritare konfliktuale: rasti i lokalizimit të investimeve

Zbatimi i projekteve kapitale në Kosovë shpesh përballet me pengesa për shkak të tensioneve midis institucioneve të qeverisë qendrore dhe autoriteteve lokale. Kjo është veçanërisht e dukshme në komunën e Prishtinës, ku disa projekte të mëdha u vonuan ose janë bllokuar. Një faktor kontribues është Ligji për Trashëgiminë Kulturore, i cili mbikëqyret nga Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve. Sipas këtij ligji, projektet komunale që përfshijnë zona ose ndërtesa me vlerë kulturore kërkojnë miratim paraprak ministror.

Në praktikë, komunat ndonjëherë hasin vështirësi në marrjen e këtyre lejeve dhe projektet mund të ndalen menjëherë pasi kanë filluar. Ndërsa Ministria i konsideron ndërhyrjet e tilla si të ligjshme² dhe të bazuara në kuadrin rregullator në fuqi, autoritetet komunale shpesh i perceptojnë ato si të ndikuara politikisht dhe të paligjshme. Këto interpretime të ndryshme pengojnë realizimin e investimeve kapitale.

Një shembull tjetër i ngjashëm është konflikti mbi planifikimin dhe ndërtimin e qendrës shumë sportive në Prishtinë. Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve argumentoi se kishte ndarë 3.5 milionë euro për projektin dhe madje kishte publikuar një plan të detajuar ideor për qendrën, por vendndodhja përfundimtare ende nuk është konfirmuar nga Komuna e Prishtinës. Komuna propozoi një vend alternativ dhe pretendon se mosmarrëveshjet politike e kanë vonuar projektin. Kjo situatë ilustron një çështje më të gjerë të planifikimit dhe koordinimit të kufizuar midis dy niveleve të qeverisjes.

² <https://www.mkrs-ks.org/?page=1,6,4136>

Marrëdhëniet politike në komuna

Zgjedhjet komunale për kryetarë komunash dhe këshilltarë të kuvendeve komunale organizohen për kandidatët në listat e partive politike. Kryetarët e komunave zgjidhen drejtpërdrejt, rrjedhimisht ata gëzojnë legjitimitet të lartë politik, i cili shoqërohet me kompetenca të forta administrative. Këto kompetenca ekzekutive autorizojnë kryetarët e komunave të kontrollojnë administratën lokale dhe të emërojnë drejtorët, si pozicione kyçe politike. Kompensimi i drejtorëve është në përputhje me skemat kombëtare të pagave, por paguhet nga buxheti i vetë komunave.

Anëtarët e kuvendeve komunale zgjidhen nga listat e partive politike. Por kandidatët renditen sipas votave individuale të marra në listën e votimit. Pozicioni i këshilltarit të kuvendit komunal është një punë me pagesë (kompensim mujor prej 600-700 eurosh për përfaqësuesit e sektorit privat). Është një barrë për pjesën e buxhetit të financuar nga burimet vetanake të komunave.

Kompetenca kryesore e *kuvendit komunal* është miratimi i buxhetit komunal dhe kompetenca të tjera të rregulluara nga statutet lokale. Në menaxhimin shumë të centralizuar të çështjeve komunale, pozicioni i kryesuesit të kuvendit është më i dobët krahasuar me atë të kryetarit të komunës. Përmes lidhjeve të tij politike dhe administrative, kryetari i zgjedhur drejtpërdrejt është në një status më të mirë për të menaxhuar çështjet lokale.

Pavarësisht faktit se kryetarët e komunave kanë tendencë të shfaqen si figura qendrore dhe të njohura të skenës së qeverisjes lokale, ata janë më llogaridhënës ndaj partisë politike që i ka nominuar sesa ndaj kuvendit. Marrëdhënia midis kryetarit të komunës dhe kuvendit pasqyrohet nga praktika, ku kryetarët e komunave *nuk marrin pjesë aktive në mbledhjet e kuvendit*. Rezultatet e Anketës së Performancës Komunale tregojnë se treguesi mesatar (i standardizuar) është vetëm 68%, megjithëse është rritur pak gjatë viteve të fundit. Aktiviteti i kryetarëve të komunave është më i ulët në komunat më të vogla dhe në ato më të mëdha (jashtë Prishtines). Kryetarët e komunave që vijnë nga partitë politike që janë në opozitë në Kuvendin e Kosovës janë më të përgjegjshëm (treguesi: 79%), krahasuar me katër kryetarët e komunave të LVV-së (65%).

Aktualisht, kryetari i komunës ka pushtetin dhe kompetencat e Zyrtarit Kryesor Administrativ (ZKA). Marrëdhënia midis kryetarit të fortë dhe kryesuesit më të dobët të Asamblesë ose këshilltarëve të zgjedhur mund të balancohet duke i kaluar disa kompetenca administrative një ZKA-je të pavarur. Edhe nëse ZKA-ja, si mbrojtës i ligjshmërisë, punësohet nga kryetari i komunës, ky aktor i tretë mund të krijojë një kundërbalancë ndaj kryetarit të komunës.

Aktualisht, shumica e komunave kontrollohen nga partitë politike që janë në opozitë në Kuvendin Kombëtar. (Tabela 5.). Tre partitë kryesore të opozitës (PDK, LDK, AAK) së bashku janë të pranishme në 21 komuna ku jeton 80% (60% në vitin 2020) e popullsisë së vendit. LVV ka vetëm katër pozicione kryetarësh komunash në komuna të mesme. Këto lokalitete përfaqësojnë afërsisht 13% të popullsisë së vendit. Dhjetë komunat me kryetarë të zgjedhur në listën serbe janë ato më të voglat. Sipas të dhënave të fundit të popullsisë të vitit 2020, madhësia mesatare e popullsisë është 7 331 (18% e popullsisë së vendit). Ekzistojnë tre komuna me kryetarë që përfaqësojnë një grup qytetar ose parti më të vogla.

Pozicioni i kryetarëve të komunave mbështetet më tej nga fakti se *kuvendet dominohen kryesisht nga e njëjta parti politike si kryetari i komunës*. Kjo ndihmon në menaxhimin më efektiv lokal në shumicën e komunave dhe dobëson më tej kontrollin e organeve të zgjedhura mbi kryetarin e komunës. Vetëm kryetarët e komunave nga LDK dhe LVV (nga 3

komuna secila) dhe PDK (1 komunë) përballen me një kuvend të kontrolluar nga një parti tjetër politike.

Tabela 5. Kryetarët e komunave: partitë politike të opozitës dominojnë

	Popullsia, Regjistrimi i vitit 2024	Numri i komunave	Madhësia mesatare e popullsisë së komunës, 2024/2020	Përqindja e popullsisë, Regjistrimi i vitit 2024	Përqindja e popullsisë, 2020
PDK	507 763	8	63 470	32,0%	20,4%
LDK	530 617	8	66 327	33,5%	26,7%
AAK	224 525	5	44 905	14,2%	16,7%
LVV	201 131	4	50 283	12,7%	14,7%
LS	49 220	10	4 922	3,1%	
LS (2020 pop)	73 313	10	7 331		17,6%
NISMA	43 888	1	43 888	2,8%	2,8%
Civic Initiative	22 815	1	22 815	1,4%	1,0%
KDTP	5 607	1	5 607	0,4%	0,1%

Burimi: ASK, KLGJ

Komiteti për Komunitete i komunës është një organ i detyrueshëm dhe i përhershëm. Por emërimi i anëtarëve varet nga partitë politike, ngjashëm me emërimin e përfaqësuesve të fshatrave në njësitë nënkommunale (bashkësi lokale). Këta kryetarë fshatrash kanë ndikim të kufizuar në qeveritë e zgjedhura lokale. Për shkak të numrit të madh të vendbanimeve në një komunë tipike, *përfaqësimi territorial i zonave zgjedhore lokale është i dobët*. Ato shpesh janë të ndara dhe ndikimi i partive politike është më i madh.

Pavarësisht pozicioneve të tyre të fuqishme, *vetëm 37% e premtimeve politike të kryetarëve të komunave të bëra gjatë fushatës janë përmbushur plotësisht gjatë mandateve të tanishme katërvjeçare* (bazuar në një mostër prej nëntë komunash të anketuara, DPlus, 2025a). 16% e premtimeve nuk kanë treguar përparim dhe shumica e mbetur është ende në zbatim. Ndarja sektoriale e programeve të përfunduara tregon preferencat lokale dhe shërbimet me ndikimin më të lartë komunal. Ato janë çështjet sociale (p.sh. kopshtet, programet rinore; 23 nga 57 premtime), infrastruktura (uji, kanalizimet; 11 nga 34) dhe administrata (10 nga 28). Kryetarët e komunave kryesisht *dështuan* në përmbushjen e premtimeve të tyre elektorale në *fushën e transportit, shërbimeve publike (p.sh. menaxhimi i mbeturinave, hapësirat publike), sporteve dhe turizmit*.

Marrëdhënia specifike e përfaqësuesve të zgjedhur ndikohet nga kultura e përgjithshme administrative-menaxhuese komunale. Në këtë drejtim, transparenca e qeverive lokale është kushti kritik i llogaridhënies. Rezultati i përgjithshëm i vendit në Anketën e Buxhetit të Hapur

është 50 (në një shkallë nga 0-100), që është pozicioni i tretë në rajon pas Shqipërisë (57) dhe Serbisë (51).³

Në fushën e financave komunale, indeksi i transparencës buxhetore është një nga treguesit e përdorur përgjithësisht, i cili mat mirë të gjitha aspektet e planifikimit fiskal dhe përgatitjes së buxhetit. Sipas vlerësimit më të fundit të transparencës buxhetore në nivel lokal, indeksi është 57.5 dhe ka rënë pak në vitin 2023 (GAP, 2024a). Dokumentet kryesore buxhetore (plani vjetor, raporti) zakonisht janë të disponueshme në faqet e internetit të komunave, megjithëse një e treta e këtyre dokumenteve nuk janë në formatin e kërkuar (të lexueshëm nga makina). Çdo vit organizohen tre ose më shumë seanca dëgjimore për buxhetin (vetëm 10 komuna nuk kishin asnjë, nga totali i vlerësuar prej 33).

Treguesit e performancës komunale tregojnë se niveli i qasjes së qytetarëve në dokumente publike është më i ulët në komunat më të vogla. Ekzistojnë dallime rajonale, është interesante se komunat në dy rajonet e urbanizuara të Prishtinës (68) dhe Gjilanit (48) kanë mesatare më të ulëta të këtij treguesi (mesatarja e vendit është 77). Përkatesia politike e kryetarëve të komunave nuk tregoi dallime të rëndësishme në këtë drejtim.

i. Statusi i pakicave kombëtare

Politika e decentralizimit në Kosovë synonte pjesërisht të balanconte nevojat e komunave me popullsi shqiptare dhe serbe ose të tjera etnike. Decentralizimi fiskal mund të akomodojë variacionet etnike dhe kulturore, kështu që rajonalizmi synon të ofrojë një alternativë ndaj lëvizjeve secesioniste. Mësimet e rasteve të vendeve mbi ndikimin e decentralizimit dhe rajonalizimit në unitetin kombëtar janë të përziera (Martinez-Vazquez, 2015). Decentralizimi asimetrik me kushte të favorshme në komunat e shënjestruara mund të çojë në konflikte me të tjerat.

Nuk ka të dhëna të besueshme për dhjetë komunat me popullsi shumicë serbe në Kosovë.⁴ Serbët nuk morën pjesë në regjistrimin e popullsisë së Kosovës në vitin 2024. Vlerësimet e fundit të popullsisë tregojnë se pjesa e tyre është rreth 5% e popullsisë së vendit. Komunat me popullsi serbe zakonisht kanë popullsi nën 20 mijë banorë, kështu që ato i përkasin grupit të komunave më të vogla në Kosovë. Komunat në veri të Kosovës janë më kompakte dhe janë në një pozicion të ndryshëm nga të tjerat e shpërndara në vend, në jug të lumit Ibër.⁵

Zgjedhjet e fundit lokale patën vetëm 3.47% pjesëmarrje në votime në katër komuna. Ato u bojkotuan nga partitë politike serbe të Kosovës, megjithëse u zhvilluan në përputhje me kornizën ligjore dhe u konsideruan demokratike. Situata politike në të kaluarën pati ndikim të drejtpërdrejtë edhe në buxhet, në veçanti në mbledhjen e të hyrave vetanake.

Sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, këto komuna kanë *kompetenca të zgjeruara* në kujdesin shëndetësor, arsim dhe çështje kulturore. Tre komuna menaxhojnë shërbimet e kujdesit shëndetësor dytësor, Mitrovica e Veriut ka kompetencë në arsimin e lartë, licencimin e shkollave dhe pagesën e pagave. Përzgjedhja e komandantëve të stacioneve lokale të policisë është gjithashtu pjesë e kompetencave të zgjeruara. Komunat serbe janë të autorizuara të krijojnë një asociacion (bashkësi) të lokaliteteve të tyre etnike.

³ Shih <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results>

⁴ Graçanicë, Kllokot, Leposaviq, Mitrovicë V, Novobërdë, Partesh, Ranillug, Shtërpçë, Zubin Potok, Zveçan

⁵ Shih raportin e detajuar mbi marrëdhëniet Beograd-Prishtinë: ICG, 2024

Këto komuna përfitojnë nga *ndihma financiare e jashtme nga Serbia*. Ka informacion të kufizuar publik mbi këto transferta nga Serbia. Sipas vlerësimeve, buxhetet paralele komunale janë pesë herë më të larta se madhësia e buxheteve që rrjedhin nga sistemi i Kosovës (ICG, 2024)

Komunat serbe - përtej të njëjtit rregull financimi si komunat e tjera - i nënshtrohen granteve shtesë nga buxheti i Kosovës. Një pjesë e Grantit të Përgjithshëm ndahet posaçërisht për komunat sipas numrit të popullsisë pakicë (3%) dhe 2% shtesë për komunat me shumicë popullsie të përbërë nga pakica kombëtare.

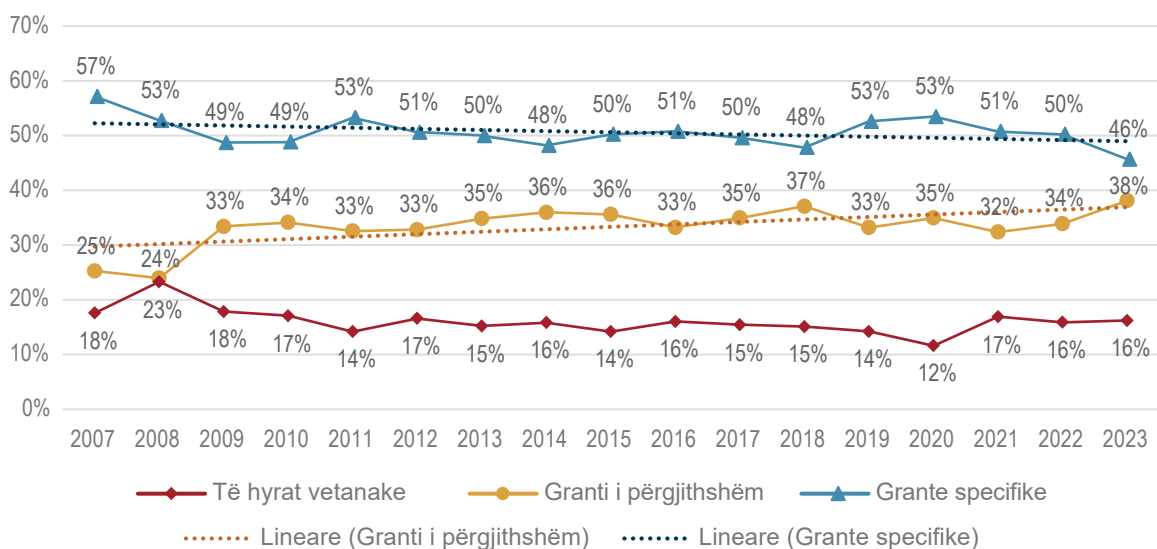
Rrugët e mundshme për zhvillimin e qeverive lokale në komunat e dominuara nga serbet varen nga marrëdhëniet midis dy vendeve, të cilat nga ana tjetër ndikohen nga politikat ndërkombëtare dhe kapacitetet e aktorëve të huaj për të arritur ndonjë kompromis afatgjatë për paqen dhe ofrimin e shërbimeve bazë.

Shqyrtimi i autonomisë financiare

Përtej strukturës administrativo-territoriale, fushëveprimit të funksioneve lokale dhe mekanizmave politikë, faktori i katërt që ndikon në decentralizim janë financat lokale. Shkalla e autonomisë financiare do të rishikohet nëpërmjet analizës së të hyrave komunale dhe disa komponentëve të menaxhimit të financave publike. Vlerësimi i të hyrave të qeverisë lokale do të përqendrohet në përbërjen e të hyrave, karakteristikat e të hyrave kryesore nga burimet vetanake, kërkesat e granteve në financimin e funksioneve të devoluara dhe rregulloret mbi huamarrjen komunale.

Që nga shpallja e pavarësisë dhe fillimi i politikave aktive të decentralizimit, *përbërja e të hyrave kryesore komunale ka qenë mjaft e qëndrueshme* (Grafiku 3). Duke filluar nga viti 2009, grantet specifike financojnë afërsisht gjysmën e buxheteve komunale. Burimi i dytë më i madh i të hyrave është granti i përgjithshëm me 33-35%. Të hyrat vetanake komunale përfaqësojnë vetëm 15-17% të buxhetit total. Grupi i granteve specifike dominohet nga granti për arsim, i cili është baras me dy të tretat e granteve specifike. Komunitat kanë liri më të madhe në përdorimin e grantit të përgjithshëm dhe të hyrave vetanake. Ato së bashku formojnë bazën e autonomisë së të hyrave komunale.

Grafiku 3. Përbërja e të hyrave të buxhetit komunal, 2008-2023



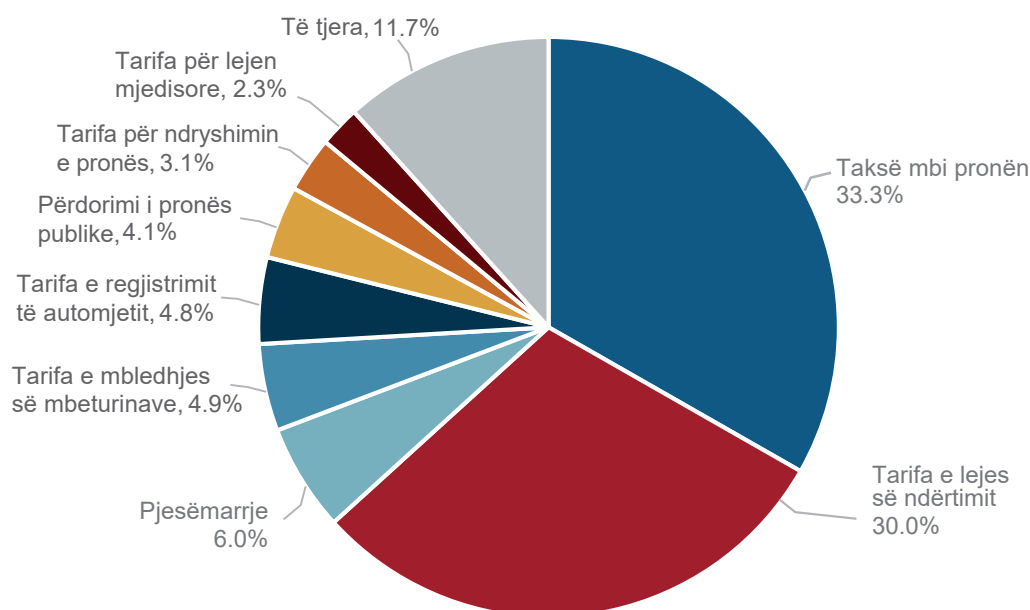
Gjenerimi i të hyrave nga burimet vetanake

Të hyrat vetanake janë burime shumë të larmishme komunale: ekzistojnë afërsisht 60 lloje të ndryshme taksash, tarifash, tarifash përdorimi, gjobash lokale, pagesash për shërbime administrative dhe të hyrash mbi asetet komunale (shitje, qira). Të hyrat lokale mblidhen gjithashtu nga ndërmarrjet publike në pronësi të komunave, por ato nuk raportohen në buxhetet lokale.

Këto të hyra vetanake komunale janë rishikuar duke vlerësuar masën në të cilën ato plotësojnë kërkesat e një takse ose tarife lokale ideale dhe të mirë. Këto kritere kryesore vlerësimi janë, si më poshtë: rëndësia për nga madhësia, lidhja me shërbimet e marra, fushëveprimi i kompetencave tatimore lokale, lidhja me ndryshimet në ekonomi (lulëzimi), parashikueshmëria, stabiliteti dhe kostot e mbledhjes së të hyrave dhe kapacitetet administrative të nevojshme.

Disa dhjetëra të hyra vetanake komunale (59 në vitin 2024) në parim krijojnë një bazë të mirë dhe të balancuar të të hyrave të buxhetit lokal. Megjithatë, grupi i të hyrave vetanake komunale *dominohet vetëm nga dy lloje burimesh*. Një e treta e të hyrave vetanake është taksa e pronës dhe përveç kësaj, tarifa e lejes së ndërtimit me madhësi të ngjashme prodhon shumicën e të hyrave vetanake. (Grafiku 4)

Grafiku 4. Të hyrat vetanake komunale, 2024



Burimi: MFPT

Midis të hyrave të shumta të vogla që mbeten, ekzistojë kontributet për shërbimet komunale, tarifa e mbledhjes së mbeturinave, tarifa e regjistrimit të automjeteve dhe të hyrat nga pronë. Pjesa e secilës të hyrë vetanake në këto të hyra vetanake është rreth 5% ose më pak. Përtej këtyre tetë burimeve të konsiderueshme, më shumë se pesëdhjetë të hyrat e mbetura së bashku prodhojnë vetëm 12% të këtij grupi të hyrash. Midis këtyre të hyrave të vogla ka edhe të hyra të nuancuara, që prodhojnë vetëm disa qindra euro (p.sh., tarifa gjyqësore, gjoba).

Të gjitha të hyrat tipike të qeverisjes lokale nga burimet vetanake u futën në përdorim në Kosovë. Pra, përtej taksës së pronës dhe tarifave ose ngarkesave që lidhen me shërbimet komunale, komunat mund të taksojnë bizneset, të vendosin tarifa mjedisore (tarifa për leje, regjistrim të automjeteve), të taksojnë turizmin dhe të mbledhin të hyra që lidhen me pronën. Aktualisht, shumë nga këto burime të të hyrave vetanake nuk shfrytëzohen sa duhet, por ato do të shqyrtohen më poshtë për të identifikuar arsyet e mbledhjes së ulët dhe mundësitë për përmirësime.

Kapaciteti i mbledhjes së të hyrave vetanake të komunave është mjaft i barabartë jashtë Prishtinës. (Tabela 6) Kryeqyteti është në një pozicion unik pasi 33% e të hyrave vetanake mblidhen në Prishtinë dhe së bashku me komunat fqinje, pjesa e rajonit është 47%.⁶ Këtu të hyrat vetanake për kokë banori janë dy herë më të larta se në rajonet e tjera: 0 38-46 euro mblidhen në pjesët rurale [jashtë kryeqytetit].

Tabela 6. Të hyrat nga burimet vetanake sipas rajoneve, 2024			
Rajoni	THV për komunë	THV për kokë banori	Pjesa e totalit të THV
<i>Prishtinë</i>	5 852 132	94,1	47,2%
<i>Pejë</i>	2 801 858	46,6	8,5%
<i>Gjakovë</i>	2 179 846	43,5	8,8%
<i>Ferizaj</i>	1 608 185	43,4	8,1%
<i>Gjilan</i>	1 088 518	40,5	6,6%
<i>Prizren</i>	2 653 687	37,9	13,4%
<i>Mitrovicë</i>	1 053 171	32,9	7,4%
<i>Totali</i>	2 609 334	55,1	100,0%

Burimi: KCB, 2024

Megjithatë, përtej pozicionit relativisht të barabartë të këtyre gjashtë rajoneve, ka dallime të konsiderueshme sipas komunave. 30% e të hyrave totale vetanake mblidhen në pesë qendrat rajonale (duke mos llogaritur Mitrovicën). 22 komunat me popullsi më pak se 40 mijë banorë mbledhin vetëm 13% të të hyrave vetanake (përsëri komunat serbe që nuk raportojnë e zvogëlojnë pjesën e komunave të vogla).

Këto karakteristika të përgjithshme të të hyrave nga burimet vetanake tregojnë *nevojën për barazimin e të hyrave* për financim të drejtë dhe të barabartë të shërbimeve komunale. Barazimi i të hyrave nga burimet vetanake mund të mbështetet nga diversifikimi i taksave kryesore, sepse aktualisht dominojnë dy lloje të hyrash, taksa e pronës dhe tarifa e lejes së ndërtimit. Të dyja janë zakonisht të përqendruara në komunat urbane. Rritja e të hyrave të tjera nga burimet vetanake, të shpërndara në mënyrë uniforme, do t'i bëjë të hyrat vetanake më të barabarta dhe proporcionale me nevojat e shpenzimeve.

⁶ Këto të dhëna janë të shtrembëruara nga fakti se shumica e komunave me popullsi shumicë serbe, veçanërisht në Veri, nuk i raportojnë të hyrat e tyre në sistemin informativ financiar të Kosovës.

Një tjetër mundësi për përmirësimin e rritjes së të hyrave lokale është krijimi i *stimujve fiskalë për një mbledhje më të mirë të të hyrave*. Raporti i ZKA-s thekson se llogaritë e arkëtueshme komunale grumbullohen kryesisht nga taksa e pambledhur e pronës, lejet e ndërtimit, taksa e biznesit, etj. Praktikrat e dobëta të raportimit financiar gjithashtu kontribuojnë në vonesa dhe borxhe më të larta. (ZKA, 2023)

Aktualisht, në sistemin fiskal ndërqeveritar mungojnë stimujt fiskalë për mbledhjen më aktive të të hyrave nga burimet vetanake. Komunat nuk mund të grumbullojnë sasinë relativisht të vogël të të hyrave vetanake. Një tjetër kundërstimul i reformës së madhe tatimore është rregulli prej dhjetë përqind i përcaktimit të shumës totale të grantit të përgjithshëm. Komunat mund të përfitojnë më shumë nga rritja e të hyrave të buxhetit qendror përmes rregulloreve mbi kufijtë e grantit, sesa nga futja e taksave lokale me risk politik.

i. Taksa e pronës

Komunat kanë autoritet të kufizuar për të kontrolluar komponentët kritikë të politikës së taksës së pronës. Zonat e vlerës brenda territorit komunal përcaktohen në mënyrë qendrore, bazuar në informacionin e dhënë nga komunat dhe me klasifikimin lokal të pronave. Vlerësimi i pronës së taksuar është një detyrë e qeverisë qendrore. Vlerësimi aktual bazohet në krahasimin e shitjeve duke përdorur teknikën e vlerësimit masiv.⁷ Komuna është përgjegjëse për inspektimin e rregullt të pronave të vlerësuara. Norma e taksës përcaktohet në nivel lokal brenda diapazonit të përcaktuar me ligj.

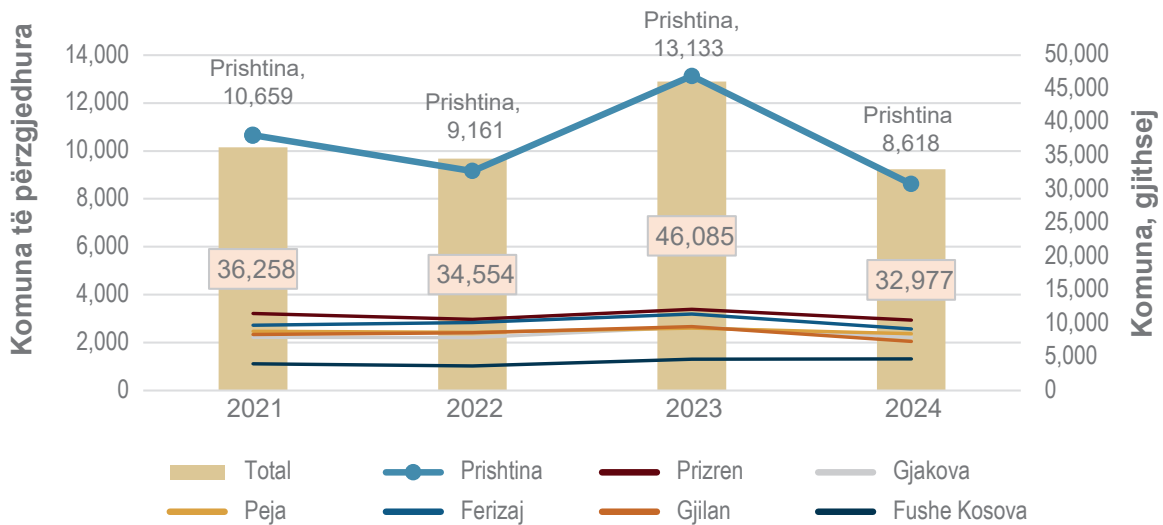
Përrjashtimet nga taksat rregullohen me ligj (baza minimale tatimore, zbritja për vendbanimin parësor, etj.). Komuna nuk ka autoritet për të dhënë lehtësime, megjithëse është e përfshirë në zbatimin e ligjit duke shqyrtuar dhe vendosur mbi ankesat. Niveli i dytë i apelimit është Ministria e Financave.

Faturat tatimore lëshohen nga komuna duke përdorur informacionin përkatës nga regjistrat e pronave të mbajtura nga Ministria e Financave dhe Agjencia Kombëtare Kadastrale. I gjithë procesi i administrimit të taksave është shumë i kompjuterizuar.⁸ Kostot e vlerësuara të administrimit qendror të taksave janë 5-6 milionë euro, që është një kursim i madh kostoje për komunat.

Ndikimi i qeverisë qendrore në taksimin e pronës vërtetohet edhe nga luhatjet e të hyrave tatimore gjatë katër viteve të fundit (Grafiku 5). Të hyrat totale nga taksat e pronës prej 36.3 milionë eurosh (2021) ranë në 34.5 milionë euro (2022) dhe në vitin pasardhës u rritën përsëri në 46.1 milionë euro. Rënia shpjegohet pjesërisht nga ndryshimi në procedurat administrative, pasi regjistrimi i automjeteve nuk ishte i kushtëzuar me pagesën e taksës së pronës (Nushi, 2023). Më vonë rritja ishte për shkak të vlerësimit të ri të pronave banesore. Pas një periudhe prej një dekade, pronat u rivlerësuan dhe parcelat u përfshinë në vlerën e pronës.

⁷ <https://mfpt.rks-gov.net/Vleresimi/Faqe/234>

⁸ <https://mfpt.rks-gov.net/TatimiNeProne/Ballina/152>

Grafiku 5. Taksa e pronës, 2021-2024, 1,000 euro**Burimi:** Raporti i BKK-së, 2023 dhe MFPT (2024)

Për të kompensuar ndryshimin e beftë të barrës tatimore mbi pronarët e shtëpive, norma minimale e taksës u ul në 0.1% (nga 0.15% që ishte më parë). Komunat u autorizuan të lëshonin një “amnisti tatimore” një herëshe prej 100 eurosh mbi detyrimin tatimor të vitit 2023. Këto ndryshime në ligjin e tatimit të pronës rezultuan në një rënie të menjëhershme të të hyrave në vitin 2024 (33.0 milionë euro).

Kutia 4. Tatimi progresiv i pronës (2026)

Përjashtimet nga taksa e pronës (shtyrë për në vitin 2026):

Rezidenca kryesore: Përjashtimi i parë prej 30,000 €

Tokë bujqësore: Përjashtimi i parë prej 50,000 eurosh

Klasat tatimore:

Klasa 1 (për vlerat e pronave më pak se 100,000 €): 0.1% – 1%

Klasa 2 (për vlerat e pronave mbi 100,000 €): 0.2% – 1%

Klasa 3 (për vlerat e pronave mbi 500,000 €): 0.3% – 1%

Klasa 4 (për vlerat e pronave mbi 1,000,000 €): 0.4% – 1%

Klasa 5 (për vlerat e pronave mbi 5,000,000 €): 0.5% – 1%

Përtej taksimit të pronës bazuar në vlerë, progresiviteti mbështetet duke vendosur norma minimale tatimore më të larta për baza më të mëdha tatimore. (Kutia 4). Ekziston një përjashtim deri në një vlerë minimale të pronës banesore dhe bujqësore. Por mbi këtë kufi, normat minimale do të rriten me vlerën e vlerësuar të pronës. Pasi taksimi progresiv i pronës të përdoret në praktikë, normat minimale tatimore më të larta sipas këtyre grupeve do të vendosin një barrë më të madhe tatimore mbi pronarët e mëdhenj të pronave komerciale.

Madhësia e popullsisë	2024
<i>Prishtina</i>	37,9
90 000-	18,1
60 001-89 999	19,5
40 001-59 999	15,4
10 001-39 999	16,3
-10 000	13,2
<i>Totali</i>	20,4
<i>Pjesët rurale [jashtë kryeqytetit]</i>	17,5

Kapaciteti i mbledhjes së të hyrave nga taksat e pronës është dukshëm më i lartë në komunat më të mëdha urbane (Tabela 7). Të hyrat nga taksat e pronës për kokë banori janë 37.9 euro në Prishtinë, që është më shumë se dyfishi i mesatares komunale në pjesët rurale, pra jashtë kryeqytetit (17.5 euro). Komunat më të mëdha urbane janë në gjendje të mbledhin disi më shumë sesa komunat me popullsi nën 60 mijë banorë (komunat me shumicë serbe në veri nuk raportojnë taksat e pronës).

Niveli i urbanizimit përcakton ndryshimet rajonale të kapacitetit të taksës së pronës. Të hyrat më të larta nga taksat për kokë banori janë në rajonin e Gjakovës (25.8), Pejës (22.2) dhe më të ulëtat në komunat e rajonit të Prizrenit (15.1). Katër komuna të kontrolluara nga partia qeveritare (LVV) mbledhin më pak taksë prona për kokë banori (12.4) sesa komunat e tjera joserbe (21.5). Kjo shpjegohet pjesërisht me faktin se këto komuna janë zakonisht komuna të mesme ose të vogla.

Komunat janë të supozuara të bashkëpunojnë me qeverinë kombëtare në mbledhjen e të hyrave. Megjithatë, kjo përgjegjësi e përbashkët shpesh nënkupton mbështetje të lartë të komunave në informacionin e marrë nga ministritë. Të dhënat e anketës së performancës komunale tregojnë një nivel të ulët të regjistrave të taksës së pronës (vlerësuar me 37.9) dhe cilësi të ulët të mbledhjes së taksave (38.4). Treguesit kanë tendencë të jenë dukshëm më të ulët në komunat më të vogla.

Problematikat kryesore të rregullimit të taksës së pronës dhe administrimit të taksave janë, si më poshtë (bazuar në intervista dhe DEMOS, 2025, Nushi, 2023, ZKA, 2018):

- një nga arsyet kryesore prapa taksave të larta të papaguara janë taksat e pambledhshme mbi Ndërmarrjet Shoqërore të privatizuara, të cilat më parë menaxhoheshin nga Agjencia e Privatizimit të Kosovës;
- humbja e bazës tatimore për shkak të mungesës së verifikimit të regjistrave të pronës, siç kërkohet me ligj;
- rregulloret mbi procedurat administrative nuk lejojnë kushtëzimin e lëshimit të lejeve, dokumenteve qeveritare (p.sh. regjistrimi i makinës) ose pezullimin e shërbimeve komunale me pagesën e taksave dhe bllokimin e llogarive të mospaguesve;
- përmbartimi privat nuk lejohet më, duke rezultuar në procedura të ngadalta ligjore (gjyqësore).
- mungon analiza për një strategji të shëndoshë për të rritur të hyrat vetanake të komunave
- kufizimet në përdorimin e grantit të përgjithshëm i nxitin vendimmarrësit komunalë të caktojnë të hyrat nga burimet vetanake për investime kapitale, megjithëse nuk ka kërkesa ose

rregullore formale për të ndjekur këtë praktikë lokale.

- mungesa e ndërgjegjësimit publik dhe transparencës mbi hartimin e politikës së taksës së pronës, administrimin e taksave dhe përdorimin e të hyrave të mbledhura nga taksat.
- stimuj të kufizuar financiarë për të vendosur norma më të larta të taksës mbi pronën dhe një normë më aktive të mbledhjes së taksave dhe eliminimin e detyrimeve të prapambetura.

ii. Tarifa e lejes së ndërtimit

Tabela 8. Tarifa e lejes së ndërtimit për kokë banori			
	2024	2023	2022
<i>Prishtina</i>	54,1	51,0	54,3
<i>Pjesa jashtë kryeqytetit</i>	12,5	10,8	7,4
<i>Totali</i>	18,4	16,4	14,0
Burimi: MFPT			

Të hyrat e dyta më të mëdha vetanake komunale janë tarifatat e lejeve të ndërtimit. Në vitin 2024 u mbledhën 29.7 milionë euro, që përfaqëson 30% të të hyrave vetanake komunale. Në përputhje me rritjen ekonomike, të hyrat e mbledhura nga tarifatat e lejeve të ndërtimit u rritën ndjeshëm gjatë dy viteve të fundit. Për shkak të përqendrimit të lartë të aktiviteteve të biznesit dhe investimeve në Prishtinë, kryeqyteti dominon në mbledhjen e të hyrave vetanake nga tarifatat e lejeve të ndërtimit. Çdo vit, pjesa e tarifave të lejeve të ndërtimit të mbledhura në Prishtinë u rrit dhe deri në vitin 2024 në qytet u mbledhën më shumë tarifa (54% e totalit) sesa së bashku në të gjitha komunat e tjera të Kosovës (përveç komunave me shumicë serbe).

Tarifa e lejes së ndërtimit rregullohet nga një metodologji transparente, e bazuar në kostot administrative. Tarifa vjetore është një tarifë e bazuar në metër katror, e llogaritur me një formulë që pjesëton buxhetin vjetor të kërkuar të komunave për lëshimin e lejeve dhe kryerjen e mbikëqyrjes me sipërfaqen totale të pronave të lejuara në vitin paraprak.

Komunat përcaktojnë tarifën e lejes së ndërtimit për kategori të ndryshme të ndërtimeve. Tarifa zhvillohet në konsultim me Ministrinë, duke siguruar që ajo pasqyron kostot faktike administrative. Një analizë e detyrueshme funksionale dhe buxhetore shoqërohet nga një periudhë konsultimi publik prej 60 ditësh, e ndjekur nga një njoftim publik 30-ditor përpara se tarifa të hyjë në fuqi. Tarifa e lejes së ndërtimit është e ndryshme nga *tarifa e infrastrukturës*. Mund të ngarkohet për të rikuperuar kostot e përmirësimeve të infrastrukturës komunale të specifikuar nga një Marrëveshje Zhvillimi.

iii. Tarifatat e lidhura me tokën

Ekzistojnë disa lloje të të hyrave që lidhen me shfrytëzimin e pronës komunale dhe hapësirës urbane. Tarifatat e paguara për përdorimin e pronës publike, qiraja ose shitja e pronës, tarifa e parkimit dhe pagesa për reklamën prodhojnë rreth 6 milionë euro të hyra vetanake

(6% e totalit në vitin 2024). Gjysma e këtyre të hyrave që lidhen me pronën mbledhen në Prishtinë.

Hapësira publike është një burim të hyrash i nënshfrytëzuar me një potencial të madh. Kërkon veprime të koordinuara të planifikimit urban, drejtorive komunale teknike dhe të financave për të identifikuar dhe zhvilluar burimet më të mira të të hyrave dhe për të menaxhuar rrjedhën e të hyrave. Komuna duhet të bashkëpunojë me bizneset private, të cilat janë në gjendje të financojnë investime të përbashkëta (p.sh. garazha publike), të shfrytëzojnë portofolin e reklamave të komunës, të negociojnë marrëveshje qiraje dhe lizingu afatshkurtra ose afatgjata.

iv. Taksat mjedisore

Komunat kanë autoritetin për të mbledhur lloje të ndryshme të të hyrave vetanake, të cilat kanë ndikim në cilësinë e mjedisit lokal. Tarifa e regjistrimit të automjeteve, tarifat e lejeve mjedisore dhe taksa rrugore së bashku përfaqësojnë 7.4% të totalit të të hyrave vetanake (7.3 milionë euro). *Taksa e automjeteve motorike është zëri më i madh (4.8 milionë euro në vitin 2024). Është një burim mjaft i qëndrueshëm i të hyrave (rritje prej 9% çdo vit) dhe e disponueshme në mënyrë të barabartë në vend. Pjesa e Prishtinës është vetëm 19% e totalit të vendit, duke prodhuar 4.04 euro për kokë banori (mesatarja në pjesën jashtë kryeqytetit është 2.77 euro). Jashtë Prishtinës, të hyrat për kokë banori nga taksa e automjeteve variojnë midis 1.90 euro në komunat e vogla dhe 3.07 euro në komunat e mëdha.*

Taksa e automjeteve është një e hyrë tipike e qeverisjes lokale në vendet e decentralizuara. Në Kosovë, komunat kanë kompetenca të zgjeruara për të vendosur këtë taksë, vetëm parimet e vlerësimit të bazës tatimore janë të përcaktuara me ligj: ajo duhet të bazohet në kapacitetin e motorit dhe llojin e automjetit. Ajo mbledhet vetëm nga rezidentët lokalë, gjë që do të kufizojë konkurrencën e taksave komunale.

v. Tarifimi i bizneseve

Komunat kanë të drejtë të vendosin taksa dhe tarifa licencash mbi bizneset. Këto të hyra janë të ulëta (1.3 milionë euro) dhe përfaqësojnë më pak se 1.5% të të hyrave vetanake të mbledhura në vitin 2024. Prishtina nuk dominon në rastin e të hyrave që lidhen me biznesin, pasi vetëm 18% e taksës së biznesit mbledhet në kryeqytet. Meqenëse barra e taksës së pronës është tashmë e lartë mbi asetet komerciale, komunat ndjekin politika mjaft konservatore të taksave të biznesit për të mbrojtur ekonominë lokale dhe punësimin.

Tarifa e licencës së biznesit mbledhet çdo vit nga çdo lokal biznesi (jo vetëm nga selia e kompanisë) që ndodhet në territorin e komunave. Komunat janë autonome në hartimin e politikave të tyre të tarifave të licencës së biznesit. Ato mund ta diferencojë tarifën sipas kategorive të bizneseve ose sipas llojeve të lokaleve të tyre.

Megjithatë, ligji *ndalon* përdorimin e çdo mase tjetër që do të tregonte *madhësinë ose profitabilitetin e bizneseve*. Numri i punonjësve, sipërfaqja, qarkullimi ose fitimi nuk mund të jenë baza e diferencimit të tarifës së licencës së biznesit. Si pasojë, këto dispozita nuk lejojnë ngarkimin e bizneseve sipas aftësisë së tyre pagueuse dhe futjen e një barre financiare progresive mbi bizneset që janë në pozicione të ndryshme financiare.

Kjo rregullore e bën tarifën aktuale të licencës *më pak të barabartë dhe të drejtë*. Gjithashtu i pengon komunat të shfrytëzojnë më mirë këtë burim potencial të të hyrave lokale. Tatimi mbi

të ardhurat e korporatave është i ulët në Kosovë (10%), kështu që tarifa e licencës së biznesit mund të rritet dhe të zhvillohet në një taksë të duhur komunale mbi vlerën për bizneset.

vi. Taksa e turizmit

Baza ligjore për futjen e një *takse akomodimi* në Kosovë është përcaktuar sipas Ligjit nr. 08/L-074 për Turizmin (2022). Të gjithë rezidentët dhe vizitorët që qëndrojnë gjatë natës në objektet e akomodimit jashtë vendit të tyre të zakonshëm të banimit i nënshtrohen taksës së akomodimit. Taksa mund të vendoset deri në 2% të kostos së akomodimit. Është një e hyrë e destinuar nga burimet vetanake të komunës që përdoret ekskluzivisht për promovimin dhe zhvillimin e turizmit lokal. Ky është një kufizim serioz i autonomisë komunale.

Taksa e akomodimit ka një potencial të konsiderueshëm të hyrash, veçanërisht në komunat me një sektor turizmi në rritje si Peja, Prizreni dhe Prishtina (PPSE, 2024). Komuna e Pejës aktualisht po udhëheq hartimin e rregullores lokale duke nisur konsultimin publik mbi taksën e akomodimit, e cila pritet të hyjë në fuqi në vitin 2026. Të hyrat e mundshme vjetore të vlerësuara nga taksa janë 1.5 milion euro në vitin 2025 dhe rriten në 4.2 milion euro deri në vitin 2027, duke supozuar një miratim më të gjerë komunal dhe rritje të turizmit. Këto vlerësime bazohen në skenarë të ndryshëm, duke përfshirë opsionet me normë fikse dhe modelet e bazuara në përqindje.

Vlerësimet tona më poshtë bazohen në numrin e netëve të vizitorëve të raportuara sipas rajoneve (të dhënat e ASK) dhe një taksë mesatare turistike prej 1.50 eurosh/natë. (Tabela 9) Edhe sipas këtij vlerësimi modest, 2.3 milionë euro mund të mblidhen si taksë turizmi, që do të ishte 2.3% e të hyrave vetanake komunale.

Tabela 9. Vlerësimi i taksës së akomodimit (turizmit)			
Rajoni	Netë për vizitorë	Taksa e parashikuar e turizmit EUR/natë	Taksa e vlerësuar e turizmit si % e të hyrave nga burimet vetanake
Gjakovë	27 552	41 328	0,5%
Gjilan	195 510	293 265	4,5%
Mitrovicë	48 766	73 149	1,0%
Pejë	659 948	989 922	11,8%
Prizren	226 564	339 846	2,6%
Prishtinë	305 601	458 402	1,0%
Ferizaj	83 521	125 282	1,6%
Total	1 547 462	2 321 193	2,3%

vii. Tarifat e përdoruesit të shërbimit

Komunat mbledhin lloje të ndryshme të tarifave të përdorimit, tarifave dhe tarifave të bashkëpagesave. Zëri më i madh i të hyrave është *tarifa e mbledhjes së mbeturinave* (4.8 milionë

euro). Shërbimi i mbledhjes së mbeturinave të ngurta komunale financohet nga tarifaf fikse të përdoruesit (një tarifë mujore për ekonomi familjare). Zakonisht mblidhet nga komunat më të vogla për kompanitë e shërbimeve publike, ndërsa në komunat më të mëdha, urbane, vetë kompanitë e shërbimeve janë përgjegjëse për mbledhjen e tarifave të përdoruesit.

Bashkëpagesat, të raportuara si “pjesëmarrje” janë gjithashtu burime të rëndësishme të të hyrave vetanake: në vitin 2024 ishte zëri i tretë më i madh (5.9 milionë euro). Ato paguhen si tarifa për konvikte, kopshte, vijim të shkollave profesionale me kohë të pjesshme, shërbime të kujdesit shëndetësor, etj. Ato janë të hyra të destinuara, që do të përdoren nga organizata e shërbimit, ku është mbledhur bashkëpagesa.

Shërbimet e ujit dhe kanalizimeve ofrohen nga Ndërmarrjet Publike Rajonale. *Tarifaf e ujit* përcaktohen nga Autoriteti Rregullator i Shërbimeve të Ujit të Kosovës (ARRU) për periudha trevjeçare. Tarifaf e ujit janë të barazuara, ndërsa tarifaf për ujërat e zeza janë të diferencuara. Ekzistojnë subvencione tërthore për ekonomitë familjare (të cilat paguajnë më pak) krahasuar me konsumatorët joshhtëpiakë, të cilët janë më ndotës. (ARRU, 2024)

Rregullorja për përcaktimin e çmimeve bazohet mbi bazën e kthimit në asete. Parimi i rikuperimit të kostos ndiqet përmes konsultimit me të gjitha palët e interesuara. Kjo synon të financojë shpenzimet operative dhe kapitale, domethënë mirëmbajtjen, rindërtimin dhe investimet e reja. Pavarësisht kësaj rregulloreje, investimet aktuale të kompanive rajonale të ujit janë gjithmonë nën nivelin e rregulluar (ZKA, 2023).

Menaxhimi i të hyrave nga burimet vetanake

Komunat janë nën presion për të përdorur të hyrat vetanake të mbledhura për investime kapitale. Nuk ka asnjë kërkesë formale për të shënjestruar të hyrat vetanake për buxhetet kapitale, por rregulloret strikte për plotësimin me staf komunal i detyrojnë ato t'i shpenzojnë ato kryesisht për investime.

Planifikimi i të hyrave vetanake shpesh bazohet në të dhëna demografike të vjetruara dhe me qasje të kufizuar në informacion të saktë ekonomik (DEMOS, 2025). Mungesa e kapaciteteve njerëzore gjithashtu pengon parashikimet e sakta.

Komunat kanë akumuluar një sasi të konsiderueshme *taksash, ngarkesash dhe tarifash të papaguara* (deri në vitin 2020 më shumë se 204 milionë euro, GAP, 2021). Sipas rregulloreve të menaxhimit financiar, komunat mund të përdorin të hyrat vetanake të pashpenzuara vetëm për një vit përtej vitit buxhetor të synuar. Në Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës, shpenzimet e financuara nga të hyrat vetanake (Fondi 21) janë të ndara nga zërat e financiar nga të hyrat vetanake të bartura (Fondi 22). Ky kufizim kufizon më tej autonominë financiare lokale.

Raportet mbi praktikaf e menaxhimit të të hyrave vetanake identifikojnë nevojën për komunikim më të mirë me taksapaguesit dhe përdoruesit e shërbimeve komunale mbi përgjegjësitë e tyre, procedurat e mbledhjes dhe penalitetet për mospajtueshmëri. Informacioni publik mbi përdorimin faktik të të hyrave vetanake të mbledhura do të përmirësonte pranimin e këtyre burimeve të rëndësishme komunale.

Vlerësim përmblledhës i të hyrave vetanake komunale

Si përmblledhje, cilësia e të hyrave vetanake komunale vlerësohet sipas gjashtë kriterëve të mëposhtme:

- sa të rëndësishme janë të hyrat, cila është madhësia dhe kontributi i tyre në buxhetin komunal;
- nëse të hyrat e paguara lidhen me shërbimet e marra, qoftë si një tarifë specifike për përdoruesin apo si një e hyrë e përgjithshme nga buxheti;
- sa autonome janë komunat në zhvillimin e politikave të të hyrave lokale, cilat janë kompetencat e tyre në përcaktimin e bazës tatimore, normave dhe përjashtimeve;
- si i ndjekin të hyrat ndryshimet në mjedisin ekonomik (lulëzimi);
- në çfarë mase të hyrat vetanake janë burim i parashikueshëm dhe i qëndrueshëm i buxhetit komunal;
- Sa të larta janë kostot e mbledhjes së të hyrave?

Tabela 10. Karakteristikat e të hyrave kryesore komunale: një përmblledhje

	Rëndësia (madhësia)	Të lidhura me përfitimet e marra	Autonomia lokale	Ndjekin ndryshimet ekonomike	Stabiliteti, parashikueshmëri	Kostot administrative
Taksa e pronës	xx	x	xx	x	xx	xx
Tarifa e lejes së ndërtimit	xx	xx	xx	o	x	x
Të hyrat që lidhen me tokën	x	o	x	x	x	x
Taksa e automjeteve motorike	x	x	xx	o	xx	x
Ngarkesat e bizneseve	x	xx	x	xx	x	xx
Taksa e turizmit	x	xx	xx	xx	x	o
Ngarkesat e përdoruesit të shërbimit	o	xx	x	o	xx	x

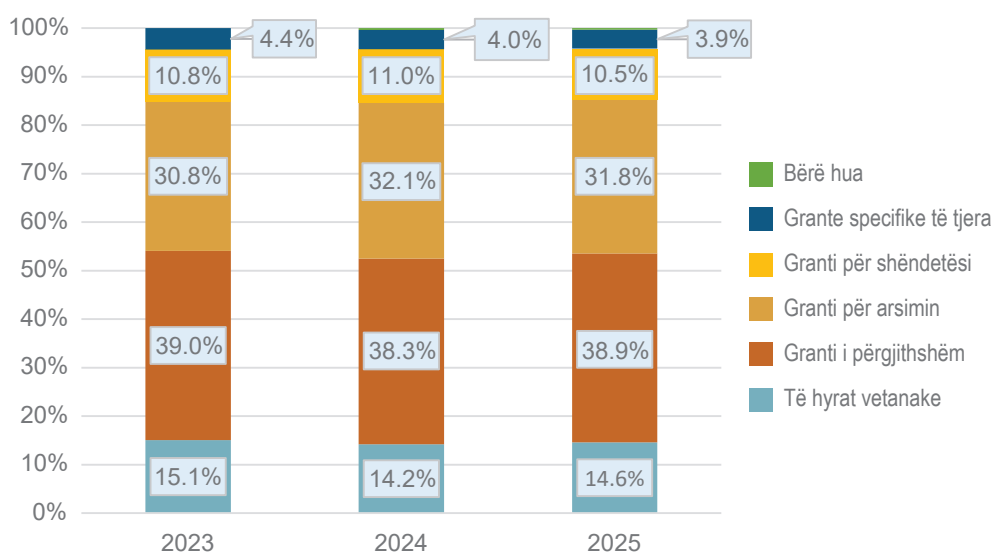
Përmblledhja e kriterit: x: nivel i ulët xx: nivel i lartë o: nuk zbatohet, i parëndësishëm

Sipas këtij kualifikimi të të hyrave vetanake komunale, taksa e pronës dhe tarifa e lejes së ndërtimit i plotësojnë më së shumti këto kriterë vlerësimi. Ndër të tjera, ngarkesat (tarifat) për bizneset dhe taksa e turizmit kanë potencial të madh, sepse plotësojnë shumicën e kushteve. Një shfrytëzim më i mirë i taksës së automjeteve dhe të hyrave që lidhen me tokën mund të prodhojë gjithashtu të hyra shtesë komunale.

Transferet ndërqeveritare dhe grantet

Gjatë dy viteve të fundit dhe në buxhetin e vitit 2025, përbërja e të hyrave komunale mbeti mjaft e qëndrueshme. (Grafiku 6). Katër llojet kryesore të granteve së bashku përfaqësojnë 85% të të hyrave totale. Brenda këtij grupi dominojnë llojet e ndryshme të granteve specifike - bllok dhe të destinuar. Kjo do të thotë se më shumë se gjysma e transfereve të buxhetit kombëtar i dedikohen

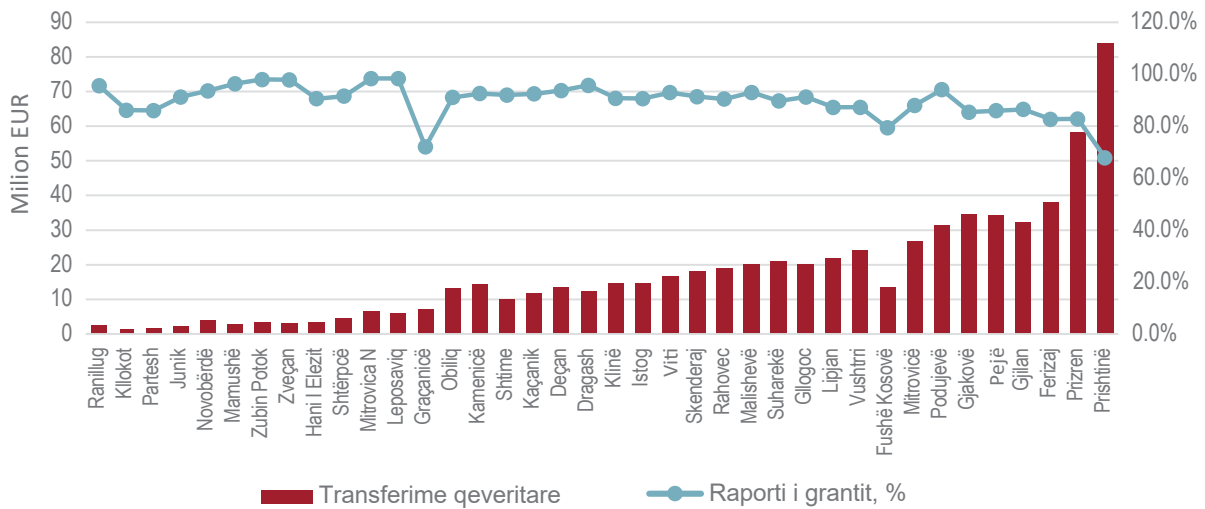
Grafiku 6. Struktura e të hyrave komunale, buxheti i vitit 2025



Burimi: BKK, 2025

Qasja në fondet e buxhetit qendror është mjaft uniforme: transferet qeveritare ndjekin numrin e popullsisë në një komunë. Sipas të dhënave të buxhetit të vitit 2025, raporti i granteve totale në buxhetin komunal ishte midis 86% (Partesh) dhe 96% (Dragash) (përveç në komunat serbe, ku të dhënat e të hyrave vetanake nuk janë të besueshme) (shih Grafikon 7., komunat janë renditur sipas madhësisë së popullsisë).

Raporti i granteve është më i larti në komunat me madhësi të mesme, domethënë me popullsi 40-90 mijë. Komunat me kryetarë komunash nga partitë opozitare kanë grante pak më të ulëta për kokë banori (403 euro), sesa katër komunat nën udhëheqjen e LVV-së (436 euro). Avantazhi i tyre mund të shkaktohet nga numri më i lartë i stafit dhe pagat më të mira

Grafiku 7. Transferet komunale sipas madhësisë së popullsisë, 2025

Burimi: BKK, 2025

Trendi i përgjithshëm është se grantet janë proporcionale me madhësinë e popullsisë dhe ato financojnë një raport të ngjashëm të buxhetit komunal. Kjo barazi formale në alokimin e granteve shkaktohet nga fakti se numri i popullsisë dominon alokimin e granteve: 43% e të gjitha transfereve qeveritare alokohet sipas numrit të popullsisë (për shkak të rregullit të përgjithshëm të alokimit të granteve) dhe granti specifik për arsimin bazohet në numrin e regjistruar të nxënësve (i cili është gjithashtu proporcional me popullsinë në moshë shkollore, pasi udhëtimi vajtje-ardhje është i ulët midis komunave të mëdha).

Autonomia fiskale është e kufizuar si nga *raporti i lartë i transfereve* në financat komunale ashtu edhe nga *metodat e alokimit të granteve*. Vlerësimi i fundit i autonomisë fiskale në Kosovë kundrejt parimeve të OECD-së për administratën publike i renditi rregullat e alokimit të granteve mjaft ulët: rezultati 3.4 (në një shkallë nga 0-10), (SIGMA, 2024). Kriteret specifike të vlerësimit për grantet kërkojnë barazimin e të hyrave (Parimi 32.b), alokimet e destinuar stimulojnë zbatimin lokal të politikave kombëtare (Parimi 32.e), burimet sigurojnë qëndrueshmëri financiare dhe vetëmbështetje (Parimi 32.f).

i. Granti i përgjithshëm

Sipas Ligjit për Financat e Qeverisjes Lokale, granti i përgjithshëm është pjesë e granteve operative dhe mund të përdoret për çdo kompetencë lokale. Shuma totale e grantit të përgjithshëm duhet të jetë të paktën *10% e të hyrave të përgjithshme qeveritare duke zbritur lloje të caktuara të të hyrave*. Ato janë të hyra një herëshe, siç janë dividendët, të ardhurat nga interesi, grantet e donatorëve të caktuar. Megjithatë, sipas qarkoreve buxhetore, zbriten edhe taksat dhe tarifat lokale. Këta zëra të zbritur janë ato më të mëdhenjtë: taksa e pronës (30 milionë euro) dhe të hyrat e tjera të vetëqeverisjes lokale (57 milionë euro në vitin 2024).

Kjo metodë llogaritjeje e grantit të përgjithshëm *krijon një stimul (incentivë) të gabuar* në nivelin agregat të komunave. Llogaritja e shumës totale të granteve të përgjithshme pa të hyrat vetanake të komunave nuk mbështet përpjekjet për rritjen e të hyrave lokale. Sa më shumë taksa dhe tarifa lokale të mbliidhen, aq më i ulët do të jetë granti i përgjithshëm i mar-

rë. Kjo ka një ndikim negativ fiskal në nivel agregat, megjithëse kjo metodë llogaritjeje nuk ndikon në politikën e të hyrave të një komune të caktuar.

Kjo është arsyeja pse vendet e tjera me rregulla të ngjashme për alokimin e granteve e përcaktojnë shumën totale të granteve si *përqindje të të hyrave kryesore kombëtare tatimore*, siç janë TVSH-ja, tatimi mbi të ardhurat personale ose tatimi mbi të ardhurat e korporatave.

Tabela 11. Metoda e alokimit të grantit të përgjithshëm, 2024		
	Pjesa	Milionë euro
<i>Granti i përgjithshëm, totali</i>	100%	211,8
<i>Kontingjenca</i>	2,7%	5,7
<i>Numri i popullsisë</i>	89%	183,4
<i>Popullsia e komuniteteve minoritare</i>	3%	6,2
<i>Popullsia e komunave minoritare</i>	2%	4,1
<i>Sipërfaqja (km²)</i>	6%	12,4

Shuma totale e grantit të përgjithshëm alokohet midis komunave sipas rregullave të përcaktuara, kryesisht sipas numrit të popullsisë në një komunë (Tabela 11). Në vitin 2024, pas zbritjes së 2.7% të fondeve kontingjente, shuma e mbetur u alokua sipas numrit të përgjithshëm të popullsisë (89% e grantit total), popullsisë së komuniteteve minoritare (3%) dhe komunave minoritare (2%).

Ekziston një *grant barazimi* për komunat me popullsi nën 140 mijë banorë, të cilat marrin 140 000 euro minus 1 euro për numër popullsie. Ai mbështet komunat më të vogla, megjithatë edhe shuma totale hipotetike është më pak se 1.8% e granteve të përgjithshme ose 0,7% e të hyrave totale të një komune mesatare. Pra, ndikimi i këtij barazimi të buxhetit të grantit është minimal.

Kjo teknikë alokimi bazohet në supozimin se kostot e shërbimeve komunale janë në korrelacion me madhësinë e popullsisë, pasi vetëm 6% e granteve të përgjithshme ndahen sipas sipërfaqes së komunës. Megjithatë, përbërja e shpenzimeve të qeverisjes lokale tregon proporcione të ndryshme (shih Tabelën 2 më sipër mbi përgjegjësitë komunale). Përtej arsimit dhe kujdesit shëndetësor, të cilat supozohet të financohen nga grante specifike, funksionet e tjera kryesore lokale janë shërbimet e përgjithshme publike (15% e totalit të shpenzimeve) dhe çështjet ekonomike (7%). Kostot e këtyre shërbimeve, të tilla si transporti publik, uji dhe kanalizimet ose disa kosto të administratës në komunitetet e largëta lidhen me faktorë të tjerë përveç numrit të popullsisë.

Këto rregulla për alokimin e granteve tregojnë preferencat aktuale të politikave, të cilat *favorizojnë komunat urbane* (ato përfitojnë më shumë nga pesha e lartë e numrit të popullsisë në formulën e alokimit). Komunat rurale do të përfitonin më shumë nga pjesa më e madhe e alokimit të bazuar në sipërfaqe ose përdorimi i treguesve të tjerë, të cilët pasqyrojnë nevojat e tyre specifike (si mirëmbajtja e rrugëve, qasja në shërbime në qendrën komunale). Gjys-

ma e popullsisë së vendit jeton në zona rurale, kështu që nevojat e tyre duhet të mbulohen më mirë nga kriteret e alokimit.

Numrat e pasigurt të popullsisë dhe ndikimi i regjistrimit të vitit 2024 e dobësojnë më tej saktësinë e kësaj metode të përgjithshme të alokimit të granteve. Të dhënat e fundit të regjistrimit të popullsisë tregojnë një rënie prej 10% të popullsisë totale të vendit që nga regjistrimi i mëparshëm në vitin 2011. (Të dhënat e ASK; KLGI n.d.) Kjo rënie e beftë do të ndikojë në financat komunale me njëfarë vonese, pasi përdorimi i numrave të rinj të popullsisë u shty për në vitin 2026. Megjithatë, sapo kjo të jetë baza e alokimit të granteve, çdo komunë duhet të mbrohet nga ndikimi i rënies drastike. Kjo mund të arrihet ose duke futur gradualisht kriteret bazuar në të dhënat e reja të popullsisë ose duke modifikuar peshën e numrit të popullsisë në formulën e grantit.

Tabela 12. Rritja e popullsisë: rritje në vitet 2011-2024			
Municipality	2024	2011	Ndryshimet, %
<i>Fushë Kosovë</i>	<i>63 949</i>	<i>34 827</i>	<i>83,6%</i>
<i>Partesh</i>	<i>3 240</i>	<i>1 787</i>	<i>81,3%</i>
<i>Gracanica</i>	<i>18 486</i>	<i>10 675</i>	<i>73,2%</i>
<i>Shtërpcë</i>	<i>10 771</i>	<i>6 949</i>	<i>55,0%</i>
<i>Klllokot</i>	<i>3 041</i>	<i>2 556</i>	<i>19,0%</i>
<i>Prishtinë</i>	<i>227 466</i>	<i>198 897</i>	<i>14,4%</i>
<i>Obiliq</i>	<i>22 815</i>	<i>21 549</i>	<i>5,9%</i>
<i>Mamusha</i>	<i>5 607</i>	<i>5 507</i>	<i>1,8%</i>
<i>Ferizaj</i>	<i>109 255</i>	<i>108 610</i>	<i>0,6%</i>
Burimi: ASK			

Të dhënat e regjistrimit të popullsisë tregojnë përqendrimin e lartë të ekonomisë dhe popullsisë së Kosovës. Popullsia u rrit në nëntë komuna, por edhe midis tyre kishte dallime të konsiderueshme (Tabela 12). Ato janë në *aglomeracionin e kryeqytetit* dhe zakonisht *komunat* më të vogla të korridorit jugor.

Gjashtë komuna humbën më shumë se një të katërtën e banorëve të tyre në këtë periudhë (Rahoveci, Deçani, Novobërda, Juniku, Ranillugu, Kamenica). Ka katër komuna në Veri, të cilat refuzuan të marrin pjesë në regjistrimin e popullsisë, kështu që të dhënat e popullsisë në Leposaviq, Mitrovicë të Veriut, Zubin Potok dhe Zveçan nuk janë të vlefshme. Vlerësimet e fundit të popullsisë në këto komuna me shumicë serbe nga viti 2020 tregojnë se popullsia e tyre mbeti e qëndrueshme, nuk pati humbje të mëdha në këto komuna.

ii. Grantet specifike

Tabela 13. Grantet specifike, 2025		
	Shuma, EUR	% e granteve
Granti specifik për arsim	248 315 495	37,4%
Granti specifik për shëndetësinë	81 796 421	12,3%
Financimi për Kryeqytetin e Prishtinës	17 080 800	2,6%
Financimi për Obiliqin	4 800 000	0,7%
Financimi për shërbimet rezidenciale	4 224 127	0,6%
Financimi për shëndetësinë sekondare	2 603 077	0,4%
Financimi për teatrot	1 681 899	0,3%
Financimi për QHP, QKHFZ, KHM ⁹	85 036	0,0%
Totali i granteve specifike	360 586 855	54,3%
<i>Burimi: KCB, 2025</i>		

Shumica e transfereve (54%) të marra nga komunat janë të destinuar si grante specifike ose bllok. (Tabela 13) Dy më të mëdhatë, granti specifik për arsimin (37%) dhe granti specifik për shëndetësinë (12%) kategorizohen si grante operative nga ligji për financat lokale, megjithëse ato financojnë edhe shpenzimet kapitale. Grantet e tjera të destinuar janë shuma më të vogla (gjithsej 5%) dhe ato synojnë ose komunat me nevoja të veçanta (Prishtina, Obiliqi) ose shërbimet, të cilat janë jashtë mandateve tipike komunale (shërbime sociale rezidenciale, teatro, kujdes shëndetësor sekondar, qendra historike ose kulturore).

Në rastin e granteve specifike nuk ka rregulla të përcaktuara për planifikimin e shumës totale të grantit. Ato buxhetohen në bazë të inpleteve dhe kufizohen nga ndarjet totale, të nxjerra nga caqet e buxhetit qendror. Ministritë përgjegjëse të linjës kanë autonomi të lartë në hartimin e metodës së alokimit. Megjithëse çdo ndryshim në metodat e alokimit - siç janë standardet e reja mbi performancën e shërbimeve, të cilat do të rrisnin nevojën për grante (p.sh. raporti nxënës-mësimdhënës) - miratohen nga komisioni i granteve.

iii. Granti për arsim

Alokimi i grantit për arsim rregullohet në detaje, por në thelb ndjek numrin e fëmijëve, nxënësve të regjistruar në një institucion arsimor komunal. Granti për arsim ka pjesën më të lartë midis granteve totale në komunat me madhësi mesatare (41% në grupin e popullsisë 40 000-90 0000, ndërsa mesatarja është 37%). Ky grant dominon më shumë buxhetin e komunave më pak të begata, domethënë ato me shpenzime më të ulëta për kokë banori: pjesa e tij është 40%, kundrejt 32% në komunat e begata. Pavarësisht rregullave objektive të alokimit të granteve, katër komunat e udhëhequra nga kryetarë të komunave të lidhura me partinë qeverisëse (LVV) kanë një pjesë më të lartë të grantit për arsim (42%) sesa komunat e tjera (mesatarja është 37%).

⁹ Qendra Historike e Prizrenit, Qendra Kulturore e Fshatit Zym, Këshilli i Hoçës së Madhe

Qasja në grantin specifik të arsimit rregullohet në detaje nga *treguesit standardë të performancës së shërbimeve dhe kostot për njësi*. (shih Shtojcën). Kjo shpjegon pse granti i arsimit për mësimdhënës dhe për personel të përgjithshëm është më i lartë në komunat më të vogla: kostot për njësi (dhe granti i arsimit për kokë banori) të shkollave më të vogla ose rrjetit të shkollave janë më të larta, krahasuar me komunat me më shumë nxënës dhe shkolla më të mëdha.

Granti specifik për arsimin supozohet të mbulojë kryesisht kostot e punës së shërbimit. Sipas Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve, vetëm një pjesë e vogël e grantit për arsimin përdoret për mallra, shërbime (5,3%) dhe për shpenzime kapitale (0,9%). Komunat duhet të *përplotësojnë grantet për arsimin* për të mbuluar koston totale të arsimit. Sipas vlerësimeve të Bankës Botërore, komunat paguan *si shtesë 17%* të grantit për arsimin në koston totale të arsimit (në vitin 2019). Kjo u financua nga bashkëpagesat dhe të hyrat e tjera vetanake, plus nga granti i përgjithshëm. (Banka Botërore, 2021)

Tabela 14. Pjesa e fëmijëve/nxënësve në arsimin privat		
Institucionet arsimore	2015/2016	2020/2021
<i>Parashkollore</i>	4,9%	22,4%
<i>Fillore, e mesme e ulët</i>	1,0%	2,5%
<i>E mesme e lartë</i>	2,8%	4,9%
Burimi: ASK		

Përtej kësaj barre shtesë financiare mbi përdoruesit e shërbimeve, *arsimi privat* po bëhet gjithashtu gjithnjë e më popullore. Kopshtet private, shkollat fillore dhe të mesme funksionojnë si biznese, të financuara ekskluzivisht nga tarifat e shkollimit dhe tarifat e përdoruesve. Këto institucione arsimore nuk janë të kualifikueshme për grante arsimore (shkollat fetare janë përjashtim, ato përfitojnë nga mbështetja shtetërore). Pavarësisht kostove më të larta për familjet, rrjeti i shkollave private po zgjerohet (Tabela 14). Deri në vitin 2020, më shumë se një e pesta e fëmijëve në institucione parashkollore ndiqnin ato private. Pjesa e nxënësve në nivele të tjera të arsimit privat parauniversitar u dyfishua në pesë vjet.

Kjo tregon se prindërit nuk janë të kënaqur me cilësinë e arsimit në sektorin publik. Nevojiten më shumë fonde nga burimet publike dhe/ose granti për arsim duhet të krijojë stimuj për shërbime më të mira. Praktika e alokimit të granteve nuk mbështet racionalizimin e rrjetit shkollor. Skema e rregulluar e stafit e kombinuar me grantin e destinuar do të përkeqësojë cilësinë e shërbimit në komunat me raport nxënës-mësimdhënës mbi nivelin standard.

Metoda e alokimit të granteve për arsim u hartua gjatë viteve të para të decentralizimit në Kosovë. Ajo ndjek modelin e përdorur ndërkombëtarisht të treguesve të shërbimit të standardizuar të arsimit (Shtojca, Tabela A)). Ekzistojnë afërsisht një duzinë treguesish që përcaktojnë stafin mesatar të arsimit. Numri i mësimdhënësve, personelit administrativ, ofruesve të shërbimeve speciale, këshilltarëve për lloje të ndryshme shkollash përcaktohet duke pjesëtuar numrin e nxënësve të regjistruar në një komunë me këto norma (p.sh. raporti nxënës-mësimdhënës: 21,3; stafi mbështetës për 170 nxënës; stafi teknik për 470 nxënës).

Kostot për njësi të këtyre inputeve të punës llogariten sipas rregullave të pagave dhe mëditjeve të sektorit publik. Kostot e tjera për njësi përcaktohen nga ministria, megjithëse këto

koeficientë nuk bëhen publike. Komunitat informohen vetëm për treguesit e standardizuar të inputeve (shih Tabelën B) në Shtojcë). Mëqenëse treguesit e performancës së shërbimit (inpute) ndikojnë në madhësinë e grantit për arsim, çdo ndryshim në formulën e grantit duhet të miratohet nga komisioni i granteve.

Problemi kryesor është se këto kritere për *alokimin e granteve për arsim interpretohen si ndarje të shpenzimeve komunale*. Pra, ato nuk përdoren si kritere për alokimin e grantit të disponueshëm për arsim në një proces planifikimi nga lart poshtë. Këta tregues të performancës së shërbimit dhe kostot përkatëse për njësi (normat e shpenzimeve) përdoren si baza për llogaritjen e shpenzimeve për arsim. Pasi granti të legjislohet në ligjin e buxhetit, atëherë ai bëhet ndarje e miratuar e buxhetit për arsim për komunën.

Autonomia fiskale komunale kufizohet më tej nga rregulloret e tjera të planifikimit dhe punësimit. Për shembull, në qarkoren buxhetore të vitit 2021, MASHT-i "rekomandoi" të mos shpallen vendet e lira të punës kur stafi mësimdhënës del në pension. Gjithashtu, ekziston një legjislacion dytësor me një *nënformulë* se si një komunë duhet të shpërndajë grantin e disponueshëm për arsim midis shkollave të menaxhuara nga komuna.

Rënia e popullsisë pas regjistrimit të vitit 2024 do të ketë një ndikim të madh edhe në alokimin e grantit për arsim. Ndryshimet e kohortës së popullsisë më të re janë më të mëdha si në rastin e rënies së popullsisë (të shkaktuar nga emigrimi ose plakja) ashtu edhe në komunitet me rritje të popullsisë (kryesisht për shkak të ardhjes së qytetarëve të rinj mobilë dhe familjeve me fëmijë në moshë shkollore). Ndryshimet e popullsisë rezultojnë në një numër të ri nxënësish dhe rrjedhimisht numri i normalizuar i stafit do të modifikohet. Të dhënat e regjistrimit tregojnë një rënie prej më shumë se 40% në katër komuna dhe rritja më e theksuar ishte në Fushë-Kosovë (42%). (KLGJ, nd)

Marrëveshja kolektive e mëparshme mbi pagat e sektorit publik pati një ndikim të madh në financimin e shkollave (marrëveshjet kolektive diskutohen më poshtë në kapitullin mbi menaxhimin e financave publike). Disa elementë të marrëveshjes kolektive u përfshinë në skemën e granteve (p.sh., kompensim pensioni për tre muaj, pagat jubilarë), kështu që pas vendimeve gjyqësore ato duhej të paguheshin nga komunitet. Megjithatë, sipas mendimit të stafit të MASHT-it, marrëveshjet kolektive kishin një klauzolë që këto kontrata zbatohen vetëm kur fondet janë të disponueshme përmes grantit specifik.

iv. Granti për shëndetësi

Grantet për kujdes shëndetësor përfaqësojnë një pjesë mjaft të qëndrueshme të transfereve komunale, rreth 12% gjatë viteve të kaluara. Shuma totale e grantit specifik për shëndetësi pasqyron prioritetet buxhetore në një vit specifik, pasi në Kosovë nuk ka një sistem universal të kujdesit shëndetësor të bazuar në fondin e dedikuar të sigurimeve shëndetësore. Sipas vlerësimeve të Bankës Botërore, vetëm 60 përqind e nevojave vjetore të kujdesit shëndetësor mbulohen nga fondet publike. Kjo përfshin të hyrat komunale (rreth 13% të grantit për shëndetësi) të nevojshme për të financuar këto shërbime të kujdesit shëndetësor. (Banka Botërore, 2021)

Granti specifik prej 82 milionë eurosh (2025) për shëndetësinë *alokohet sipas kritereve të bazuara në inpute*. Ato llogariten sipas standardeve të punësimit (pagat dhe shpërblimet), numrit të konsultave, vizitave (p.sh. vizitave në shtëpi për gratë shtatzëna, fëmijët, kujdesit paliativ), shpenzimeve të tjera operative për mallra, shërbime dhe shpenzimeve komunale.

Grafiku 8. Faktorët që përcaktojnë grantin për shëndetësi

Tabelat e planifikimit të Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve specifikojnë faktorët e marrë në konsideratë për vlerësimin e bazave të alokimit të granteve. (Grafiku 8) Ato janë numri dhe përbërja e popullsisë lokale, numri i qendrave kryesore të mjekësisë familjare dhe një-sive të tyre (një për 10,000 banorë), numri i ambulancave të mjekësisë familjare dhe numri i stafit të ndarë. (KASH, 2025-2027). Standardet aktuale të performancës së shërbimeve të përdorura për qëllime planifikimi përcaktohen nga udhëzimi administrativ ministror. Kostot për njësi dhe shumëzuesit e tjerë nxirren nga shuma totale e ndarë për kujdesin shëndetësor. Pastaj, komponentët kryesorë të grantit të alokuar për shëndetësi planifikohen nga buxheti vjetor.

Treguesit e përdorur në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH) 2023–2025, siç janë vizitat e pritura në shtëpi për gratë shtatzëna, fëmijët dhe kujdesi paliativ, vazhdojnë të *pasqyrojnë normat e standardizuara, në vend të performancës faktike ose kërkesës lokale*. Si rezultat, financimi i ofruar përmes grantit të shëndetësisë është i pamjaftueshëm për të përmbushur nevojat faktike lokale.

Në vitin 2019, vetëm 8 nga 38 komuna e konsideruan të mjaftueshëm grantin për Kujdesin Shëndetësor Parësor, ndërsa komunat mesatarisht shpenzuan 13.5% më shumë se shuma e ndarë përmes grantit. Ky boshllëk prek veçanërisht komunat më të vogla dhe më të varfra, të cilave shpesh u mungon hapësira fiskale për të kompensuar mungesën. Për më tepër, mbështetja në të dhënat e vjetruara të regjistrimit të popullsisë dhe mosmarrja në konsideratë e trendeve të migrimit në formulën e alokimit ngrin nevojën për një rishikim gjithëpërfshirës të formulës së grantit të shëndetësisë. Ajo duhet të jetë më e bazuar në nevoja, fleksibile dhe t'i përgjigjet të dhënave në kohë reale dhe performancës komunale. (Banka Botërore 2023)

Përveç grantit specifik për shëndetësinë, *shërbimet e kujdesit shëndetësor dytësor* financohen në tre komunat me pakica serbe. Kjo shumë prej 2,6 milionë eurosh (2025) alokohet drejtpërdrejt nga ministria.

v. Grantet për shërbime të mirëqenies sociale

Aktualisht, granti për shërbimet rezidenciale financon shtëpitë për të moshuarit, personat me aftësi të kufizuara dhe mbrojtjen e fëmijëve. Granti social i mëparshëm u bashkua me grantin e përgjithshëm në dy hapa midis viteve 2010 dhe 2013 (KLGJ, 2023a). Megjithatë shërbimet sociale janë funksione të rëndësishme lokale, komunat kanë tendencë të financojnë një pjesë më të madhe të shpenzimeve totale sociale nga të hyrat e tyre nga burimet vetanake. (Tabela 15). Brenda dhjetë vjetësh, pjesa e të hyrave nga burimet vetanake të

shpenzuara për shërbimet sociale u dyfishua dhe përfaqëson një të pestën e shpenzimeve totale të shërbimeve sociale (2023).

Tabela 15. Shërbimet sociale: shpenzimet dhe burimet e financimit, 2013, 2023				
	Granti i përgjithshëm		Të hyrat vetanake	
	2013	2023	2013	2023
<i>Shpenzimet për shërbimet sociale</i>	3 309 911,0	5 676 106,0	437 734,0	1 520 376,0
<i>Burimet e financimit</i>	88,3%	78,9%	11,7%	21,1%
Burimi: KLGJ, 2023a				

Granti i përgjithshëm i alokuar për shtëpitë sociale komunale është një shumë fikse (BKK, 2025). Ajo varion midis 150 000 eurove (Ferizaj) dhe Prishtina (800 000 euro), por zakonisht një komunë merr 230 000 euro (të dhënat e buxhetit të vitit 2025). Këto ndarje specifikohen më tej, si financim për paga, mallra dhe shërbime, shpenzime komunale dhe shpenzime kapitale. Në këtë mënyrë, komunat janë të kufizuara në përdorimin e fondeve të marra nga granti për qëllime të përgjithshme.

Ekziston një propozim për të futur një grant specifik për shërbimet sociale, shih Kutinë 5, bazuar në konceptin e vitit 2018. Modeli ndjek metodën e alokimit të grantit specifik shëndetësor me një plan për të ndarë grantin social nga fondi i grantit të përgjithshëm.

Kutia 5. Granti specifik për shërbimet sociale: draft koncepti nga viti 2018

Koncept Dokumenti i Financave të Qeverisjes Lokale parashikon një grant specifik për shërbimet sociale.¹⁰ Ky do të funksionojë si një sistem i hapur dhe do të financojë shërbimet sociale rezidenciale dhe të kujdesit ditor, bazuar në standardet minimale të shërbimit të përcaktuara nga Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale.

Komunat që krijojnë dhe operojnë qendra të tilla, në përputhje me kriteret e përcaktuara dhe me miratimin e Ministrisë, do të marrin fonde të miratuara nga Komisioni i Granteve. Ky financim do të mbulojë si kostot operative ashtu edhe kostot e ofrimit të shërbimeve sipas standardeve minimale. Formula e grantit do të bazohet në treguesit socialë dhe numrin e kategorive sociale të regjistruara që kanë nevojë për shërbime, siç janë regjistruar nga Qendrat komunale për Punë Sociale.

Buxheti i këtij granti specifik është planifikuar të sigurohet duke ulur grantin e përgjithshëm. Bazuar në propozim, të gjitha bashkëpagesat, tarifrat dhe ngarkesat e mbledhura për shërbimet sociale komunale do të trajtohen si të hyra vetanake komunale dhe mund të përdoren nga institucionet përkatëse të shërbimeve sociale. Në të njëjtën kohë, do të përcaktohen kriteret të qarta dhe transparente për financimin e investimeve kapitale komunale.

Megjithatë, zgjedhjet e fundit kombëtare dhe koha e nevojshme për të konstituuar institucionet e reja mund të vonojnë miratimin dhe zbatimin e këtyre reformave. Ky kompleksitet shtohet edhe më tej duke pasur parasysh që viti 2025 do të jetë gjithashtu një vit zgjedhjesh lokale, duke devijuar potencialisht fokusin politik dhe ngadalësuar procesin e reformave.

¹⁰Qeveria e Kosovës, 2018, Koncept Dokumenti mbi Financat e Qeverisjes Lokale, i disponueshëm në: <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/05/Koncept-Dokumenti-per-Financat-e-Pushtetit-Lokal.pdf>

vi. Granti i kryeqytetit

Prishtina ka *përgjegjësi të zgjeruara* në sigurinë publike, ofrimin e shërbimeve të kujdesit shëndetësor sekondar, themelimin e spitalit të përgjithshëm dhe shërbimeve të tjera publike. Kryeqyteti ka kompetencë të plotë për të themeluar dhe menaxhuar ndërmarrje publike që i shërbejnë vetëm territorit të tij.

Qyteti merr një grant shtesë nga buxheti qendror që arrin të paktën gjashtë përqind të grantit të përgjithshëm komunal. Ai kërkohet të paraqesë një *plan vjetor grantesh që detajon nevojat financiare* që lidhen me kompetencat shtesë të kryeqytetit.

Fondet për kujdesin shëndetësor sekondar nuk janë pjesë e këtij granti shtesë. Investimet publike në shkallë të gjerë me rëndësi kombëtare brenda kryeqytetit marrin gjithashtu mbështetje të veçantë financiare nga qeveria qendrore.

vii. Grante të tjera specifike

Ekzistojnë edhe transfere të tjera të vogla specifike që shënjestrojnë shërbime të ndryshme kulturore. Teatrot në shtatë komuna marrin fonde nga buxheti qendror (1.7 milionë euro në vitin 2025). Qendra Historike e Prizrenit, një qendër kulturore e fshatit dhe një këshill që mbron trashëgiminë kulturore serbe mbështeten nga buxheti kombëtar si një grant lokal (85 mijë euro në vitin 2025).

Komuna e Obiliqit përfiton nga një mekanizëm i dedikuar financimi.¹¹ Ligji mandaton alokimin e burimeve financiare për të zbutur ndikimet mjedisore dhe shëndetësore të shkaktuara nga aktivitetet industriale, veçanërisht prodhimi i energjisë. Përtej grantit të buxhetit kombëtar (5 milionë euro në vitin 2025), komunave u ndahen edhe të hyra shtesë. Ato gjenerohen nga aktivitetet që lidhen me energjinë (20% e taniemës), mbështetja e projekteve për rehabilitimin mjedisor, përmirësimin e shëndetit publik dhe mirëqenies së komunitetit, siç janë sporti, shëndetësia dhe arsimi.

viii. Granti i Performancës Komunale

Legjislacioni mbi Grantin e Bazuar në Performancë të Komunave u prezantua në vitin 2022, megjithëse me mbështetjen e donatorëve skema e granteve u lansua një dekadë më parë. Ky është një *inovacion fiskal* me objektiva të dyfishta: (i) futjen e një metode objektive të alokimit të granteve, e cila (ii) krijon stimuj për përmirësimin e performancës së komunave në fushat kritike të funksionimit dhe menaxhimit lokal. Granti i Bazuar në Performancë është një mbështetje shtesë për investimet kapitale të komunave me një vlerë modeste prej 7-8 milionë eurosh çdo vit.

Granti ka dy burime: 4 milionë euro të ndara nga buxheti i MAPL dhe një pjesë prej 3.8 milionë eurosh nga financimi i donatorëve. Skema e granteve është e hapur për ministri të tjera që të bashkohen. Granti i Bazuar në Performancë menaxhohet nga MAPL, duke ndjekur rregulla paksa të ndryshme. Ministria e menaxhon pjesën e saj nëpërmjet një marrëveshjeje me komunën përfituese duke ruajtur kontrollin përfundimtar, që do të thotë pagesën e kontraktorëve.

¹¹Ligji nr. 05/L-044 për Zonën e Rrezikuar Mjedisore të Obiliqit dhe rreth tij

Tabela 16. Kriteret e alokimit të Grantit të Performancës Komunale	
Fushat e treguesve	Pikët maksimale të mundshme
<i>1. Qeverisja demokratike</i>	40
Roli i kuvendit komunal si organ mbikëqyrës	12
II Pjesëmarrja, konsultimi me qytetarët dhe përfshirja	12
III Transparenca, qasja në informacion dhe integriteti	16
<i>2. Menaxhimi komunal</i>	30
IV Menaxhimi financiar	13
V Menaxhimi i kontratave	7
VI Menaxhimi i burimeve njerëzore	10
<i>3. Ofrimi i shërbimeve</i>	30
VII Shërbimet administrative	6
VIII Planifikimi hapësinor, transporti publik dhe mjedisi	8
IX Arsimit parauniversitar	8
X Kujdesi shëndetësor parësor	8
<i>Numri maksimal i pikëve që mund të merren</i>	100
<i>Burimi: MLGA, 2024</i>	

Këto fonde duhet të përdoren në atë vit fiskal, kur është dhënë granti. Menaxhimi i pjesës së donatorëve është më fleksibël: komunat ndjekin rregullat e tyre për të gjithë ciklin e projektit dhe kanë dy vjet për të realizuar investimin.

Alokimi i granteve bazohet në tre lloje treguesish të performancës. (Tabela 16). Qeverisja demokratike ka pjesën më të lartë (40 pikë), menaxhimi financiar dhe i burimeve njerëzore komunale (30 pikë) dhe cilësia e shërbimeve (30). Ka më shumë se 30 tregues përtej secilës fushë me tregues të matshëm dhe të verifikueshëm të specifikuar mirë. Aplikantët duhet të plotësojnë kushtet minimale të katër llojeve (1. raportimi i të dhënave në Sistemin elektronik të Menaxhimit të Performancës Komunale; 2. funksionimi ligjor; 3. të kenë opinion të auditimit të pamodifikuar; 4. të paktën 75% e buxhetit të investimeve kapitale duhet të shpenzohet).

Komunat që plotësojnë këto kushte minimale marrin grante në përpjesëtim me rezultatet e tyre në raport me rezultatet e komunave të tjera të kualifikueshme. Shuma aktuale e grantit ponderohet me pjesën e komunave në grantin e përgjithshëm. Përveç kësaj, 10% e grantit total u alokohet tre komunave me performancën më të mirë. I gjithë procesi i aplikimit për planifikim dhe dhënies së granteve është i harmonizuar me ciklin e buxhetimit, kështu që komunat informohen për pjesën e tyre deri në fund të shtatorit.

Elementi kyç i skemës së granteve është Sistemi i Menaxhimit të Performancës Komunale. Grupi aktual i treguesve është zhvilluar në një proces përgatitor dhjetëvjeçar. Donatorët mbajnë të drejtën për të modifikuar treguesit specifikë. Sistemi Elektronik i Menaxhimit të Performancës Komunale rregullohet nga një udhëzim administrativ i MAPL-së. Ai përcakton

të gjithë treguesit dhe ofron një udhëzim me shpjegime të hollësishme për secilin tregues. Saktësia e treguesve të performancës kontrollohet nga një komision dhe rezultatet publikohen brenda.

ZKA vlerësoi skemën e granteve të bazuara në performancë dhe identifikoi problemet e mëposhtme në 10% të 185 projekteve komunale të mbështetura (ZKA, 2021). Ato shkaktohen pjesërisht nga rregullat e përgjithshme të menaxhimit të financave publike, siç është nevoja për miratim shtesë nga MAPL-ja, praktika e raportimit të fondeve të kthyer të donatorëve, mosregjistrimi i projektit në Programin e Investimeve Publike, vonesat në zbatimin e projektit dhe disa mangësi në prokurimin publik.

ix. Komisioni Kombëtar i Granteve

Në sistemin mjaft të centralizuar të qeverisjes së Kosovës, Komisioni Kombëtar i Granteve luan një rol të rëndësishëm. Si një forum ndërqeveritar, ai vlerëson përshtatshmërinë e sistemit të financimit komunal, përpunon ankesat komunale në lidhje me aplikimin për grante, kompetencat e deleguara ose të zgjeruara dhe rekomandon fonde shtesë kur është e nevojshme. (Shih Kutinë 6.) Për më tepër, ai monitoron dispozitat kalimtare siç janë garancitë minimale të granteve dhe rregullimet nga të dhënat e përditësuara të popullsisë, shqyrton buxhetet kapitale të propozuara nga komunat, veçanërisht ato që propozohen të buxhetohen nga ministritë e linjës. Këto kompetenca zbatohen gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit dhe kërkon mbështetje teknike për të marrë vendime të informuara. Komisioni gjithashtu vlerëson kërkesat për financim të jashtëzakonshëm në rrethana të veçanta si fatkeqësitë natyrore.

Kutia 6. Komisioni i Granteve: baza ligjore, rregullat dhe procedurat

Komisioni i Granteve, i themeluar me Nenin 32 të Ligjit Nr. 03/L-049 për Financat e Pushtetit Lokal, është një organ qendror institucional përgjegjës për të siguruar një ndarje të drejtë dhe transparente të burimeve financiare për komunat. Ai përbëhet nga përfaqësues të nivelit të lartë, përfshirë Kryeministrin ose përfaqësuesin e tij, Ministri i Financave dhe Pushtetit Lokal, një ministër tjetër të emëruar nga Qeveria, kryetarin e Komisionit për Buxhet të Kuvendit dhe katër kryetarë komunash (tre nga komunat me shumicë dhe një nga një komunë pakicë). Komunat përfaqësohen në Komision, megjithëse përfaqësuesit e qeverisë kombëtare dhe të Kuvendit janë në shumicë. Përfaqësuesit komunalë në Komisionin e Granteve zgjidhen përmes një procesi transparent të shortit, me short të veçantë për komunat me shumicë dhe ato me pakicë. Ai zhvillohet publikisht gjatë takimit të fundit të Komisionit të çdo viti kalendarik.

Komisioni mbledhet të paktën një herë në çdo tremujor kalendarik, me mbledhje shtesë të lejuara me kërkesë të përbashkët të çdo dy anëtarësh dhe me një njoftim shtatë-ditor. Një kuorum prej gjashtë anëtarësh është i nevojshëm për të zhvilluar punë zyrtare, dhe mbledhjet kryesohen nga Kryeministri ose, në mungesë të tij, nga Ministri i Financave. Vendimet merren me shumicë votash, por në raste bllokimi, Kryeministri ose Ministri i Financave ka autoritetin përfundimtar të vendimmarrjes.

Përgjegjësitë e Komisionit të Granteve përfshijnë shqyrtimin dhe përditësimin e formulave të alokimit të granteve të paktën çdo tre vjet dhe çdo vit përcaktimin e formulave për grantet e arsimit dhe shëndetësisë. Rregulloret mbi ndarjen e transfereve ndërqeveritare negocohen dhe përgatiten për vendimmarrje nga qeveria nga ky organ. Çdo ndryshim në kriteret e alokimit të granteve duhet të miratohet nga Komisioni i Granteve. Ministria e Financave ka

një pozicion me ndikim në komision (p.sh., në të kaluarën shuma e grantit e propozuar nga MASHT-i në tërësi është miratuar vetëm dy herë, (Banka Botërore, 2021)).

Komisioni i Granteve ndihmohet nga një sekretariat i përhershëm, i cili - në praktikë - është departamenti i Buxhetit të MFPT-së. Ministria e Financave i ofron Komisionit mbështetje administrative dhe me ekspertë. Kjo varësi e lartë e një organi ndërqeveritar nga MFPT-ja rrezikon fuqitë neutrale dhe koordinuese të komisionit. Analizat e mëparshme kanë argumentuar tashmë për kapacitete më të forta përgatitore teknike dhe një sekretariat profesional të Komisionit të Granteve. Ai mund të mbështesë vendimmarrjen e bazuar në prova, duke e pajisur Komisionin me mjete të përshtatshme, bashkëveprim me ministritë dhe autoritetet për të monitoruar vendimmarrjen e informuar.

x. Vlerësim përmbledhës i skemave të granteve

Llojet kryesore të granteve nga buxheti kombëtar shqyrtohen këtu sipas tre standardeve, të nxjerra nga parimet e administratës publike dhe dispozitat e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (Neni 9).

Së pari, grantet duhet të garantojnë një nivel minimal (ose mesatar, standard) shërbimesh për qeveritë lokale që janë në pozicione të ndryshme. Dallimet në kostot për njësi shkaktohen nga nevojat e veçanta, ndryshimet në kostot e shërbimeve, madhësia dhe përbërja e popullsisë, kushtet gjeografike, etj. Të gjithë këta faktorë duhet të merren parasysh nga transferet ndërqeveritare.

Objekti i dytë i transfereve ndërqeveritare është *kompensimi i kapaciteteve fiskale divergjente*. Për shkak të ndryshimeve në bazat tatimore lokale dhe zhvillimin ekonomik, komunat kanë pozicione të ndryshme, të cilat duhet të barazohen deri në një farë mase.

Kriteri i tretë janë *stimujt e krijuar* për shpenzime racionale komunale, ofrim efikas të shërbimeve lokale dhe për rritje të përpjekjeve për taksat lokale. Përveç kësaj, do të shqyrtohen *edhe rregullat e përcaktimit të shumës totale* të granteve dhe autonomisë komunale për të përdorur grantet e marra.

Tabela 17. Vlerësim përmbledhës i granteve komunale

Grantet	Objektivat e alokimit të granteve		
	(i) Garantimi i shërbimeve minimale/standarde	(ii) Kompensimi i diferencave në të hyra	(iii) Krijimi i stimujve
Granti i përgjithshëm	<i>pjesërisht, shënjestron shpenzimet e shërbimeve që lidhen me popullsinë</i>	<i>jo</i>	<i>krijon stimuj për rritjen e të hyrave vetanake në nivel individual, por jo në nivel të përgjithshëm</i>
Granti specifik për arsim	<i>ndjek shpenzimet standarde, minus nevojat specifike të komunave</i>	<i>jo;</i>	<i>for stable service level, no pressure for school network rationalisation</i>
Granti specifik për shëndetësi	<i>kërkohen të hyra shtesë lokale</i>	<i>për një nivel të qëndrueshëm shërbimi, asnjë presion për racionalizimin e rrejtësive shkollor</i>	<i>stable, standard service level</i>

Granti social (plan)	<i>normat dhe kostot standarde të bazuara në inpute, jo kërkesa lokale</i>	<i>jo;</i>	<i>stable, standard service level</i>
Granti i kryeqytetit	<i>nevoja për të hyra shtesë</i>	<i>nivel shërbimi i qëndrueshëm dhe standard</i>	<i>stable, standard level for the expanded services</i>
Granti i Performancës Komunale	<i>normat dhe kostot standarde të bazuara në inpute</i>	<i>jo</i>	<i>nivel shërbimi i qëndrueshëm dhe standard</i>

Financimi i investimeve kapitale dhe huamarrja

Tabela 18. Investime lokale, 2010-2023

Viti	Lokale si % e	
	investimeve publike	të hyrave publike
2010	25,1	25,3
2011	24,2	27,0
2012	21,3	27,3
2013	24,6	28,1
2014	26,0	28,8
2015	29,2	28,1
2016	23,3	25,5
2017	25,2	25,6
2018	25,3	26,6
2019	28,8	28,8
2020	40,0	32,6
2021	32,2	25,8
2022	34,1	23,0
2023	37,1	23,6

Burimi: NALAS

Komunat kanë një pjesëmarrje relativisht të lartë në investimet e sektorit publik (Tabela 18). Shpenzimet komunale për investime kapitale përfaqësojnë një të tretën e investimeve totale publike. Në vitin buxhetor 2025, shuma e shpenzimeve kapitale është 225 milionë euro, që është 29% e shpenzimeve totale komunale. (BKK, 2025)

Këto shpenzime të konsiderueshme për investime kapitale u vënë një barrë të madhe teknike dhe administrative komunave. Në procesin e centralizuar të planifikimit, financimit dhe menaxhimit, komunat përballen me një sërë problemesh në përgatitjen dhe zbatimin e projekteve të investimeve kapitale (shih FMI, 2023; DEMOS, 2023; GAP, 2025). Mangësitë kryesore janë vlerësimi i projektit, dominimi i Ndërmarrjeve Publike më pak llogaridhënëse në planifikim, procesi joefikas i rishikimit dhe përzgjedhjes së projekteve, mungesa e mirëmbajtjes rutinë në planifikimin e buxhetit.

Mekanizmi kryesor i planifikimit dhe kontrollit është Programi i Investimeve Publike (PIP), ku të gjitha projektet e investimeve kapitale komunale regjistrohen dhe monitorohen gjatë zbatimit të projektit. Udhëzimet administrative përcaktojnë projektet kapitale komunale, klasifikojnë shpenzimet kapitale dhe përcaktojnë kriteret e përzgjedhjes së projekteve.

Përmes këtij sistemi të centralizuar të planifikimit dhe financimit të investimeve kapitale, çdo projekt lokal paraqitet në Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës nga komunat. Procedurat e PIP rregullojnë kriteret e përzgjedhjes dhe prioritizimin e projekteve të investimeve kapitale. Propozimet e projekteve të paraqitura në PIP nga organizatat buxhetore shqyrtohen nga Departamenti i Buxhetit në MFPT. (PFM, 2022) Megjithatë, jo të gjitha komunat ndjekin rregullat e përcaktuara nga manuali i PIP, kështu që MFPT ka të drejtë të korrigjojë klasifikimin e projekteve para se t'i paraqesë për miratim (KLGJ, 2023).

Investimet kapitale komunale shpesh konkurrojnë me projektet kapitale të ministrive të linjës. Shpërndarja e projekteve kapitale lokale të financuara nga ministria (p.sh. për infrastrukturën, zhvillimin rajonal, arsimin dhe kulturën) mund të çojë në mbivendosje të projekteve dhe shfrytëzim joefikas të burimeve. Ky është një faktor pse komunat argumentuan për një "grant të 4-të", i cili do të financonte të gjitha investimet kapitale lokale në një mënyrë të koordinuar me anë të një formule.

Sipas projektligjit për financat e qeverisjes lokale (2021), parashikohet një grant i veçantë për projektet kapitale. Ky është planifikuar të rregullohet në mënyrë të rreptë: shuma e grantit është të paktën 40% e Grantit të Përgjithshëm; ndarja e tij bazohet në numrin e popullsisë (80%) dhe madhësinë gjeografike (20%) të komunës; (bashkë)financimi qendror i kompetencave komunale është i ndaluar. Këto dispozita pasqyrojnë nevojën për rregulla transparente për financimin e investimeve kapitale dhe kufizimet në ndërhyrjet e qeverisë qendrore në funksionet e decentralizuara komunale.

Megjithatë, investimet kapitale vështirë se mund të rregullohen në këtë mënyrë. Shuma totale e granteve kapitale varet nga planet kombëtare të zhvillimit dhe nuk mund të lidhet formalisht me grantin e përgjithshëm të shënjestruar. Dy treguesit e propozuar nuk e pasqyrojnë siç duhet kërkesën lokale. Nevojat e investimeve kapitale komunale duhet të identifikohen nga strategjitë sektoriale dhe planet e zhvillimit.

Ndalimi i financimit qendror (të përputhshëm) [bashkëfinancimit-ang. Matching financing] të investimeve kapitale komunale është kundër parimit të financimit të përbashkët të projekteve kapitale me efekte të jashtme ose efekte përhapëse. Kjo do të thotë që projektet kapitale me përfitime jashtë kufijve të komunës kërkojnë fonde të përbashkëta qendrore dhe lokale, për shembull në rastin e infrastrukturës rajonale (uji, mbeturinat, rrugët), investimeve me ndikim mjedisor (p.sh. transporti publik) ose objektivave sociale (p.sh. strehimi, arsimi i mesëm).

Disa probleme të hartimit dhe zbatimit të projekteve të investimeve kapitale shkaktohen nga mungesa e kapaciteteve komunale. Komunat kanë staf të kufizuar profesional planifikimi, gjë që mund të shkaktojë informacion të pasaktë mbi kushtet fillestare të një projekti investimi. Komunat kanë nevojë për mbështetje nga departamentet përgjegjëse të ministrisë në kuptimin e kërkesave të udhëzimeve administrative që lidhen me PIP. Mungon koordinimi i duhur i departamenteve komunale gjatë tenderimit, procesit të prokurimit dhe gjithashtu në fazën e monitorimit. (DEMOS, 2023)

Ekzistojnë gjithashtu arsye të jashtme të performancës së ulët, siç janë vonesat e shkaktuara nga Bordi Shqyrtues i Prokurimit. Këto mangësi justifikojnë pjesërisht miratimin e ngadaltë të projekteve nga kuvendet komunale dhe do të çojnë në shtyrje të konsiderueshme në realizimin e projekteve (asnjë projekt komunal i audituar nuk u realizua në kohë (2013-2020),

në disa raste investimet kapitale zgjatën katër herë më shumë se sa ishte planifikuar, GAP, 2021; PEFA, 2022).

Burimet e financimit të investimeve komunale janë një kombinim i granteve kapitale, të hyrave komunale nga burimet vetanake, granteve të përgjithshme dhe granteve të ofruara nga ministritë e linjës. Gjatë periudhës 2020-2023, komunat morën grante investimi prej mesatarisht 27 milionë eurosh në vit, që përfaqësonte 4,5% të totalit të të hyrave buxhetore (të dhënat e Observatorit NALAS). Komunat përdorin pjesën më të madhe të të hyrave të tyre nga burimet vetanake për financimin e investimeve kapitale. Sipas vlerësimeve të buxhetit të vitit 2025, 32% e shpenzimeve kapitale lokale financohen nga të hyrat vetanake të komunave. Kjo shumë prej 73 milionë eurosh përfaqëson 63% të të hyrave vetanake të komunave. Pjesa e mbetur (153 milionë euro) është nga grantet e përgjithshme dhe grantet e tjera (BKK, 2025).

Skemat komplekse të financimit kërkojnë koordinim efektiv të planifikimit dhe menaxhimit të investimeve kapitale. Vlerësimi i praktikës komunale tregon se kontributi i lartë lokal në buxhetet kapitale nuk është i harmonizuar me qeverinë qendrore, kostot e mirëmbajtjes janë të nënvlerësuara dhe transferimi paraprak i detyrueshëm i burimeve komunale në Thesar mund të shkaktojë vonesa në shpenzime (FMN, 2023).

Huamarrja komunale

Huamarrja komunale është një tregues i autonomisë financiare lokale, pasi paraqet se si një udhëheqje lokale e përgjegjshme mund të përdorë financimin afatgjatë për investime kapitale. Ligji për Financat e Qeverisjes Lokale përcakton rregulla mjaft të rrepta të borxhit në Kosovë. I gjithë procesi rregullohet më tej nga Ligji për Borxhin Shtetëror dhe Garancitë Shtetërore. Komunave u lejohej të marrin hua vetëm në tregun e brendshëm me autorizimin e MFPT-së. Financimi me borxh mund të përdoret vetëm për projekte investimesh kapitale të shqyrtuara nga Komisioni i Granteve. Komunave u lejohej të marrin hua vetëm për financimin e projekteve në përputhje me strategjitë e zhvillimit komunal ose për bashkëfinancimin e projekteve të infrastrukturës ndërkomunale. Lëshimi i letrave me vlerë ose garancive është i ndaluar.

Disa kushte të huamarrjes komunale rregullohen gjithashtu nga ligji për Borxhin Shtetëror dhe Garancitë: nuk lejohet grejs periudhë dhe prona e paluajtshme në pronësi të komunës nevojitet gjithmonë si kolateral. Borxhi komunal i nënshtrohet kufizimeve të rrepta: borxhi afatshkurtër nuk mund të kalojë 5% të buxhetit vjetor komunal, ndërsa stoku i borxhit afatgjatë gjatë një periudhe trevjeçare nuk mund të kalojë 50% të të hyrave vetanake të vitit të kaluar. Borxhi total i papaguar kufizohet në 100% të të hyrave vetanake. Huamarrja e re nuk lejohet brenda gjashtë muajve të fundit të mandatit të Kryetarit të Komunës, dhe borxhi afatgjatë nuk mund të kalojë jetëgjatësinë e përdorimit të investimit të financuar, e kufizuar në 20 vjet.

Sipas këtyre rregullave, komunat ngurrojnë të marrin hua. Huamarrja totale lokale e planifikuar në vitin 2025 është vetëm 2,5 milionë euro, që është afërsisht 0,3% e të hyrave totale të buxhetit komunal. Megjithatë, komunat kanë akumuluar një sasi relativisht të madhe detyrimesh të prapambetura dhe faturash të papaguara. Sipas raporteve të buxhetit të vitit 2023, komunat kishin 25 milionë euro fatura të papaguara dhe përveç kësaj detyrime të kushtëzuara prej 140 milionë eurosh (raporti i BKK-së, 2023). Gjysma e detyrimeve të prapambetura ekzistojnë për më shumë se 30 ditë, megjithëse pjesa e detyrimeve afatgjata ka rënë gjatë tre viteve të fundit (në vitin 2021 ishte 67%).

Detyrimet e kushtëzuara (kontingjente) janë barra kryesore e fshehtë në buxhetet komunale. Shuma është rritur ndjeshëm që nga viti 2021, kur ishte vetëm 57 milionë euro. Detyrimet kontingjente komunale përfaqësojnë 42% të barrës totale qeveritare (rritur nga 24% në vitin 2021). Detyrimet kontingjente janë të përqendruara në rastin e shpenzimeve kapitale (p.sh. Prishtina, 35 milionë euro, Gjilani 15 milionë euro), ndërsa janë të shpërndara në mënyrë më të barabartë në paga dhe mëditje (p.sh. Prishtina 4 milionë euro, Prizreni 5 milionë euro, Gjilani 4 milionë euro). Ferizaj bën përjashtim me 9 milionë euro detyrime kontingjente për mallra dhe shërbime.

Menaxhimi financiar

Ky nuk është një rishikim gjithëpërfshirës i të gjithë sistemit të menaxhimit të financave publike (MFP) dhe praktikave lokale. Këtu do të vlerësohen shkurtimisht vetëm ato komponentë të MFP-së, të cilët janë më të rëndësishëm për autonominë financiare komunale. Ato janë planifikimi fiskal dhe praktikat e amendamentimit të buxhetit, punësimi në sektorin publik, menaxhimi i asetëve lokale, sistemi i informacionit dhe auditimi i jashtëm komunal. Aspekte të rëndësishme të MFP-së, të tilla si mbledhja e të hyrave, planifikimi i investimeve kapitale, transparenca e buxhetit, u vlerësoan në pjesë të tjera të këtij rishikimi. Disa fusha të tjera të MFP-së, të tilla si menaxhimi i kompanive publike, menaxhimi i borxhit, janë jashtë fushëveprimit të këtij rishikimi.

Përmbledhje të ndryshme gjithëpërfshirëse të menaxhimit financiar lokal paraqesin një pamje të larmishme të praktikave komunale. Përshtypja e përgjithshme është se rregullat e planifikimit dhe realizimit të buxhetit, si dhe mekanizmat e kontrollit janë të vendosura në Kosovë. (SIGMA, 2025) Disponueshmëria e informacionit financiar dhe parashikueshmëria e buxhetit vlerësohen gjithashtu në nivel të lartë (PEFA, 2022). Megjithatë, të dyja këto raporte vlerësimi dhe Strategjia e Menaxhimit të Financave Publike, 2022-2026 identifikojnë probleme me zbatimin. Ato janë joefikasiteti i sistemit të prokurimit, menaxhimi i detyrimeve të prapambetura, lidhjet e investimeve kapitale me shpenzimet e ardhshme dhe financat e donatorëve.

Projektligji për Menaxhimin e Financave Publike synon të menaxhojë disa nga çështjet aktuale të MFP-së. Ai i referohet në mënyrë të qartë Ligjit për Financat e Qeverisjes Lokale duke respektuar kuadrin ligjor që garanton autonominë fiskale të komunave. Ai sqaron procedurat për transferimin e kompetencave midis niveleve qendrore dhe lokale. Dispozita specifike të projektligjit shënjestrojnë rialokimet e buxhetit në rast të vendimeve gjyqësore duke ia caktuar përgjegjësinë kryesore komunës përkatëse. Ai prezanton një rregullore më të strukturuar dhe transparente të procesit të buxhetit dhe jep më shumë fleksibilitet në bashkëfinancimin e projekteve të mbështetura nga donatorët.

i. Planifikimi dhe amendamentimi i buxhetit

Metodat e buxhetimit dhe koha e procesit të planifikimit fiskal rregullohen në detaje. (shih Kutinë 7.) Këto rregulla të detyrueshme ndiqen në praktikën komunale, sepse ministritë (“analisti i buxhetit” në MFPT) kanë kompetencat përfundimtare për të ndërhyrë në propozimet e projektbuxhetit lokal, nëse identifikohen parregullsi. Sistemi i Zhvillimit dhe Menaxhimit të Buxhetit (SZHMB) mbështet formulimin e buxhetit dhe planifikimin e shpenzimeve për të gjitha kategoritë e shpenzimeve.

Gjatë gjithë procesit të planifikimit, *qarkorja buxhetore* si një akt nënligjor (udhëzim administrativ) luan një rol kritik. Qarkorja buxhetore ofron udhëzime të hollësishme mbi kufijtë (tavanin) e shpenzimeve për buxhetin plus dy vite shtesë, mbi kufijtë e deficitit komunal dhe informacion të standardizuar për përgatitjen e propozimeve buxhetore. Ato publikohen në dy raunde dhe përcaktojnë procedurën e përgatitjes së buxhetit me afate. Koha e publikimit të qarkoreve buxhetore (15 maj dhe 15 gusht) u lë pak kohë komunave për t'u konsultuar me qytetarët e tyre dhe për të integruar propozimin në buxhetet e tyre, veçanërisht pas publikimit të qarkores së dytë kur mbetet shumë pak kohë për të miratuar buxhetin nga ekzekutivi para 1 shtatorit.

Kutia 7. Fazat e përgatitjes së buxhetit

Cikli buxhetor përbëhet nga disa faza, siç përshkruhet në nenet 19-24 të ligjit të MFP-së. Procesi fillon me përgatitjen e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH), e cila duhet të miratohet deri më 30 prill të çdo viti nga Qeveria dhe t'i dorëzohet Kuvendit. Ministria përditëson KASH-in çdo vit për të bërë të mundur përgatitjen e buxhetit vjetor. KASH-i përcakton kufijtë makroekonomikë dhe prioritetet financiare në bazë trevjeçare.

Qarkorja e parë buxhetore lëshohet më 15 maj, duke ofruar udhëzime të hollësishme buxhetore për organizatat buxhetore. Qarkorja buxhetore ofron udhëzime të hollësishme mbi tavanet e shpenzimeve. Ajo bazohet kryesisht në KASH-in, kufijtë e deficitit komunal dhe procedurat e përgatitjes së buxhetit, me afate dhe informacione të standardizuara për përgatitjen e propozimeve buxhetore. Drejtori Financiar (Zyrtari Kryesor Financiar) i komunës është i detyruar të lëshojë qarkore buxhetore për të gjitha departamentet e komunave me formate të standardizuara për dorëzimin e propozimeve buxhetore nga të gjitha departamentet. Kërkesat buxhetore komunale me një parashikim afatmesëm të shpenzimeve përpilohen deri më 30 qershor.

Pas kësaj vjen qarkorja e ardhshme buxhetore më 15 gusht me buxhetin përfundimtar të detajuar dhe nivelin e grantit (t+2 vjet). Komunitat duhet t'i përmbahen në mënyrë strikte kërkesave të kësaj qarkoreje buxhetore, duke siguruar që propozimet e tyre buxhetore të jenë në përputhje me kufizimet fiskale dhe kriteret e alokimit të granteve bazuar në Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal. Mospërbushja e këtyre kërkesave mund të çojë në refuzim nga MFPT ose në rishikime të detyrueshme.

Hapi i fundit i buxhetimit lokal është miratimi nga kuvendi komunal deri më 30 shtator. Ndërsa procesi siguron disiplinë financiare, ndonjëherë është sfidues për komunitat, duke pasur parasysh se Buxheti Komunal miratohet së pari nga Kuvendi Komunal brenda këtyre afateve para se të paraqitet si kërkesë për ndarje buxhetore në Ministrinë e Financave. Kërkesat buxhetore shqyrtohen dhe konsolidohen nga Ministria e Financave përpara se projektbuxheti të paraqitet nga qeveria para Kuvendit të Kosovës deri më 31 tetor.

Ministria e Financave është e autorizuar të hartojë buxhetin komunal në rast se kuvendi nuk arrin ta miratojë atë në kohë. Ky buxhet i përkohshëm duhet të bazohet në, por jo të tejkalojë, ndarjet buxhetore të komunës për vitin aktual fiskal. Ky ishte rasti me tre komuna në vitin 2025 (Prishtina, Zubin Potoku, Gjilani), të cilat nuk i kishin miratuar buxhetet e tyre deri në fillim të vitit fiskal.

Drejtori financiar (Zyrtari Kryesor Financiar) i një komune është i detyruar të *nxjerrë qarkore buxhetore brenda* për të gjitha departamentet komunale. Propozimet e tyre buxhetore dhe kërkesat për ndarje buxhetore dorëzohen në format të standardizuar. Komunitat duhet t'i përmbahen në mënyrë strikte kërkesave të qarkores buxhetore të MFPT, duke siguruar që propozimet e tyre buxhetore të jenë në përputhje me kufizimet fiskale dhe kriteret e alokimit të granteve.

Mospërbushja e këtyre kërkesave mund të çojë në refuzim nga MFPT ose në rishikime të detyrueshme me mbikëqyrje dhe kontroll të rreptë të imponuar mbi qeveritë lokale. Ndërsa procesi siguron disiplinë financiare, është sfiduese për komunitat që së pari të miratojnë

buxhetin komunal nga Kuvendi Komunal dhe më pas të paraqesin kërkesën buxhetore në MFPT.

Në fund të planifikimit të buxhetit, Buxheti i Konsoliduar i Kosovës specifikon se si financohen kategoritë kryesore të shpenzimeve (Tabela 19). Kostot e punës financohen kryesisht nga grantet, ndërsa të hyrat vetanake financojnë subvencionet dhe transfertat (62%), shpenzimet kapitale (32%) dhe kontribuojnë në mallra dhe shërbime (13%).

Tabela 19. Burimet e financimit të shpenzimeve, 2025				
	Shpenzimet komunale	Financuar nga grante	Të hyrat nga burimet vetanake	Raporti i shpenzimeve të financuara nga THV-të
<i>Paga dhe mëditje</i>	370 265 229	369 211 170	1 054 059	0,3%
<i>Mallra dhe shërbime</i>	130 799 296	114 075 124	16 724 172	12,8%
<i>Shërbime komunale</i>	15 867 392	14 681 741	1 185 651	7,5%
<i>Subvencione dhe transfere</i>	35 274 313	13 440 089	21 834 224	61,9%
<i>Shpenzime kapitale</i>	225 905 005	152 688 720	73 216 285	32,4%
<i>Rezerva</i>	574 695	305 249	269 446	46,9%
Totali	778 685 930	664 402 092	114 283 838	14,7%
<i>Burimi: BKK, 2025</i>				

Pozicionet e stafit janë elementë kritikë të buxheteve komunale. Ato kontrollohen në mënyrë strikte dhe rregullat e rekrutimit në sektorin publik duhet të ndiqen. Pozicionet e stafit sipas grantit specifik miratohen, të tjerat bazohen në planet lokale. Stafi mbështetës - punonjës me kohë të pjeshme ose të përkohshëm - mund të punësohet përmes marrëveshjeve të shërbimit nga buxheti i mallrave dhe shërbimeve. Komunitat duhet të deklarojnë numrin e pozicioneve të lira, të cilat nuk duhet të buxhetohen.

Sistemi buxhetor i Kosovës përfshin disa *rregulla fiskale* mbi deficitin buxhetor, mbi pagat, tavanet buxhetore dhe kufijtë e shpenzimeve. Deficiti i buxhetit publik është vendosur në një maksimum prej 2% të BPV-së (duke përjashtuar të hyrat vetanake të komunave, ndër të tjera) dhe kufiri i borxhit publik është 40% e BPV-së. Shpenzimet për paga nuk mund të rriten në një vit buxhetor përtej normës vjetore të rritjes së BPV-së. Pjesa e shpenzimeve kapitale është fikse (30%) pavarësisht nga nevojat lokale.

Ligji lejon njëfarë fleksibiliteti për rialokimet e investimeve kapitale dhe shpenzimet emergjente, me kusht që ato të mos ndikojnë në ekuilibrin fiskal afatmesëm. Bashkëpagesa në kujdesin shëndetësor parësor ose arsim duhet të përdoret për shërbimin e veçantë për të cilin është paguar. Të hyrat nga taksa e pronës së paluajtshme duhet të përdoren kryesisht për shpenzime kapitale. Nuk ka kufizim për të bartur ndarjet buxhetore të papërdorura të të hyrave nga burimet vetanake. Çdo e hyrë nga burimet vetanake e pashpenzuar - por jo granti i përgjithshëm ose specifik - bëhet një ndarje buxhetore për vitin fiskal pasardhës.

Pavarësisht kontrollit të rreptë sipas kategorive ekonomike të shpenzimeve kryesore, komunat shpesh dështojnë të raportojnë kostot faktike sipas kategorive të duhura (ZKA 2022). Pra, raportet e auditimit zbuluan se investimet kapitale nganjëherë raportoheshin në rastin e mirëmbajtjes së rrugëve, ndriçimit publik apo edhe pagesave të pagave me vendime gjyqësore në vend të shpenzimeve për mallra dhe shërbime.

Amendamentet vjetore të buxhetit i nënshtrohen rregulloreve të rrepta për të siguruar disiplinën fiskale dhe përputhshmërinë me planifikimin financiar. Sipas Nenit 25 të LMFP-së, Ministri i Financave është i autorizuar të propozojë ndryshime në buxhet kur ka një devijim të konsiderueshëm midis të hyrave dhe shpenzimeve faktike krahasuar me buxhetin e miratuar. Amendamente të tilla duhet të justifikohen bazuar në kufizimet ekonomike dhe parashikimet e të hyrave. Për më tepër, Ministri kërkohet të konsultohet me organizatat buxhetore të prekura përpara se të paraqesë amendamente në Qeveri dhe Kuvend për miratim. Ky proces siguron që çdo ndryshim të jetë në përputhje me kufijtë e deficitit dhe të mos prishë stabilitetin financiar.

Komunat janë të *autorizuara të rialokojnë* ndarjet buxhetore të miratuara tashmë - përveç grantit specifik operativ dhe pagave, mëditjeve - brenda kufijve. *Praktika* është që më pak se 5% e rialokimeve të buxhetit kërkojnë vetëm vendimin e kuvendit komunal, ndërsa mbi 5% deri në 15% kërkohet miratimi i MFPT-së. Ndërsa bazuar në dispozitat e nenit 30 të Ligjit për MFP-në, në rastin e komunave, miratimi i MFPT-së është i nevojshëm për transferet mbi 15% të një alokimi buxhetor brenda të njëjtës kategori ekonomike, ndërsa në praktikë zbatohet një masë më e rreptë për të gjitha transferet mbi 5%. Transferet që tejkalojnë 15% por nën 25% kërkojnë miratimin si Ministror ashtu edhe të Qeverisë, ndërsa rialokimet mbi 25% duhet të miratohen nga Kuvendi i Kosovës. Ky proces autorizimi kërkon bashkëpunim mjaft aktiv midis dy niveleve të qeverisjes: një analist buxheti i MFPT-së komunikon në baza ditore zakonisht me një grup prej 3-4 komunash.

ii. Punësimi në sektorin publik

Një aspekt tjetër kritik i qeverisjes shumënivelëshe është shërbimi civil dhe punësimi në sektorin publik. Nga pikëpamja fiskale, standardet e personelit, rregullat e punësimit dhe pagave janë çështjet më të rëndësishme rregullatore.

Gjysma e punësimit në sektorin publik është në nivel lokal: 45,444 pozita të stafit komunal në vitin 2024 nga afërsisht 88,000 pozita totale (BKK, 2024; Banka Botërore, 2023). Punësimi në nivel lokal filloi të rritet me decentralizimin në vitin 2008 dhe u stabilizua brenda një dekade deri në vitin 2018. Numri i përgjithshëm i punonjësve publikë rregullohet në mënyrë strikte nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës.

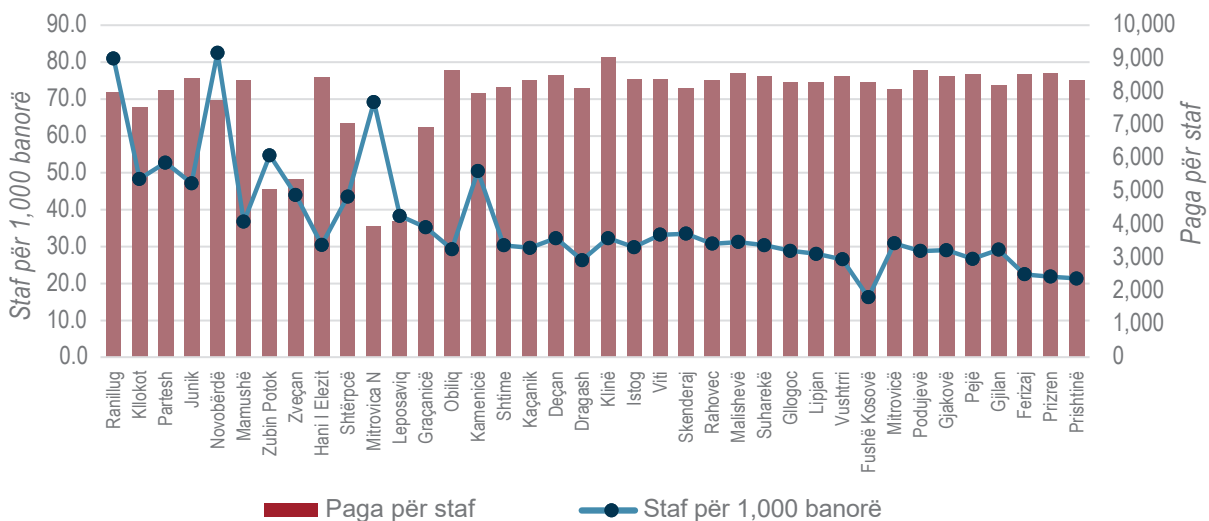
Ligji për pagat në sektorin publik (2023) përcaktoi standardet e përgjithshme për kompensimin. Ai u kombinua me risistemimin e pozitave dhe pagave duke rregulluar organizatat në të gjithë qeverinë qendrore dhe agjencitë publike. Ndryshimet në shpenzimet e pagave në sektorin publik u rregulluan me rritjen nominale të BPV-së. Kjo nuk mund të jetë më e lartë se rritja e BPV-së në dy vjet para vitit buxhetor. Ky shpenzim i kufizuar për punën rregullohet më tej poshtë përmes caqeve specifike të punësimit nga komunat.

Pagat e zyrtarëve të zgjedhur komunalë, drejtorëve komunalë dhe anëtarëve të kuvendit paguhen nga buxheti komunal, i cili financohet nga granti i përgjithshëm dhe të hyrat vetanake. Brenda kësaj kornizetë rregulloreve të fuqisë punëtore, komunat janë të lira në vendimet e tyre për punësim.

Shumica e punësimit në komunë është në sektorin e arsimit (65% e totalit) dhe në kujdesin shëndetësor dhe shërbimet sociale (16%). Pjesa e mbetur prej 8,5 mijë punonjësish publikë punojnë kryesisht në administratën komunale (1,484), shërbimet publike (1,239), buxhet dhe financa (752). Kostot e punës dominojnë shpenzimet e buxhetit lokal: 48% e totalit të shpenzimeve komunale shpenzohen për paga dhe mëditje, që është dy të tretat e buxhetit aktual lokal.

Për shkak të rregulloreve të rrepta, stafi komunal në komunat më të mëdha është proporcional me popullsinë. (Grafiku 9, komunat janë renditur sipas madhësisë së popullsisë) Në komunat me madhësi të vogël, luhatja shpjegohet me praninë e shkollave dhe përbërjen etnike (numra të pasigurt të popullsisë në komunat me shumicë serbe). Përndryshe, raporti i stafit është pak në rënie me rritjen e popullsisë, me disa përjashtime, siç është komuna me rritje ekstreme të popullsisë (Fushë Kosova). Pagat janë mjaft të barabarta në të gjitha komunat me një mesatare prej 7,847 eurosh për staf të rregulluar. Në rastin e komunave me shumicë serbe, ky raport është më i ulët.

Grafiku 9. Pagat dhe plotësimi me personel sipas komunave



Burimi: BKK, 2025

Ligji për Pagat në Sektorin Publik (Nr. 08/L-196) përcakton një sistem të unifikuar dhe të detyrueshëm pagash për të gjithë punonjësit e sektorit publik në Kosovë. Ky ligj zbatohet gjerësisht për një gamë të gjerë nëpunësish publikë të paguar përmes buxhetit të shtetit, duke përfshirë mësimdhënësit, mjekët, zyrtarët komunalë dhe stafin administrativ. Shtojca 10.7 e Ligjit për Pagat llogarit pagat duke përdorur një sistem të standardizuar koeficientësh që merr parasysh kompleksitetin e pozitës, kualifikimet e kërkuara dhe madhësinë e komunës. Ligji gjithashtu rregullon shtesa të ndryshme, të tilla si bonuset e bazuara në performancë, detyrat shtesë ose kushtet sfiduese të punës dhe përshkruan se si pagat rregullohen për përvojën e punës.

Megjithatë, sistemi menaxhohet në mënyrë të centralizuar dhe komunat nuk kanë diskrecion për të ndryshuar nivelet e pagave ose për të ofruar stimuj lokalë, përveç atyre të përmendura në ligj. Legjislacioni dytësor mbi zbatimin e ligjit nxirret nga Ministria e Financave dhe Ministria e Administratës Publike. Ndërsa kjo qasje e centralizuar siguron uniformitet

dhe transparencë, ajo kufizon fleksibilitetin e qeverisjes lokale. Veçanërisht kur bëhet fjalë për adresimin e nevojave të fuqisë punëtore lokale ose tërheqjen dhe mbajtjen e stafit të kualifikuar në arsim, kujdes shëndetësor ose shërbime teknike. Kjo mund të jetë një kufizim për komunat që operojnë në mjedise më sfiduese ose me nevoja specifike për shërbime.

Marrëveshjet kolektive

Që nga viti 2014, Qeveria e Kosovës ka nënshkruar marrëveshje të përgjithshme dhe specifike sektoriale me sindikatat e punëtorëve për benefite të ndryshme financiare. (Salihu, 2024) Këto kontrata kolektive në sektorin e arsimit dhe shëndetësisë ndikojnë te komunat, pasi mësimdhënësit dhe mjekët janë punonjës lokalë. Barra financiare bie mbi buxhetet lokale, megjithëse komunat nuk ishin të përfshira në negociatat e këtyre marrëveshjeve.

Tabela 20. Pagesat me vendime të gjykatës dhe përmbartimore, milionë euro	
2023	40,2
2022	36,4
2021	31,9
2020	14,6
<i>Burimi: Salihu, 2024</i>	

Bazuar në vendimet e gjykatës, punonjësit publikë kanë të drejtë për këto pagesa shtesë, të tilla si bonuset e pensionit, paga jubilarë, shpenzimet e udhëtimit dhe përfitime të tjera. Sipas raporteve të buxhetit, këto pagesa bazuar në vendime të gjykatave janë në rritje dhe në vitin 2023 ishin tashmë 40 milionë euro (Tabela 20). Shumica e pagesave të detyruara janë në nivel lokal (68% e totalit) dhe ato përfaqësonin 12% të faturës së pagave të komunave (2023).

Disa zyrtarë qeveritarë argumentojnë se marrëveshjet kolektive kanë një klauzolë, e cila thotë se kompensimi mund të paguhet vetëm kur fondet janë të disponueshme në Ministri (përmes grantit specifik). Pavarësisht këtij interpretimi të marrëveshjes kolektive, komunat janë të detyruara të paguajnë nga buxhetet e tyre ose Thesari ka të drejtë të zbrësë shumën nga granti komunal dhe të kompensojë përfituesin drejtpërdrejt.

Grantet specifike komunale përfshijnë pjesërisht disa kosto të kompensimit, por komunat prapëseprapë duhet të shpenzojnë nga buxhetet e tyre. Kjo është një barrë e konsiderueshme për komunat dhe ato duhet t'i mbulojnë këto kosto nga buxhete të tjera përveç buxhetit të punësimit. Komunat shpesh i paguajnë këto shpenzime pune nga kategoritë buxhetore të mallrave dhe shërbimeve ose nga buxheti kapital. Këto transfere kufizojnë fondin e disponueshëm për shpenzime të tjera. Mund të jetë kundër rregulloreve financiare, gjë që shkakton opinion të kualifikuar të auditimit, duke i penguar kështu komunat të aplikojnë për grante të bazuara në performancë.

Komunat si punëdhënës nuk e preferojnë ndërprerjen e këtyre kontratave, pasi kjo do të jetë e dëmshme për stafin e tyre. Në fund të fundit, kontrata kolektive kufizon ndjeshëm

autonominë fiskale të komunave, kështu që barra financiare duhet të ndahet midis qeverisë kombëtare dhe asaj lokale.

iii. Menaxhimi i aseteve lokale

Tabela 21. Asetet jofinanciare të organizatave buxhetore, 2023 (Milion EUR)			
	Niveli lokal	nga këto: Prishtina	Lokale si % e totalit
<i>Shuma origjinale</i>	7 520	2 648	61,9%
<i>Amortizimi</i>	892	132	37,8%
<i>Shuma Neto</i>	6 628	2 516	67,7%
Asete me vlerë mbi 1000 €			
Burimi: Raporti i BKK-së, 2023, BKK, 2024			

Qeveritë lokale dhe organizatat e tyre buxhetore zotërojnë një sasi të konsiderueshme asetesh jofinanciare (Tabela 21). Shuma neto e aseteve jofinanciare me vlerë mbi 1,000 euro ishte 6,628 milionë euro, që përfaqësonte dy të tretat e totalit të aseteve të organizatave buxhetore qendrore dhe lokale në vitin 2023. Nga këto asete, 38% janë të përqendruara në Prishtinë (shumë më shumë se pjesa prej 15% e shpenzimeve të buxhetit të kryeqytetit në totalin e vendit).

Menaxhimi i këtij stoku të madh të aseteve qeveritare vë një barrë të madhe mbi qeveritë lokale. Mirëmbajtja, rikonstruktimi dhe në fund të fundit zëvendësimi i ndërtesave, tokës, infrastrukturës, pajisjeve dhe aseteve të tjera operative kërkon një sasi të konsiderueshme shpenzimesh kapitale. Vlera e amortizimit të llogaritur është 12% e vlerës origjinale të aseteve. Megjithatë, investimi kapital vjetor në vitin 2024 përfaqësonte vetëm 25% të shumës totale të amortizimit të aseteve komunale. Ky raport i ulët zëvendësimi çon në humbje të mëdha në vlerën e aseteve komunale. (BKK, 2024)

Ligji për pronën publike rregullon kushtet kritike të pronësisë komunale, detyrat dhe përgjegjësitë lokale për menaxhimin e aseteve. Përkufizimi i aseteve lokale thekson se ato përdoren kryesisht për qëllime publike. Pronësia publike mbrohet nga *ndalimi i hipotekave mbi pronën publike*. Por është e detyrueshme të transferohet prona publike në dhe nga komunat për "realizimin e interesit publik" pa kompensim. Kjo dispozitë e ligjit është një kufizim serioz i autonomisë lokale.

Përndryshe, komunat kanë *kompetenca të gjera në menaxhimin e aseteve*. Ato kanë të drejtë të transferojnë asetet e tyre nëpërmjet shkëmbimit të pronësisë dhe formave të tjera të menaxhimit të pronës për gjenerimin e të hyrave: qiradhënie (lizing), koncesion, qira dhe partneritet publik-privat. Vendimi i kuvendit komunal është i nevojshëm për transferimin e pronësisë, duke ndjekur procedura transparente dhe konkurruese. Ligji thekson se vetëm shkëmbimi i pronës me vlerë të barabartë është i mundur. Ai duhet t'i shërbejë interesit publik, i cili është një term i përcaktuar gjerësisht, i cili ndiqet në një mënyrë fleksibile në praktikën komunale.

Megjithatë, në të njëjtën kohë, autonomia lokale është gjithashtu e kufizuar nga miratimi i qirasë afatgjatë (përtej 15 viteve), ose shkëmbimit të pronës nga Kuvendi i Kosovës, pas *pëlqimit të Njesisë për Administrimin e Pronës Publike*.

Detyrat e menaxhimit të pronës lokale variojnë nga mbajtja e regjistrave përmes përdorimit të qëllimshëm, menaxhimit të kontratave deri në mbrojtjen dhe inspektimin e aseteve. Sipas raportit të Zyrës Kombëtare të Auditimit, komunat shpesh nuk i raportojnë siç duhet asetet e tyre, gjë që mund të çojë në nënvlerësim të vlerës së aseteve (megjithëse diferenca është më pak se një përqind në një mostër komunash, shih ZKA, 2023).

Këtu detyra më e rëndësishme është harmonizimi i informacionit kontabël me inventarët dhe vendosja e rregullave dhe procedurave të brendshme për menaxhimin e pronës. Mungesa e kontratave për përdorimin e pronës publike, mungesa e praktikave të ekzekutimit dhe vendosja e qirasë së ulët mund të çojnë gjithashtu në humbje financiare (GAP, 2021)

iv. Sistemet e informacionit

Sistemi Informativ për Menaxhimin Financiar të Kosovës (SIMFK) u ndërtua që në vitet e para të pavarësisë. Ai përfshin Thesarin me një staf prej 70 personash si pjesë e MFPT-së. Llogaria e Vetme e Thesarit funksionon që nga viti 1999, megjithëse komunat përdorin llogaritë e tyre bankare komerciale për të menaxhuar paratë e imëta. Thesari punon në nivel Organizate Buxhetore (komune) duke ofruar kontroll dhe duke siguruar likuiditet. Autorizimi i çertifikuar i pagesave bëhet nga Departamenti i Buxhetit të Ministrisë. Menaxhimi i pagave është një rol i zgjeruar i Thesarit.

Parimet e *kontabilitetit të bazuar në para të gatshme* ndiqen në sektorin publik. Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (IPSAS) u miratuan në vitin 2004. Klasifikimi administrativ, ekonomik dhe funksional duke përdorur standardet GFS dhe COFOG përdoret në të gjitha nivelet, i mbështetur nga një skemë e unifikuar llogarish.

Sistemi i Zhvillimit dhe Menaxhimit të Buxhetit është i lidhur me SIMFK si modul planifikimi. Ai operohet në *FreeBalance* për komunat. Informacioni mbi të hyrat raportohet përmes lidhjes së Bankës Qendrore. *Programi i Investimeve Publike* siguron që derisa të përfundojë një projekt kapital, nuk mund të fillojë asnjë i ri.

Raporti i fundit i PEFA-s vlerësoi standardet e larta të dokumentacionit të buxhetit, saktësinë e menaxhimit elektronik të të dhënave, autoritetet e mbikëqyrjes dhe monitorimit. (PEFA, 2022). Në nivelin e përgjithshëm të buxhetit, treguesit e PEFA-s u vlerësuan ulët vetëm në fushat ndihmëse të mëposhtme të menaxhimit financiar: informacioni mbi performancën për ofrimin e shërbimeve, raportimin e riskut fiskal, menaxhimin e investimeve publike, menaxhimin e aseteve, shqyrtimin legjislativ të buxheteve dhe raportet e auditimit.

v. Auditimi i jashtëm

Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA) kryen auditime të rregullta të 34 komunave (pa katër komunat në veri) dhe 10 Ndërmarrjeve Publike rajonale. 80% e stafit të auditimit prej 170 anëtarësh të ZKA-së janë auditorë, ku shumica janë auditorë financiarë. Auditimet e planifikuara komunale përfundojnë deri në mesin e vitit, pasi të shqyrtohen pasqyrat financiare në shkurt. Një udhëheqës i ekipit të auditimit plus 2-3 auditorë kalojnë 3-4 javë në terren për të përgatitur një raport komunal. Auditorët kanë qasje elektronike në të dhënat e Thesarit. Kryetari i Komunës ka mundësinë të shqyrtojë raportin e auditimit komunal. Këshilli lokal ka 30 ditë kohë për të miratuar planin e veprimit të raportit të auditimit.

Në vitin 2023, shumica e komunave kishin disa probleme me raportet e auditimit të pajtueshmërisë (88% morën “konkludime të kualifikuara të auditimit”). (ZKA, 2024). Problemet kryesore ishin me menaxhimin e shërbimeve komunale dhe vendimet financiare përkatëse: menaxhimi i kontratave, procedurat e prokurimit, keqpërdorimi i fondeve, subvencionimi i OJQ-ve pa një thirrje të hapur, vonesa në pagesën e faturave. Çështjet e mbledhjes së të hyrave janë dështimi për të verifikuar një të pestën e bazës së tatimit të pronës, trajtimi i lejeve të ndërtimit dhe menaxhimi i aseteve komunale.

Sfidat dhe rekomandimet

Bazuar në rishikimin e financave të qeverisjes lokale, në këtë kapitull përmblyllës do të formulohen disa rekomandime. Ato janë kryesisht propozime politikash për të mbështetur ndryshimet e ardhshme legjislative dhe për të përmirësuar rregullat, procedurat dhe praktikën e marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare.

Këto propozime përqendrohen kryesisht në mekanizmat e financimit komunal, domethënë të hyrat nga burimet vetanake, transferet ndërqeveritare dhe fusha të zgjedhura të menaxhimit financiar. Ato synojnë të rrisin autonominë fiskale komunale, por shumica e teknikave fiskale të propozuara kërkojnë një ekuilibër të ri midis kontrollit administrativ dhe llogaridhënies sociale në nivel lokal. Stimujt fiskalë për ofrimin efikas të shërbimeve komunale do të funksionojnë vetëm nëse ka mekanizma efektivë të komenteve kthyesë midis udhëheqjes komunale dhe banorëve dhe bizneseve lokale.

Kalimi drejt një niveli të ri të decentralizimit

Sic u prezantua më parë, ndërtimi i kombit është në fazën e tretë përmes zhvillimit të sektorit publik dhe formimit të një sistemi shumënivelësh qeverisës në Kosovë. Periudha e parë e rimëkëmbjes pas luftës nën kontrollin ndërkombëtar u pasua nga ndërtimi aktiv i institucioneve pas shpalljes së pavarësisë. Kjo epokë u karakterizua nga të mësuarit dhe përshtatja e mekanizmave të qeverisjes për të balancuar dekoncentrimin dhe decentralizimin në ofrimin e shërbimeve dhe financat publike.

Fillimi i fazës së tretë të tanishme tregohet me lëvizjen drejt devolucionit të vërtetë, duke synuar ofrimin efikas të shërbimeve. Ajo shoqërohet me nevojën për barazi në një nivel më të lartë, kur komunat në pozicione të ndryshme trajtohen në mënyrë të ndryshme. Në vend që të shënjestrohen komunat në mënyrë identike, formalisht në të njëjtën mënyrë, metodat e financimit dhe menaxhimit duhet të zëvendësohen me teknika të ndryshme. Stimujt lokalë për ofrim më të mirë të shërbimeve do të funksionojnë vetëm kur komunat të dalin nga kuadri rregullator që mbështet uniformitetin për të siguruar nivelin bazë të shërbimeve.

Në fushën e financave të qeverisjes lokale, vendet të cilat ishin në gjendje ta zbatonin me sukses këtë tranzicion, ishin ato vende të cilat prezantuan një strategji thelbësisht të re në marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare. Ato lanë pas kontrollin tradicional të shpenzimeve dhe e plotësuan ose zëvendësuan atë me rregullore që përqendrohen në anën e të hyrave të

buxhetit. Varësia vertikale brenda marrëdhënieve hierarkike të qeverisjes qendrore-lokale (p.sh. kontrolli mbi numrin e stafit komunal) po zëvendësohet gradualisht nga forma të reja të planifikimit, financimit, mbikëqyrjes së nivelit më të ulët qeveritar. Ato synojnë të ofrojnë kushte të standardizuara për komunat, por duke rregulluar përmes stimuljeve ekonomike dhe duke lënë autonomi më të madhe menaxhimi.

Korniza e qeverisjes për llogaridhënie më të madhe lokale

Ky nivel i ri i decentralizimit mund të arrihet duke zhvilluar më tej kornizën e qeverisjes. Në tre fushat e shqyrtuara më parë, ka disa veprime që do të përmirësonin llogaridhënien komunale.

Struktura administrative-territoriale në Kosovë bazohet në komuna të mëdha. Megjithatë, në këtë model të amalgamuar të qeverisjes lokale ka disa komuna të vogla. Nevojat e tyre unike dhe kapacitetet e tyre më të ulëta fiskale nuk mund të menaxhohen nga teknikat standarde të financimit, të cilat zakonisht synojnë komunat tipike me madhësi mesatare. Megjithatë, mund të hartohen masa specifike për këto komuna të vogla, për shkak se pesha e tyre financiare është e ulët, ato përfaqësojnë më pak se 3% të popullsisë së përgjithshme të vendit.

Komunat tipike të mëdha të Kosovës mbulojnë disa dhjetëra fshatra dhe lagje urbane. Këto komunitete kanë prejardhje të larmishme shoqërore me nevoja të ndryshme për shërbime dhe baza ekonomike. Këto dallime duhet të menaxhohen në buxhetim, ofrimin e shërbimeve dhe përmes formave specifike të përfaqësimit. Komunitetet lokale kanë potencial më të madh, i cili nuk është shfrytëzuar mjaftueshëm. Ato janë më afër qytetarëve, gjë që do të ndihmonte komunikimin dypalësh dhe gjithashtu do të shënjestronte më mirë shërbimet personale dhe administrative.

Ndër përgjegjësitë e gjera komunale, *arsimi parauniversitar* është detyra kryesore e shërbimeve lokale. Rrjeti i shkollave fillore është mjaft i zgjeruar (22 shkolla në një komunë mesatare), i cili nuk mund të menaxhohet në mënyrë efikase nga qendra. Zbutja e rregulloreve të rrepta të plotësimit me personel komunal dhe rregullave të granteve specifike kërkon praktika dhe kapacitete të reja të menaxhimit të rrjetit arsimor.

Në *skenën politike*, mekanizmat e llogaridhënies mund të përmirësohen duke ndryshuar pozicionin e fortë të kryetarit të komunave dhe varësinë e tij vetëm nga partia politike që e ka nominuar. Një vendimmarrje lokale më e balancuar mund të arrihet duke i caktuar më shumë kompetenca këshillit të zgjedhur ose komiteteve të tij dhe duke futur pozicionin e zyrtarit kryesor administrativ, të emëruar nga kryetari i komunës. Zyrtari kryesor administrativ do të merrte përsipër disa nga detyrat ligjore-administrative të kryetarit të komunës.

Rritja e potencialit për mbledhjen e të hyrave nga burimet vetanake

Komunat në Kosovë janë të autorizuar të vendosin taksa, tarifa dhe ngarkesa të shumta. Megjithatë, shumë nga këto burime vetanake prodhojnë një sasi shumë të vogël të hyrash. Të vetmet të hyra vetanake të mëdha komunale janë taksa e pronës dhe tarifa e lejes së

ndërtimit. Këto dy të hyra kryesore dominojnë në komunat urbane (dhe janë të përqendruara veçanërisht në Prishtinë), gjë që krijon dallime të konsiderueshme midis komunave.

Për t'i bërë kapacitetet e të hyrave vetanake të komunave më të balancuara, duhet të rritet pesha e taksave të tjera. Të hyrat më të larmishme do të krijojnë një bazë burimesh komunale më të barabartë. Rishikimi ynë i të hyrave kryesore vetanake tregoi potencialin e nënshfrytëzuar të të hyrave lokale të taksave ose tarifave mbi bizneset lokale dhe taksën mbi turizmin (akomodimin). Taksa e automjeteve dhe të hyrat e ndryshme që lidhen me tokën mund të jenë gjithashtu të hyra të rëndësishme lokale.

Karakteristikat e të hyrave të mundshme vetanake në të ardhmen janë përmbledhur më poshtë në Tabelën 22.

Tabela 22. Mundësitë e ardhshme për të hyra të mëdha vetanake komunale						
	Rëndësia (madhësia)	E lidhur me përfitimet e marra	Autonomia lokale	Ndjek ndryshimet ekonomike	Stabiliteti, parashikueshmëria	Kostot administrative
Taksa e pronës	xx	x	xx	x	xx	xx
Tarifa e lejes së ndërtimit	xx	xx	xx	o	x	x
Të hyrat që lidhen me tokën	x	x	xx	x	x	x
Taksa e automjeteve	x	x	xx	x	xx	x
Taksa lokale e biznesit	xx	xx	x	xx	xx	xx
Taksa mbi turizmin	x	x	xx	x	x	
Ngarkesat e përdoruesit të shërbimeve	x	xx	xx	o	xx	x

x: e ulët xx: e lartë o: nuk zbatohet, e parëndësishme

Komunat do të jenë më të interesuara në mbledhjen e të hyrave nga burimet vetanake nëse kufizimet aktuale në menaxhimin e të hyrave marrin fund. Presioni informal nga MFPT në procesin buxhetor për të përdorur taksën e pronës ekskluzivisht për investime kapitale është një detyrim i panevojshëm dhe nuk është në përputhje me legjislacionin. Autonomia më e madhe lokale në shpenzimin e të hyrave vetanake do të krijojë stimuj të rinj për mbledhjen e të hyrave komunale.

Ndryshimi i metodës së përcaktimit të bazës së grantit të përgjithshëm do të jetë një motivim shtesë në nivel agregat të vendit, për rritjen e të hyrave nga burimet vetanake. Aktualisht, taksa e pronës zbritet nga shuma totale e të hyrave të përgjithshme të qeverisë, e përdorur për llogaritjen e grantit të përgjithshëm komunal. Ndryshimi i këtij rregulli prej 10% do të vendosë caqe të reja për politikën e të hyrave komunale dhe do të kërkojë ndryshime ligjore në Ligjin për Financat e Qeverisjes Lokale.

Legjislacioni për tatimin në pronë me ndryshimet e fundit mbi taksimin progresiv është hartuar mirë. Këtu, rekomandime të ndryshme për përmirësim tashmë kanë shënjestruar administrimin e tatimeve. Regjistrimi më i mirë i pronave do të zgjerojë bazën tatimore. Do të kërkojë mbështetje për departamentet tatimore komunale në formën e zhvillimit të kapaciteteve dhe riorganizimit të brendshëm duke i bërë ato njësi të ndara. Përdorimi fleksibël i të hyrave tatimore dhe rregullat e zbutura të plotësimit me personel do të ndihmojnë gjithashtu administrimin e tatimeve.

Tarifa e lejes së ndërtimit mund të rritet edhe nga një administrim më proaktiv i taksave komunale. Mbikëqyrja e rregullt e projekteve të ndërtimit, lëshimi i lejeve të ndërtimit dhe përdorimit në kohë dhe mbledhja në kohë e taksave do të ndihmojë në rritjen e të hyrave, kryesisht në qytetet e mëdha.

Tarifat për bizneset nuk e marrin mjaftueshëm parasysh aftësinë e tatimpaguesit për të paguar. Tarifa vjetore e licencës aktualisht diferencohet sipas kategorive të bizneseve ose sipas llojeve të lokaleve të tyre. Në vendet ku taksa e biznesit përdoret për financimin e qeverive lokale (p.sh., Gjermania, Italia, Franca, Hungaria), vlerësimi i bazës tatimore përqendrohet kryesisht në fuqitë ekonomike të tatimpaguesit. Ajo matet nga qarkullimi neto i kompanisë, vlera e shtuar, të ardhurat me koeficientë modifikimi. Qeveritë lokale kanë kompetenca për të vendosur normat e taksave brenda kufijve. Taksa e biznesit lokal është një kontribut në koston e infrastrukturës lokale nga kompanitë, sipërmarrësit që përfitojnë nga këto shërbime. Propozohet që tarifat aktuale për bizneset në Kosovë të kalojnë drejt këtyre modeleve të taksave të biznesit lokal. Ky opsion kërkon dispozita specifike sipas Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal, duke u mundësuar komunave të futin një taksë biznesi bazuar në qarkullim.

Taksa e turizmit është një burim i të hyrave komunale i përdorur gjerësisht në vendet e decentralizuara. Ka një potencial të madh edhe në Kosovë, pasi krijon një marrëdhënie të drejtpërdrejtë financiare midis promovimit të turizmit të financuar në nivel lokal, marketingut të qytetit dhe bizneseve hoteliere. Krijon një fluks të qëndrueshëm të hyrash dhe kostot administrative të taksës së turizmit për komunat janë minimale. Megjithatë, destinimi i këtyre të hyrave nga burimet vetanake komunale ekskluzivisht për zhvillimin e turizmit lokal është një kufizim i panevojshëm i autonomisë komunale. Turizmi sezonal lokal mund të mbështetet nga një grant i përputhshëm, i cili përplotëson taksën e mbledhur në nivel lokal me një transfer kombëtar në një raport të caktuar (p.sh. duke shtuar X euro për çdo euro të mbledhur). Kjo do t'i kompensojë komunat për kostot e larta afatshkurtra të popullsisë jorezidente. Ndërsa komunat aktualisht janë në gjendje të përcaktojnë qëllimin e të hyrave tatimore përmes rregulloreve të tyre vetanake, shndërrimi i kësaj takse në jo të destinuar do të kërkonte ndryshime ligjore në Ligjin për Turizmin.

Një shfrytëzim më i mirë i taksës së automjeteve dhe të hyrave që lidhen me tokën do të sjellë të hyra shtesë për komunat. Baza e taksës së automjeteve motorike rregullohet në mënyrë qendrore, komunat duhet të kenë fleksibilitet vetëm në përcaktimin e normës. Kur norma e taksës diferencohet sipas kritereve mjedisore (siç janë lloji i karburantit, makina elektrike, treguesit e emetimeve si kapaciteti i motorit ose peshja e automjetit), atëherë taksa e automjeteve do të jetë një mjet rregullator lokal për mbrojtjen e mjedisit. Destinimi i taksës së mbledhur për një fond të dedikuar për transportin lokal ose zhvillimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve do ta bëjë këtë taksë më të pranueshme në nivel lokal. Çdo modifikim i këtyre llojeve të taksave kërkon ndryshime në legjislacionin që rregullon regjistrimin e automjeteve. Ndryshime të tilla duhet të përcaktojnë të hyrat që rezultojnë si të hyra nga burimet vetanake të komunës dhe të vendosin më tej autoritetin për të përcaktuar normat e zbatueshme të taksave.

Të hyrat që lidhen me tokën urbane synojnë të ndajnë kostot e infrastrukturës lokale dhe pronarëve të tokës, zhvilluesve, të cilët përfitojnë nga shpenzimet komunale. Përtej taksës së pronës, ekzistojnë mjete rregullatore të planifikimit urban dhe pagesa të bazuara në marrëveshje zhvillimi, tarifa sipas skemave të ndryshme organizative. Ato mund të përdoren në mënyrë efektive kur zhvillohen rregullat e planifikimit urban dhe të kontabilitetit.

Tarifat e përdoruesit dhe tarifat e shërbimeve komunale janë futur tashmë në Kosovë. Për të rritur peshën e tyre financiare dhe ndikimin në ofrimin e shërbimeve - si nga ana e përdoruesve ashtu edhe nga ana e kompanive të shërbimeve - duhet të ndiqen parimet e përgjithshme të përcaktimit të çmimeve. Pra, në vend të tarifave uniforme dhe fikse, tarifat duhet të lidhen me vëllimin e shërbimeve të konsumuara. Dallimet në aftësinë për të paguar për shërbimet mund të menaxhohen me anë të çmimeve progresive dhe ndihmave sociale. Kostot e administrimit të të hyrave komunale mund të ulen duke *eliminuar disa tarifa dhe ngarkesa të vogla* ose duke i transferuar ato te qeveria qendrore. Këto të hyra të nuancuara mund të mos prodhojnë kthime të mjaftueshme, madje as për të mbuluar kostot e administratës lokale.

Marrëdhënie fiskale ndërqeveritare të përmirësuara

Grantet nga buxheti kombëtar dominojnë të hyrat komunale. Ato janë kryesisht transfere të destinuara posaçërisht dhe zakonisht ndahen sipas numrit të popullsisë rezidente në një komunë. Këto grante përbushin vetëm pjesërisht objektivat e një sistemi transferi ndërqeveritar. Grantet komunale duhet (i) të garantojnë nivelin minimal (ose mesatar, standard) të shërbimeve për qeveritë lokale që janë në pozicione të ndryshme. Dallimet shkaktohen nga faktorë të ndryshëm: nevoja të veçanta, ndryshime në kostot e shërbimeve, madhësia dhe përbërja e popullsisë, kushtet gjeografike, etj.

Së dyti, sistemi i granteve duhet (ii) *të kompensojë komunat për shpërndarjen e pabarabartë të bazave të të hyrave lokale*, të shkaktuar nga ndryshimet në kapacitetet fiskale. Objektivi i tretë është të (iii) *krijojë stimuj* për shpenzime racionale komunale, duke promovuar ofrimin efikas të shërbimeve lokale dhe duke stimuluar komunat që të rrisin përpjekjet e tyre për mbledhjen e të hyrave nga burimet vetanake. Ky grup kompleks objektivash mund të përbushet vetëm me disa lloje të ndryshme grantesh dhe transferesh.

Shuma totale e *grantit të përgjithshëm* përcaktohet si përqindje e një grupi të të hyrave të përgjithshme qeveritare. Ky rregull garanton që granti i përgjithshëm komunal ndjek trendin e përgjithshëm të të hyrave publike. Grupi i të hyrave të përgjithshme të qeverisë përfshin tatimet kryesore kombëtare, siç janë TVSH-ja dhe TAP-i. Kombinimi i të gjitha këtyre për llogaritjen e grantit të përgjithshëm barazon luhatjen e mundshme të këtyre të hyrave buxhetore.

Megjithatë, zbritja e të hyrave më të mëdha vetanake komunale nga ky grup i grantit të përgjithshëm krijon *një stimul të gabuar* në nivelin e përgjithshëm komunal. Komunat përfitojnë më shumë nga minimizimi i përpjekjes për taksat lokale, sepse do të zbritet më pak nga baza e grantit të përgjithshëm. Do të ishte më transparente dhe e parashikueshme të specifikohesh shumën totale të grantit të përgjithshëm si përqindje e një ose disa të hyrave kryesore të buxhetit kombëtar. Vende të tjera që ndjekin rregulloret e ngjashme përdorin TVSH-në, tatimin mbi të ardhurat personale ose tatimin mbi të ardhurat e korporatave si baza për përcaktimin e kufijve të grantit.

Granti i përgjithshëm ndahet midis komunave kryesisht sipas numrit të popullsisë. Megjithatë, popullsia nuk është treguesi më i mirë i nevojave për shërbimet komunale të financuara nga granti i përgjithshëm. Edhe kostot e administratës do të jenë të ndryshme në komuna me madhësi të ngjashme, por me struktura të ndryshme urbane për shkak të distancave më të mëdha. Kostot e shërbimeve të tjera - të cilat nuk kompensohen nga grantet specifike - siç janë transporti publik, uji dhe kanalizimet, mirëmbajtja e rrugëve nuk janë në korrelacion vetëm me numrin e popullsisë.

Duhet të prezantohen *tregues të tjerë statistikorë objektivë të matshëm*, si tregues për afrues të kërkesës lokale. Ata mund të jenë grupmoshat e popullsisë, gjatësia e rrugëve, numri i komuniteteve të shërbyera, përdorimi i koeficientëve për kompensimin e lartësisë më të madhe, etj. Pësha e këtyre treguesve duhet të jetë proporcionale me koston (shpenzimet) e mbështetura nga granti i përgjithshëm.

Ndikimi i ndryshimit midis numrave të popullsisë së regjistruar çdo vit (ose të ekstrapoluar) dhe të dhënave aktuale të popullsisë të regjistrimit të fundit duhet të minimizohet. Komunitet me humbje drastike të popullsisë duhet të kompensohen duke *futur gradualisht të dhënat e regjistrimit*, për shembull, në një periudhë prej 3 vitesh.

Grantet specifike për arsimin dhe shërbimet e kujdesit shëndetësor alokohen sipas treguesve të inputit të matjes së nevojave të standardizuara (në rastin e arsimit) dhe kapacitetit faktik të shërbimit (kujdesi shëndetësor). Të dyja metodat e alokimit janë të lidhura me organizimet aktuale të shërbimeve në komunë (të matura nga numri i nxënësve të regjistruar në arsim, numri i qendrave të mjekësisë familjare, ambulancat, vizitat në shtëpi në kujdesin shëndetësor). Kostot përkatëse për njësi pasqyrojnë buxhetin total të disponueshëm për shërbimin specifik.

Këto norma financimi, së bashku me numrin e detyrueshëm të stafit, garantojnë performancën minimale të shërbimit, por nuk kompensojnë ndryshimet në kostot e shërbimit dhe kapacitetet e të hyrave lokale. Ato funksionojnë si ndarje shpenzimesh për komunitet dhe nuk mbështesin racionalizimin e rrjetit të shërbimeve ose kontraktimin e ofruesve alternativë të shërbimeve.

Metodat e alokimit të këtyre granteve specifike mund të përmirësohen në dy mënyra. Duhet të shtohen kritere të reja për alokimin e granteve, të cilat janë tregues të përafërt të *kërkesës për shërbime* dhe nuk janë të lidhura me njësitë aktuale të shërbimit në një komunë. Për shembull, numri i popullsisë së grupmoshave të synuara (të rinjtë, të moshuarit) mat nevojën për shërbime, pa e lidhur grantin me njësitë ekzistuese të shërbimit. Granti specifik duhet të *transformohet në një grant bllok*, kur fondet e marra mund të rialokohen në të njëjtin sektor midis prodhuesve të shërbimeve të llojeve të ndryshme. Një fleksibilitet më i madh në ofrimin e shërbimeve do të çojë në shërbime më të mira dhe kosto më të ulëta.

Çdo ndryshim në metodën e alokimit të granteve të përgjithshme ose specifike, të rregulluara sipas Ligjit për Financat e Qeverisjes Lokale, kërkon ndryshime në ligj, duke përfshirë ripërcaktimin e formulave të alokimit të granteve.

Granti social i planifikuar mund të ndjekë metoda të ngjashme alokimi duke kombinuar treguesit e kapacitetit të shërbimit dhe treguesit e përafërt të kërkesës në një grant bllok. Planet për lidhjen e shumës totale të grantit social me një tregues ekonomik do ta bënin sistemin e financimit shumë të ngurtë, kështu që nuk preferohet. Politika e granteve sociale nuk do të jetë në gjendje t'i përgjigjet ndryshimit të prioriteteve ose të financojë lloje të reja shërbimesh. Futja e një granti social do të kërkojë gjithashtu ndryshime ligjore përkatëse në Ligjin për Financat e Qeverisjes Lokale.

Planifikimi dhe financimi i *investimeve kapitale* duhet të integrohen në programimin kombëtar të zhvillimit dhe në hartimin e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve. Programi i Investimeve Publike është mekanizmi i duhur për të siguruar disponueshmërinë e fondeve buxhetore për projektet prioritare. Roli i qeverisë qendrore duhet të kufizohet në planifikimin, koordinimin dhe sigurimin e skemave të financimit për shpenzimet kapitale komunale. Këtu mund të futen mekanizma të ndryshëm financimi në bazë programi: grante të përputhshme me bashkëfinancim lokal, mekanizma financimi preferencialë për grupet e synuara të komunave (të vogla ose rurale, rajone të largëta, etj.), kredi të subvencionuara. Është thelbësore të vendosen rregulla transparente për alokimin e granteve, përzgjedhjen e projekteve dhe rangimin e propozimeve komunale. Financimi i investimeve kapitale duhet të bazohet në detyrimin kontraktual të të dyja palëve (qeverisë qendrore donatore dhe qeverisë lokale marrëse). Metodatat e reja të financimit të investimeve kapitale kërkojnë përmirësim të kapaciteteve komunale dhe mbështetje nga këshilltarët buxhetorë të ministrisë.

Ndërkohë që masat e mësipërme mund të zbatohen nëpërmjet përmirësimit të kapaciteteve dhe planifikimit të shëndoshë, futja e një granti të dedikuar kapital do të kërkojë ndryshime ligjore në Ligjin për Financat e Qeverisjes Lokale. Në të njëjtën kohë, dispozitat e Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe legjislacioni dytësor përkatës duhet të bëhen më fleksibël për të mundësuar projekte të përbashkëta investimesh kapitale.

Bashkëndarja e të hyrave mungon në sistemin aktual të financave ndërqeveritare në Kosovë. Ndarja e një takse të madhe midis qeverisë kombëtare dhe lokale sipas një rregulli të caktuar mund të ofrojë një bazë të shëndoshë të të hyrave për komunat. Bashkëndarja e të hyrave pasqyron përgjegjësitë e përbashkëta, përplotësuese qendrore-lokale për shërbimet publike. Në varësi të metodës së bashkëndarjes (formula, bazuar në origjinë ose mbingarkesa), taksa ose tarifa u alokohet komunave në një mënyrë të parashikueshme, duke kufizuar diskrecionin e qeverisë kombëtare. Natyrisht, rreziqet bashkëndahen gjithashtu, por komunat kanë njëfarë ndikimi indirekt në shumicën e taksave të bashkëndara të alokuara në mënyrë qendrore.

Në Kosovë, tatimi mbi të ardhurat personale në burim (181 milionë euro në vitin 2023) mund të jetë një kandidat i mirë për bashkëndarjen e taksave. Nëse alokohet sipas rezidencës së tatimpaguesit ose sipas një mbetakse lokale, atëherë do ta lidhë pasurinë personale me të hyrat komunale dhe në fund të fundit me shërbimet e marra.

Të hyrat nga TAP për kokë banori janë gjithashtu një tregues i mirë për të matur diferencat, kështu që mund të përdoren për qëllime barazimi. Kjo mund të zëvendësojë grantin aktual të barazimit (të lidhur me numrin e popullsisë nën 140,000) ose mund të zbriten nga granti i përgjithshëm. Në këtë mënyrë, ndikimi në buxhetin kombëtar do të jetë neutral.

Çdo propozim për të kaluar drejt bashkëndarjes së të hyrave do të kërkojë ndryshime ligjore, kryesisht në Ligjin për Financat e Qeverisjes Lokale, në mënyrë që çdo pjesë e këtyre të hyrave të klasifikohet si burim komunal. Përveç kësaj, do të jenë të nevojshme ndryshime në Ligjin për Tatimin mbi të Ardhurat Personale dhe Ligjin për Tatimin mbi të Ardhurat e Korporatave për të përcaktuar parametrat e një bashkëndarjeje të tillë të të hyrave.

Komisioni i Granteve është një organ ndërqeveritar me ndikim që koordinon në mënyrë efektive politikat fiskale ndaj komunave dhe në të njëjtën kohë mbështet dialogun midis niveleve të qeverisjes. Funkcionet e tij si organ koordinues teknik dhe forum negociatash politike mund të mbështeten nga kapacitete më të forta analitike. Aktualisht, Departamenti i Buxhetit i MFPT shërben si sekretariat i përhershëm. Ngritja e stafit mbështetës të vetë Komisionit të Granteve do të përmirësojë pavarësinë e tij dhe do ta bëjë rolin e tij teknik më me ndikim.

Zhvillimi i vazhdueshëm i praktikave të menaxhimit financiar

Modernizimi i menaxhimit të financave publike duhet të jetë në përputhje me reformën e marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare. Elementet më kritike të zhvillimit të menaxhimit financiar lokal janë praktikat e planifikimit dhe amendamentimit të buxhetit.

Praktika e buxhetimit kombëtar është përshtatur me sistemin mjaft të centralizuar të financimit të komunave. Projektligji i ri mbi menaxhimin e financave publike do të përmirësojë procesin e buxhetit, duke përfshirë rregulla më të rrepta mbi planifikimin shumëvjeçar të investimeve kapitale dhe do të sqarojë rolet dhe përgjegjësitë e të gjitha palëve të përfshira. Rregullat e detajuara të procesit të buxhetit do të rrisin transparencën, do të prezantojnë seanca të strukturuarra dëgjimore për buxhetin dhe do të forcojnë procesin e konsultimit me të gjitha organizatat buxhetore, siç janë komunat.

Propozohet që këto negociata për buxhetin të zhvendosen nga kontrolli mbi shpenzimet dhe kufizimet e numrit të stafit drejt *marrëveshjes mbi caqet e të hyrave*, opsionet e financimit dhe metodat e barazimit. Pavarësisht faktit se kostot e punës dominojnë shpenzimet e buxhetit lokal, kufizimi i fortë i buxhetit në nivel makro (shpenzimet e pagave të sektorit publik janë të kufizuara me rritjen nominale të BPV-së) mund të sigurohet në një sistem të decentralizuar përmes kontrollit të të hyrave.

Lehtësimi i rregulloreve të stafit deri në nivelin e organizatës së shërbimit do ta bëjë punësimin publik më efikas dhe më të shënjestruar. Mund të krijojë rrezik për rritje të pagave në afat të shkurtër, por përcaktimi i prioritetëve lokale do të rezultojë në buxhete të balancuara për punën, operacionet dhe investimet kapitale.

Një praktikë më fleksibile dhe autonome e planifikimit fiskal komunal do të ketë nevojë për *më pak rregullore mbi amendamentet e buxhetit dhe transferet*. Miratimi aktual i qeverisë qendrore për rialokimin e buxhetit brenda të njëjtës kategori ekonomike nuk është i nevojshëm.

Planifikimi i përgjegjshëm i buxhetit me opsionin e përdorimit të ndarjeve të pashpenzuara vitin pasardhës (bazuar në miratimin e kuvendit) do të kufizojë nevojën për rialokim të buxhetit. Do të ndryshojë procesin e autorizimit dhe do ta bëjë të panevojshëm kontrollin aktiv aktual ministror.

Përveç ndryshimeve të nevojshme ligjore në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe legjislacionit dytësor përkatës që rrjedh nga ky ligj, kalimi në një sistem buxhetimi të bazuar në program dhe performancë mund të kontribuojë gjithashtu ndjeshëm në arritjen e këtyre objektivave. Sipas projektligjit të ri për MFP-në, baza për një kalim të tillë vendoset kur ndërtohen kapacitetet.

Shtojca Kriteret e alokimit të granteve për arsim

Tabela A)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Numri i nxënësve të regjistruar për vitin shkollor 2023/2024;; 2. Raporti nxënës-mësimdhënës për arsimin fillor dhe të mesëm për nxënësit e shumicës 1:21.3 3. Raporti nxënës-mësimdhënës për arsimin fillor dhe të mesëm për nxënësit e pakicave 1:14.2; 4. Raporti nxënës-mësimdhënës për arsimin parashkollor 1:12; 5. Raporti nxënës-mësimdhënës për arsimin e mesëm profesional për nxënësit e shumicës 1:17.2, dhe për nxënësit e pakicave 1:11.5; 6. Raporti nxënës-mësimdhënës për zonat malore 1:14.2; 7. Llogaritja për stafin mësimdhënës të gjuhës angleze për klasat I dhe II; 8. Llogaritja për stafin teknik administrativ për 630 nxënës 1 staf në arsimin parashkollor dhe fillor; 9. Llogaritja për stafin teknik administrativ për 470 nxënës 1 staf në arsimin e mesëm; 10. Llogaritja për stafin mbështetës: Një anëtar stafi (pastrues) për 170 nxënës, së bashku me një anëtar stafi për shkollë (roje) 11. Llogaritja e pagave dhe shtesave: Bazuar në Ligjin për Pagat në sektorin publik. 12. Shërbimet profesionale pedagogjike/psikologjike 13. Koordinatorët e cilësisë 14. Mallrat dhe shërbimet llogariten bazuar në kriterin prej 23 eurosh për nxënës të shumicës dhe 25 euro për nxënës të pakicës. Për shkollat, llogaritja është 1,500 euro për institucione parashkollore dhe shkolla fillore, dhe 3,250 euro për shkollat e mesme; 15. Fondet llogariten sipas kriterit prej 7 eurosh për nxënës; 16. Asistent për fëmijë me nevoja të veçanta; 17. Praktikat profesionale; 18. Kostoja e pagesës për procedurat e validimit dhe akreditimit për shkollat e mesme profesionale (8 shkolla) 19. Këshilltarë karriere në shkollë për klasat 6 deri në 9; 20. Specialistë të IT-së
Burimi: MASHTI

Tabela B) Shpërndarja e grantit specifik për arsimin parauniversitar, 2025	
NUMRI I NXËNËSVE	322 687
Numri i mësimdhënësve në arsimin special	411
Numri i mësimdhënësve në arsimin special në pushim mjekësor dhe pushim lehonie	16
Numri i mësimdhënësve në institucione parashkollore	2 400
Numri i mësimdhënësve në institucione parashkollore në pushim mjekësor dhe pushim lehonie	162
Numri i mësimdhënësve në shkolla fillore	8 691
Numri i mësimdhënësve në shkolla fillore në pushim mjekësor dhe të lehonisë	581
Numri i mësimdhënësve të shkollave të mesme	3 614
Numri i mësimdhënësve në Qendrën Korrektuese në Lipjan/SHMLP "Rudina" Du-bravë/Istog	6
Mësimdhënësit e shkollave të mesme në pushim mjekësor dhe të lehonisë	243
Mësimdhënësit shtesë për zonat malore	2 544
Numri i mësimdhënësve të gjuhës angleze	305
Numri i mësimdhënësve të gjuhës së dytë sipas KKK	394
Numri i koordinatorëve të cilësisë	674
Numri i koordinatorëve të cilësisë	862
Asistentët për fëmijë me nevoja të veçanta	500
Asistentë të nxënësve në arsimin parauniversitar	337
Numri i këshilltarëve të karrierës në shkollë nga e 6-ta në të 12-tën	314
Numri i zëvendësrejtoreve për bashkëpunim me ndërmarrjet	64
Numri i edukatorëve (4-5)	490
GJITHSEJ NUMRI I NXËNËSVE TË SHKOLLËS SË MESME	20 823
Numri i personelit administrativ për qerdhe dhe shkolla fillore	1 191
Numri i personelit administrativ për shkollat e mesme	289
Shërbimet profesionale pedagogjike/psikologjike	520
Numri i stafit mbështetës për nxënës	3 067
Numri i specialistëve të IT-së	30
Numri i këshilltarëve të karrierës në shkollë në klasat 6 deri në 9	59
GJITHSEJ NUMRI I MËSIMDHËNËSVE, STAFIT ADMINISTRATIV DHE ASISTENTËVE	25 980
GJITHSEJ PAGA DHE SHTESA	233 808 844
GJITHSEJ MALLRA DHE SHËRBIME	13 098 006
SHPENZIME KAPITALE	2 224 901
TOTALI I GRANTIT BAZË TË ARSIMIT PËR VITIN 2025	249 131 751
Burimi: KASH 2025-2027	

Referenca dhe burime

- ARRU (2024): Konsultim mbi politikën e ardhshme të tarifave të furnizimit me ujë
- Berisha, Q.-Halili, R. (2023): Konsultimi Publik në Kosovë: Korniza Ligjore, Metodat, Mjetet dhe Zbatimi i Tyre. HKJU-CCPA, 23(1), 61–90, <https://doi.org/10.31297/hkju.23.1.4>
- Boex, J.-Williamson, T.-Yilmaz, S. (2021): Decentralization, Multi-Level Governance and Intergovernmental Relations: A Primer. Local Public Sector Alliance, Banka Botërore, Uashington, DC
- Dege Consult (2023): Granti i Performancës Komunale, Rishikimi i Periudhës
- DEMI (2012): Përmirësimi i të hyrave vetanake komunale. Dokument Politikash, USAID
- DEMOS (2019): Ligji për Financat e Qeverisjes Lokale, Kosovë. Rekomandime për Rishikimin
- DEMOS (2021): Opsionet e politikave dhe të projektimit për grantin e 4-të të propozuar. Helvetas
- DEMOS (2023): Analiza e sfidave në nivel komunal në shpenzimin e buxheteve të tyre për investime kapitale për periudhën 2020-2022
- DEMOS (2024): Vlerësimi i performancës së anëtarëve të kuvendit komunal, maj 2023/ shkurt 2024
- DEMOS (2025): Raport mbi të Hyrat Vetanake të Komunave
- DPlus (2025): Procedurat Ligjore dhe Kërkesat për Kompensim Kundër Administratës Tati-more në Kosovë dhe Doganës së Kosovës
- DPlus (2025a): Përmbushja e premtimeve të zgjedhjeve për kryetarë komunash.
- Dragusha, A.- Alija, L. (2024): Problemet në Prokurimin Publik: Gjetje nga Analiza e Njëmbëdhjetë Tenderëve në Nivel Qendror dhe Lokal. Raporti DPlus
- EEA (2021): Menaxhimi i mbeturinave komunale në vendet e Ballkanit Perëndimor, Profili i vendit: Kosova. Agjencia Evropiane e Mjedisit
- Ebel, RD-Péteri, G. (Editors) (2007): Libri informues i decentralizimit në Kosovë. KFOS-LGI/ OSI. Prishtinë-Budapest.
- EPEC (2014): Njësitë e PPP-së dhe Korniza Institucionale Përkatëse, Kosovë
- Komisioni Evropian (2024): Raporti për Kosovën. Komunikatë mbi politikën e zgjerimit të BE-së. Bruksel, SWD(2024) 692 final
- GAP (2021): Sfidat e komunave në menaxhimin e investimeve, shpenzimeve, të hyrave dhe pronave. Përmbledhje nga Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit 2019-2020. Helvetas

- GAP (2022): Çfarë ndryshimesh parashikohen me dispozitat e reja ligjore për qeverisjen lokale në Kosovë?
- GAP (2024): Planifikimi i Buxhetit të Komunave për vitin 2025. Helvetas
- GAP (2024a): Indeksi i Transparencës së Buxhetit Komunal 2023
- GAP (2024b): Anketa e Buxhetit të Hapur, 2023
- GAP (2025): Praktikant e 15 Komunave në Alokimin e Investimeve Kapitale nëpër Lokalitete 2018–2023. Helvetas
- GIZ (2015): Strategjia për Financat Lokale në Kosovë. Mbështetje për Ministrinë e Financave
- GLPS (2023): Dy vjet të Kurti II.: ngecjet dhe arritjet. Analiza e Politikave. Grupi për Studime Juridike dhe Politike
- Gropi, T. (2021): Studim mbi vetëqeverisjen lokale në Kosovë. Këshilli i Evropës, Kongresi
- ICG (2024): Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties International Crisis Group, Europe Report N°269 |
- FMN (2023): Përditësimi i Vlerësimit të Menaxhimit të Investimeve Publike dhe PIMA e Klimës
- KDI (2020): Raporti i Monitorimit të Prokurimit. USAID/TI Kosovë
- KDI (2020a): Sistemi paralel shëndetësor në komunat me shumicë serbe
- KLGI (nd): Ndikimi i regjistrimit të popullsisë së vitit 2024 në financimin komunal
- KLGI (2023): Analiza, procesi i buxhetit komunal. Projekti DEM
- KLGI (2023a): Shërbimet Sociale në komuna. Trendet e financimit, 2010-2023
- Ladner, A.- Keuffer, N. – Bastianen, A. (2021): Indeksi i vetëqeverisjes për autoritetet lokale në BE, Këshillin e Evropës dhe vendet e OECD-së, 1990-2020. Komisioni Evropian, Drejtoria e Përgjithshme e Politikave Rajonale dhe Urbane
- Martinez-Vazquez, J.-Lago-Peñas, S.- Sacchi, A.: Ndikimi i decentralizimit fiskal: një studim. Dokumenti i Punës GEN A 2015-5, Universiteti i Vigos
- MASHTI (2022): Strategjia e Arsimit 2022-2026
- MFPT (2022): Strategjia e Menaxhimit të Financave Publike e Republikës së Kosovës 2022-2026
- Planifikimi i Buxhetit Komunal për vitin 2025, KASH, 2025-27
- MAPL (2020): Një studim gjithëpërfshirës mbi funksionimin e qeverisjes lokale në Kosovë
- MAPL (n.d.): Vlerësimi i Performancës së Komunave për vitin fiskal 2022
- MAPL (2024): Rregullat e Grantit të Performancës Komunale për vitin fiskal 2025, bazuar në vlerësimin e performancës së vitit fiskal 2023
- ZKA (n.d.): Funksionimi i Grantit të Performancës Komunale dhe menaxhimi i Projekteve të Financuara nga Donatorët për vitin 2021
- ZKA (2023): Ndikimi i investimeve kapitale të KRU-ve në uljen e humbjeve të ujit dhe zgjerimin e shërbimeve të furnizimit me ujë për qytetarët. Raporti i Auditimit të Performancës
- ZKA (2024): Raporti Vjetor i Auditimit
- Nguyen, HTH - Strizrep, T.- Prinz, D. – Aliu, M. (2023): Avancimi i reformave të financimit të shëndetësisë drejt mbulimit universal shëndetësor në Kosovë. Banka Botërore
- Nushi, G. (2023): Rishikimi dhe analiza e të hyrave vetanake komunale / financave lokale. Raporti DEMOS

PEFA (2022): Raporti i Vlerësimit të Performancës, Kosovë

Peteri, G.-Hajnal, Gy. (2010): Reforma lokale në Kosovë. Forumi 2015 – KFOS. Dorëshkrim

PPSE (2024): Analizë rreth Implementimit të Taksës së Akomodimit. Promovimi i Punësimit në Sektorin Privat, Prishtinë.

RECURA (2021) Ligji për Kryeqytetin e Republikës së Kosovës, Prishtina, RECURA Financials, Projekti DEMOS

Salihu, I. (2024): Raport mbi Analizën e Ndikimit të Kontratave Kolektive në Qeverisjen Lokale. Raporti i DEMOS

SIGMA (2025): Administrata publike në Kosovë, 2024. Raporti i Monitorimit <https://doi.org/10.1787/9c2f22f8-en>

Banka Botërore (2021): Vlerësimi i Kornizës Ligjore të Kosovës për Financat e Qeverisjes Lokale

Banka Botërore (2023): Rishikimi i Shpenzimeve Publike

Faqet e internetit me burime informacioni

Ligjet dhe rregulloret: <https://gzk.rks-gov.net/Browse1.aspx?index=3>

Agjencia e Statistikave të Kosovës: <https://askdata.rks-gov.net/pxweb/en/ASKdata/>

Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve: Raportet dhe deklaratat financiare: <https://mfpt.rks-gov.net/Thesari/PageDocsFilter/33>

Observatori NALAS për Kosovën: <https://nalas-observatory.eu/data/lgfi/national-data-visualization?country=7>

Instituti Kosovar për Qeverisje Lokales: Rezultatet e zgjedhjeve komunale: <https://www.klgi-ks.com/en/general/>



**Co-funded by
the European Union**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



**Sweden
Sverige**