



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
Ministry of Local Government Administration

STRATEGJIA

PËR VETËQEVERISJE

LOKALE 2016-2026

PRISHTINË, 2016

STRATEGJIA
PËR VETËQEVERISJE LOKALE
2016 - 2026

Prishtinë, Shkurt 2016

Përmbajtja

SHKURTESAT	5
1. PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE	6
2. HYRJE.....	9
3. METODOLOGJIA	10
4. SFONDI	13
4.1 Konteksti historik dhe sfidat e zhvillimit të vetëqeverisjes lokale	13
4.2 Korniza ligjore për vetëqeverisje Lokale në Kosovë	18
4.3 Konteksti i reformave në vetëqeverisjen lokale	19
4.3.1 Natyra e problemeve	19
4.4 Përvojat rajonale dhe ndërkombëtare	23
4.5 Konteksti i problemeve në fushën e vetëqeverisjes lokale	24
4.6 Veprimet për zgjidhjen e problemeve	25
5. VIZIONI DHE MISIONI	27
6. OBJEKTIVAT STRATEGJIKE 10 VJECARE TË VETËQEVERISJES LOKALE NË KOSOVË	27
6.1 OBJEKTIVAT STRATEGJIKE 10 VJEÇARE TË VETËQEVERISJES LOKALE NË KOSOVË.....	28
7. STRATEGJITË E VEPRIMIT (MASAT)	35
7.1. Strategjitë e veprimit për arritjen e Objektivit Strategjik 1	35
7.1.1. Zhvillimi i politikave efektive për zhvillimin dhe qëndrueshmërinë ekonomike lokale.....	35
7.1.2 Krijimi i politikave zhvillimore që rrjedhin nga qeveria qendrore si dhe ndryshimi i bazës ligjore për financimin e Komunave	36
7.1.3 Ndërtimi i infrastrukturës së rrugëve lokale dhe rrjetit të transportit ndër-urban.....	37
7.1.4 Aftësimi i të rinjve, si fuqi punëtore dhe përgatitja e tyre për tregun e punës	37
7.1.5 Mbështetja e bizneseve dhe zhvillimi i sektorit të bujqësisë	38
7.2. Strategjitë e veprimit për arritjen e objektivit strategjik 2	39
7.2.1. Krijimi i bazës ligjore për një qeverisje efektive komunale duke marrë në konsideratë parimet e qeverisjes së mirë.....	40
7.2.2.Vlerësimi dhe Harmonizimi i legjislacionit të brendshëm	40
7.2.3 Hartimi i politikave strategjike për vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit	42
7.2.4 Krijimi i strukturave të qëndrueshme për të siguruar efikasitetin e administratës lokale	42
7.2.5 Përdorimi i teknologjisë informative për të ofruar shërbimet on-line	43
7.2.6 Zhvillimi i politikave efektive për të nxitur pjesëmarrjen e qytetarëve.....	44
7.3 Strategjitë e veprimit për arritjen e Objektivit Strategjik 3	45
7.3.1 Qasja gjithëpërfshirëse dhe e koordinuar e zhvillimin e kapaciteteve profesionale	45

7.3.2 Fasilitimi i ndryshimit të sjelljes së punonjësve të administratës.....	47
7.4 Strategjitë e veprimit për arritjen e objektivit Strategjik 4.....	48
7.4.1 Zhvillimi i politikave efektive për të promovuar vlerat demokratike përmes praktikave të përfshirjes së qytetarëve	49
7.4.2 Ngritja e vetëdijes qytetare për kontributin në komunitet dhe kultivimi i ndjenjës së vullnetarizmit.....	49
7.4.3 Krijimi i qendrave për përfshirje të qytetarëve dhe vullnetarizëm	50
7.4.4 Rritja e partneritetit ndërmjet sektorit publik dhe privat përmes fuqizimit të i shoqërisë civile dhe bizneseve të reja	51
7.5 Strategjitë e veprimit për arritjen e Objektivit Strategjik 5	52
7.5.1 Promovimi i trashëgimisë kulturore dhe natyrore	52
7.5.2 Promovimi i diversitetit etnik dhe gjuhësor	53
8. QASJET ALTERNATIVE TË VEPRIMIT	55
8.1 Forcimi i kapaciteteve institucionale që menaxhohet nga vetë komunitat dhe ka një qasje gjithëpërfshirëse	55
8.2 Harmonizimi i plotë i politikave qendrore për pushtetin lokal.....	56
8.3 Alternativat e reformës së pushtetit lokal	57
8.3.1. Reforma territoriale.....	57
8.3.2 Kompetencat asimetrike për komunitat.....	58
8.4 Alternativat për zgjidhjen e problemeve	59
9. ZHVILLIMI I SISTEMIT TË INTEGRUAR TË VETËQEVERISJES LOKALE, SI NJË QASJE GJITHËPËRFSHIRËSE PËR REALIZIMIN E OBJEKTIVAVE.....	61
9.1 Vlerësimi i kostos	62
9.2 Përfitimet	62
9.3 Rreziqet e mundshme dhe masat për tejkalimin e tyre	63
9.4.1 Pengesat administrative	63
9.4.2 Pengesat profesionale	63
9.4.3 Pengesat politike	64
9.4.4 Pengesat financiare	64
9.4.5 Koha si pengesë	65
10. HAPAT PËR ZBATIMIN E STRATEGJISË.....	66
10.1 Rekomandimet për zgjidhjen e problemeve	66
10.2 Përcaktimi i përgjegjësiave	70
10.2.1 Ekipi Qendror për Zbatimin e Strategjisë (EQZS)	70
10.2.3 Ekipet komunale për zbatimin e strategjisë (EKZS)	71
10.3 Zhvillimi dhe zbatimi i punëve	71
10.4 Monitorimi dhe vlerësimi	71
10.5 Rishikimi.....	72
10.6 Përcaktimi i shpenzimeve dhe burimi i tyre	72
SHTOJCA 1. PLANI I VEPRIMIT	73
SHTOJCA 2. LISTA E STRATEGJIVE DHE POLITIKAVE QË DERIVOJNË NGA STRATEGJIA PËR VETËQEVERISJE LOKALE	73

SHKURTESAT

BB	Banka Botërore
Bnj	Burime njerëzore
BE	Bashkim Evropian
EKZS	Ekipi Komunal për Zbatimin e Strategjisë
EMPMHS	Ekipi Ministror për monitorimin dhe hartimin e Strategjisë
EQZS	Ekipi Qendror për Zbatimin e Strategjisë
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
LVL	Ligji për Vetëqeverisje Lokale
IPA	Instrument i para-anëtarësimit
KASH	Korniza afatmesme e Shpenzimeve
KE	Komisioni Evropian;
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
OJQ	Organizata jo-Qeveritare
PNJK	Pilot Njësi Komunale
QeK	Qeveria e Kosovës
SVL	Strategjia për vetëqeverisje Lokale
UNMIK	Misioni i Kombeve të bashkuara në Kosovë
USAID	Agjencia amerikane për zhvillim ndërkombëtar
VQL	Vetëqeverisje Lokale

1. PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Gjatë viteve të konsolidimit të shtetësisë së Kosovës, janë bërë përpjekje për të krijuar parakushtet për zhvillimin e demokracisë lokale dhe forcimin e vetëqeverisjes lokale. Organizimi dhe funksionimi i sistemit të VQL është në përputhje me parimet dhe standardet e një sistemi demokratik, duke vendosur qytetarin në qendër, përballë detyrimeve të organeve lokale për shërbime komunale efikase dhe cilësore. Mirëpo, si një administratë e re lokale e përballur me një seri reformash në aspektin politik, ligjor, sistemor, administrativ, organizativ, funksional, territorial, pronësor, financiar dhe ekonomik, gjatë konsolidimit të saj, sistemi i vetëqeverisjes lokale në Kosovë është përballur edhe me periudha sfiduese për për avancimin e vetëqeverisjes lokale në përgjithësi.

Shkalla e lartë e autonomisë lokale e shprehur përmes kompetencave vetanake të komunave por edhe kompetencave të zgjeruara garanton standardet më të larta të VQL. Mirëpo, kapacitetet e ulëta ekonomike dhe profesionale si dhe mjedisi i ndërlikuar politik për zbatimin e reformave ka qenë njëra ndër sfidat, kundrejt përpjekjeve për të zgjidhur edhe problemet politike sa i përket integritit në jetën institucionale dhe shoqërore të komuniteteve pakicë që jetojnë në Kosovë. Në këtë pikëpamje sistemi i vetëqeverisjes lokale ka qenë shumë fleksibil duke garantuar respektim të të drejtave të komuniteteve edhe në rastin e ndarjeve të reja territoriale, si pjesë e reformës dhe decentralizimit por edhe kompetencave komunale. Në anën tjetër, seti i njëjtë i kompetencave vetanake komunale, për të gjitha komunat, pa bërë një ndarje sipas kriterëve qoftë popullsisë apo territorit apo kriterëve tjera, ka lënë shumë çështje të hapura dhe në fazën e konsolidimit të vetëqeverisjes lokale në të ardhmen, kërkojnë zgjidhje sistemore.

Qeverisja lokale, e cila tani po kalon në vetëqeverisje me tendencë konsolidimit të autonomisë lokale për komunat dhe thellimit të reformave në sistemin e vetëqeverisjes lokale në Kosovë, po hyn në fazën më të rëndësishme të funksionalizimit të saj, Prandaj, nëpërmjet orientimeve strategjike (objektiveve strategjike) të përcaktuar në “Strategjinë për vetëqeverisje Lokale 2016-2026” do të jenë udhërrëfyes për të gjitha proceset në funksion të zhvillimit dhe të avancimit të vetëqeverisjes lokale Kosovë.

Në kuadër të strategjisë për vetëqeverisje Lokale janë paraparë gjithsej 5 objektiva që ndërlidhen me 1. Fuqizimin e rolit të Komunave si akterë kryesorë në zhvillimin

ekonomik Lokal; 2. Qeverisja e mirë dhe efikasiteti i komunave; 3. Ngritja e kapaciteteve institucionale dhe profesionale si një proces dinamik; 4. Rritja e partneritetit ndërmjet komunave, bizneseve dhe OJQ-ve për të siguruar kohezionin social dhe qytetarinë aktive si dhe 5. Promovimi i trashëgimisë natyrore dhe kulturore e sociale të përdoret si një mjet për zhvillimin ekonomik dhe social.

Përmes zbërthimit të këtyre fushave janë paraparë veprime të ndryshme që do të ndërmerren gjatë kësaj periudhe të ardhshme dhjetëvjeçare, ndërsa përmes planeve, programeve, politikave strategjike sektoriale do të adresohen çështjet që janë në kompetencë të institucioneve tjera apo nuk mund të jenë objekt trajtimi i kësaj strategjie.

Pjesë përbërëse e planit të zbatimit të “strategjisë për vetëqeverisje lokale” do të jetë edhe lista e politikave strategjike sektoriale që duhet të zhvillohet nga sektorë të posaçëm dhe që janë politika publike shumë të rëndësishme për të mundësuar zbatimin e saj. Gjithashtu, pjesë e planit implementues do të jetë edhe lista e akteve ligjore që janë të domosdoshme të zhvillohen me qëllim të kompletimit të bazës ligjore ekzistuese apo harmonizimit të saj sa i përket legjislacionit të BE-së, si një vend që aspiron bashkimin Evropian.

Kjo strategji vë në pah domosdoshmërinë për kontributin e institucioneve relevante, qendrore dhe lokale si dhe sektorit jo-qeveritar, që kanë një rol të rëndësishëm në konsolidimin e procesit të reformës së pushtetit lokal dhe sistemit të vetëqeverisjes lokale. Në kuadër të këtij dokumenti, gjithashtu është ofruar një pasqyrë e përgjithshme e aktiviteteve të domosdoshme për realizimin e strategjisë për VQL, përfshirë strukturën dhe qasjen e menaxhimit, si dhe kornizën e monitorimit. Është paraqitur edhe kostoja indikative e masave reformuese në sferat programore, për çdo vit dhe janë treguar edhe burimet e financimit. Zotimet e partnerëve për zhvillim janë paraqitur pranë zotimeve të QeK-së. Ky format ua lejon partnerëve që t’i përshtatin përpjekjet e tyre me strategjinë e QeK-së.

Qëllimi kryesor i strategjisë është përcaktimi i orientimeve strategjike për thellim të reformave dhe sistem të unifikuar të vetëqeverisjes lokale në Kosovë. Strategjia do të jetë një udhëzues i qartë i politikave qeveritare dhe lokale, në funksion të ndërtimit të një administrate profesionale dhe të modernizuar; të zhvillimit të qëndrueshëm socio – ekonomik lokal me qëllim, ngritjen e mirëqenies së qytetarëve përmes shërbimeve efektive dhe cilësore. Përmes Strategjisë së vetëqeverisjes lokale do të promovohet vetëqeverisja lokale dhe demokracia lokale në mënyrë që sistemi i vetëqeverisjes lokale të përmbushë qëllimin e tij për të përballuar sfidat ekonomike, sociale dhe politike. Strategjia do të jetë koherente

me nevojat e zhvillimeve në vend dhe me parimet e zhvillimeve ndërkombëtare në fushën e vetëqeverisjes lokale. Përmes strategjisë do të konsolidohet sistemi ekzistues dhe do të përgatiten komunat për reformën gjithëpërfshirëse dhe në këtë mënyrë në dhjetë vitet e ardhshme, vetëqeverisja lokale të jetë promotori kryesor i qeverisjes së mirë dhe ofrimit efektiv të shërbimeve cilësore për qytetarët.

Kjo strategji do të vendosë orientimet strategjike për dhjetë vitet e ardhshme për vetëqeverisjen lokale por që realizimi i saj do të përfshijë dy faza kryesore: faza e parë, ku Komunat dhe institucionet qendrore do të koncentrohen në konsolidimin e reformës dhe decentralizimit, duke përgatitur terrenin për një reformë tjetër gjithëpërfshirëse dhe përmbajtjesore. Faza e dytë do të përqendrohet në realizimin e reformës me një qasje të re për financimin e Komunave; kompetencat asimetrike për komunat; reformën zgjedhore, reformën territoriale si dhe reformën në administratën publike.

2. HYRJE

Zhvillimet në qeverisjen lokale në Kosovë, po marrin një dimension gjithëpërfshirës dhe afatgjatë. Në këtë kuadër, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, bazuar në mandatin e saj¹ është përgjegjëse për hartimin e politikave për zhvillimin dhe avancimin e vetëqeverisjes lokale në Kosovë.

Strategjia e Vetëqeverisjes Lokale përcakton një kornizë të politikave prioritare të Qeverisë, me qëllim të avancimit të vetëqeverisjen lokale për një periudhë kohore afatgjate dhjetëvjeçare (2016– 2026). Strategjia përcakton dhe i ndërlidhë politikat afatshkurtra me politikat afatgjata të MAPL-së, sektorëve tjerë qeveritar dhe lokal për fushat kryesore të zhvillimit të vetëqeverisjes lokale në Kosovë, të përfaqësuara nëpërmjet objektivave të kësaj strategjie. Ky dokument, do të jetë instrumenti kryesor për udhëzimin e zhvillimit të politikave, strategjive dhe planeve zhvillimore socio-ekonomike të Komunave; planeve të punës dhe planeve buxhetore të MAPL-së, Qeverisë dhe Komunave, si dhe Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve në Kosovë.

Strategjia është dokumenti kryesor i MAPL-së i cili ndërlidhë politikat dhe orientimet strategjike për pushtetin lokal me politikat prioritare të Qeverisë së Republikës së Kosovës (tani e tutje Qeveria). Siç dihet prioritetet e Qeverisë, për periudhën e ardhshme afatmesme, janë të shprehura në dokumentet kryesore strategjike siç janë: Programi i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2015-2018, Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2015-2018, MSA etj duke u përqendruar në prioritetet si vijon:

1. Rritja dhe Zhvillimi i qëndrueshëm ekonomik, punësimi dhe mirëqenia;
2. Sundimi i ligjit dhe shteti ligjor; Qeverisja e mirë dhe sundimi i ligjit;
3. Agjenda evropiane dhe politika e jashtme;
4. Arsimi, shkenca, kultura, sporti dhe zhvillimi rinor;
5. Shëndetësia moderne.

Prandaj, objektivat e kësaj strategjie, reflektojnë dhe pasqyrojnë në mënyrën më të mirë, me prioritetet e përgjithshme të Qeverisë dhe të nevojave për avancimin e reformave në vetëqeverisjen lokale për periudhën e ardhshme.

¹Mandati i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit lokal është përcaktuar me rregulloren e Qeverisë së Republikës së Kosovës Nr. 02/2011

Strategjia është hartuar nga Departamenti për Koordinim të Politikave dhe integrimi Evropian, në kuadër të Ministrisë, bazuar në udhëzimet e Zyrës për Planifikim Strategjik, në kuadër të Zyrës së Kryeministrit të Qeverisë, duke marrë për bazë dispozitat e udhëzimit administrativ për hartimin e dokumentave strategjike si dhe Deklaratën e politikave prioritete për vitet 2014-2017. Dokumenti është i ndërtuar prej katër pjesëve kryesore: 1. Hyrja e strategjisë (përmbledhja ekzekutive, hyrja, metodologjia, konteksti historik dhe Konteksti i reformave në VQL); 2. Orentimet strategjike (Vizioni, Misioni dhe Objektivat strategjike); 3. Zbatimi i strategjisë (strategjitë e veprimit, qasja për arritjen e objektivave dhe zbatimi i strategjisë) dhe 4. Plani i veprimit (në shtojcë).

Strategjia është hartuar sipas një formati dhe qasje për zbatim sa më të lehtë të saj, në përputhje me kapacitetet e burimeve njerëzore dhe buxhetore të MAPL-së, Ministrive sektoriale dhe komunave, në përputhje me planet për zhvillimin e kapaciteteve të reja që do të ndërtohen krahas zbatimit të kësaj strategjie. Zbatimi i strategjisë do të ndihmohet edhe nga donatorë ndërkombëtarë nëpërmjet projekteve të ndryshme zhvillimore. Zbatimi i Strategjisë do të krijojë kushtet e domosdoshme politike funksionale dhe administrative për zbatimin e reformave në sektorë të rëndësishëm të vetëqeverisjes lokale.

3. METODOLOGJIA

Puna për hartimin e strategjisë është karakterizuar nga një proces konsultativ gjithëpërfshirës i të gjithë partnerëve relevantë, duke përfshirë këtu Ministrinë Sektoriale, Komunitat, Organizatat jo-qeveritare, si dhe Donatorët. I gjithë procesi është koordinuar nga MAPL, e cila e ka filluar dhe udhëhequr këtë proces në përputhje me agjendën e zhvillimit të dokumenteve strategjike të Qeverisë së Kosovës, strategjive paraprake të MAPL-së dhe të atyre nën-sektoriale. Në përputhje me Udhëzimin Administrativ² të Qeverisë, MAPL, nxori Vendimin për Themelimin e Grupit Punues Ndërministror³, duke përfshirë të gjitha palët e interesit. Gjatë procesit të draftimit të strategjisë, janë organizuar takimet e rregullta të grupit ndër-ministror, takimet konsultative me grupet e interesit, duke

²Udhëzimi administrativ për hartimin e dokumentave strategjike

³Vendimi i Ministrit të MAPL-së për themelimin e grupit ndërministror për hartimin e Strategjisë për vetëqeverisje Lokale

përfshirë takimet me Kryetarë të Komunave, Kryesues të Kuvendeve të Komunave, anëtarë të Kuvendeve të komunave, zyrtarë komunal, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues nga komuniteti i biznesit, përfaqësues të organizatave relevante ndërkombëtare që veprojnë në Kosovë si dhe donatrët. Gjithashtu, drafti i është vënë në dispozicion publikut të gjerë, përmes publikimit të saj në faqen zyrtare të internetit të MAPL-së, me qëllim që t'i jepej mundësia gjithsecilit të jepte kontributin në draftin final të strategjisë.

Grupin ndër-ministoror për hartimin e Strategjisë për Vetëqeverisje Lokale e ka udhëhequr z. Besnik Osmani, Sekretar i Përgjithshëm i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit lokal, ndërsa kontributin e tyre e kanë dhënë edhe institucionet si vijon:

- Zyra e Kryeministrit - Zyra për Planifikim Strategjik
- Ministria e Administratës Publike
- Ministria për integritet Evropian
- Ministria e Financave
- Ministria e Shëndetësisë
- Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë
- Ministria e Zhvillimit Ekonomik
- Ministria e Tregtisë dhe industrisë
- Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale
- Agjencia Statistikave të Kosovës
- Asociacioni i Komunave të Kosovës

Përveç zyrtarëve të institucioneve të vendit në rolin e anëtarëve vëzhgues janë përfshirë edhe përfaqësuesit e institucioneve si vijon:

- Përfaqësues nga Zyra e BE-së në Kosovë
- Përfaqësues nga Banka Botërore
- Përfaqësues nga Agjencia Gjermane për Zhvillim ndërkombëtar (GIZ)
- Përfaqësues nga Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP)
- Përfaqësues nga Agjencia Amerikane për zhvillim ndërkombëtar (USAID)
- Përfaqësues nga Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim Evropian (OSBE)
- Oda Ekonomike e Kosovës

Ndërsa, në cilësinë e këshilltarëve profesional për ofrimin e ndihmës profesionale janë përfshirë:

- Universiteti për Biznes dhe Teknologji, UBT
- Institutit GAP,

- Rrjeti Ballkanik për Gazetari Hulumtuese, BIRN.

Puna për hartimin e strategjisë është realizuar përmes diskutimeve në grupe të vogla punuese, dhe janë konsultuar institucionet përkatëse nga rasti në rast ndërsa në forume të ndryshme, me zyrtarë komunal përgjegjës për fusha të caktuara, është diskutuar drafti i strategjisë.

Në kuadër të diskutimeve publike, janë organizuar edhe takimet regjionale ku është prezantuar drafti i strategjisë si dhe janë marrë në konsideratë komentet dhe sugjerimet nga pjesëmarrësit që përfaqësonin organet komunale, organizatat lokale të shoqërisë civile dhe përfaqësues nga komuniteti i biznesit.

Gjithashtu, gjatë procesit të hartimit, për nevojat e Strategjisë, paraprakisht janë draftuar edhe dokumentet si vijon: Analiza e funksionimit të Vetëqeverisjes Lokale; Reforma territoriale në Kosovë; Reforma zgjedhore; Kompetencat asimetrike për Komuna; si dhe dokumenti për praktikën e organizimit dhe funksionimit të vetëqeverisjes lokale në vende të ndryshme të rajonit dhe të botës.

Strategjia, është hartuar nga znj. Rozafa Ukimeraj Udhëheqëse e Departamentit për Koordinim të Politikave dhe integritet Evropian dhe z. Isuf Zeneli, Udhëheqës i Divizionit për Koordinim të Politikave, në kuadër të MAPL-së. Gjatë hartimit, grupi punues rregullisht është përkrahur nga njësitë tjera organizative të MAPL dhe anëtarët e Grupit Punues Ndërmënyor. Pjesëmarrja dhe përfshirja e vazhdueshme e këtyre akterëve, dhe e shumë të tjerëve në nivel të komunave komunës dhe të komuniteteve, ka qenë qenësore për ta komunikuar gjerësisht agjendën e veprimeve të kësaj strategjie dhe për ta ruajtur dinamikën e realizimit të saj.

Dokumenti final është prezantuar edhe në takimin e përbashkët me Kryetarët e Komunave të Republikës së Kosovës. Në hartimin e strategjisë janë shfrytëzuar informata parësore dhe dokumente të zhvilluara në MAPL dhe nga sektorë të ndryshëm ndërmënyor dhe komunal. Janë shfrytëzuar edhe pikëpamje të shoqërisë civile, të bizneseve dhe të organizatave ndërkombëtare, të shprehura nëpërmjet takimeve të përbashkëta në kuadër të diskutimit publik të draftit të strategjisë si dhe dokumentave të botuara, për zhvillimet në vetëqeverisjen lokale në Kosovë. Kontributin e tyre e kanë dhënë edhe anëtarët e Kuvendeve të komunave përmes diskutimeve dhe dërgimit të komenteve me shkrim, Asociacioni i Komunave të Kosovës si dhe komentet nga organizatat e shoqërisë civile.

4. SFONDI

4.1 Konteksti historik dhe sfidat e zhvillimit të vetëqeverisjes lokale

Nga vështrimi kronologjik i zhvillimit, vetëqeverisja lokale në Kosovë historikisht ka ndryshuar formën, bazuar në rrethanat e zhvillimit social, ekonomik dhe politik.

Pas vendosjes së administratës ndërkombëtare të UNMIK-ut në Kosovë në vitin 1999, Kosovës ju njoh kontinuiteti juridik. Sistemi i vetëqeverisjes lokale mbeti i pandryshuar dhe në këtë kontekst, u trashëgua sistemi njëshkallësh i vetëqeverisjes lokale dhe sipas rregullores së UNMIK-ut për numrin emrat dhe kufijtë e Komunave⁴, Kosova kishte gjithsej, 30 Komuna.

Në vitin 2000, për herë të parë mbahen zgjedhjet e lira dhe demokratike për strukturat lokale. Bazë për funksionimin dhe organizimin e pushtetit lokal në Kosovë në këtë kohë ishte rregullorja e UNMIK-ut mbi Vetëqeverisen e Komunave⁵.

Më vonë, në vitin 2001, me Kornizën Kushtetuese⁶, garantohen gjithashtu edhe parimet kryesore të vetëqeverisjes lokale. Viti 2002, ishte përsëri vit i zgjedhjeve lokale. Në vitin 2004, u miratua marrëveshja Kornizë për fillimin e procesit të reformës së pushtetit lokal dhe për herë të parë, filloi reforma territoriale duke krijuar disa njësi të reja komunale. Me marrëveshjen Kornizë, parashihej krijimi i pesë Pilot Njësie Komunale (Krijimi i tre Pilot njësie Komunale u realizua, ndërsa dy të tjera nuk u funksionalizuan, për shkak të rrethanave politike në Kosovë).

Më pas, në vitin 2007, ndodhi reforma e dytë që kishte të bënte me reformën zgjedhore për pushtetit lokal në aspektin institucional, që natyrisht kishte për qëllim avancimin e demokracisë lokale në vend. Në këtë vit, qytetarët për herë të parë, zgjedhën Kryetarët e Komunave me vota direkte, në zgjedhjet lokale.

Në vitin 2008, Kuvendi i Republikës së Kosovës, pas shpalljes së pavarësisë, miratoi Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe pakon e ligjeve bazike për organizimin e vetëqeverisjes lokale në Kosovë. Kushtetuta si akti më i lartë politik dhe juridik i vendit, garanton vetëqeverisjen lokale dhe cakton parimet kryesore të funksionimit të Komunave, në frymën e dispozitave të Kartës Evropiane për

⁴Rregullorja e UNMIK-ut për numrin emrat dhe kufijtë e komunave 2000/43

⁵Rregullorja e UNMIK-t për Vetëqeverisjen e Komunave 2000/45

⁶Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9 për Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisjen e përkohshme në Kosovë

Vetëqeverisje Lokale⁷. Në këtë kuadër, me qëllim të zbatimit të kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, në Kushtetutën e Republikës së Kosovës u inkorporuan dispozitat e saj, në nivel të njëjtë të obligimeve me vendet që kanë nënshkruar dhe ratifikuar këtë Kartë. Përveç kësaj, u miratuan ligjet bazike për vetëqeverisje lokale duke përfshirë: Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale, Ligjin për Kufijtë Administrativ të Komunave, Ligjin për Zgjedhjet Lokale, si dhe Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal. Ndryshimet politike dhe ligjore, pas shpalljes së pavarësisë, i gjetën institucionet e zgjedhura të Komunave në gjysmën e mandatit, prandaj komunat për një periudhë relativisht të shkurtër është dashur të harmonizojnë aktet e tyre, si dhe strukturat organizative me legjislacionin e ri për vetëqeverisjen lokale, proces i cili ishte sfidues për komunat edhe sa i përket implementimit të legjislacionit të ri dhe funksionimit të tyre. Përveç kësaj, në këtë periudhë janë shfaqur vështirësitë në kontekstin e unifikimit të vetëqeverisjes lokale. Tre komuna (Zubin Potok, Zvečan dhe Leposaviq) kanë vazhduar sistemin e njëjtë të organizimit dhe të funksionimit, ashtu siç parashihej me rregulloren e UNMIK-ut, duke refuzuar të integrohen në sistemin e ri të paraparë me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe Ligjin e ri për Vetëqeverisjen Lokale.

Përveç ndryshimeve strukturore dhe organizative, si dhe hyrjes në fuqi të legjislacionit të ri për vetëqeverisje lokale, zbatimi i procesit të decentralizimit, gjithashtu, imponoi reformën sa i përket transferimit të kompetencave nga niveli qendror në nivelin lokal por edhe reformën territoriale. Nga 30 Komuna ekzistuese, me Ligjin e ri për kufijtë Administrativ të Komunave parashihej që ky numër të rritej në 38 komuna. Me këtë rast, Pilot Njësitë Komunale morën statusin e Komunës. Ndërsa, ishte paraparë që të krijohen edhe 5+1⁸ komuna të reja.

Në vitin 2009, me qëllim të zbatimit të legjislacionit për vetëqeverisje lokale dhe fillimin e reformës së pushtetit lokal, Qeveria e Republikës së Kosovës, mori vendim për zbatimin e planit të veprimit për decentralizimin⁹. Në këtë kontekst, procesin e reformës së vetëqeverisjes lokale në Kosovë e karakterizuan dy aspekte: e para, aspekti gjithëpërfshirës i reformës, i realizuar për të gjitha komunat ekzistuese në kuptimin e transferimit të kompetencave; dhe në anën tjetër, reforma territoriale, dhe procesi i decentralizimit, që u përdor si një mjet për të avancuar integrimin ndër-etnik në Kosovë. Gjatë kësaj periudhe, filloi bartja progresive e kompetencave dhe resurseve nga niveli qendror në nivelin lokal për të

⁷Karta Evropiane për Vetë-qeverisje Lokale e miratuar nga Këshilli i Evropës

⁸Sipas formulës 5+1 janë formuar komunat e reja si vijon: Graçanica, Parteshi, Ranillugu, Klllokoti, Mitrovica Veriore dhe zgjerimi i Novobërdës, si komunë ekzistuese

⁹Vendimi nr Për zbatimin e planit të veprimit për Decentralizim

gjitha komunat, si dhe u krijuan ekipet përgatitore komunale për themelimin e komunave të reja. Në fund të vitit 2009, u mbajtën zgjedhjet lokale, mbi bazën e të cilave u themeluan komunat e reja.

Në vitin 2013, u organizuan zgjedhjet lokale në gjithë territorin e Republikës së Kosovës dhe për herë të parë, pas shpalljes së pavarësisë, zgjedhjet janë organizuar dhe mbajtur në të gjitha Komunat. Me këtë rast, është përmbyllur procesi i reformës së pushtetit lokal në kuptimin e obligimeve për decentralizimin nga pako e Ahtisaarit¹⁰ sepse me legjitimimin e organeve lokale të Komunës së Mitrovicës Veriore, edhe ky proces përfundon. Me këtë rast, është arritur të unifikohet vetëqeverisja lokale, si dhe t'i jepet fund decentralizimit territorial dhe funksional, të paraparë me pakon legjislative për vetëqeverisjen lokale në fuqi. Lidhur me atë që u tha më lart, përkundër progresit të nënvizuar, që nga viti 1999 e këtej sistemin e vetëqeverisjes lokale në Kosovë vazhdimisht e kanë përcjellë vështirësi dhe sfida. Rikuperimi i dëmeve materiale nga lufta, funksionalizimi i administratës komunale, vendosja e sistemit për shërbimet publike komunale, ndryshimet e shpeshta në legjislacionin për vetëqeverisjen lokale, mungesa e resurseve financiare, mungesa e kapaciteteve profesionale, bartja e kompetencave nga administratorët e UNMIK-ut tek strukturat e zgjedhura lokale, procesi i decentralizimit dhe vështirësitë politike për të unifikuar sistemin e vetëqeverisjes lokale, kanë qenë disa nga problemet dhe sfidat që e kanë përcjellë vetëqeverisjen lokale në vend.

Aktualisht Kosova ka 38 komuna, 1,467 vendbanime në të cilat jetojnë 1,780,021 banorë¹¹, në gjithsej 10,896 Km². Komuna me popullsinë më të madhe është komuna e Prishtinës me gjithsej 198,897 banorë¹², ndërsa komuna me popullsinë më të vogël është komuna e Parteshit me 1,787 banorë¹³. Komuna me sipërfaqen më të madhe është komuna e Podujevës me 633 Km², ndërsa komuna më e vogël është komuna e Mitrovicës Veriore me 5 Km². Nga kjo del se një komunë, mesatarisht përfaqëson 47 mijë banorë. Madhësia mesatare e komunave të Kosovës është 282.7 km/2 Komuna më e madhe përfshinë 6% të territorit të Kosovës, ndërsa komuna më e vogël përfshinë 0.23% të territorit. Kështu 57% e komunave kanë territor më të madh se mesatarja apo mbi 282.7 km/2, ndërsa 43% e komunave kanë territor më të vogël. Tetë komuna kanë më pak se 1% të territorit të Kosovës. Kjo do të thotë se në Kosovë dominojnë komunat e mëdha

¹⁰Dokumenti gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit final të Kosovës (Pako e Ahtisaarit)

¹¹Atlasi i Popullsisë së Kosovës, Agjencia e Statistikave të Kosovës 2013

¹²Regjistrimi i popullsisë në vitin 2011/Agjencioni i Statistikave të Kosovës

¹³Regjistrimi i popullsisë në vitin 2012/Agjencioni i Statistikave të Kosovës

dhe vërehet se ka një diskrepancë ndërmjet sipërfaqes së komunave. Në anën tjetër, të gjitha Komunat kanë kompetenca bazike të njëjta pavarësisht, numrit të banorëve, sipërfaqes apo qëndrueshmërisë ekonomike. Pikërisht, ky disbalanc ndërmjet komunave të mëdha dhe të vogla ka bërë që në disa raste komunat të mos kenë kapacitetet e nevojshme financiare dhe njerëzore për t'i përballuar kërkesat e qytetarëve.

Prandaj, me rastin e përcaktimit të orientimeve strategjike për vetëqeverisjen lokale për dhjetë vitet e ardhshme, do të merren në konsideratë standarde, kriteret dhe parime me rastin e krijimit apo rregullimit të ri territorial të njësive të vetëqeverisjes lokale. Duke marrë në konsideratë trendin e uljes së numrit të njësive të vetëqeverisjes lokale në të gjitha vendet e BE-së dhe vendeve të rajonit; duke marrë parasysh zhvillimin e teknologjisë informative dhe mundësinë për kryerje on-line të shumë shërbimeve, si dhe me qëllim të uljes së kostos financiare të shpenzimeve të administratës, edhe Kosova, në një proces eventual të reformës territoriale, në të ardhmen, domosdoshmërisht duhet t'i ketë në konsideratë të gjitha këto zhvillime. Në këtë aspekt, krahas ndryshimeve territoriale të njësive të vetëqeverisjes lokale, duhet të reflektohen ndryshimet edhe me rastin e përcaktimit të kompetencave dhe financimit të komunave.

Kjo strategji do të vendosë kornizat për reformën territoriale dhe kompetencat asimetrike të komunave, natyrisht në drejtim të krijimit të ndarjes së kategorive, brenda njësive të vetëqeverisjes lokale (komuna urbane, komuna dhe nën-njësi komunale). Gjithashtu, praktika e deritanishme ka treguar se komunat kanë një varshmëri të lartë financiare nga niveli qendror. Ndarja proporcionale e buxhetit, sipas formulës së granteve duke u bazuar në numrin e popullsisë, i ka bërë disa nga komunat pasive në mbledhjen e të hyrave vetanake, sepse përfitimet e granteve kanë qenë të sigurta, lineare, duke përjashtuar kështu kriterin e konkurrencës ndërmjet tyre. Prandaj, në rrethana të reja, në vitet e ardhshme dhe në kushtet e një stabiliteti më të qëndrueshëm ekonomik të vendit do të rekomandohen ndryshime, sa i përket politikave financiare për komunat duke marrë për bazë kriterin e qëndrueshmërisë financiare të komunave, aftësinë e komunave që të sigurojnë mbulimin e shpenzimeve komunale (shpenzimet për administratën) përvec ofrimit të shërbimeve efikase për qytetarë, aftësinë për të rritur të hyrat vetanake, avacnimin e sistemit të përfitimit nga fondet e qeverisë etj.

Një aspekt tjetër që ka sfiduar vetëqeverisjen lokale gjatë viteve të kaluara është edhe dobësimi vijës ndarëse ndërmjet stafit politik dhe civil në Komuna që ka rezultuar në zbritjen e memories institucionale të administratës në një nivel të ulët në rangun hierarkik në administratën komunale. Prandaj, bazuar edhe në praktikën ndërkombëtare, sidomos vendeve anëtare të BE-së, memoria institucionale zë vendin kryesor dhe në këtë frymë, kjo strategji do të japë alternativa të reja. Kryetari të Komunës duhet t'i garantohen mekanizma ligjorë që të ushtrojë mandatin e tij për t'i realizuar orientimet e veta politike, në bazë të të cilave ka marrë besimin dhe votën nga qytetarët, mirëpo, në anën tjetër, është i nevojshëm edhe forcimi i rolit të Kuvendit të Komunës dhe krijimi i mekanizmave të kontrollit dhe balancit ndër-institucional sepse legjislacioni ekzistues i vetëqeverisjes lokale, ka dobësuar pozitën e Kuvendit të Komunës, si organi më i lartë në Komunë. Prandaj, Strategjia do të trajtojë aspekte të ndryshme të praktikave demokratike për të rregulluar kontrollin e ndërsjellët ndërmjet pushteteve në nivelin lokal, si dhe balancin ndër-institucional.

Në të ardhmen, është e domosdoshme edhe harmonizimi i legjislacionit në kuadër të rendit juridik të vendit, sidomos, kur është fjala për ligjet bazike për vetëqeverisjen lokale, duke marrë në konsideratë ndryshimet që do të ndikojnë në legjislacionin sa i përket harmonizimit me "Acquis të BE-së". Prandaj, pjesë e kësaj strategjie do të jenë rekomandimet për të draftuar politika sektoriale për vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit për vetëqeverisje lokale. Laramania e legjislacioneve të ndryshme në që ishin të zbatueshme në Kosovë, duke filluar nga Ligjet e ish-Jugosllavisë që nuk kishin karakterin diskriminues, pastaj rregulloret e UNMIK-ut, Ligjet e Kuvendit të Kosovës ka reflektuar në një sistem ligjor, të përcjellur shpesh herë me kundërthënie dhe zbrazëtira juridike edhe për shumë çështje të vetëqeverisjes lokale. Publikimi i akteve Komunale dhe sigurimi që ato të jenë në përputhshmëri me legjislacionin primar, si dhe krijimi i mekanizmave që garantojnë një gjë të tillë, gjithashtu do të jenë pjesë e propozimeve gjithëpërfshirëse sa i përket trajtimit të legjislacionit në kuadër të kësaj strategjie. Për më tepër, një ndarje jo shumë e saktë e kompetencave të nivelit lokal dhe qendror, eliminimi i dy-shkallshmërisë në procesin administrativ në Komuna, mos harmonizimi dhe kundërthëniet ndërmjet ligjeve, kanë qenë disa nga çështjet sfiduese për komunat, në vitet e kaluara. Prandaj, kjo strategji do të propozojë alternativat për të rregulluar çështjet ligjore në mënyrë efektive dhe për të krijuar një sistem unik dhe të qëndrueshëm në kuadër të rendit juridik të shtetit.

4.2 Korniza ligjore për vetëqeverisje Lokale në Kosovë

Korniza legjislativë themelore për sistemin e vetëqeverisjes lokale të Kosovës është paraparë me dispozitat e Kapitullit X të Kushtetutës¹⁴ dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale¹⁵ (LVQL) si një ligj organik për komunat, i cili bazohet në parimet e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale¹⁶. Legjislacioni për vetëqeverisjen lokale përcakton organet komunale dhe mënyrën se si duhet të funksionojnë komunat. Ligji për vetëqeverisjen Lokale, parasheh tri lloje të kompetencave komunale: kompetencat vetanake (që janë ekskluzive dhe ushtrohen nga organet e komunave), kompetencat e deleguara (të marra përsipër si detyra të organeve qendrore apo agjencive shtetërore) dhe kompetencat e zgjeruara (si funksione të bartura në nivelin lokal, për t'iu përgjigjur veçorive dhe nevojave specifike të komunave të caktuara).

Legjislacioni kryesor për pushtetin lokal

- Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale (2008)
- Ligji Nr. 03/L-041 për Kufijtë Administrativ të Komunave (2008)
- Ligji 03/L-049 për Financat e Pushtetit Lokal (2008)
- Ligji 03/L-073 për Zgjedhjet Lokale (2008)
- Ligji për Ndërmarrjet Publike (2008/i ndryshuar në vitin 2011)
- Ligji Nr.04/L-010 për Bashkëpunimin Ndërkomunal (2011)
- Ligji 03/L-149 për Shërbimin Civil (2010)
- Ligjet për sektoriale që ndikojnë në pushtetin lokal (Ligji i arsimit, shëndetësisë...)

Megjithatë, legjislacioni për vetëqeverisjen lokale është mjaft i konsoliduar, megjithatë shumë punë mbetet për t'u bërë, veçanërisht kur kemi të bëjmë me mekanizmat e llogaridhënies politike, përmes formave të përfaqësimit dhe pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë. Ka nevojë që të qartësohen përgjegjësitë e komunave; të qartësohen procedurat e krijimit të komunave të reja; si dhe sistemi i mbikëqyrjes së ligjshmërisë së Komunave.

¹⁴Kushtetuta e Republikës së Kosovës

¹⁵Ligji për vetëqeverisjen Lokale

¹⁶Këshilli i Evropës (1985). *Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale*

4.3 Konteksti i reformave në vetëqeverisjen lokale

4.3.1 Natyra e problemeve

Trendët e zhvillimit të qeverisjes lokale po shkojnë në drejtim të promovimit të interesit dhe vlerave të komunitetit lokal, si dhe rritjes së autonomisë lokale. Në rastin e Kosovës, procesi i zhvillimit të reformave në sistemin e VQL ka parasysh implikimet e zhvillimeve të brendshme dhe atyre ndërkombëtare në një numër të gjerë fushave, sidomos për iniciativa të zhvillimit ekonomik dhe politikave publike. Me kërkesat për reforma në administratën publike dhe të shërbimeve publike, qeverisja lokale ka qenë në ballë të detyrimeve të saj për rritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të ofrimit të shërbimeve për qytetarët. Mirëpo, në rrugën e ndërtimit të demokracisë lokale dhe funksionalizimit të sistemit të vetëqeverisjes lokale për të përballuar kërkesat e qytetarëve, autoritetet lokale gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre, kanë pasur vështirësi të natyrave të ndryshme të cilat janë pasqyruar si vijon:

Politike. Reformat në sistemin e VQL janë zhvilluar në një mjedis të ndërlikuar politik sidomos sa i përket integritetit institucional dhe shoqëror të komunitetit serb. Unifikimi i sistemit të vetëqeverisjes lokale ka qenë ndër problemet që e ka përcjellë zhvillimin e demokracisë lokale në Kosovë. Në anën tjetër, shumë fusha të përgjegjësive komunale sidomos unifikimi i sistemit të arsimit dhe mungesa e fondeve publike për të mbështetur një proces të decentralizuar të kompetencave komunale, mungesa e kuadrove profesionale, posaçërisht sistemi i arsimit i pa integruar për nxënësit dhe studentët e komunitetit serb, sistemi i paunifikuar i menaxhimit të ndërmarrjeve publike dhe sistemit shëndetësor, ka sjellë vështirësitë kryesore gjatë këtij procesi.

Ligjore. Krahas një mjedisi të ndjeshëm politik është zhvilluar korniza ligjore e cila ka qenë e ndikuar nga faktorë politik të brendshëm dhe të jashtëm. Në përpjekje për të zgjidhë problemet politike, disa segmente të saj janë përshkruar me zbrazëtira dhe paqëndrueshmëri. Për shkak të ndryshimeve të shpeshta në kuadër të rendit juridik, pas vitit 1999 sa i përket aplikimit të ligjeve të miratuara në periudha të ndryshme, si dhe mungesa e harmonizimit të plotë vertikal dhe horizontal të kornizës ligjore, si dhe plotësimit me legjislacionin sekondar, kanë qenë disa nga vështirësitë dhe sfidat. Gjithashtu, mungesa e një gazete zyrtare Komunale, që do të formalizonte hyrjen e akteve nënligjore në fuqi, ka bërë që në shumë raste

aktet e komunave të mos i nënshtrohen asnjë lloj mbikëqyrje ligjore dhe vetëm kur kanë prodhuar efekte juridike është dashur të ndërhyhet. Prandaj, edhe pse reforma ligjore ka qenë objekt kryesor i reformës së pushtetit lokal, në vitet në vijim agjenda legjislative fokusin kryesor do t'a ketë në vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit ekzistues, si dhe procesin e harmonizimit të legjislacionit të brendshëm me legjislacionin e BE-së.

Sistemo. Sistemi i vetëqeverisjes lokale, duke qenë i bazuar në parime dhe standarde të larta demokratike, ka lënë shumë çështje të hapura dhe bartësit e sistemit nuk i kanë plotësuar ato në mënyrën më të mirë dhe si pasojë janë krijuar vështirësi në funksionimin e gjithëmbarshtëm të këtij sistemi. Kompetencat bazike të njëjta për të gjitha komunat e bënë sistemin e funksionimit të vetëqeverisjes lokale një sistem unik, por në të njëjtën kohë krijon një sistem heterogjen sa i përket madhësisë së komunave, numrit të popullësisë, resurseve njerëzore dhe kapaciteteve institucionale. Sistemi i mbikëqyrjes së ligjshmërisë së akteve komunale duhet të avancohet, sepse në shumë raste nuk është treguar efikas për sigurimin e ligjshmërisë së punës së komunave. Sistemi administrativ i tipit të përzier nuk e ka zgjidhë problemin e menaxhimit profesional të administratës dhe e ka mbingarkuar punën e kryetarit të komunës, ndërsa, duke qenë se komuna është vetëm një zonë zgjedhore, një pjesë e qytetarëve nuk përfaqësohen në procesin e vendimmarrjes në komunë.

Organizative. Administrata e tipit të përzier ka një komandë politike të centralizuar, ku mungon një udhëheqës profesional i administratës (një sekretar komunal i cili do të ndërlidhte punën e ekzekutivit, kuvendit dhe administratës. Gjithashtu, do të siguronte memorien institucionale). Ndërsa, rekrutimi i BNj me shkallë të ulët profesionale, me kapacitete të ulëta si dhe mungesa e mekanizmave profesional në procesin e vlerësimit të performancës dhe llogaridhënies së tyre e ka bërë funksionimin e administratës me probleme të theksuara që janë reflektuar edhe në ofrimin e shërbimeve. Po ashtu mungesa e standardeve për shërbimet e ofruara e ka vështirësuar sigurimin e cilësisë së shërbimeve. Ministrinë e caktuar të linjës nuk i kanë bartë plotësisht kompetencat me të gjitha burimet e nevojshme, madje në një periudhë të mëvonshme, ka pasur përpjekje të transferimit të disa kompetencave tek niveli qendror. Gjithashtu, procesi i komunikimit, i bashkërendimit dhe i bashkëpunimit të brendshëm dhe i atij të jashtëm e sidomos, koordinimi ndër-institucional është përcjellë me mangësi të theksuara gjatë periudhës së kaluar. Tejkalimi i numrit të punësuarve, jo-

profesionalizmi, përgjegjësia dhe kultura organizative në punë janë treguar si probleme të cilat kërkojnë zgjidhje në të ardhmen.

Territoriale. Kosova ka hyrë në një proces të thellë të reformës territoriale dhe vetëqeverisjes lokale. Organizimi territorial i komunave të vogla në Kosovë, duke e shmangur potencialin ekonomik të tyre, po krijon varësi të komunave nga grantet qeveritare dhe zvogëlim të konkurrencës zhvillimore ekonomike lokale. Krijimi i komunave me mundësi të vogla të burimeve ekonomike, ka krijuar vështirësi në zhvillimin e tyre. Përveç kësaj, procesi i ndarjes territoriale është karakterizuar edhe me vështirësi tjera për shkak të mospërfshirjes në procesin konsultativ të qytetarëve të zonave duke anashkaluar kështu në disa raste edhe lidhjet organike të shumë vendbanimeve me komunat që i përkisnin më parë. Në këtë kontekst, zbatimi i këtij procesi në terren, kërkon ri-shikim qoftë edhe në aspektin teknik, sepse vështirësitë e shfaqura jo vetëm që nuk sollën shërbimet më afër qytetarëve, por në disa raste kishin efekt të kundërt.

Pronësore. Toka bujqësore po zvogëlohet me shpejtësi dhe po transferohet në tokë ndërtimore duke u shfrytëzuar qoftë për qëllimet e banimit apo qëllime industriale. Planifikimi hapësinor është bërë me vonesa por edhe nuk respektohet në masën më të madhe. Problemet me planifikimin hapësinor janë evidente sidomos sa i përket ndërtimeve pa leje. Vendbanimet në zonat industriale janë zhvendosur pranë rrugëve magjistrale, në vend që rrugët të ndërtoheshin pranë vendbanimeve. Kjo ka zvogëluar pronën bujqësore, uljen e kapaciteteve të prodhimit bujqësor dhe pengesave për zgjerimin e infrastrukturës rrugore. Toka bujqësore është parcializuar, po ndotet nga mbetjet industriale dhe po kontaminohet nga hedhja e mbeturinave. Përveç kësaj, problemet pronësore të trashëguara nga sistemi socialist si pasojë e përcaktimit jo të qartë të titullarit kanë sjellë vështirësitë e veta në këtë proces. Ndërsa, komunat urbane nuk kanë tokë të mjaftueshme për veprimtari publike dhe për nxitjen e zhvillimit ekonomik lokal. Në këtë kontekst, procesi i privatizimit i ka mohuar të drejtën komunës që të menaxhojnë tokat që kanë qenë në pronësi shoqërore. Për pasojë është kufizuar fondi i pasurisë së paluajtshme të komunave dhe në disa raste kjo ka sjellë vështirësi për të implementuar planet zhvillimore komunale.

Financiare. Sistemi fiskal është kryesisht i centralizuar dhe komunat janë përballur me vështirësi sa i përket planifikimit dhe realizimit të projekteve si pasojë e mungesës së autonomisë financiare. Komunat nuk kanë plane zhvillimore të qëndrueshme dhe të harmonizuara me planet urbane, të cilat pastaj shkaktojnë

probleme financiare. Marrja e kompetencave vetanake nga niveli qendror dhe mundësia e uljes së pragut të financimit të komunave nga niveli qendror mund të shkaktojë probleme edhe më të mëdha të zhvillimit. Qeveria ka vënë në përdorim teknika bashkëkohore të kontabilitetit në komuna dhe kjo bën që qeveria të jetë në gjendje t'i përmbahet parimit të saj të ofrimit të resurseve financiare të mjaftueshme komunave për ushtrimin e kompetencave komunale të tyre, parim ky që është mishëruar në Kushtetutë dhe në LVQL. Mirëpo, në anën tjetër pranimi i granteve nga qeveria në disa komuna ka ulur shkallën e të hyrave vetanake. Autonomia e VQL nuk mund të konsiderohet e qëndrueshme me një përqindje mesatare prej 82% të buxhetit të varur nga Qeveria, prandaj në vitet në vijim reforma e politikave fiskale mund të jetë njëra nga prioritetet sa i përket VQL.

Ekonomike. Komunitat kanë probleme lidhur me funksionimin e bizneseve për shkak se Ligji për Financat e Pushtetit Lokal ju mundëson komunave të inkasojnë të hyra nga taksat për lejen dhe ushtrimin e veprimtarisë afariste, ndërsa Ligji për Tregti të Brendshme ju ndalon komunave të inkasojnë të hyra nga regjistrimi i bizneseve. Në anën tjetër, mënyra jo konsistente në të cilën janë bartur kompetencat, pa i shqyrtuar paraprakisht resurset që kërkohen për t'i marrë përsipër ato, ka reflektuar në politika lokale fiskale të koncentruara në buxhetimin e nevojave të shumta për shërbime duke kufizuar kështu realizimin e planeve komunale. Për më tepër, mungesa e një fondi adekuat qendror për investime kapitale të nxitur nga projektet i cili do të menaxhohej nga qeveria sipas një sistemi të unifikuar, si dhe mungesa e një tregu kreditor që do t'i mundësonte komunave qasjen në fonde për zhvillim me kamata të ulëta, si dhe mungesa e mekanizmit për fondet për emergjencë të paparashikuara kanë qenë disa nga vështirësitë që janë përballur komunitat. Komunitat shpesh nuk kanë politika të qarta sa i përket normimit në vjeljen e taksave në pronë. Numri në rritje i bizneseve nuk ka reflektuar në përmirësimin e dukshëm të ekonomisë së komunave dhe uljen e papunësisë për shkak se shumica e bizneseve janë me veprimtari jo prodhuese. Numri i lartë i papunësisë e ilustron këtë më së miri. Të gjitha të dhënat flasin për një shkallë prej 35¹⁷ - 45%¹⁸ të papunëve në komuna.

Deri tani kemi një vlerësim indirekt të zhvillimit ekonomik lokal, nëpërmjet treguesve të tërthortë ekonomik: si numri i bizneseve që veprojnë në komunë,

¹⁷ASK, Regjistrimi i Popullsisë dhe Ekonomisë Familjare 2011, Prishtinë 2012.

¹⁸Banka Botërore, "Evropa Juglindore Raporti i Zhvillimeve Ekonomike", Prishtinë, 2012 fq. 7.

numri i të papunëve, shkalla e financimit në këtë fushë, etj.¹⁹ Ekziston një dallim i madh ndërmjet kapacitetit ekonomik të Komunave, për gjenerimin e të hyrave vetanake (mesatarisht 18%) dhe i grantit nga Buxheti i Kosovës (mesatarisht 82%)

4.4 Përvojat rajonale dhe ndërkombëtare

Në shoqëritë demokratike, demokracia lokale, mbështetet në parime të forta të interesit dhe të vlerave të komuniteteve lokale. Varësisht nga shkalla dhe rrethanat e zhvillimeve shoqërore e politike, vendet e ndryshme, përcaktojnë parime të ndryshme për qeverisjen e tyre në nivel lokal. Në përgjithësi zotërojnë disa parime themelore nëpërmjet të cilave përcaktohet karakteri i qeverisjes, ashtu siç është konstatuar edhe në dokumentin vlerësues të kompetencave të katër vendeve anëtare të BE-së (Madrid 2005)²⁰, sipas të cilit, qeveritë vendore duhet të udhëhiqen në bazë të këtyre parimeve kryesore: barazia, vetëqeverisja, proporcionaliteti, subsidiariteti, diversiteti, efektshmëria dhe fleksibiliteti.

Shtetet e rajonit kanë praktika të ndryshme të organizimit dhe funksionimit të vetëqeverisjes lokale nga Kosova. Pushteti lokal është i organizuar në komunë dhe rajon (Sllovenia), në komunë dhe qarqe, ku komunat ndahen në ato urbane dhe rurale (Kroacia), në Komuna, bashki dhe qarqe (Shqipëria) dhe vetëm në komuna, ku shkallëzohen në komuna urbane dhe rurale me një qytet special, në përbërjen e të cilit ka shtatë komuna (Maqedonia)²¹. Sa i përket kompetencave ato kategorizohen në kompetenca vetanake, të përbashkëta dhe të qarqeve (Shqipëria), kompetenca specifike për shërbime bankare, postare, shëndetësi dytësore dhe televizionet e radiot (Sllovenia) dhe shkallëzimi i kompetencave varësisht nga madhësia e komunave (Kroacia)²². Të gjitha këto shtete vendimet e organeve mbikëqyrëse të cilat vlerësojnë se organet komunale kanë shkelur ligjin apo kushtetutën me akt të caktuar, pezullojnë ekzekutimin e atij akti deri në marrjen e një vendimi përfundimtar nga Gjykata Kushtetuese. Komunat kanë të drejtë të themelimit të shoqatave të tyre, por me kusht që për këtë të votojnë më shumë se

¹⁹ MAPL, Analiza e Funksionimit të Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë, Prishtinë 2013, fq. 50.

²⁰ Robin Hambleton: "Modernising Political Management in Local Governments", 37 URBAN STUDIES 931, 931 (2000).

²¹ MAPL, Analizë e Funksionimit të Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë nga Këndvështrimi i Pakos së Ahtisarit, Prishtinë 2013.

²² MAPL, Analizë e Funksionimit të Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë nga Këndvështrimi i Pakos së Ahtisarit, Prishtinë 2013.

gjysma e komunave të vendit²³. Në Gjermani, pas bashkimit, komunat e vogla u rigrupuan dhe u bashkuan, strukturat ndër-komunale u larguan dhe numri i banorëve për një komunë mesatarisht arriti në 350.000²⁴. Me reformën e vitit 1993, shtetet e ndryshme evropiane janë përqendruar në balancimin e pushtetit ndërmjet komunës (niveli i parë i pushtetit lokal) dhe rrethit – qarkut (niveli i dytë i pushtetit lokal), si dhe ndarja e balancuar e pasurisë natyrore, në funksion të qëndrueshmërisë ekonomike vetanake²⁵.

4.5 Konteksti i problemeve në fushën e vetëqeverisjes lokale

Problemet politike të trashëguara nga viti '99 e këtij si dhe tranzicioni politik, ekonomik dhe kulturor kanë qenë ndër sfidat kryesore që e kanë karakterizuar periudhën e kaluar të zhvillimit të VQL. Lista e gjatë e reformave ka krijuar ndërlíkueshmëri dhe po kërkon një kohë më të gjatë në përmbylljen e saj. Sistemi i VQL në Kosovë është mjaft i hapur dhe pa mekanizma të mjaftueshëm për ta siguruar suksesin e funksionimit të plotë të tij. Korniza ligjore jo mirë e harmonizuar dhe me zbrazëtira përkatëse si dhe delegimi i kompetencave pa ndërtimin e kapaciteteve administrative, si dhe ngatërrimi i konceptit të vetëqeverisjes lokale me atë të autonomisë lokale, deri në një masë ka prodhuar “burokraci funksionale”. Në anën tjetër kapacitetet e ulëta ekonomike dhe administrative komunale nuk janë në përputhje më kërkesat e sistemit të vetëqeverisjes. Përcaktimi jo mjaft i qartë dhe uniform i kompetencave ka prodhuar paqartësi menaxhuese dhe tendencë për rikthim të kompetencave, në nivelin qendror. Disbalancimi i pushteteve vendimmarrëse në komunë, ka mbingarkuar pozitën e kryetarit me përgjegjësi dhe e ka pamundësuar profesionalizimin e administratës. Sjellja autonome e komunave ka rritë koston në ofrimin individual të shërbimeve dhe ka penguar bashkëpunimin ndër-komunal në ofrimin e shërbimeve të përbashkëta. Përfshirja e komunitetit, e shoqërisë civile dhe të biznesit në vendimmarrje ka qenë mjaft formale dhe jo efektive. Mekanizmat e dobët të mbikëqyrjes, nuk kanë siguruar zbatimin e plotë të ligjshmërisë së punës në komunë. Kompetenca profesionale dhe menaxhuese mjaft e ulët e BNj, sistematizimi jo adekuat i nëpunësve të administratës, politizimi i administratës,

²³MAPL, Analizë e Funksionimit të Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë nga Këndvështrimi i Pakos së Ahtisarit, Prishtinë 2013.

²⁴Gerard Marcou & Hellmut Eölluman: “*United Cities and Local Government*”, fq. 134.

²⁵MAPL, Dokument Konceptual – Reforma e Organizimit Territorial, Prishtinë 2013.

vlerësimi jo profesional i performancës, mungesa e llogaridhënies dhe mbingarkesa e administratës, ka prodhuar funksionim joefektiv dhe jo efikas të sistemit. Po ashtu koordinimi ndër-institucional, marrëdhëniet ndërmjet nivelit qendror dhe lokal, problemet në komunikimin e brendshëm dhe të jashtëm, memoria institucionale e pakonsoliduar dhe menaxhimi i dobët i saj në shumë raste kanë sjellë në vështirësi funksionimin e mirëfillte të pushtetit lokal.

Ndikimi i frymës së Pakos së Ahtisarit në zhvillimin e kornizës ligjore dhe të sistemit të VQL në përgjithësi, ka pasur për qëllim që të krijojë një sistem shumë fleksibil dhe politikisht të qëndrueshëm duke siguruar pjesëmarrjen e të gjitha komuniteteve në qeverisjen lokale. Kjo ka siguruar suksesin e integritetit institucional të komuniteteve ndërsa integrimi shoqëror akoma nuk ka dhënë rezultatet e duhura. Për më tepër, ndarja e re territoriale ka reflektuar në shtimin e kostos financiare për administratën komunale. Sa i përket vlerësimit të ligjshmërisë së akteve komunale, megjithëse, janë themeluar Komisionet punuese ndërministrorë për bashkërendimin e punës në zbatimin e ligjshmërisë, megjithatë shumë akte nënligjore të komunave nuk janë nënshtruar procesit të vlerësimit të ligjshmërisë nga këto komisione.

4.6 Veprimet për zgjidhjen e problemeve

Politika kosovare ka qenë e përkushtuar në procesin e ndërtimit të një sistemi qeverisës, i cili në vete bartë vlerat dhe standardet më të përparura të demokracisë, të shprehura nëpërmjet politikave, reformës institucionale dhe zbatimit të marrëveshjeve shumëpalëshe për zhvillimin e vendit. Në këtë drejtim janë arritur shumë suksese në ndërtimin e një sistemi demokratik politik, në krijimin e një baze solide për zhvillimin e ekonomisë së tregut të bazuar në konkurrencë dhe në bartjen e pushtetit nga niveli qendror në nivelin lokal. Një kornizë e konsoliduar e ligjeve të vetëqeverisjes lokale, ka krijuar rrugë për integrimin e të gjitha komuniteteve në sistem dhe përmirësimin klimës politike në vend²⁶.

Duke u përballur me sfidën e zhvillimit të dobët ekonomik, Qeveria e ka vendosur rehabilitimin ekonomik ndër prioritet kryesore të saj. Ajo e hartoi Vizionin e

²⁶MAPL, Analizë e Funksionimit të Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë nga Këndvështrimi i Pakos së Ahtisarit, Prishtinë 2013.

Zhvillimit Ekonomik 2011-2014²⁷, me të cilën synohet stabiliteti makroekonomik dhe përparimi i mëtejshëm në përfundimin e ekonomisë së tregut. Korniza ligjore ka mundësuar dhe do të mundësojë stimulimin e zhvillimit të biznesit privat, i cili është përbërës shumë i rëndësishëm i BPV-së. Ky orientim është shtjelluar në vazhdimësi në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve ecila azhurnohet çdo vit, si dhe në Deklaratën e Politikave Prioritare Afatmesme 2014 – 2016²⁸.

MAPL, me përkrahjen e Qeverisë dhe në bashkëpunim me komunat, ka instaluar programe të specializuara për modernizimin e administratës dhe digjitalizimin e ofrimit të shërbimeve në “një pikë”, raportimin elektronik monitorimin e punës së organeve lokale nëpërmjet “teleprezencës”²⁹, si dhe vlerësimin e nevojave dhe organizimin e trajnimeve për ndërtimin e kapaciteteve të BNj për zyrtarët komunal³⁰. MAPL ka instaluar sistemin e vlerësimit të performancës së shërbimeve komunale dhe çdo vit bën vlerësimin e performancës së komunave duke ndarë fonde stimuluese për komunat me rezultate më të mira³¹.

Përkushtimi ndaj zhvillimit të reformave në frymën e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, rekomandimeve të Raportit të Progresit dhe Planit të Veprimit të Mekanizmit për Stabilizim Asociim (PVMAS), shihet si rruga më optimale për zgjidhjen e sfidave të vetëqeverisjes lokale në Kosovë. Edhe pse ndërtimi i një shoqërie ku promovohen vlerat dhe diversiteti etnik si dhe krijimi i një qeverisje shumë afër qytetarëve është shumë i kushtueshëm për një vend të vogël siç është Kosova.

²⁷Zyra e Kryeministrit, Plani i veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës, Prishtinë korrik 2011.

²⁸Zyra e Kryeministrit, Deklarata e Politikave Prioritare Afatmesme 2014 – 2016, Prishtinë 2013.

²⁹MAPL, Raporti vjetor i punës së MAPL- 2013, Prishtinë 2014.

³⁰MAPL, Pasqyra e përgjithshme për Vlerësimin e Nevojave për Ndërtim të Kapaciteteve, Prishtinë 2009, 2011.

³¹MAPL, Raporti për Vlerësimin e Performancës së Komunave, Prishtinë 2013.

5. VIZIONI DHE MISIONI

VIZIONI: Shërbime më të mira komunale, rritje e kualitetit të jetës së qytetarëve

MISIONI: Të rritet autonomia lokale dhe të forcohet aftësia e Komunave, që nëpërmjet pjesëmarrjes aktive të qytetarëve dhe përfaqësimit demokratik, të ofrohen shërbime me kosto efektive për të rritur cilësinë e jetës, sigurinë dhe ekonominë lokale.

6. OBJEKTIVAT STRATEGJIKE 10 VJECARE TË VETËQEVERISJES LOKALE NË KOSOVË

Objektiva Strategjike 1

Rritja e qëndrueshmërisë ekonomike dhe sociale e komunave për të siguruar që politikat zhvillimore dhe financiare të ndikojnë në zhvillimin ekonomik lokal.

Objektiva Strategjike 2

Krijimi i një kornize për qeverisje të mirë për të siguruar përfaqësimin demokratik të qytetarëve dhe administratë efikase komunale.

Objektiva Strategjike 3

Forcimi i kapaciteteve profesionale dhe institucionale të organeve të vetëqeverisjes lokale për të përmbushur kërkesat e qytetarëve dhe për të arritur përmirësim të qëndrueshëm në shërbimet komunale për qytetarët.

Objektivi Strategjik 4

Forcimi i partneriteteve ndërmjet pushtetit lokal, shoqërisë civile dhe bizneseve për të krijuar një qytetari aktive, gjithëpërfshirëse dhe kohezive

Objektivi Strategjik 5

Promovimi i vlerave të trashëgimisë dhe diversitetit kulturor, natyror dhe social me qëllim të afirmimit dhe zhvillimit social, ekonomik dhe kulturor në komuna.

6.1 OBJEKTIVAT STRATEGJIKE 10 VJEÇARE TË VETËQEVERISJES LOKALE NË KOSOVË

Objektiva Strategjike 1

Rritja e qëndrueshmërisë ekonomike dhe sociale e komunave për të siguruar që politikat zhvillimore lokale dhe financiare të ndikojnë në zhvillimin ekonomik lokal

Resurset e pamjaftueshme financiare, zhvillimi i ulët ekonomik në shkallë vendi, mungesa e kapaciteteve profesionale si dhe ndryshimet e shpeshta strukturore në vetëqeverisjen lokale kanë qenë disa nga vështirësitë që janë përballur strukturat lokale. Dëmet në ekonominë e pasluftës, sidomos mungesa e infrastrukturës rrugore, instalimet elektrike, instalimet dhe kyçjet në shërbimet komunale të ujit dhe mbeturinave, si dhe përzierja e kompetencave për shërbimet publike, ndërmjet nivelit qendror dhe lokal, ka vështirësuar qasjen e qytetarëve në shërbimet publike të mirëfillta. Në anën tjetër, vështirësitë ekonomike dhe papunësia e lartë në nivelin lokal, ka rezultuar që konsumatorët e shërbimeve publike shpeshherë të mos jenë të ndërgjegjshëm që t'i përgjigjen obligimeve për pagesën e shfrytëzimit të shërbimeve, prandaj kjo ka vënë në pozitë të vështirë inkasimin e mjeteve për shërbimet. Sistemi ekzistues i financimit të komunave, nuk i ka dhënë shumë mundësi Komunave të kenë autonominë financiare maksimale. Ndarja e granteve qeveritare në formë lineare, i ka bërë komunat që të mos jenë shumë aktive në realizimin e të hyrave vetanake e në këtë mënyrë edhe të zhvillojnë një lloj konkurrence konkurruese ndërmjet tyre veti. Prandaj, gjatë viteve në vijim, ndryshimi i politikave financiare për financimin e komunave, si dhe ndryshimi i kornizës ligjore për financimin e komunave do të jenë ndër aktivitetet kryesore të parapara për mëtejshëm kësaj strategjise. Gjithashtu, reforma financiare, do të duhej të bazohej në kriterin e qëndrueshmërisë financiare të vet njësive të vetëqeverisje lokale që dallon nga zhvillimet e tanishme, për arsye se financimi i veprimtarisë bëhet ekskluzivisht nga tatimet indirekte që mbledhen nga Dogana dhe Administrata Tatimore dhe që përbën mbi 85% të buxheteve komunale. Në dhjetë vitet e ardhshme, kur në Kosovë, si pasojë e aplikimit të politikave fiskale në pajtim me kriteret evropiane (0% të hyra nga dogana) dhe kur ndryshohen politikat fiskale të vendit, do të duhej pasur parasysh qysh nga tash që komuna të caktuara të përgatiten për sistemin e ri të financimit të tyre. Përndryshe, komuna të

caktuara që nuk do të kenë qëndrueshmërinë e mjaftueshme financiare në rast të zvogëlimit të nivelit të financimit për këto komuna mund të ballafaqohen me probleme serioze financiare dhe do të jenë të detyruara të falimentojnë.

Kjo strategji do të japë propozime dhe do të shqyrtojë alternativat për të ndryshuar së pari sistemin e financimit të Komunave (ndryshimi i legjislacionit për financimin e komunave); për të bërë një ndarje proporcionale ndërmjet ndarjeve buxhetore, qëndrueshmërisë financiare dhe ekonomike të komunës që bazohet në aftësinë e saj për të ofruar shërbime sa më të mira (të vlerësohen kapacitetet absorbuese dhe aftësia e tyre për t'i përballuar shpenzimet për administratën e vet; si dhe aftësinë për të ofruar shërbime për qytetarët). Gjithashtu, (komunave të ju vihet në dispozicion nëse ato dëshirojnë që shërbimet t'i ofrojnë në partneritet me biznesin privat, të themelojnë ndërmarrje publike, apo të shfrytëzojnë forma tjera bashkëkohore); Gjithashtu, përmes kësaj strategjie do të krijohen parakushtet që komunave t'i mundësohen forma dhe modalitete bashkëkohore të financimit, garanci ligjore për të përmbushur kompetencat e veta (t'i mundësohet që përmes legjislacionit, t'i garantohet komunave inkasimi i të hyrave sidomos për tatimin në pronë dhe kjo rregullisht të ketë një ndërlidhje edhe me obligimet për shërbimet publike); apo të sanksionohen forma tjera ligjore) si dhe mundësisë së thithjes së fondeve qeveritare sipas një sistemi gjithëpërfshirës dhe jo-diskriminues.

Objektiva Strategjike 2

Krijimi i një kornize për qeverisje të mirë për të siguruar përfaqësimin demokratik të qytetarëve dhe administratë efikase komunale

Sistemi i vetëqeverisjes lokale në Kosovë, që nga viti '99 e këtej ka nënvizuar progres. Edhe pse vështirësi në kuptimin e resurseve të limituara financiare dhe kapaciteteve profesionale në raste të caktuara mund të ketë qenë evidente, megjithatë, progresi i arritur është vlerësuar edhe nga institucione ndërkombëtare në fazën e shtet-formimit dhe shtet-ndërtimit të Kosovës. Sido që të jetë edhe vendet me demokraci shumë të zhvilluar provojnë të harmonizojnë politikat zhvillimore shtetërore në raport me rrethanat e reja që krijohen. Në këtë kontekst, kur procesi i decentralizimit është përmbyllur (në kuptimin e zbatimit të pakos së Ahtisaarit) dhe është arritur që vetëqeverisja lokale të jetë në një stad më të konsoliduar, mbetet që viteve në vijim, sistemi ekzistues të avancohet dhe të

harmonizohet me praktikat e BE-së, si pjesë e obligimeve për përmbushjen e agjendës Evropiane të Kosovës.

Identifikimi i legjislacionit që prekë kompetencat e Komunave, duhet të jetë në harmoni të plotë me standardet e BE-së dhe asquis të BE-së. Legjislacioni bazik i vetëqeverisjes lokale duke përfshirë këtu ndarjen asimetrike të kompetencave ndërmjet komunave; zgjerimin e të drejtës zgjedhore edhe për qytetarët e vendeve tjera, por që kanë leje qëndrimi në komunat përkatëse; themelimi, ekzistimi apo shuarja e Komunave të ndërlidhet ngushtë me qëndrueshmërinë financiare dhe ekonomike të komunës; forcimi i mekanizmave të kontrollit të publikut dhe qytetarëve ndaj punës së institucioneve lokale; forcimi i mekanizmave të kontrollit dhe balancit ndër-institucional në Komuna; forcimi i memories institucionale në kuadër të administratës lokale; dyshkallshmëria në procesin administrativ brenda komunës; modernizimi i administratës komunale dhe mundësi i kryerjes së shërbimeve on-line; janë disa nga çështjet që kjo strategji do t'i japë, si një alternative e zhvillimit të vetëqeverisjes lokale për dhjetë vitet e ardhshme. Për më tepër, agjenda evropiane e Kosovës imponon harmonizimin e politikave shtetërore me standardet për integrim në BE. Ndryshimet në legjislacion duhet të bëhen në frymën e standardeve integruese që në qendër ka zhvillimin ekonomik lokal dhe rritjen e aftësisë së Komunave për të thithur sa më shumë fonde dhe për të ulur papunësinë; dhënies së mundësive komunave për të marrë kredi me norma të ulëta të interesi; zvogëlimin e TVSH-së në produkte dhe mundësimin e lehtësive për taksat dhe tatimet për bizneset lokale etj.

Një dimension tjetër sa i përket qasjes evropiane të vetëqeverisjes lokale është edhe trendi në ulje i njësive të vetëqeverisjes lokale. Prandaj, në rrethanat kur zvogëlimi i njësive të vetëqeverisjes lokale në vendet e BE-së është bërë një praktikë shumë e zbatuar, duhet të fillojë një trend në ulje të numrit të njësive të vetëqeverisjes lokale, ashtu siç kanë vepruar shumë vende anëtare të BE-së.

Objektiva Strategjike 3

Forcimi i kapaciteteve profesionale dhe institucionale të komunave për të arritur përmirësim të qëndrueshëm në shërbimet komunale për qytetarët

Kapacitetet institucionale të Komunave në Kosovë janë zhvilluar gradualisht, sidomos pas vitit '99 e këtej. Mirëpo ky zhvillim nuk ka qenë i njëtrajtshëm për të gjitha Komunitatet, si pasojë e ndryshimeve në legjislacion si dhe reformës territoriale dhe decentralizimit. Shpeshherë komunitetet janë ballafaquar me vështirësi financiare që pastaj kanë reflektuar edhe në kualitetin në shërbimeve, kapacitetin profesional të administratës si dhe efikasitetin të kryerjes së punëve.

Përmes një qasje uniforme në dhjetë vitet e ardhshme duhet të provohet të ndërtohet një administratë profesionale dhe e përgjegjshme. Ngritja e kapaciteteve të shërbyesve civil dhe zyrtarëve të zgjedhur dhe të nominuar në komuna duhet të ketë një qasje uniforme dhe gjithëpërfshirëse ku përmes një evidence të saktë të numrit të trajnimeve të detyrueshme për stafin e komunave të funksionalizohet sistemi i zhvillimit të kapaciteteve profesionale për komunitetet (bazuar në sistemin e kredive).

Disa kritere bazë, mbi të cilat duhet të ndërtohet administrata komunale janë: zbatimi i ligjshmërisë, aftësia planifikuese e organeve lokale, transparencë dhe mekanizmat për qytetari aktive të komunës, ushtrimi i kompetencave me efikasitet, stabiliteti politik si dhe etika dhe përgjegjësi e punonjësve lokal. Prandaj, strategjia do të jetë një udhërrëfyes bazuar në zhvillimin e metodave, mënyrave për ngritjen e kapaciteteve të stafit; avancimin e sistemit të menaxhimit të performancës; rritjen e aftësive planifikuese të Komunave; përcaktimin e indikatorëve të performancës dhe monitorimin e arritjes së atyre standardeve etj. Në këtë kuadër, në vitet në vijim, forcimi i kapaciteteve do të ketë në fokus shtyllat si vijon:

- Forcimi i kapaciteteve Qeverisëse (që përfshinë rritjen e aftësisë financiare të Komunës, rritjen e kapaciteteve profesionale për të planifikuar dhe menaxhuar financat lokale; si dhe shërbimet komunale të kenë cak qytetarin; bazuar në formulën e shërbimit ndaj klientit);
- Rritja e kapaciteteve profesionale dhe kapaciteteve infrastrukturore sa i përket teknologjisë së informacionit dhe digjitalizimin e shërbimeve administrative;
- Rritja e kapaciteteve për të hartuar strategji dhe politika, menaxhim të burimeve njerëzore, kontratave, projekteve, prokurimeve si dhe aftësi për

të nxitur komunikimin dhe për të rritur pjesëmarrjen qytetare në jetën publike;

- Rritja e kapaciteteve infrastrukturore (duke përfshirë krijimin e infrastrukturës rrugore, rregullimin e trafikut, nxitjen e përdorimit të trafikut urban, shenjëzimin e rrugëve, menaxhimin dhe mbikëqyrjen e projekteve infrastrukturore, menaxhimin e mbeturinave etj);
- Rritja e kapaciteteve për të kontribuar në shërbimet për komunitetin (përfshinë zhvillimin e politikave në komunitet, avancimin e vetëdijes për interesin e përbashkët të komunitetit; performancën organizative për sektorë të posaçëm brenda komunës duke përfshirë këtu edhe bibliotekat, kujdesi për fëmijët, rekreacioni etj);
- Rritja e kapaciteteve planifikuese dhe menaxhuese (përfshinë planifikimin strategjik, menaxhimin dhe përdorimin e tokës dhe pronës komunale; menaxhimin e burimeve natyrore dhe qëndrueshmërinë e mjedisit etj).

Objektivi Strategjik 4

Forcimi i partneriteteve ndërmjet pushtetit lokal, shoqërisë civile dhe bizneseve për të krijuar një qytetari aktive, gjithëpërfshirëse dhe kohezive

Qeverisja efektive lokale e vendeve të zhvilluara është gjithmonë simbol i partneritetit ndërmjet Komunës, biznesit, OJQ-ve dhe qytetarëve. Edhe pse janë bërë përpjekje që përmes mekanizmave ligjor dhe institucional, qytetarët të kenë qasje në punën e organeve lokale, megjithatë pjesëmarrja aktive e qytetarëve nuk ka rezultuar në nivelin e duhur. Shpeshherë faktorët e kësaj shtate kanë rezultuar në kulturën qytetare e krijuar si pasojë e të jetuarit në një sistem politik monist ku zëri i qytetarëve nuk është dëgjuar aq shumë, por edhe për arsyen tjetër që strukturat lokale kanë konsultuar qytetarët, vetëm për të përmbushur detyrimet ligjore sa i përket procesit të konsultimit. Prandaj, avancimi i rolit të qytetarëve dhe pjesëmarrjes aktive të tyre në jetën publike dhe institucionale do të jetë një nga objektivat e kësaj strategjie.

Përveç përfshirjes së qytetarëve, angazhimi i bizneseve kontribuon që të forcohet partneriteti ndërmjet këtyre dy sektorëve. Sot në shumë vende të botës së zhvilluar, shumë shërbime komunale oftohen nga “outsourse”. Për këtë arsye, me qëllim të rritjes së efikasitetit, shumë shërbime publike që bien në kompetencë komunale ato rregullisht ofrohen në partneritet me biznesin privat. Sidomos ofrimi

i shërbimeve publike komunale si: furnizimi me ujë, pastrimi i rrugëve, mirëmbajtja e parqeve lokale, siguria nëpër shkolla dhe shumë shërbime tjera, që bien në kompetencë të institucioneve lokale ofrohen në partneritet me bizneset private.

Gjithashtu, përfshirja e sektorit jo-qeveritar, si zë i qytetarëve në komuna, krijon institucione lokale më të përgjegjshme dhe i bën që punonjësit e administratës të performojnë më mirë për kryerjen e detyrave të punës. Përmes monitorimit të punës së organeve lokale, OJQ-të, mund të kenë një rol shumë aktiv, ndërsa Komunat duhet të kujdesen që përmes fondeve stimuluese, të stimulojnë OJQ-të që të bëjnë qytetarët sa më aktivë, qoftë përmes organizimit të evenimenteve kulturore, sportive, angazhimit të punës vullnetare apo formave tjera të aktivizmit qytetar, që janë sot të pranueshme në shumë vende të zhvilluara. Përfshirja e qytetarëve në procese të ndryshme në nivelin lokal, krijon pronësinë e qytetarëve ndaj procesit, prandaj nëse qytetarët përfshihen aktivisht në një proces planifikues, kjo automatikisht nënkupton se ata do të kujdesen edhe për zbatimin e atyre politikave. Prandaj, kjo strategji parasheh modalitete të ndryshme që përmes formave të përfshirjes dhe aktivizmit qytetar të krijohet një shoqëri aktive, gjithëpërfshirëse dhe kohezive.

Objektivi Strategjik 5

Promovimi i vlerave të trashëgimisë dhe diversitetit kulturor, natyror dhe social me qëllim të zhvillimit social, ekonomik dhe kulturor

Kosova është vendi që garanton në mënyrën më të avancuar bashkëkohore të drejtat e komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre. Përmes legjislacionit të vetëqeverisjes lokale janë krijuar mekanizma shumë të fuqishëm të përfaqësimit institucional me qëllim të garantimit të të drejtave të komuniteteve, duke përfshirë këtu përfaqësimin në instancat më të larta reprezentative të komunës, të drejtën e përdorimit të gjuhëve lokale etj.

Diversiteti natyror, kulturor, etnik dhe gjuhësor janë ndër vlerat kryesore që në komuna të ndryshme në të ardhmen do të mund të shfrytëzohen për qëllimet e zhvillimit social, ekonomik dhe kulturor. Gjatë dhjetë viteve të ardhshme, në rrethanat kur Kosova ka përmbushur detyrimet në kuptimin e integritetit të komuniteteve, praktikatat e promovimit të këtyre vlerave do të shkojnë përtej obligimeve për këtë qëllim. Këto praktika të avancuara do të mund të ekspozohen

si shembuj shumë të mirë, që kanë kontribuar në integrimin etnik dhe social të të gjitha minoriteteve që jetojnë në Kosovë.

Praktikat e mira të të drejtave të komuniteteve të aplikuara në Komunitatet e Kosovës, do të mund të shërbejnë si një destinacion i praktikuesve dhe shkencëtarëve të institucioneve të ndryshme dhe universiteteve botërore që përmes programeve të caktuara shkencore dhe edukative të shohin nga afër praktikatat e avancuara për respektimin e të drejtave të minoriteteve.

Në anën tjetër, trashëgimia natyrore si dhe trashëgimia kulturore si dhe diversiteti etnik e gjuhësor janë vlerat kryesore të Komunitatave. Prandaj, nxitja promovimi dhe afirmimi i këtij diversiteti, rritja e vetëdijes shoqërore për vlerat e këtij diversiteti kulturor, konservimi i trashëgimisë natyrore dhe kulturore si dhe restaurimi i objekteve të ndryshme me rëndësi të veçantë kulturore, vetëdijesimi për benefitet që mund të ketë ekonomia lokale për shkak të nxitjes së turizmit kulturor dhe natyror, janë disa nga format që ndikojnë për rritje ekonomike por njëkohësisht edhe për zhvillimin kulturor dhe integrimin social. Prandaj, në vitet e ardhshme, avancimi i politikave lokale për të promovuar praktikatat e avancuara të të drejtave të komuniteteve si dhe diversitetin kulturor, etnik, gjuhësor dhe natyror do të mund të zë vendin kryesor për nxitjen e ekonomive lokale dhe turizmit.

7. STRATEGJITË E VEPRIMIT (MASAT)

7.1. Strategjitë e veprimit për arritjen e Objektivit Strategjik 1

Rritja e qëndrueshmërisë ekonomike dhe sociale e komunave për të siguruar që politikat zhvillimore lokale dhe financiare të ndikojnë në zhvillimin ekonomik lokal

Me qëllim të rritjes së qëndrueshmërisë financiare, duhet të rritet autonomia financiare e komunave. Për të arritur objektivin e rritjes së qëndrueshmërisë ekonomike, sociale dhe strukture me qëllim që politikat zhvillimore të Komunave të jenë në harmoni të plotë me trendet e zhvilluara puna e komunave dhe institucioneve që mbështesin komunat në vitet në vijim do të fokusohet në çështjet si vijon:

- Zhvillimi i politikave efektive për zhvillimin dhe qëndrueshmërinë ekonomike lokale
- Krijimi i politikave zhvillimore që rrjedhin nga qeveria qendrore si dhe ndryshimi i bazës ligjore për financimin e Komunave për të zhvilluar një sistem të qëndrueshëm financiar
- Ndërtimi i infrastrukturës së rrugëve lokale dhe rrjetit të transportit ndër-urban
- Aftësimi i të rinjve, si fuqi punëtore
- Mbështetja e bizneseve dhe zhvillimi i sektorit të bujqësisë
-

7.1.1. Zhvillimi i politikave efektive për zhvillimin dhe qëndrueshmërinë ekonomike lokale

Krijimi i infrastrukturës ligjore (ndryshimi i kornizës ligjore për financimin e komunave) do të krijojë një bazë të gjerë të antonimisë financiare për komunat. Gjithashtu, krijimi i fondeve qeveritare stimuluese, bazuar në performancën e komunave, do të jetë një nga faktorët e stimulimit të zhvillimit ekonomik lokal dhe rritjes së performancës për shërbimet komunale. Komunat do të jenë konkurrense ndërmjet vete për të rritur mundësinë e tyre për të thithur sa më shumë fonde nga Qeveria qendrore. Krijimi i një fondi sistemor për investimet kapitale si dhe adresimi i çështjeve të zhvillimit ekonomik lokal përmes hartimit të politikave

strategjike gjithëpërfshirëse për zhvillimin ekonomik lokal do të ndikonte në institucionalizimin dhe sistemimin e politikave zhvillimore zhvillimore lokale të kenë bazën në politikat nacionale për zhvillimin ekonomik lokal. Pra, në mënyrë që zhvillimi ekonomik lokal të ketë një qasje sistimore, do të hartohen politikat nacionale zhvillimore për zhvillimin ekonomik-lokal”, në bazë të së cilëve, do të zhvillohen strategjitë zhvillimore të komunave dhe strategjitë për zhvillimin ekonomik të secilës komunë duke konsoliduar kështu qasjen e integruar dhe sistimore të planifikimit strategjik zhvillimor lokal.

7.1.2 Krijimi i politikave zhvillimore që rrjedhin nga qeveria qendrore si dhe ndryshimi i bazës ligjore për financimin e Komunave

Përveç hartimit të politikave strategjike afatgjate për zhvillimin ekonomik lokal ndryshimi i bazës ekzistuese ligjore (infrastruktura ligjore për financimin e komunave) dhe parashikimi i modaliteteve të ndryshme për financimin e komunave, me qëllim të zvogëlimit të varshmërisë financiare të komunave, mund të jetë një alternative e re që garanton një zhvillim të qëndrueshëm ekonomik lokal. Krijimi i rregullativës ligjore dhe nënligjore për zhvillimin e bizneseve në komuna, duke krijuar lehtësi për bizneset (thjeshtëzimi i procedurave për hapjen e bizneseve të të rinjve, grave, apo lirimin nga taksat), mund të gjenerojë zhvillim të qëndrueshëm ekonomik lokal.

Mënyrat për të krijuar një kornizë të qëndrueshme sa i përket politikave dhe legjislacionit janë:

- Fuqizimi i kapaciteteve menaxhuese financiare dhe ekonomike të zyrtarëve lokal të Komunave përmes programeve intensive për ngritjen e kapaciteteve profesionale dhe certifikimit të tyre;
- Përmirësimi i kornizës ligjore dhe ndryshimi i sistemit të financimit të Komunave duke ndryshuar bazën ligjore për financimin e komunave;
- Mbështetja për bizneset dhe bujqit për të zgjeruar veprimtarinë e tyre dhe për të siguruar parakushtet për t’u qasur jo vetëm në tregun kombëtar por edhe më gjerë përmes skemave të subvencionimit, promovimit të produkteve vendore; si dhe
- Ndërtimi i kapaciteteve të komunave për të menaxhuar resurset natyrore për të krijuar një qëndrueshmëri shoqërore dhe ekonomike lokale, duke rritur kapacitetet institucionale të komunave përmes programeve të rritjes së kapaciteteve profesionale dhe planeve të investimeve infrastrukturore

7.1.3 Ndërtimi i infrastrukturës së rrugëve lokale dhe rrjetit të transportit ndër-urban

Ndërtimi i infrastrukturës është një komponent shumë i rëndësishëm që ndikon në rritjen ekonomike. Ndërtimi i rrugëve lokale sidomos zonave rurale duke i siguruar qasje në rrugët nacionale dhe ndër-urbane është një prej parakushteve që ndikon në integrimin ekonomik gjithëpërfshirës të të gjitha zonave rurale të komunës. Sistemi i transportit në rrugët lokale, sidomos rrugët nga fshatrat duke ju siguruar qasje qytetarëve dhe bizneseve në qendrat urbane si dhe qasje në tregjet për të shitur shërbimet dhe mallrat e tyre gjithashtu është një mundësi që qytetarët mund t'a shfrytëzojnë për të rritur përfitimet nga shitja e produkteve të tyre si dhe për të nxitur prodhuesit lokal të rrisin rendimentin e produkteve.

7.1.4 Aftësimi i të rinjve, si fuqi punëtore dhe përgatitja e tyre për tregun e punës

Aftësimi i të rinjve është gjithashtu një komponentë e rëndësishme e zhvillimit ekonomik lokal. Krijimi i një bashkëpunimi të Komunës me qendrat për aftësimin profesional dhe funksionalizimi i shkollave profesionale në Komuna, janë disa nga parametrat që ndikojnë që fuqia e re punëtore në komuna të vihet në funksion të zhvillimit ekonomik lokal.

Rritja e kapaciteteve profesionale të të rinjve sidomos sa i përket çështjes së ndërmarrësisë dhe aftësimin e tyre se si t'i qasen themelimit të bizneseve, duke marrë në konsideratë resurset natyrore të zonave të caktuara rurale dhe urbane në komuna, zhvillimin e turizmit rural, veprimtaritë që kanë të bëjnë me prodhimin në agrikulturë dhe plasimin e këtyre produkteve në treg janë disa nga parametrat që ndikojnë pozitivisht në rritjen dhe zhvillimin ekonomik lokal. Përmes programeve specifike, në bashkëpunim me bizneset lokale të rinjve do t'u ofrohen mundësi trajnimi dhe shkollimi sa i përket fushës së ndërmarrësisë dhe zhvillimit të turizmit rural. Përmes skemave stimuluese të rinjve do t'u jepet mundësia që të kenë qasje në tregje për të shitur shërbimet dhe mallrat.

Komunat duhet të hartojnë programe të veçanta trajnimi që do të mund t'i realizonte përmes programeve të shkollave profesionale në mënyrë që të krijohet potencial i resurseve njerëzore. Përmes programeve të veçanta të trajnimit të të rinjve, Komunat do t'i trajnojnë ata si fuqi punëtore që do të mund t'i bënte konkurrues jo vetëm në tregun kombëtar por edhe më gjerë sepse fuqia e re punëtore është një nga resurset kryesore që komunat kanë në dispozicion dhe

mund t'a shfrytëzojnë si një faktor kyç për të rritur qëndrueshmërinë e ekonomisë lokale.

Komunat duhet të krijojnë skema të kredive me kamata të ulëta me qëllim të subvencionimit të këtyre aktiviteteve, në mënyrë që politikat ekonomike dhe zhvillimore të kenë në fokus zhvillimin e ndërmarrësisë lokale. Përveç kësaj, marrëveshjet e bashkëpunimit ndër-komunal, ndërkombëtar, sidomos për punët sezonale të të rinjve (me vendet që kanë popullatë të vjetër, apo vendeve fqinje bregdetare) do të mund të ndikojë në uljen e papunësisë dhe rritjen ekonomike.

Gjithashtu hartimi i skemave programore për punësimin sezonal të të rinjve në sektorin e bujqësisë është një nga metodat për uljen e papunësisë dhe zhvillimin ekonomik lokal. Angazhimi i studentëve dhe nxënësve përmes programeve verore sezonale të punësimit, të hartuara në bashkëpunim me shkollat dhe universitetet do t'u jepte mundësi të rinjve që të kycen në punë sezonale jo vetëm në sektroin e bujqësisë por edhe me ofruesit e shërbimeve të turizmit. Programet e përbashkëta të universiteteve dhe komunës si një nga format e bashkëpunimit ndër-komunal ndërkombëtar dhe me shtetet fqinje mund të jenë një mundësi për të ulur papunësinë tek të rinjtë dhe për të rritur qëndrueshmërinë ekonomike të komunës. Gjithashtu, rritja e mundësive për t'u punësuar në sektorin e bujqësisë mund të jetë një mundësi tjetër sidomos përmes programeve të aftësimi për kategori të caktuara të popullatës (sidomos ata të cilët nuk kanë përgatitje shkollore) si një mundësi tjetër e kycjes dhe e mbështetjes së tyre.

7.1.5 Mbështetja e bizneseve dhe zhvillimi i sektorit të bujqësisë

Bështetja e bizneseve dhe zhvillimi i sektorit të bujqësisë janë ndër kriteret kryesore për zhvillimin e ekonomive lokale. Komunat e Kosovës kanë një numër shumë të madh të zonave rurale dhe bujqësore dhe kushtet e përshtatshme klimatike mund të gjenerojnë prodhim të kulturave të ndryshme bujqësore dhe njëkohësisht të kontribuojnë në rritjen e punësimit në nivelin lokal si dhe rritjen e kualitetit të të ushqyerit dhe sigurisë së ushqimit.

Rritja e mbështetjes për bizneset e vogla sidomos dhe mbështetja për bujqit lokal gjeneron rritje të numrit të të punësuarve që natyrisht reflekton në zhvillim ekonomik lokal. Disa nga mënyrat e stimulimit dhe mbështetjes për bizneset e vogla në sektorin e bujqësisë janë:

- Skemat e granteve për mbështetje të bizneseve dhe zhvillimi i sektorit të bujqësisë si dhe mbështetja për bizneset dhe fermerët që të zgjerojnë aktivitetet e tyre për të siguruar qasjen e veprimtarisë së tyre në tregun nacional dhe më gjerë
- Krijimi i mekanizmave për të stimuluar bizneset dhe produktet vendore përmes lehtësirave në biznes;
- Mbështetja e të rinjve dhe grave në biznes përmes kreditimit të aktiviteteve të tyre nga skemat e kredive me kamata të ulëta;
- Mbështetja e komunave për të promovuar bizneset dhe produktet nëpër panairë të organizuara brenda Komunës dhe jashtë saj.

Për më tepër duhet të ketë një qasje gjithëpërfshirëse për të mbështetur dhe zhvilluar bizneset e vogla e posaçërisht buqit si dhe femrat në biznes. Gjithashtu duke krijuar parakushtet që përmes ofrimit të shërbimeve dhe mbështetjes financiare dhe institucionale, siç janë programet mikro-financiare, do të mund të ndikojnë në zhvillimin ekonomik lokal.

7.2. Strategjitë e veprimit për arritjen e objektivit strategjik 2

Krijimi i një kornize për qeverisje të mirë për të siguruar përfaqësimin demokratik të qytetarëve dhe administratë efikase komunale

Qeverisja e mirë përmes një administrate efikase dhe profesionale në nivelin lokal, do të reflektonte në përfaqësimin e mirëfilltë të interesave të qytetarëve duke siguruar shërbime cilësore dhe të përgjegjshme komunale. Krijimi i një kornize ligjore harmonike është një ndër parakushtet për zhvillimin e vetëqeverisjes lokale në të ardhmen. Edhe pse baza ekzistuese ligjore për vetëqeverisjen lokale në Kosovë, përmbushë kriteret bashkëkohore, megjithatë kundërthëniet ndërmjet sistemit ligjor janë evidente, prandaj ndryshimet janë të domosdoshme. Legjislacioni duhet të harmonizohet edhe me standardet e BE-së dhe Asquis të BE-së. Gjithashtu, baza ligjore për funksionimin dhe organizimin e komunave duhet të plotësohet me ligje dhe akte nën ligjore të reja, në mënyrë që të garantojë një qeverisje të mirë dhe një demokraci të avancuar në nivelin lokal.

Në dhjetë vitet e ardhshme, puna e Komunave dhe institucioneve përgjegjëse, me qëllim të krijimit të parakushteve për qeverisje të mirë dhe administratë efikase dhe profesionale duhet të koncentrohet në veprimet si vijon:

- Krijimi i bazës ligjore për një qeverisje efektive komunale duke marrë në konsideratë parimet e qeverisjes së mirë
- Hartimi i politikave strategjike për vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit
- Krijimi i strukturave të qëndrueshme për të siguruar efikasitetin e administratës lokale
- Zhvillimi i politikave efektive për të nxitur pjesëmarrjen e qytetarëve
- Implementimi i politikave për e-qeverisjen përmes përdorimit të teknologjisë informative për të ofruar shërbimet on-line

7.2.1. Krijimi i bazës ligjore për një qeverisje efektive komunale duke marrë në konsideratë parimet e qeverisjes së mirë.

Sundimi i ligjit si një ndër parimet kryesore të qeverisjes së mirë, prandaj, një sistem i unifikuar i kuadrit ligjor në njërën anë dhe forcimi i mekanizmave ligjorë dhe institucional për zbatimin e tyre, është një domosdoshmëri.

Duke marrë në konsideratë ndryshimet e shpeshta që kanë ndodhur në kuadër të legjislacionit të vendit, duke filluar nga viti 1999 e këtej, në shumë raste, sa i përket ushtrimit të kompetencave komunale vërehet një disharmoni brenda sistemit ligjor që përbën bazën e kuadrit ligjor për vetëqeverisjen lokale në Kosovë.

Prandaj, meqë krijimi i bazës ligjore është një ndër parakushtet kryesore që garanton qeverisjen e mirë dhe në mënyrë që të instalohet një kuadër ligjor gjithëpërfshirës dhe unik në gjithë territorin e vendit, veprimet në vijim duhet të përqendrohen në tre drejtime kryesore:

7.2.2. Vlerësimi dhe Harmonizimi i legjislacionit të brendshëm

Është e domosdoshme që të hartohen dokumenta vlerësues me qëllim të harmonizimit të legjislacionit ekzistues për vetëqeverisje lokale. Të gjitha ligjet në kuadër të sistemit juridik të vendit duhet t'i nënshtrohen procesit të ri-vlerësimit në mënyrë që të jenë në harmoni të plotë, me rastin e zbatimit të tyre në praktikë. Në këtë mënyrë, kuadri ligjor i integruar dhe i harmonizuar do t'i përshtatej nivelit ekzistues të demokracisë lokale si dhe të evitohen kundërthëniet në kuadrin ligjor.

Legjislacioni për vetëqeverisje lokale, gjithashtu duhet të hyjë në një proces të vlerësimit, duke evidentuar të gjitha normat e vetëqeverisjes lokale në mënyrë që të jepet një pasqyrë e qartë dhe harmonike ndërmjet këtyre normave, nivelit të zhvillimit të demokracisë si dhe aftësinë qytetare për t'i pranuar dhe implementuar këto norma. Ndryshimet në legjislacionin për zgjedhjet lokale si dhe krijimin e mekanizmave ligjor të kontrollit dhe balancit ndërmjet pushtetit lokal, menaxhimi i pronës komunale si dhe një ndarje e saktë e kompetencave ndërmjet pushtetit qendror dhe lokal, forcimi i mekanizmave të mbikqyrjes së ligjshmërisë së akteve të komunave janë disa nga pikat në të cilat legjislacioni ekzistues për vetëqeverisjen lokale duhet të ndryshohet. Gjithashtu ndryshimeve do t'i nënshtrohet edhe baza ligjore që cakton kufijtë e komunave, mënyrat e themelimit dhe shuarjes së komunave si dhe e gjithë reforma territoriale dhe kompetencat asimetrike për komunat.

2. Harmonizimi i legjislacionit me asquis të BE-së.- Me rastin e fillimit të negociatave për stabilizim asociim, në vitin 2013, Kosova ka filluar rrugën e vet të integritit Evropian. Gjithashtu, në tetor të vitit 2015, Kosova edhe zyrtarisht ka hyrë në marrëdhënie kontraktuale me BE-në përmes nënshkrimit të MSA-së. Prandaj, harmonizimi i legjislacionit është një ndër obligimet themelore. Në këtë kuadër, është i domosdoshëm harmonizimi i legjislacionit për vetëqeverisje lokale me asquis të BE-së. Ndryshime përmbajtësore sa i përket ligjeve bazike për vetëqeverisjen lokale nuk do të ketë, mirëpo ligjet sektoriale sipas kompetencave komunale sidomos ato nga fusha e ambientit, fusha e tregëtisë janë fusha që duhet të harmonizohen. Gjithashtu ndryshimet do të reflektojnë sidomos në ligjin zgjedhor për organet e pushtetit lokal dhe të drejtën e qytetarëve të huaj që kanë lejet e qëndrimit në Kosovë dhe që veprimtarinë e tyre e ushtrojnë në komuna me qëllim që t'u jepet e drejta për të votuar në zgjedhjet lokale si dhe krijimi i bazës ligjore për zhvillimin regjional, si një koncept themelor i zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik lokal. Sipas një qasje të koordinuar institucionet përgjëëgjëse të nivelit qendror, po punojnë në planin kombëtar për harmonizimin e legjislacionit. Sipas këtij plani secili institucion ka obligimet e vetë në këtë proces.

3. Harmonizimi i legjislacionit sekondar me legjislacionin e brendshëm dhe asquis të BE-së. Në këtë aspekt, ndryshimit do t'i nënshtrohen të gjitha aktet sekondare që nxirren nga Komunitet. Në procesin e ndryshimit do të hyjnë statutet, aktet e karakterit të përgjithshëm dhe rregulloret. Të njëjtat do të harmonizohen me ndryshimet që kanë reflektuar nga harmonizimi me asquis të BE-së dhe ndryshimet për harmonizimin e legjislacionit të brendshëm. Planin kombëtar për harmonizimin e legjislacionit përfshinë komunat në fazën e dytë të harmonizimit të legjislacionit. Pas përfundimit të procesit të harmonizimit

të ligjeve sektoriale, është koha kur komunat do të përfshihen në procesin e harmonizimit dhe ndryshimit të legjislacionit sekondar me asqis të BE-së.

7.2.3 Hartimi i politikave strategjike për vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit

Me qëllim që të ketë një qasje gjithëpërfshirëse për trajtimin e kësaj çështje, ashtu siç kanë vepruar vende të ndryshme pas periudhave të tranzicionit, edhe Kosova duhet të hartojë planet strategjike për vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit për vetëqeverisje lokale". Evidentimi i kompetencave qendrore dhe lokale, përcaktimi i marrëdhënies së qartë për mbikëqyrjen e ligjshmërisë ndërmjet nivelit qendror dhe lokal si dhe harmonizimi i kundërthënieve ndërmjet ligjeve por edhe akteve nënligjore, do të jenë objekt trajtimi i kësaj strategjie. Këto plane për vlerësim dhe harmonizim të legjislacionit . do të shërbejë për të dhënë një informacion të qartë sa i përket vlerësimit të legjislacionit ekzistues për funksionimin e sistemit të qeverisjes vendore; të japë informacion për pushtetin lokal dhe qendror se sa efikas ka qenë legjislacioni ekzistues; cilat janë ndryshimet dhe përmirësimet e nevojshme në kuadër të kornizës ligjore dhe institucionale për vetëqeverisje lokale; të japë një kahje të zhvillimit të legjislacionit në të ardhmen në harmoni me legjislacionin e BE-së; të evidentojë listën e ligjeve që duhet ndryshuar, harmonizuar apo miratuar si ligje të reja sipas një agjende legjislative të përcaktuar saktë me etapat kohore; si dhe të sigurojë një qasje të publikut dhe qytetarëve në mënyrë që të përfshihen në procesin e harmonizimit të legjislacionit.

7.2.4 Krijimi i strukturave të qëndrueshme për të siguruar efikasitetin e administratës lokale

Krijimi i një administrate lokale profesionale dhe të qëndrueshme është një garanci për kualitetin e shërbimeve ndaj qytetarëve. Ndryshimet e shpeshta në legjislacion dhe sidomos politizimi i administratës lokale kanë sfiduar punën e organeve të administratës. Në anën tjetër, një formulë jo shumë e standardizuar ndërmjet numrit të popullsisë dhe numrit të punonjësve të administratës ka reflektuar në ngarkesën e administratës lokale dhe për pasojë edhe në kualitetin e shërbimeve komunale. Ndryshimet në legjislacion do të reflektojnë në krijimin e qëndrueshmërisë së administratës duke u fokusuar në dy drejtime: **1. Forcimi i**

memories institucionale dhe 2. Avancimi i rolit përfaqësues të organeve Komunale. Në këtë mënyrë, profesionalizmi dhe de-politizimi i administratës lokale do të ndikojë automatikisht rritjen e cilësisë së shërbimeve komunale dhe njëkohësisht rritja e ndërgjegjes dhe përgjegjshmërisë së punonjësve të administratës së komunës dhe vetëdijes institucionale për reagim të shpejtë ndaj kërkesave të qytetarëve. Ndërsa, krijimi i mekanizmave ligjor të kontrollit të punës së ndërsjelltë do të reflektojnë dhe do të jenë si mënyra për të ndërtuar një qeverisje të qëndrueshme që i del përballë aspiratave të publikut dhe qytetarëve. Forcimi i memories institucionale dhe avancimi i rolit përfaqësues të organeve komunale do të përfshihen në kuadër të ndryshimeve të kornizës ligjore për vetëqeverisje lokale, ku do të parashihen procedura mekanizma të caktuar ligjor në mënyrë që të garantojnë forcimin e memories institucionale dhe rolin e organeve të zgjedhura lokale.

7.2.5 Përdorimi i teknologjisë informative për të ofruar shërbimet on-line

Qeverisja elektronike, në ditët e sotme, është ndër kriteret bazë që reflekton direkt në rritjen e efikasitetit në aspektin e ofrimit të shërbimeve administrative në raport me qytetarët. Qeverisja elektronike ndikon direkt në: Rritjen e efektivitetit dhe potencialeve në menaxhimin financiar; Rritjen e efektivitetit në menaxhimin e burimeve njerëzore duke krijuar një ambient transparent; Rritjen e efektivitetit dhe potencialeve në raportet dhe analizat statistikore; Rritjen e transparencës ndaj publikut dhe organizmave të ndryshme; Krijimin e një ambienti për shkëmbim efikas dhe të shpejtë të informacionit me individë, organizma dhe institucione të tjera relevante; Përmirësimin e administrimit të shërbimeve publike; Prokurimin elektronik; Pagesën elektronike të tatimeve; Regjistrimin elektronik për bizneset etj. Në dhjetë vitet e ardhshme Qeveria do të kujdeset që të sponzorizojë legjislacionin në mënyrë që të krijohet baza e mjaftueshme ligjore për përdorimin e teknologjisë informative. Aktualisht, infrastrukturës ligjore në Kosovë i mungojnë ligjet bazike që garantojnë përdorimin e shërbimeve on-line, prandaj kompletimi i kësaj baze ligjore gjithashtu është një ndër objektivat që ka për qëllim të arrihet, në mënyrë që qytetarëve të ju mundësohet qasja on-line në shërbime duke rritur kështu efikasitetin e organeve lokale dhe duke rritur mundësitë për qytetarët që të marrin shërbime të shpejta dhe në çdo kohë.

7.2.6 Zhvillimi i politikave efektive për të nxitur pjesëmarrjen e qytetarëve

Ndër parimet kryesore të qeverisjes së mirë është pjesëmarrja qytetare. Në këtë mënyrë, Komunitat duhet të hartojnë politika efektive në mënyrë që qytetarët të ushtrojnë të drejtën e tyre për të shprehur mendimin e tyre në procesin e marrjes së vendimeve në lidhje me interesin publik, qoftë në mënyrë direkte ose indirekte. Përmes procesit të pjesëmarrjes qytetare do të krijoheshin parakushtet për të rritur transparencën e punës së organeve komunale që është një parim tjetër i qeverisjes së mirë në mënyrë që të ndërtohet besimi reciprok midis qeverive lokale dhe publikut, nëpërmjet qasjes së garantuar në informacion dhe qasjes së lehtë në informata të sakta dhe të mjaftueshme. Krijimi i politikave efektive për të rritur pjesëmarrjen qytetare janë parakushti kryesor për zhvillimin e demokracisë lokale të bazuar në një vizion dhe strategji të qartë, me pjesëmarrje të qytetarëve në të gjitha proceset e zhvillimit në mënyrë që ata të fitojnë ndjenjën e pronësisë dhe përgjegjësisë për përparimin e komunave të tyre. Prandaj, me qëllim të arritjes së këtij objekti komunitat duhet të hartojnë politikën si vijon: **1. Politikën lokale për nxitjen e aktivizimit qytetar; 2. Politikën për nxitjen e punës vullnetare të studentëve dhe nxënësve; 3. Politikën për funksionalizimin e qendrave rinore nëpër fshatra; 4. Politikën për funksionalizimin e këshillave të fshatrave; 5. Politikën për përfshirjen dhe angazhimin e pensionistëve në jetën publike; 6. Politikën për angazhimin e personave me aftësi të kufizuara; 7. Politikën për nxitjen e pjesëmarrjes së grave si dhe kategorive sociale të pa-mbrojtura; 8. Politikën lokale për trajtimin e fëmijëve të rrugës; 9. Politikën lokale për krijimin e rrjeteve sociale, ekonomike, rinore, të sportit dhe kulturore etj.**

Përveç politikave lokale, , komunitat duhet të krijojnë edhe mekanizmat përkatës institucional që do të adresojnë nxitjen e pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje dhe në jetën sociale në komuna. Në vitet e ardhshme komunitat duhet të angazhohen të krijojnë një platformë për formimin e rrjeteve në nivelin lokal. Këto rrjete, qoftë nga sektori jo-qeveritar, qoftë nga fushat e artit, kulturës, rinisë, sportit apo kategorive të veçanta sociale janë një element tjetër shumë i rëndësishëm që nxitë pjesëmarrjen qytetare. Kjo platformë duhet të jetë gjithëpërfshirëse duke përfshirë shumë aktorë që ka për qëllim rritjen e ndërveprimit në mes individëve dhe organizatave nga sfera të ndryshme të qeverisjes, kulturës, sigurisë, artit, sektorit jo-qeveritar, bizneseve dhe shërben si rrugë për krijimin e lidhjeve me rrjetet ndër-komunale apo edhe më gjerë me rrjetet ndërkombëtare. Këto rrjete njëkohësisht do të kenë mundësinë e

influencimit edhe në krijimin e politikave të reja lokale duke përfshirë këtu edhe procesin e vendimmarrjes në nivelin lokal.

7.3 Strategjitë e veprimit për arritjen e Objektivit Strategjik 3

Forcimi i kapaciteteve profesionale dhe institucionale të komunave për të arritur përmirësim të qëndrueshëm në shërbimet komunale për qytetarët

Në vitet në vijim me qëllim të forcimit të kapaciteteve të Komunave në mënyrë që të përmbushin kërkesat e qytetarëve dhe të ketë një përmirësim të qëndrueshëm për shërbimet komunale, do të ndërmerren masat dhe veprimet si vijon:

- Krijimi i një qasje gjithëpërfshirëse dhe të koordinuar për zhvillimin e kapaciteteve profesionale, sipas një sistemi të avancuar të edukimit të vazhdueshëm profesional për zyrtarët komunal
- Fasilitimi i ndryshimit të sjelljes së punonjësve të administratës, përmes mekanizmave të vlerësimit të performancës dhe motivimit të zyrtarëve komunal
- Krijimi i strukturave shtetërore adekuate për zhvillimin e kapaciteteve, si institucione përgjegjëse për zhvillimin e kapaciteteve të zyrtarëve komunal
- Zhvillimi i kapaciteteve të pushtetit lokal dhe institucionalizimi i mekanizmave efektivë për të monitoruar punët që dalin nga partneriteti me shoqërinë civile dhe biznesin privat

7.3.1 Qasja gjithëpërfshirëse dhe e koordinuar e zhvillimin e kapaciteteve profesionale

Në procesin e decentralizimit shumë kompetenca sidomos përgjegjësitë për ofrimin e shërbimeve janë transferuar në nivelin lokal. Tashmë mund të konsiderohet se Komunitatet kanë një set të gjerë të kompetencave komunale që i ushtrojnë. Edhe përkundër progresit të nënvizuar shpeshherë për mungesë të resurseve financiare dhe profesionale shërbimet komunale nuk kanë reflektuar në cilësinë e kualitetit të shërbimeve komunale.

Edhe në vitet në vijim, një sistem gjithëpërfshirës për zhvillimin e kapaciteteve profesionale të komunave është i domosdoshëm, sidomos duke pasur parasysh kërkesat për kapacitete profesionale në raport me obligimet nga agjenda evropian

Komunat duhet të fokusohen të rrisin aftësitë zyrtarëve lokal në fushën e planifikimit, programimin e investimeve, mikro - financave, monitorimin, vlerësimin, si dhe fusha tjera ku kapaciteti profesional është i nevojshëm në drejtimin të zhvillimit të një qeverisje lokale efektive. Gjithashtu , kapaciteti për raportim, rritja e aftësisë për përdorimin e burimeve lokale, kredive të huaja dhe ndihmën e jashtme e sidomos aftësia por të tërhequr investitorët janë drejtimet nga do të orientohet zhvillimi ekonomik lokal. Në këtë kuadër, do të zhvillohen politika strategjike për ngritjen e kapaciteteve të Komunave, si një dokument që përcakton drejtimin e zhvillimit të kapaciteteve në të ardhmen.

Zhvillimi i kapaciteteve sipas një qasje të koordinuar dhe sipas një sistemi bazuar në numrin minimal të detyrueshëm të kredive për kurse trajnimi për shërbyesit civil dhe zyrtarët e zgjedhur është domosdoshmëri. Përveç kësaj, krijimi i mekanizmave institucional për zhvillimin e kapaciteteve profesionale në Komuna duhet të ketë një qasje unike. Gjatë viteve në vijim do të themelohet **“Akademia për Vetëqeverisjen Lokale”** që do të shërbejë si një institucion publik që do të mund të ketë zyrat e veta të dis-lokuara nëpër Komuna dhe që koordinojë gjithë procesin për zhvillimin e kapaciteteve profesionale të Komunave. Ky institucion, i themeluar me ligj do të ketë rolin kryesor të përcaktimit të kurikulave për sistemin e ngritjes dhe zhvillimit të kapaciteteve; do të hartojë programe trajnimi dhe edukimi për punonjësit e administratës lokale; do të krijojë dhe funksionalizojë roster-in e ekspertëve, organizatave trajnuese dhe ofruesve të trajnimeve; do të shërbejë si një qendër për zhvillimin e kapaciteteve profesionale të punonjësve lokal si dhe koordinon gjithë procesin e zhvillimit të kapaciteteve duke filluar nga vlerësimi i kapaciteteve, identifikimi i nevojave për trajnim e deri tek monitorimi i sistemit të kredive, për trajnimet e domosdoshme dhe certifikimet.

Për të pasur një qasje gjithëpërfshirëse për zhvillimin e kapaciteteve përveç mekanizmave ligjor dhe institucional, me qëllim të forcimit të kapaciteteve institucionale të komunave për të përmbushur kërkesat e qytetarëve dhe për të arritur përmirësim të qëndrueshëm në shërbimet komunale për qytetarët, në vitet në vijim, veprimet institucionale do të përqendrohen në disa drejtime:

- Përmirësimi i kapaciteteve komunale në nivelin individual, që ka për qëllim ngritjen e kapaciteteve të zyrtarëve komunal në mënyrë që ata të kenë kualifikimet e nevojshme, përvojën, njohuritë, shkathtësitë për pozitën që mbajnë. Zhvillimi i kapaciteteve profesionale të stafit të Komunës, do të përfshijë programet e hartuara komunale për zhvillimin e kapaciteteve jo vetëm shërbyesit civil por edhe të emëruarit dhe të zgjedhurit lokal, në

- mënyrë që përfaqësuesve të zgjedhur t'u mundësohet të përmirësojnë njohuritë dhe aftësitë e tyre për të kryer punët e tyre me përgjegjësi;
- Përmirësimi i kapaciteteve institucionale të Komunës që ka për qëllim të sigurojë që Komunitat të jenë funksionale; punët dhe përgjegjësitë e tyre t'i kryejnë në mënyrë adekuate, si dhe për shërbimet që ofrojnë të kenë kapacitetet e mjaftueshme operacionale. Ky kapacitet pasqyrohet me anë të resurset njerëzore (numrin e mjaftueshëm të individëve që kryejnë punën me kompetencë dhe profesionalizëm); resurset fizike (objektet adekuate, pajisjet dhe materialet e nevojshme për të kryer punën) dhe të resurset financiare (buxheti i mjaftueshëm që përballon koston e kryerjes së punëve dhe shërbimeve) si dhe resurset intelektuale (vizioni, orientimet strategjia, aftësitë planifikuese, menaxhimi i performancës, njohuritë dhe shkathtësitë për punën dhe teknologjinë e informacionit si dhe ndërlidhjen dhe aftësinë e koordinimit ndër-institucional);
 - Krijimi i strukturave shtetërore adekuate për zhvillimin e kapaciteteve si dhe instrumenteve efikase të koordinimit të politikave për një qasje efektive të zhvillimit të kapaciteteve profesionale është një domosdoshmëri dhe një përpjekje e përbashkët e Qeverisë dhe komunave, me qëllim të krijimit të një administrate profesionale lokale. Krijimi i mekanizmave ligjor për programet obligative trajnuese të zyrtarëve komunal, bazuar në sistemin e kredive si dhe krijimi i një qendre trajnimi të specializuar për vetëqeverisje lokale do të garantojnë një zhvillim të qëndrueshëm të kapaciteteve profesionale për zyrtarët lokal.
 - Zhvillimi i kapaciteteve të pushtetit lokal dhe të institucionalizimit të mekanizmave efektivë për të angazhuar shoqërinë civile dhe sektorin privat në ofrimin e shërbimeve janë domosdoshmëri e kohës. Në vitet në vijim, Komunitat duhet të sigurojnë kapacitetet e mjaftueshme që zyrtarët komunal të pajisen me dijen dhe aftësitë për të kontrolluar dhe mbikëqyrë shërbimet e kontraktuara, duke përfshirë këtu edhe planifikimin, zbatimin e projekteve të ndryshme si dhe ofrimin e shërbime.

7.3.2 Fasilitimi i ndryshimit të sjelljes së punonjësve të administratës

Në vitet e ardhshme, komunitat do të fokusohen dhe do të kenë edhe rolin e fasilitatorit sa i përket ndryshimit të sjelljes së punonjësve të administratës. Me qëllim që të institucionalizohet qeverisja e mirë, ndryshimi i sjelljes së njerëzve sidomos shërbyesve civil të administratës komunale, është një domosdoshmëri.

Ndryshimi i sjelljes mund të bëhet përmes aplikimit të metodave bashkëkohore, me rastin e ofrimit të shërbimeve. Eliminimi i barrierave dhe procedurave burokratike dhe aplikimi i metodave bashkëkohore sidomos duke marrë në konsideratë shërbimet dhe komunikimin “on-line” në raport me qytetarët janë disa nga parakushtet e një administrate efikase.

Format e reja të kontrollit të punës së punonjësve në administratë dhe instalimi i një sistemi të motivimit dhe shpërblimit do të japin rezultatet e veta në vitet në vijim. Lansimi i cmimeve vjetore të punëtorëve të dalluar, duke i dhënë qasje edhe qytetarëve në votim, mund të jetë një formë tjetër bashkëkohore që do të ndikojë në motivimin dhe ndryshimin e sjelljes së zyrtarëve komunal. Të gjitha këto do të ndikojnë në ndryshimin e mentalitetit dhe në rritjen e iniciativës së punonjësve për të zbatuar parimet drejtuese të qeverisjes së mirë në detyrat e tyre përkatëse. Ndryshimet e tilla do të bëhen përmes një qasje gjithëpërfshirëse të një programi për zhvillimin e kapaciteteve profesionale të stafit të komunave, përmes një program mësimor të integruar për administratë publike dhe qeverisje të mirë ku zyrtarët e administratës komunale do të obligoheshin të ndiqnin kurse dhe programe të detyrueshme trajnimit nga kjo fushë si dhe përmes mekanizmave dhe skemave për motivimin e punonjësve të dalluar publik.

7.4 Strategjitë e veprimit për arritjen e objektivit Strategjik 4

Forcimi i partneriteteve ndërmjet pushtetit lokal, shoqërisë civile dhe bizneseve për të krijuar një qytetari aktive, gjithëpërfshirëse dhe kohezive

Avancimi i komunikimit dhe bashkëpunimit ndërmjet organizatave të shoqërisë civile, bizneseve dhe organeve lokale janë parakushti kryesor për një qytetari aktive. Veprimet e përbashkëta me qëllim të komunikimit më të mirë, ndërsektorial, ndihmës reciproke, bashkëpunimit, konsultimit dhe shpërndarjes së informacionit ndërmjet tyre janë një domosdoshmëri e kohës moderne.

Në këtë drejtim ndër masat dhe veprimet kryesore për të arritur këtë objektivë janë:

- Zhvillimi i politikave efektive për të promovuar vlerat demokratike përmes përfshirjes së qytetarëve
- Ngritja e vetëdijes qytetare për kontributin në komunitet dhe kultivimi i ndjenjës së vullnetarizmit
- Krijimi i qendrave për përfshirje të qytetarëve dhe vullnetarizëm

- Britja e partneritetit ndërmjet sektorit publik dhe privat dhe fuqizimit të shoqërisë civile

7.4.1 Zhvillimi i politikave efektive për të promovuar vlerat demokratike përmes praktikave të përfshirjes së qytetarëve

Qeveritë lokale në fokus të programeve të përfshirjes së qytetarëve duhet të kenë avancimin e komunikimit ndërmjet qeverisë lokale dhe qytetarëve. Në vitet në vijim komunat duhet të hartojnë “politikat lokale për përfshirjen qytetare”. Lidhur me këtë, duke i mbajtur qytetarët e informuar dhe duke i konsultuar ata vazhdimisht për çështjet dhe nevojat e të rëndësishme, Komunat duhet të inkurajojnë qytetarët që të përfshihen në mënyrë direkte në përmirësimin e cilësisë së jetës së komunitetit duke krijuar programe që inkurajojnë përgjegjësi të përbashkët për zgjidhjen e problemeve dhe përmirësimit të jetës në komunitet. Përveç shfrytëzimit të ideve të grupeve të ndryshme të qytetarëve në drejtim të adresimit të nevojave të komunitetit, komunat duhet të hartojnë programe të atilla që qytetari të vendoset në qendër dhe raportet qytetar-komunë të vendosen jo vetëm në prizmin e “klientit” dhe “kompanisë” por të ngrihen në nivelin e partneritetit dhe qytetari të jetë një partner kryesor i komunës. Komunat duhet të reflektojnë përkushtimin e tyre që të nxjerrin vendimet e tyre duke marrë parasysh përfshirjen dhe angazhimin qytetar. Vetëm në këtë mënyrë do të rritet besimi i qytetarëve dhe do të inkurajohen që ata të përfshihen në jetën publike në nivelin lokal.

7.4.2 Ngritja e vetëdijes qytetare për kontributin në komunitet dhe kultivimi i ndjenjës së vullnetarizmit

Programet për punë vullnetare në kuadër të lagjeve urbane dhe rurale duke përfshirë këtu edhe zonat e urbanizuara edhe fshatrat në kuadër të komunave, mund të ishin shembujt më të mirë që komuna mund të garantojë përfshirjen e qytetarëve në jetën publike. Këto programe komunale duhet të rekrutojnë grupet rinore, duke përfshirë ekipe të sporteve të ndryshme, kategori të caktuara të nxënësve në shkolla të mesme, grupe artistësh etj për të trajtuar projektet e përmirësimit të jetës së komunitetit dhe lagjeve ku ata jetojnë.

Krahas aktiviteteve për të përmirësuar cilësinë e jetës brenda komunitetit, këto programe duhet të kultivojnë ndjenjën e përgjegjësisë qytetare si dhe të

kontribuojnë jo vetëm në rritjen e vetëdijes por edhe në forcimin e moralit qytetar dhe nxitjes së krenarisë që janë qytetarë pjesëmarrës në jetën publike.

Procesi edukativo-arsimor e sidomos hartimi i planeve për secilën shkollë fillore që do të ndikonte në kultivimin e ndjenjës së vullnetarizmit tek fëmijët, duhet të zë vendin kryesor të aktiviteteve të komunave, me shkollat fillore. Me këtë rast, zbatimi i planit do të ketë efekt të gjithëmbarshtëm afatgjatë në krijimin e shprehisë së punës për fëmijët rritjen e përgjegjësisë publike në të ardhmen si dhe uljen e kostos së shpenzimeve të buxheteve komunale, sa i përket mirëmbajtjes dhe pastrimit të të gjitha shkollave, edhe fillore edhe të mesme.

7.4.3 Krijimi i qendrave për përfshirje të qytetarëve dhe vullnetarizëm

Organizimi i sektorëve të veçantë në kuadër të zyrës së Kryetarëve, janë një mundësi e mirë për përfshirjen qytetare, ku direkt nën varësinë e Kryetarit, këto qendra kanë mundësi që të shërbejnë si një pikë kontakti ku qytetarët kanë mundësi të angazhohen, ku organizatat jo-qeveritare mund të informohen për mundësinë e angazhimit të tyre si dhe të shërbejnë si qendra që rrisin vetëdijen qytetare për shërbimet në komunitet si dhe edukimin e qytetarëve përmes programeve trajnuese për vullnetarizmin.

Qendrat për përfshirje të qytetarëve dhe vullnetarizmit, në kuadër të komunave do të hartojnë “planet për e të përfshirjen qytetar dhe vullnetarizmin” të cilat do të implementohen në partneritet të plotë me organizatat e shoqërisë civile dhe shkollat. Këto qendra do të organizojnë dhe informojnë qytetarët për të gjitha aktivitetet edhe sa i përket procesit të vendimmarrjes, planifikimit si vetëdijesimin e qytetarëve për të drejtat e tyre dhe rolin e tyre në kontrollin e punës së strukturave lokale. Këto qendra do të shërbejnë si “one stop shop” për qytetarët dhe shoqërinë civile të cilët dëshirojnë të angazhohen në përmirësimin e jetës në komunitetin ku jetojnë, angazhimin në programe vullnetare, marrjen e informatave për realizimin e projekteve dhe përfshirjen e qytetarëve, rritjen e partneritetit ndërmjet shoqërisë civile, qytetarëve dhe bizneseve.

Komunat do të krijojnë edhe politikatat inkurajuese për vullnetarizmin që në këmbim të punës vullnetare qytetarët të gëzojnë benifite të caktuara sa i përket taksave komunale apo shfrytëzimit të shërbimeve të caktuara. Gjithashtu, çmimet dhe dekoratat për qytetari aktive dhe mekanizmat tjerë, do të ndikojnë që të rritet ndërgjegjësimi qytetar sa i përket kontributit në dobi të komunitetit dhe vullnetarizmit. Qendrat komunale për punë vullnetare do të mirëmbajnë oraret

dhe do të krijojnë databazat për qytetarët të cilët përfshihen në aktivitete vullnetare në dobi të publikut.

7.4.4 Rritja e partneritetit ndërmjet sektorit publik dhe privat përmes fuqizimit të i shoqërisë civile dhe bizneseve të reja

Përfshirja e qytetarëve përmes forcimit të rolit të shoqërisë civile në nivelin lokal tashmë është praktikë e shumë vendeve bashkëkohore.

Përfshirja qytetare përmes praktikave të pjesëmarrjes në procesin e planifikimit, angazhimit e tyre për të monitoruar zbatimin e planeve si dhe duke i garantuar atyre të drejtën e informimit përmes **“programeve të auditimeve sociale”** janë disa nga parakushtet që përfshirja qytetare përmes organizatave jo-qeveritare të ketë efektin e duhur. Për më tepër skemat e granteve të vogla për organizatat lokale për të implementuar aktivitete në komunitet, janë një variant tjetër i përfshirjes së shoqërisë civile.

Partneriteti me bizneset për të rritur pjesëmarrjen qytetare në jetën publike në komuna gjithashtu është i domosdoshëm. Sponzorizimi i aktiviteteve në komunitet nga bizneset lokale, partneriteti i bizneseve dhe komunave për të iniciuar programe të praktikës për nxënësit e shkollave të mesme gjatë verës si dhe skemave përbashkëta të bursave për studentë janë disa nga mënyrat se si mund të bashkëpunojnë bizneset dhe komunat për të involvuar qytetarët në këtë partneritet. Në anën tjetër, Komunat duhet të hartojnë “planet komunale për nxitjen e ndërmarrësve të rinj” për të informuar ndërmarrësit e rinj se si mund t’i qasen themelimit të bizneseve. Përmes një programi gjithëpërfshirës nëpër shkollat e mesme ata mund të prezantojnë këto plane dhe njëkohësisht të ndikojnë në ngritjen e vetëdijes së të rinjve; informimin e tyre me mundësitë që kanë për fillimin e bizneseve në Komuna; sigurimin e programeve edukuese dhe trajnuese për nxënësit e shkollave të mesme; krijimin e politikave për të ndihmuar në krijimin e një mjedisi të qëndrueshëm të biznesit që është e ndjeshme ndaj nevojave të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme dhe ndërmarrësve të rinj; të angazhojë komunitetin e biznesit me eksperiencë në programe të mentorimit që do të transmetojnë përvojën dhe ekspertizën për të mbështetur ndërmarrësit e rinj etj.

7.5 Strategjitë e veprimit për arritjen e Objektivit Strategjik 5

Promovimi i vlerave të trashëgimisë dhe diversitetit kulturor, natyror dhe social me qëllim të zhvillimit social, ekonomik dhe kulturor në komuna

Komunat e Republikës së Kosovës kanë një trashëgimi natyrore, kulturore dhe gjuhësore e cila mund të promovohet dhe zhvillohet dhe të ketë një ndikim shumë të theksuar në zhvillimin socio-ekonomik të komunave. Në vitet në vijim Komunat duhet të koncentrohen që të identifikojnë dhe të planifikojnë për mbrojtjen, konservimin, zgjerimin dhe përdorimin e duhur të trashëgimisë natyrore dhe kulturore në komuna. Menaxhimi në mënyrë të përshtatshme i burimeve të trashëgimisë do të mundësojë që të ruhet integriteti historik i tyre si dhe të promovohen vlerat natyrore e kulturore të trashëgimisë për të gjetur potencialin e mundësive që ndërlidhen me zhvillimin e ekonomisë dhe turizmit.

Në vitet në vijim, me qëllim të promovimit të trashëgimisë kulturore dhe natyre komunat do të fokusohen në hartimin e programeve për afirmimin e diversitetit etnik dhe gjuhësor në mënyrë që kjo të ndikojë në një zhvillim të gjithëmbarshtëm social, ekonomik dhe kulturor. Ndër veprimet dhe masat që do të ndërmerren gjatë periudhës së ardhshme janë:

- Promovimi i trashëgimisë kulturore dhe natyrore përmes planeve lokale dhe
- Promovimi i diversitetit etnik dhe gjuhësor

7.5.1 Promovimi i trashëgimisë kulturore dhe natyrore

Promovimi dhe ruajtja e trashëgimisë kulturore dhe natyrore mund të inkurajojë bashkëpunim, komunikimin dhe integrimin e qytetarëve në kuadër të komunave përmes identifikimit të elementeve të një trashëgimie të përbashkët.

Komunat duhet të hartojnë “planet për promovimin e trashëgimisë kulturore” dhe përmes drejtorive të Kulturës, të cilat plane do të inkurajonin Komunat për avancuar potencialin e tyre, sidomos për qëllimet e zhvillimit të turizmit si dhe të sensibilizojnë qytetarët për mundësitë e zhvillimit ekonomik lokal përmes promovimit të turizmit kulturor. Komunat duhet të integrojnë në faqet e veta zyrtare të internetit databazën e fotografive për të gjithë trashëgiminë kulturore dhe natyrore si dhe kalendarin e ngjarjeve dhe aktiviteteve kulturore.

Markimi i vendeve me rëndësi kulturore, i monumenteve historike, i fenomeneve natyrore të përfshihet në hartat turistike dhe secila komunë të hartojë “librat turistik” dhe “hartat e trashëgimisë kulturore dhe natyrore”. Përdorimi i rrjeteve sociale është një nga mundësitë që sot ofron teknologjia për të promovuar diversitetin dhe trashëgiminë. Komunitatet do të krijojnë regjistrin lokal që përfshijnë objekte dhe vende me rëndësi të trashëgimisë kulturore dhe natyrore në nivel lokal, si dhe në bashkëpunim me institutet e mbrojtjes së monumenteve do të zhvillojnë sisteme përshtatshme dhe efektive për monitorimin dhe regjistrimin e kushteve dhe gjendjes së tyre si dhe kërcënimet e shkatërrimit ndaj këtyre vlerave që janë të përfshira në këto regjistra.

Gjithashtu, në bashkëpunim me OJQ-të dhe bizneset dhe organizatat vullnetare, Komunitatet do të hartojnë programet lokale për të ruajtur dhe konservuar vlerat e trashëgimisë. Gjithashtu përmes programeve të përbashkëta, Komunitatet do të inkurajojnë turizmin rural; promovimin e produkteve vendore dhe tradicionale; punës së dorës si dhe organizimin e panairëve të ndryshme me veshjet tradicionale dhe ushqimet tradicionale, sipas një kalendari të aktiviteteve të rregullta. Komunitatet duhet të hapin qendrat për informimin e vizitorëve si dhe të hartojnë programe për vizitorët dhe turistët për të promovuar trashëgiminë kulturore dhe natyrore. Caktimi i politikave dhe tarifave për hyrjet në muze; krijimi i programeve për vizita të nxënësve dhe studentëve për të vizituar objektet me rëndësi kulturore dhe fenomenet natyrore konsiderohen një aset i rëndësishëm që do të ketë ndikim në zhvillimin ekonomik-lokal.

7.5.2 Promovimi i diversitetit etnik dhe gjuhësor

Me qëllim që të promovohet diversiteti etnik dhe gjuhësor në komuna, në vitet në vijim komunitatet do të koncentrohen që këtë diversitet t’a përdorin si vlerë për të krijuar një kohezion social.

Mekanizmat e ndryshëm ligjor dhe institucional të mbrojtjes së të drejtave të minoriteteve janë disa nga mundësitë që përmes shkollave verore apo programeve të shkëmbimit të nxënësve dhe studentëve, Komunitatet të kenë mundësi të gjenerojnë të ardhura.

Derisa numri i madh i mekanizmave ligjor dhe institucional për një kohë relativisht të gjatë është përdorur si një mjet për të integruar komunitetet jo shumicë të integrohen në jetën institucionale dhe sociale, në vitet në vijim, Komunitatet mund të shërbejnë si një destinacion ku universitete botërore, shkencëtarë dhe praktikues

të së drejtës, të mund të vijnë dhe të marrin praktikën e mira për të drejtat e minoriteteve dhe mekanizmat për mbrojtjen e tyre, në mënyrë që këto praktika të mund t'i përdorin për qëllime studimi.

Komunat do të hartojnë "planet lokale për promovimin e diversitetit etnik dhe gjuhësor" ku përmes këtyre planeve, do të krijojnë programeve të ndryshme të kurseve të trajnimit; qendra për mësimin e gjuhëve lokale; programe të përbashkëta pas orarit të rregullt të shkollës të nxënësve me etni të ndryshme si dhe programe të ndryshme që praktikuesit e të drejtave të njeriut, minoriteteve dhe gjuhëtarë, të kenë mundësi t'i qasen këtyre programeve për nevoja shkencore apo studimi.

Meqenëse komunat po hyjnë në një fazë të re të zhvillimit dhe kur plotësimi i standardeve dhe kuotave ka marrë një formë të konsoliduar, komunat do të hartojnë planet komunale "ndryshimi i pikëpamjeve për diversitetin etnik dhe gjuhësor në Komunën time". Komunitetët do të angazhohen që përmes aktiviteteve të ndryshme, sidomos në shkollë të promovohet një qasje e re duke krijuar programe të reja për të promovuar planet multikulturore mësimi; ndërgjegjësimin e të rinjve për kulturën dhe artin e vendit; mësimet për të drejtat e njeriut; mësimet pa pagesë multikulturore; mësimet pa pagesë për gjuhët lokale, mësimet pa pagesë për artin traditash dhe vlerat multikulturore.

8. QASJET ALTERNATIVE TË VEPRIMIT

Arritja e objektivave strategjike kërkon një qasje të studiuar mirë dhe që prodhon efekte praktike në përmirësimin e funksionimit të sistemit të vetëqeverisjes lokale në shërbim efektiv dhe llogaridhënës para qytetarëve. Janë analizuar shumë mënyra të veprimit, prej të cilave është vlerësuar se këto qasje mund të merren në konsiderim: *Forcimi i kapaciteteve institucionale që menaxhohet nga vetë komunat dhe që ka një qasje gjithëpërfshirëse; Harmonizimi i plotë i politikave qendrore për pushtetin lokal; Reforma territoriale dhe Zhvillimi i sistemit të integruar të vetëqeverisjes lokale.*

8.1 Forcimi i kapaciteteve institucionale që menaxhohet nga vetë komunat dhe ka një qasje gjithëpërfshirëse

Deri tani janë bërë shumë përpjekje që ndërtimi dhe zhvillimi i një qasje gjithëpërfshirëse për kapacitetet institucionale dhe njerëzore me qëllim të rritjes funksionale të sistemit të vetëqeverisjes (VQL) lokale dhe të shërbimeve për qytetarët. Analizat e bëra tregojnë se ndërtimi i kapaciteteve të komunave dhe opinioni i qytetarëve me shërbimet e ofruara nuk është në nivelin e duhur³². Kapacitetet janë të nivelit mesatar edhe përkundër shumë trajnimeve dhe përkrahjes financiare nga niveli qendror. Përkrahja e sforcuar e nivelit qendror, është vlerësuar se ka zvogëluar vetiniciativën e komunave në zhvillimin e kapaciteteve të tyre institucionale dhe njerëzore. Komunat nuk kanë plane për ndërtimin e kapaciteteve dhe nuk kanë shënuar shkallën e rritjes së të hyrave vetanake për ngritjen e mirëqenies së qytetarëve.

Në bazë të këtij dokumenti strategjik rekomandohet që komunat të marrin përgjegjësinë e ndërtimit dhe zhvillimit të kapaciteteve të tyre, ndërsa niveli qendror të merret më shumë me mbikëqyrjen e zbatimit të politikave dhe funksionimit të sistemit. Komunat aktualisht përballen me mungesën mekanizmave vetanake për ndërtimin dhe forcimin e kapaciteteve institucionale dhe njerëzore. Komunat duhet t'i zhvillojnë vetë mekanizmat për ndërtimin e kapaciteteve të tyre, në përputhje me politikat qendrore, edhe pse deri tani nuk është shënuar ndonjë iniciativë në këtë drejtim nga komunat.

³²MAPL, Analiza për funksionimin e vetëqeverisjes lokale në Kosovë, Prishtinë 2013.

Në vitet në vijim përmes mekanizmave ligjor dhe institucional dhe përmes një qasje të koordinuar nga niveli qendror, por që rregullisht merr parasysh nevojat dhe planet për ngritje të kapaciteteve të komunave një sistem i tillë do të funksionalizohet. Akademia për vetëqeverisje lokale do të ketë mandatin që si institucion përgjegjës sipas një qasje gjithëpërfshirëse të koordinojë procesin e ngritjes dhe zhvillimit të kapaciteteve profesionale të komunave.

8.2 Harmonizimi i plotë i politikave qendrore për pushtetin lokal

Qeveria dhe MAPL bashkërendojnë të gjitha veprimet në hartimin e politikave shtetërore për zhvillimin e sistemit të qeverisjes lokale. Politikat e shtetit janë përcaktuar nëpërmjet një kornize ligjore të miratuar në Kuvendin e Republikës së Kosovës. Korniza ligjore është ndërtuar mbi tri parime themelore, si:

- Respektimi i plotë i Kushtetutshmërisë dhe i ligjshmërisë;
- Forcimi dhe aftësimi i organeve të komunave në zbatimin e përgjegjësi; dhe
- Sigurimi i respektimit të të drejtave dhe lirive qytetare.

Në këtë proces janë shënuar rezultate të konsiderueshme dhe në masën më të madhe janë harmonizuar politikat shtetërore ndërsektoriale për pushtetin lokal, por një numër i cilësuar i tyre ose mungojnë ose nuk janë harmonizuar plotësisht. Kjo ka shkaktuar probleme në funksionimin e sistemit të vetëqeverisjes lokale. Përmes politikave për vlerësimin dhe harmonizimin e legjisllacionit ku do të përfshihen qeveria qendrore dhe lokale do të bëhet identifikimi dhe ndarja e saktë e kompetencave, do të precizohet procesi i mbikëqyrjes së ligjshmërisë, do të harmonizohet legjisllacioni, do të evitohen kundërthëniet në kuadër të legjisllacionit dhe do të harmonizohet legjisllacioni ekzistues me “Acquis të BE-së”. Një mënyrë e tillë, një qasje sistemore për të vlerësuar dhe harmonizuar legjisllacionin, mund të jetë një alternativë e suksesshme e konsolidimit të rendit juridik dhe kushtetues në të ardhmen. Nga perspektiva e vendeve të zhvilluara të cilat kanë kaluar këtë proces me sukses, një alternativë e tillë dhe nëse përdoret mund të japë rezultatet e veta në konsolidimin e rendit dhe ligjit në periudha afatgjata të konsolidimit të shtetësisë së Kosovës. Gjithashtu kompletimi i bazes ligjore dhe garantimi përmes legjisllacionit i mekanizmave të mbikëqyrjes dhe balansit dhe kontrollit institucional do të japë rezultatet e veta.

8.3 Alternativat e reformës së pushtetit lokal

8.3.1. Reforma territoriale

Sa i përket orientimeve të reformës territoriale në dhjetë vitet e ardhshme duhet marrë në konsideratë:

- trendin e uljes së numrit të njësive të vetëqeverisjes lokale në të gjitha vendet e BE-së;
- zhvillimin e teknologjisë informative dhe mundësinë për kryerje on-line të shumë shërbimeve,

Në vitet e ardhshme, ndryshimet territoriale të njësive të vetëqeverisjes lokale, mund të reflektojnë edhe në ndryshime në kuptimin e **përcaktimit të kompetencave dhe financimit të komunave**. Nëse do të shkohej në drejtim të krijimit të ndarjes së kategorive, brenda njësive të vetëqeverisjes lokale (Komuna urbane, komuna dhe nën-njësi komunale), natyrisht se kjo do të reflektonte në ndarje të reja territoriale. Në ndarjen administrative-territoriale apo krijimin e komunave të reja, në shumicën e shteteve merren në konsideratë faktorët gjeografik, kulturor, social, trashëgimia, numri i popullsisë në lokalitet, zhvillimi ekonomik dhe shoqëror dhe aftësia për kryerjen e disa detyrimeve të domosdoshme ndaj qytetarëve. Mirëpo, në rrethana të reja, atëherë kur zhvillimi ekonomik dhe integrimi social i të gjitha komuniteteve që jetojnë në Kosovë, të ketë marrë fizionominë e tij, duhet të shohim përtej këtyre formulave dhe themelimin e njësive të vetëqeverisjes lokale varësisht nga parakushtet dhe nevoja për zhvillimin ekonomik të një regjioni të caktuar. Tashmë një praktikë të tillë e gjejmë në shumë vende me demokraci të konsoliduar lokale, prandaj, një praktikë e tillë edhe në Kosovë, në rrethanat e një nevojë të zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik, sigurisht se në të ardhmen do të jetë domosdoshmëri. Prandaj, në të ardhmen me rastin e krijimit të një njësie të re të vetëqeverisjes lokale apo të shuarjes së tyre, do të merren parasysh edhe çështjet si vijon: riorganizimi i brendshëm territorial administrativ i komunave, si pasojë e zhvillimit ekonomik (me rastin e themelimit të njësive të reja); dështimi i ushtrimit të kompetencave të cilat janë të përcaktuara me ligj; mos ekzistimit të interesit të përgjithshëm të përcaktuara në momentin e themelimit si dhe ndryshimet thelbësore demografike (me rastin e shuarjes së njësive të vetëqeverisjes lokale).

8.3.2 Kompetencat asimetrike për komunat-

Në një qasje të re për kategorizimin e komunave dhe simetrinë e kompetencave do të ndikonte në një kategorizim të ri të komunave, në të ardhmen. Një ndarje eventuale mund të bëhet sipas ndarjes horizontale të komunave dhe statusit e tyre në: 1. Komuna dhe 2. Komunat Urbane (Qytete), duke u bazuar kryesisht në numrin e banorëve dhe nivelin e zhvillimit, si dhe në specifika tjera të veçanta gjeografike, historike, kulturore, etj.

Realisht, “komunat urbane” duhet të kenë numër të caktuar të banorëve (p.sh. sipas kriterëve të numrit të popullsisë deri në 20 000 banorë dhe mundësive ekonomike për të punësuar dhe krijuar vende pune), të jenë qendra ekonomike, sociale dhe kulturore në rajone të veçanta gjeografike. Gjithashtu, ndarja asimetrike e kompetencave dhe statusi i komunës urbane mund të ndërlidhet edhe me specifika tjera si: ekzistimi i shkollave profesionale dhe të jenë qytete universitare; të kenë spitale; të kenë rrjet të avancuar të ofrimit të shërbimeve Publike; të jetë qendër të telekomunikacionit; të ketë teatër profesional të qytetit, bibliotekë, arkiva, muze; të ketë radio lokale dhe TV stacion, apo edhe mjete të shtypit; Të ketë zona dhe objekte (pajisje) të sportit dhe rekreacion.

Sa i përket themelimit të nën njësive administrative komunale, të cilave do tu njihet statusi i personave juridik me ligj, për ushtrimin e disa kompetencave komunale që kanë të bëjnë me ofrimin e shërbimeve për banorët e atij lokaliteti të caktuar, mund të organizohen në kuadër të lagjeve, apo fshatrave dhe që pajisen me përgjegjësi në fushat si vijon: shërbimet publike lokale; mirëmbajtja e rrugëve lokale dhe sipërfaqet tjera publike; Administrimi i pronave të destinuara për nevojat e banorëve vendas dhe promovimin e aktiviteteve kulturore dhe të tjera sociale. Për më tepër statusi i komunave do të determinojë setin e kompetencave komunale duke i kategorizuar ato si vijon:

- Kompetenca bazike të cilat do të përcaktonin aftësinë e komunës në kryerjen e disa detyrave publike të domosdoshme komunale për qëndrueshmërinë e saj, si dhe do të shërbenin për aftësinë e atyre vendbanimeve për themelimin e komunave të reja;
- Kompetencat Vetanake apo Ekskluzive të Komunave, që do të jenë përafërsisht kompetencat aktuale vetanake dhe të deleguara dhe

- Kompetencat Speciale për Komunitat Urbane (Qytete), që do të duhet të ishin kryesisht kompetencat aktuale të zgjeruara si dhe disa kompetenca vetanake, që kanë të bëjnë kryesisht me planifikimin hapësinor dhe ndërtimin, transportin, etj.

Në të ardhmen, kjo qasje e reformës territoriale dhe e kompetencave asimetrike pas konsultimeve gjithëpërfshirëse mund të jetë një alternativë e decentralizimit funksional dhe territorial.

8.4 Alternativat për zgjidhjen e problemeve

Duke marrë parasysh synimet e strategjisë është e nevojshme që të paraqiten disa nga alternativat që mund të shërbejnë si mënyra për zgjidhjen e sfidave dhe vështirësive në procesin e funksionimit të vetëqeverisjes lokale në Kosovë. Ndërtimi i sistemeve të qëndrueshme institucionale, mekanizmave ligjorë dhe monitorues për komunitat si dhe qasja gjithëpërfshirëse për forcimin e kapaciteteve institucionale janë disa nga variantet dhe alternativat që do të ndikojnë në avancimin e vetëqeverisjes lokale. Lidhur me këtë, më poshtë janë listuar disa nga masat që mund të shërbejnë si alternativë e zgjidhjes së problemeve në kuadër të sistemit të vetëqeverisjes lokale:

- Të të krijohen kushtet dhe të ndërmerren masa për ngritje të kapaciteteve për ta rritur nivelin e mbledhjes së të hyrave vetanake komunale;
- Të krijohet një qasje gjithëpërfshirëse dhe sistem unik për investime kapitale në komuna
- Të krijohet një sistem gjithëpërfshirës për kredi komunale
- Të krijohet një sistem gjithëpërfshirës i vlerësimit të pronës publike komunale
- Krijimi i një sistemi financiar të vlerësimit të kredive për komunitat që orientohet kah tregu
- Komunitat të hartojnë plane të integruara (planet kooperative) shumëvjeçare;
- Komunitat të hartojnë planet për zhvillim ekonomik-social;
- Hartimi i planeve për promovimin e diversitetit natyror, kulturor dhe social në Komuna;
- Hartimi i planeve për përfshirjen e qytetarëve në jetën publike dhe institucionale të komunave;
- Hartimi i planeve dhe mekanizmave komunal për të kultivuar ndjenjën e vullnetarizmit dhe shërbimit të qytetarëve brenda komunitetit ku jetojnë;

- Të bëhet ri-shikimi funksional i administratës komunale që i mundëson komunave të caktojnë madhësinë e administratës në bazë të kriterëve të përcaktuara;
- Të shtohen përpjekjet për nevojat për ngritje të kapaciteteve në sferat kryesore sidomos nga obligimet që dalin sipas agjendës evropiane;
- Të vihen në zbatim standardet kombëtare të shërbimit dhe standardet e tjera relevante për performancë që mund të funksionojnë për ta profesionalizuar stafin komunal dhe për ta shtuar cilësinë e shërbimit (p.sh. certifikimi iSO);
- Të avancohen metodat dhe sistemi i certifikimit për ngritje të kapaciteteve profesionale brenda institucioneve të specializuara për ofrimin e trajnimit për trajnim në kuadër të sistemit institucional;
- Të konkretizohen dhe avancohen modalitetet për monitorimin e performancës së komunave, rangimit komunal, rritjes së konkurrencës ndërmjet komunave dhe sistemit të fondeve stimuluese për komunat e suksesshme;
- Përforcimi i sistemit për mbikëqyrjen e ligjshmërisë, si dhe krijimi i mekanizmave institucional për llogaridhënien vertikale dhe horizontale që do të rezultojnë në qeverisje komunale më të përgjegjshme dhe më efektive
- Forcimi i partneritetit të Komunave me shoqërinë civile dhe bizneset për të siguruar një pjesëmarrëse gjithëpërfshirëse dhe aktive të qytetarëve në komuna;
- Funksionalizimi i qendrave “one stop shop” dhe qendrave “për punë vullnetare” në Komuna me qëllim që të inkurajohet pjesëmarrja qytetare dhe shërbimet efikase;
- Krijimi i rrjeteve të OJQ-ve që përmes auditimeve të përbashkëta (auditimet sociale) të kontrollojnë dhe monitorojnë punën e organeve lokale;
- Krijimi i një kornize për qasje në informata me standarde, plane kohore dhe rezultate për realizim e politikave në nivelin komunal.

9. ZHVILLIMI I SISTEMIT TË INTEGRUAR TË VETËQEVERISJES LOKALE, SI NJË QASJE GJITHËPËRFSHIRËSE PËR REALIZIMIN E OBJEKTIVAVE

Synimi kryesor i Qeverisë dhe i Ministrisë së Afdministrimit të Pushtetit Lokal, është që të ndërtohet një sistem efektiv, efikas dhe llogaridhënës. Ekziston një bazë e mirë për integrimin e sistemit të vetëqeverisjes lokale në kuptimin e integritetit të shërbimeve. Koncepti i shërbimeve të integruara është mjaft i përparuar dhe ekonomikisht mjaftë më i lirë se sa sistemet tjera të shpërndara. Sistemi i integruar është i përbërë dhe përfshinë të gjithë akterët që ndikojnë në funksionimin e tij, si: pushtetin qendror, pushtetin lokal, Asociacionin e komunave, shoqërinë civile, palët e interesit dhe komunitetin. Aktualisht, edhe pse ka probleme të caktuara, janë vendosë bazat kryesore për ndërtimin dhe zhvillimin e sistemit të integruar të vetëqeverisjes lokale. Kjo bazë duhet të zhvillohet duke pas parasysh këto përparësi:

- Sistemi zhvillohet dhe funksionon në bashkëpunim me të gjitha palët e interesit;
- Ndarja saktë e përgjegjësi për punë të përbashkët;
- Shuarja e punëve të shumëfishta për të njëjtin shërbim dhe zvogëlimi i kostos së punës;
- Mundësia e mbikëqyrjes së shumëfishtë dhe e përmirësimit të funksionimit;
- Përshpejtimi i plotësimit të kriterëve për integritet në BE;
- Edhe pse kërkon ndryshime në kornizën ligjore, përparësitë e funksionimit dhe të ekonomizimit të punëve në ofrimin më cilësor të shërbimeve, e arsyeton zgjedhjen e kësaj alternative.

Duke pasur parasysh faktorët që ndikojnë drejtpërdrejt në forcimin e sistemit të VQL, **rekomandojmë** qasjen alternative: **Zhvillimi i sistemit të integruar të vetëqeverisjes lokale**, e cila mundëson zhvillim të qëndrueshëm afatgjatë të sistemit dhe rrjedhimisht edhe ofrim të qëndrueshëm dhe cilësor të shërbimeve për qytetarët e Republikës së Kosovës, të bazuar në objektivat e kësaj strategjie dhe të konkretizuar me aktivitetet përklatëse me planet për implementim të strategjisë që hartohen dhe ri-shikohen në baza tre-vjecare. Zhvillimi i sistemit të integruar të vetëqeverisjes lokale përfshinë në vete të gjitha aktivitetet e parapara me qëllim të rritjes së qëndrueshmërisë ekonomike lokale; garantimin e parimeve të qeverisjes së mirë; sistemin gjithëpërfshirës dhe të institucionalizuar të zhvillimit

të kapaciteteve komunale; bashkëpunimin ndërmjet komunave, bizneseve dhe OJQ-ve si dhe promovimin dhe afirmimin e vlerave të trashëgimisë dhe diversitetit në përgjithësi.

Bazuar në këtë, **Zhvillimi i sistemit të integruar të vetëqeverisjes lokale**, është qasja më funksionale, cila përfshinë në vete të gjitha qasjet tjera dhe të gjitha segmentet e sistemit pa të cilat sistemi nuk mund të funksionojë normalisht. MAPL zgjedhë këtë qasje si politikë zyrtare në përmbushjen e kompetencave të saj, të përcaktuara me Rregulloren Nr. 20/2011 për Fushat e Përgjegjësisë së Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive (shtojca 12). Qasja e integruar për zhvillimin e qeverisjes lokale gjithashtu përfshinë akterët kryesorë të vetëqeverisjes lokale: Qeverinë, konkretisht MAPL-në si dikaster; përgjegjës për vetëqeverisje Komunitat; sektorin jo-qeveritar; donatorët dhe institucionet relevante ndërkombëtare që në fushëveprimtarinë e vet kanë cështjet e pushtetit lokal.

9.1 Vlerësimi i kostos

Zhvillimi i sistemit të integruar të VQL, për dhjetë vitet e ardhshme, kërkon një buxhet relativisht të madh, që përfshinë kostot për hartimin e politikave dhe kostot për zbatimin e tyre në komuna. Kostoja e paraparë për zbatimin e Strategjisë për VQL është brenda ndarjeve buxhetore aktuale dhe në përputhje me KASH 2016-2018.

9.2 Përfitimet

Me zbatimin e kësaj qasje do të arrihen këto përfitime kryesore: bashkërendimi dhe bashkëpunimi efektiv ndërmjet nivelit qendror, komunave dhe palëve tjera të interesit; racionalizimi i mjeteve financiare dhe njerëzore; eliminimi i punëve të dyfishta dhe paralele; plotësimi dhe përmirësimi i qëndrueshëm funksional i hallkave të sistemit; ofrimi i qëndrueshëm dhe cilësor i shërbimeve për qytetarët, krijimi i një shoqërie kohezive që merr për bazë aktivizmin qytetar. Dy janë përfitimet kryesore që do të arrihen: përforcimi dhe unifikimi i funksionimit të sistemit të VQL dhe rritja e cilësisë së ofrimit të shërbimeve për qytetarët. Këto do të arrihen nëpërmjet këtyre veprimeve: hartimi i listës së veprimeve prioritare dhe adresimi i tyre tek palët e përfshira në proces; hartimi i dokumenteve konceptuale (politikave) për fushat e identifikuar; harmonizimi horizontal dhe vertikal i kornizës ligjore për VQL; hartimi i planeve strategjike sektoriale; hartimi i udhëzuesve dhe

doracakëve administrativ dhe profesional për mënyrën e funksionimit të sistemit; zhvillimin dhe zbatimin e projekteve zhvillimore; mbikëqyrjes, vlerësimit, raportimit dhe përmirësimit të vazhdueshëm dhe krijimit të bazës së të dhënave për të gjitha hapat e zbatimit të strategjisë për VQL 2016- 2026.

9.3 Rreziqet e mundshme dhe masat për tejkalimin e tyre

Gjatë procesit të arritjes së objektivave, mund të paraqiten pengesa (rreziqe) të ndryshme. Ata të cilët e drejtojnë procesin e zbatimit të strategjisë, duhet të bëjnë planifikimin e pengesave kryesore që mund të paraqiten gjatë procesit dhe duhet të planifikojnë veprimet e nevojshme për shmangien e tyre. Pengesat mund të burojnë nga mjedisi i brendshëm i institucionit dhe nga mjedisi i jashtëm. Për nga natyra, pengesat e brendshme, mund të jenë: administrative dhe profesionale, ndërsa pengesat e jashtme kryesisht janë të natyrës politike dhe financiare.

9.4.1 Pengesat administrative

Këto kanë të bëjnë kryesisht me mungesën e udhëzimeve të nevojshme profesionale dhe administrative. Funksionimi i dobët bashkërendues i njësive të brendshme organizative, funksionimi jo i mirë i bashkëpunimit ndërinstitucional, komunikimi jo efektiv me administratën komunale, etj.

Masa: MAPL në bashkëpunim me GNMHS harton udhëzimet e nevojshme profesionale dhe administrative, harton aktet nënligjore, për organizimin dhe funksionimin e grupeve ndërinstitucionale dhe harton një doracak për komunikim efektiv me komunat.

9.4.2 Pengesat profesionale

Kërkesat e strategjisë janë të lidhura me zhvillimin e dokumenteve të shumta profesionale dhe veprime të ndryshme që kërkojnë menaxhim nga personat përgjegjës me aftësi menaxheriale përkatëse. Gjatë periudhës dhjetëvjeçare, kapacitetet profesionale të Qeverisë, MAPL-së dhe të komunave, për arsye të ndryshme, ose nuk zhvillohen në përputhje me kërkesat ose edhe mund të ulen. Kjo do ta rrezikonte seriozisht zbatimin e strategjisë, apo në rastin më të mirë nuk do të zbatohet sipas standardeve profesionale që kërkohen.

Masa: MAPL, për të qenë kujdestar dhe monitorues i zbatimit të kësaj strategjie merr obligim që të ketë një plan rezervë të angazhimit të stafit më të përgatitur që

ka për zbatim të suksesshëm të strategjisë. Po ashtu MAPL, nëpërmjet një plani të aftësimit, ndërton dhe zhvillon kapacitetet e kompetencës profesionale të këtyre nëpunësve me qëllim që ky proces i ndërlikuar të zhvillohet në përputhje me standardet më të larta, që kërkojnë.

9.4.3 Pengesat politike

Strategjia synon të zgjidhë shumë probleme të cilat kërkojnë edhe vendime politike. Mjedisi politik aktual është shumë i ndërlikuar dhe me premisa për ndryshime të vazhdueshme. Po ashtu, Republika e Kosovës po hyn në një fazë të re të obligimeve shtesë për zhvillimet politike në nivelin lokal, nëpërmjet marrëveshjeve ndërkombëtare. Këto zhvillime mund të reflektojnë drejtimin e zbatimit të strategjisë. Të gjitha këto mund të kenë ndikim të drejtpërdrejt në pengimin e zbatimit të veprimeve të caktuara të strategjisë. Lëvizja nëpër këtë mjedis të turbullt, mund të shkaktojë probleme në mbajtjen e drejtimit drejtë arritjes së objektivave dhe vizionit të strategjisë. Në anën tjetër, mungesa e vullnetit politik për të ndryshuar qasjen për reformën e pushtetit lokal, mund të rrezikojë zbatimin e kësaj strategji.

Masa: *Për shmangien e këtij rreziku, MAPL ka themeluar GNMHS, nëpërmjet të cilit ka përfshirë të gjithë faktorët relevant të politikbërjes në vend dhe do të rishikojë vazhdimisht përbërjen e EQZS për të përfshirë akterët më të rëndësishëm për zbatimin e politikave në nivelin lokal. Hartimi i planit të komunikimit të strategjisë me grupet e synuara politike dhe institucionale në periudha të caktuara të luhatjeve politike. Informimi i opinionit publik, përfshirja e qytetarëve dhe sektorit të shoqërisë civile, Komunave dhe të faktorëve vendimmarrës është thelbësore në largimin e rrezikut.*

9.4.4 Pengesat financiare

Faktori më i rëndësishëm në zhvillimin dhe zbatimin e planit strategjik është sigurimi i mjeteve të mjaftueshme materiale për të financuar realizimin e projekteve të ndryshme të strategjisë. Siç dihet sistemi i VQL është në fazën e reformimit dhe të riparimit funksional, që kërkojnë fonde përkatëse financiare. MAPL është përpjekë që të bëjë planifikimin në përputhje me kufijtë e caktuar buxhetor, të përcaktuar me KASH, por nuk përjashtohen mundësitë e ndryshimeve në rrugë e sipër gjatë dhjetë vjetëve të ardhshme.

Masa: MAPL së bashku me strukturat tjera të qeverisë do të gjej rrugë alteranative të burimeve financiare nëpërmjet të thithjes së donacioneve të ndryshme vendore dhe ndërkombëtare. Për këtë qëllim në periudhën e ardhshme 10 vjeçare, MAPL do të zhvillojë dhe do të konkurroj para donatorëve me projekte konkrete për zhvillimin dhe forcimin e sistemit të VQL në vend. Përpos kësaj, MAPL do ta prioritzojë planifikimin e buxhetit të saj, në funksion të zbatimit të strategjisë.

9.4.5 Koha si pengesë

Faktor shumë i rëndësishëm në çdo planifikim është koha. Në mënyrë që aktivitetet të rrjedhin drejt realizimit të qëllimeve sipas planit është shumë me rëndësi që aktivitetet dhe rezultatet e arritura të vendosen shumë me kujdes në dimensionin kohor. Vëllimi i punëve e përcakton shtrirjen e aktiviteteve në planin kohor dhe nëse kjo nuk vlerësohet mirë, atëherë rrezikohet procesi i arritjes së objektivave. Koha e shkurtër e rrezikon cilësinë e rezultateve ndërsa koha e gjatë e humbë efektin e rezultateve të veprimit, por duhet të vendoset një kohë optimale e cila e siguron cilësinë dhe efektshmërinë e rezultateve.

Masa: Për këtë qëllim, MAPL zhvillon planin e veprimit, me anë të cilit shtrihen në kohë optimale veprimet përkatëse duke siguruar harmonizimin ndërmjet vëllimit apo ngarkesës së punës me kohën e nevojshme në dispozicion. Gjatë rishikimit të strategjisë mund të ndryshojnë dhe të përshtaten veprime të caktuara, por shumica themelore e veprimeve mbetet e pandryshuar, ato duhet t'i qëndrojnë kohës. Nuk lejohet që për efekte afatshkurtra të dëmtohen arritjet apo sukseset afatgjata të strategjisë. MAPL, nëpërmjet monitorimit dhe vlerësimit të suksesit të arritjeve, do të bëjë përmirësimet e vazhdueshme të nevojshme në funksion të eliminimit të problemeve të paraqitura gjatë zbatimit të strategjisë.

10. HAPAT PËR ZBATIMIN E STRATEGJISË

Strategjia e Vetëqeverisjes Lokale planifikohet të zbatohet për një periudhë prej 10 vjetëve, e ndarë në dy faza: faza përgatitore (5 vjet) dhe faza e zbatimit (5 vjet). Janë planifikuar këta hapa kryesor në zbatimin e strategjisë: rekomandimet për zgjidhjen e problemeve; përcaktimi i përgjegjësive; zhvillimi dhe zbatimi i punëve; komunikimi dhe informimi; mbikëqyrja dhe vlerësimi.

10.1 Rekomandimet për zgjidhjen e problemeve

Strategjia është e përqendruar kryesisht në zgjidhjen e problemeve dhe sfidave që kanë të bëjnë me zhvillimin socio – ekonomik, forcimin e kapaciteteve institucionale, zhvillimin e një partneriteti të integruar dhe të qëndrueshëm ndërmjet palëve të interesit dhe promovimin e diversitetit të trashëgimisë kulturore, natyrore dhe gjuhësore të komuniteteve të ndryshme që jetojnë në Komuna. Për arritjen e këtyre objektivave të përgjithshme strategjike, janë analizuar dokumente përkatëse konceptuale dhe rekomandohen veprime përkatëse specifike, si:

1. Të bëhet unifikimi i plotë i sistemit të vetëqeverisjes lokale dhe të jetë funksional në tërë vendin. Sistemi i vetëqeverisjes lokale duhet t'i balancojë rolet dhe funksionet e komponentit politik dhe administrativ, me një orientim më të theksuar në performancën e komunave. Zhvillimi i sistemit të VQL duhet të lëvizë drejt vetëqeverisjes lokale dhe jo drejt autonomisë lokale. Vetëqeverisja lokale duhet t'i zhvillojë të gjitha mekanizmat e nevojshme që t'i orientojnë proceset drejt zhvillimit më të shpejtë të ekonomisë lokale dhe përfshirjen reale të qytetarëve në qeverisje. Sistemi duhet t'i plotësojë zbrastësit e krijuara dhe të transferohet nga një sistem reagues në një sistem veprues dhe llogaridhënës.
2. Të plotësohet kuadri ligjor, në veçanti miratimi i Ligjit për Kryeqytetin, të harmonizohet e tërë infrastruktura ligjore që ka të bëjë me VQL, në mënyrë që të eliminohen kontradiktat ligjore, si dhe të zhvillohen instrumente administrative dhe profesionale për zbrëthimin, qartësimin dhe plotësimin e funksionimit të gjithëmbarshtëm të sistemit ligjor në pushtetin lokal. Paketa ligjore për e-qeverisje do të ndikonte pozitivisht në rritjen e efikasitetit të shërbimeve komunale dhe rritjen e transparencës së punës së Komunave.

Gjithashtu gjatë periudhës së ardhshme duhet të fillojë të bëhet vlerësimi i legjislacionit ekzistues si dhe harmonizimi i legjislacionit me “asquis të BE-së”.

3. Orientimi i sistemit në rritjen e performancës së komunave kërkon rritje të kapaciteteve institucionale, riorganizim të administratës lokale, depolitizimin e saj dhe rritjen e theksuar të profesionalizimit nëpërmjet rikualifikimit dhe trajnimit sistematik të BNj dhe vlerësimit profesional të bazuar në performancën individuale dhe institucionale. Administrata duhet të udhëhiqet nga profesionistë të fushave përkatëse. Me ndryshimet në kornizën ligjore, Komunat duhet ta ketë udhëheqësinë e administratës komunale dhe drejtorët nga radhët e shërbyesve civil.
4. Shkallëzimi horizontal i kompetencave të komunave në vartësi të kapaciteteve të tyre dhe në bazë të kriterëve të përcaktuara për këtë qëllim do të ndihmonte në rritjen e bashkëpunimit ndërkomunal ndërmjet komunave, ekonomizimin dhe rritjen e cilësisë së shërbimeve.
5. Të gjitha strukturat e dekoncentruara rajonale, për ato funksione që ka kapacitete, të transformohen në kuadër të nivelit lokal, ndërsa strukturat tjera të tërhiqen në nivelin qendror ose të qartësohet më mirë funksionimi i tyre. Transformimi i tyre e ndihmon zbatimin e ligjshmërisë, lehtëson funksionimin e sistemit të VQL dhe ekonomizon punën e administratës shtetërore në tërësi.
6. Të ndihmohen komunat në ndërtimin e kapaciteteve për ndërtimin dhe zhvillimin e qëndrueshëm të kompetencave profesionale në menaxhimin dhe administrimin e sistemit të VQL në funksion të rritjes së performancës institucionale dhe individuale në ofrimin më cilësor të shërbimeve për qytetarët. Përmes një qasje institucionale të koordinuar dhe gjithëpërfshirëse do të bëhen aranzhimet e nevojshme nga Qeveria qendrore dhe lokale për të vënë në funksion sistemin e ngritjes dhe zhvillimit të kapaciteteve profesionale.
7. Të përmirësohet cilësia e ofrimit të shërbimeve komunale, nëpërmjet zhvillimit të standardeve përkatëse. Të krijohen mekanizma administrativ dhe profesional për informim më të mirë të qytetarëve për rolin e VQL në ofrimin e shërbimeve të tyre dhe thjeshtësimin e procedurave për marrjen e

shërbimeve të ndryshme në komunë. Shërbimet “on-line” janë si një mundësi që qytetarëve të ju krijohet qasja më e shpejtë në shërbime cilësore dhe efikase komunale.

8. Krijimi i komunave të reja të bëhet kryesisht në bazë të arsyeshmërisë ekonomike dhe të shikohet mundësia e futjes së referendumit lokal si formë e vendosjes në këtë proces. Të krijohet mundësia ligjore për krijimin e më shumë zonave zgjedhore për një komunë në mënyrë që përfaqësimi i qytetarëve në qeverisjen lokale të jetë sa më i barabartë.
9. Të krijohen mekanizmat administrativ dhe menaxhues, në përputhje me ligjin dhe Planin Hapësinor të Kosovës, për përcaktimin e statusit të pronave, hartimin e planeve zhvillimore, si dhe krijimin e mekanizmave administrativ dhe profesional për zbatimin dhe mbikëqyrjen e tyre. Shfrytëzimi efektiv dhe i planifikuar i tokës në përputhje me ligjin për mbrojtjen e mjedisit, të krijohen mekanizma menaxhues efektiv në rregullimin dhe mbrojtjen e mjedisit jetësor të qytetarëve dhe të parandalohet degradimi i tij.
10. Të bëhet decentralizimi proporcional i financave lokale në mënyrë që komunat të jenë më efektive në menaxhimin e buxhetit të tyre në përputhje me dinamikën e planeve të punës apo edhe të planifikimit të qëndrueshëm të planeve zhvillimore. Komunat duhet të rrisin kapacitetet e tyre për të kontribuar më shumë në buxhetin e tyre. Autonomia e VQL nuk mund të konsiderohet e qëndrueshme me një përqindje mesatare prej 82% të buxhetit të varur nga Qeveria. Duhet të krijohen mekanizma institucional për investimet kapitale në komuna, të bazuar në parimin e mos-diskriminimit.
11. Duhet të stimulohen bizneset me veprimtari fitimprurëse dhe prodhuese, në mënyrë që të rritet zhvillimi ekonomik i komunave. Komunat duhet të zhvillojnë politika të qarta sa i përket lehtësimit të veprimtarisë prodhuese të bizneseve dhe normimit në vjeljen e taksave. Të stimulohet punësimi i qytetarëve në bizneset e komunave në këmbim të lirimit nga një shkallë e taksave të veprimtarisë së tyre për kohën e caktuar. Të krijohet sistemi i qëndrueshëm dhe i përhershëm i mirëmbajtjes për të gjitha investimet e bërë në komuna. Nëpërmjet këtij sistemi të eliminohen investimet e përsëritura dhe të shumëfishta për të njëjtën punë apo projekt.

12. Zhvillimi ekonomik lokal të ketë një qasje sistmore. Të hartohen politikat për zhvillim ekonomik lokal ku strategjitë për zhvillim ekonomik të komunave dhe planet për zhvillimin regjional të jenë në përputhje të plotë me strategjinë kryesore, që vë objektiva të qarta dhe ka një qasje unike zhvillimore për të gjitha Komunat.
13. Të qartësohen vijat e mbikëqyrjes dhe të raportimit të brendshëm në komunë dhe të forcohet auditimi i brendshëm. Të krijohen mekanizmat e plotë ligjor dhe administrativ për mbikëqyrje efektive në mbrojtjen e ligjshmërisë gjatë punës së komunave.
14. Në marrëdhëniet juridike administrative autoriteti mbikëqyrës duhet ta detyrojë organin më të ulët për harmonizimin e veprimeve në përputhje me kërkesat ligjore;
15. Të qartësohen kompetencat ndërmjet nivelit qendror dhe lokal, si dhe të përcaktohen procedura të qarta sa i përket procesit të monitorimit dhe mbikëqyrjes së ligjshmërisë së Komunave.
16. Të zhvillohen plane konkrete për të rritur aktivizmin qytetar, për të përfshirë qytetarët në jetën publike dhe për t'i ndërgjegjësuar ata për mekanizmat e kontrollit dhe llogaridhënies komunale. Përmes planeve konkrete për nxënësit e shkollave dhe kategorive tjera shoqërore, të kultivohet ndjenja e vullnetarizmit në mënyrë që qytetarët të ndihen pronarë të proceseve në komunat e tyre.
17. Të zhvillohen plane konkrete për zhvillimin dhe shfrytëzimin e diversitetit kulturor, natyror dhe gjuhësor në funksion të rritjes së kohezionit social e kulturor, të zhvillimit të turizmit kulturor, ekoturizmit dhe zhvillimit ekonomik lokal.
18. Të krijohet një sistem efektiv, ndërveprues dhe bashkëpunues, i komunikimit të brendshëm dhe i komunikimit të jashtëm ndërmjet strukturave organizative brenda nivelit lokal, si dhe ndërmjet nivelit lokal dhe qendrorë në përgjithësi.

10.2 Përcaktimi i përgjegjësi

Procesi i krijimit të politikave kërkon bashkëpunim me të gjithë akterët qeveritar, kah objektivat strategjike, në mënyrë që të ndërtojë një bazë të gjerë të përfaqësimit institucional dhe ligjor për zbatimin me sukses të Strategjisë në praktikë. Këtu mendohet në strukturat relevante organizative dhe menaxhuese që nevojiten për ndarjen e përgjegjësi të përbashkëta në arritjen e objektivave ndërsektoriale. Qasja e punës së përbashkët (integruese), përqendrohet në themelimin e një Ekipi Qendror dhe i ekipeve komunale për zbatimin e strategjisë.

10.2.1 Ekipi Qendror për Zbatimin e Strategjisë (EQZS)

MAPL themelon një ekip qendror prej nëntë (9) anëtarëve për bashkërendimin e të gjitha veprimeve me të gjitha palët e interesit për të zbatuar veprimet dhe rekomandimet e dala nga strategjia. Gjashtë anëtar emërohen nga MAPL dhe tre anëtar kooptohen nga Grupi Ndërmintor për Hartimin e Strategjisë. EQZS është përgjegjës për efektshmërinë e zbatimit dhe arritjen e rezultateve të planifikuara. EQZS themelon ekipet profesionale për hartimin e dokumenteve konceptuale, që ndërlidhen me rekomandimet specifike në zbatimin e veprimeve për arritjen e pesë objektivave strategjike të strategjisë. EQZS themelon pesë (5) ekipe themelore: 1. *Ekipi për qeverisje të mirë*; 2. *Ekipi për ndërtimin e kapaciteteve institucionale*, 3. *Ekipi për zhvillimin ekonomik dhe social*; 4. *Ekipi për partneritet të komunës me palët e interesit dhe* 5. *Ekipi për promovimin e diversitetit natyror dhe kulturor*. Secili ekip profesional udhëhiqet nga një departament apo një divizion i MAPL, i cili bashkërendon të gjitha punët me ministritë e linjës, komunat dhe palët e interesit për fushën përkatëse dhe me ekipet komunale për zbatimin e strategjisë.

Ekipet profesionale përkrahin zbatimin e strategjisë nëpërmjet zhvillimit të dokumenteve konceptuale për fushat përkatëse që ndërlidhen me arritjen e objektivave. Nga dokumentet konceptuale hartohen ligjet, aktet nënligjore, dokumente udhëzuese, plane zhvillimore dhe plane të veprimit. EQZS së bashku me ekipet profesionale bëjnë harmonizimin e dokumenteve të zhvilluara me politikat e qeverisë dhe të atyre ndërministrorë dhe merr masat për adresimin dhe përmirësimin e gabimeve dhe vështirësive eventuale. EQZS, në bashkëpunim me zyrtarët e MAPL për informim, zhvillon një agjendë të qartë të formatit të botimit dhe formave të komunikimit, me grupet e interesit që kanë përgjegjësi të caktuara për zbatimin e strategjisë dhe me opinionin publik.

10.2.3 Ekipet komunale për zbatimin e strategjisë (EKZS)

Në secilën komunë themelohet Ekipi Komunal për Zbatimin e Strategjisë (EKZS). EKZS e themelon Kryetari i Komunës, në përbërje prej pesë (5) anëtarëve. Efekti i zbatimit të strategjisë bëhet kuptimplotë kur ajo gjenë zbatim të plotë në të gjitha dimensionet e vetëqeverisjes lokale. Këtë punë e ndihmojnë EKZS, duke bashkërenduar të gjitha veprimet me EQZS dhe obligimet e strategjisë për komunat i përkthen në plan të punës për komunën. EKZS i ofron përkrahje komunës në zbërthimin e obligimeve dhe jep udhëzime profesionale për zbatimin e strategjisë. EKZS u ofron përkrahje edhe Ekipit për Monitorim dhe Vlerësim të zbatimit të strategjisë dhe shërbimit për informim me publikun të MAPL dhe të Komunës për komunikim të strategjisë me strukturat komunale dhe me qytetarët.

10.3 Zhvillimi dhe zbatimi i punëve

Në përputhje me fazat e zbatimit të strategjisë, EQZ dhe EKZS bashkërendojnë punët dhe bashkëpunojnë për: **hartimin e politikave** (hartimi i dokumenteve konceptuale dhe politikave për fushat e identifikuar; harmonizimi horizontal dhe vertikal i kornizës ligjore për VQL; hartimi i planeve strategjike sektoriale; hartimi i udhëzuesve dhe doracakëve administrativ dhe profesional për mënyrën e funksionimit të sistemit dhe zhvillimin e projekteve) dhe **zbatimin e politikave të reja** (zbatimin e ligjeve dhe akteve tjera nënligjore, udhëzuesve dhe doracakëve dhe i projekteve zhvillimore në komunat e Republikës së Kosovës).

10.4 Monitorimi dhe vlerësimi

Gjithherë gjatë zbatimit të planeve strategjike (politikave), ekziston një rrezik i shmangies nga qëllimet e vendosjes së tyre. Monitorimi i zbatimit të tyre na mundëson që të bëjmë përmirësimet e nevojshme qysh në fazat e hershme. Mbi bazën e të dhënave të grumbulluara nga monitorimi, bëjmë vlerësimin e rreziqeve dhe marrjen e masave të nevojshme. Për këtë qëllim EQZS ndërton një ekip profesional për monitorimin dhe vlerësimin e zbatimit të strategjisë. Ekipi për monitorim dhe vlerësim ka për detyrë të: përcaktojë qartë qëllimin e monitorimit dhe vlerësimit; përcaktimin e kriterëve të suksesit, përcaktimin e mjeteve për monitorim dhe vlerësim dhe bërjen e provave për të caktuar rezultatet dhe produktet përfundimtare të zbatimit të strategjisë. Vlerësimin sistematik të

efektivitetit të zbatimit të strategjisë e mundëson metoda SMART e përdorur gjatë hartimit të strategjisë. Puna e Ekipit ndihmohet nga EKZS dhe është përgjegjës për raportimin e shkallës së zbatimit në praktikë në EQZS. Për problemet dhe vështirësitë eventuale, rekomandon zgjidhje në EQZS.

10.5 Rishikimi

Rezultatet e vlerësimit na ndihmojnë në rishikimin e politikave në rrugë e sipër. Politikat ekzistuese të krijuara rishikohen vazhdimisht në mënyrë që të sigurohemi se politikat e krijuara janë duke i zgjedhë problemet e synuara, duke pas parasysh gjithnjë efektet që janë të ndërlidhura me të tjerët. Qasja e rishikimit, përqendrohet në këto pika kryesore: miratimi i një programi të rishikimit me një varg treguesish të rëndësishëm për matjen e performancës; përcaktimi i mekanizmeve që ofruesit e shërbimeve, qytetarët dhe palët e interesit, t'i shprehin shqetësimet e tyre tek politikëbërsit; dhe kërkesat e tepërta ose pjesët e dështuara të politikave të largohen.

10.6 Përcaktimi i shpenzimeve dhe burimi i tyre

Zbërthimi i të gjitha veprimeve kryesore për zbatimin e strategjisë do të bëhet nëpërmjet planit të veprimit, i cili është pjesë e Strategjisë në shtojcën 1. Në këtë pjesë do të pasqyrojmë koston e zbatimit të strategjisë të ndarë në dy fazat e zbatimit sipas prioritetit të zhvillimit dhe zbatimit të punëve. Burimet financiare sigurohen nga Buxheti i Kosovës, në përputhje me KASH, nga partneriteti publiko privat dhe donatorët. Në tre vitet e para implementimi i strategjisë nuk ka ndonjë kosto shtesë, sa i përket realizimit të objektivave. Aktivitetet janë buxhetuar në harmoni të plotë me KASH.

SHTOJCA 1. PLANI I VEPRIMIT

Zbërthimi i të gjitha veprimeve kryesore për zbatimin e strategjisë do të bëhet nëpërmjet këtij plani të veprimit, i cili është pjesë përbërse e Strategjisë së VQL 2016-2026. Plan i veprimit është hartuar për një periudhë tre vjecare (2016-2019). Sipas objektivave të strategjisë janë listuar aktivitetet konkrete, përgjegjësit, buxheti dhe afatet kohore për realizimin e këtyre objektivave.

SHTOJCA 2. LISTA E STRATEGJIVE DHE POLITIKAVE QË DERIVOJNË NGA STRATEGJIA PËR VETËQEVERISJE LOKALE

- Politikat strategjike për zhvillimin ekonomik Lokal: 2016-2026
- Plan i vlerësimit dhe harmonizimit të legjislacionit të vetëqeverisjes Lokale
- Politikat për Zhvillimin rajonal
- Politikat strategjike për zhvillimin e kapaciteteve të Komunave 2016-2020
- Politikat për menaxhimin e pronës publike;

Dokumente konceptuale / politikat

- Dokumenti konceptual për reformën ligjore;
- Dokumenti konceptual për reformën territoriale;
- Dokumenti konceptual për reformën zgjedhore lokale;
- Dokumenti konceptual për zhvillimin ekonomik lokal;
- Dokumenti konceptual për kompetencat e komunave;
- Dokumenti konceptual për themelimin e Akademisë për vetëqeverisje Lokale
- Dokumenti konceptual për organizimin dhe funksionimin e administratës lokale;
- Dokumenti konceptual për kontrollin dhe mbikëqyrjen e punës së komunave;
- Dokumenti konceptual për zhvillimin e standardeve për shërbimet komunale;
- Dokumenti konceptual për promovimin e trashëgimisë natyrore dhe kulturore në Komuna;

- Dokumenti konceptual për forcimin e partneritetit ndërmjet Komunave me palët e interesit;
- Dokumenti konceptual për vlerësimin dhe harmonizimin e legjislacionit;
- Dokumenti konceptual për zhvillimin regjional;
- Dokumenti konceptual për përfshirjen e qytetarëve
- Dokumenti konceptual për politikën e forcimit të partneritetit ndërmjet Komunave, qytetarëve dhe bizneseve
- Dokumenti konceptual për kultivimin e vullnetarizmit në Komuna
- Dokumenti konceptual për sistemin unik për investime kapitale në komuna
- Dokumenti konceptual për një sistem gjithëpërfshirës për kredi komunale
- Dokumenti konceptual për krijimin e një sistemi gjithëpërfshirës i vlerësimit të pronës publike komunale;

1. Korniza ligjore

- Rishikimi i legjislacionit ekzistues;
- Hartimi i ligjit për themelimin e akademisë për vetëqeverisje Lokale
- Hartimi i ligjit për referendumin në nivelin lokal;
- Harmonizimi i plotë horizontal dhe vertikal i ligjeve dhe i akteve tjera nënligjore;
- Hartimi dhe miratimi i udhëzimeve administrative për rregullimin specifik të fushave të caktuara nga kompetenca komunale
- Identifikimi i nevojave dhe propozimi i një liste të rregulloreve për miratim në komuna;
- Hartimi dhe miratimi i rregullores për standardet e organizimit dhe funksionimit të administratës komunale;

2. Udhëzues / doracak

- Doracaku për organizimin dhe funksionimin e sistemit të vetëqeverisjes lokale;
- Doracak për funksionimin e sistemit të ofrimit të shërbimeve “Në një pikë”;
- Doracak për funksionimin e sistemit “On line” të ofrimit të shërbimeve;
- Doracak për funksionimin e biznesit “Në një pikë”
- Doracak për qendrat e vullnetarizmit
- Doracak për funksionimin e administratës komunale;

- Udhëzues për llojet, procedurat dhe mënyrën e marrjes së shërbimeve në komunë nga qytetarët;
- Udhëzues për funksionalizimin e qendrave “one stop shop” dhe qendrave “për punë vullnetare” në Komuna me qëllim që të inkurajohet pjesëmarrja qytetare dhe shërbimet efikase;

3. Raporte dhe analiza

- Hartimi i raporteve periodike dhe vjetore për zbatimin e strategjisë;
- Raportet analitike për vlerësimin e zbatimit të strategjisë;
- Rishikimi i zbatimit të strategjisë;
- Analizë për efektet e zbatimit të strategjisë

4. Baza e të dhënave

- Dokumentet konceptuale të hartuara për nevojat e zhvillimit të strategjisë
- Ligjet, udhëzimet administrative, rregulloret;
- Strategjitë sektoriale dhe nënsektoriale;
- Udhëzimet / doracakët
- Projektet;
- Raportet e monitorimit dhe implementimit të strategjisë;
- Analizat



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
Ministry of Local Government Administration

STRATEGIJA

ZA LOKALNU SAMOUPRAVU

2016-2026

PRIŠTINA, 2016

**STRATEGIJA
ZA LOKALNU SAMOUPRAVU
2016 - 2026**

Priština, Februar 2016

SKRAĆENICE	5
1. IZVRŠNI REZIME	6
2. UVOD	9
3. METODOLOGIJA	10
4. ISTORIJAT	12
4.1 Istorijski kontekst i izazovi razvoja lokalne samouprave	12
4.2 Pravni okvir za lokalnu samoupravu na Kosovu.....	17
4.3 KONTEKST REFORMI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	18
4.3.1 Priroda problema.....	18
4.2 Regionalna i međunarodna iskustva.....	22
4.3 Kontekst problema na području lokalne samouprave.....	23
4.4 Akcije za rešavanje problema	24
4.5 Alternative za rešavanje problema	26
5. VIZIJA I MISIJA	27
6. STRATEŠKI 10 GODIŠNJI CILJEVI LOKALNE SAMOUPRAVE NA KOSOVU	27
6.1 GODIŠNJI STRATEŠKI CILJEVI LOKALNE SAMOUPRAVE NA KOSOVU	28
7. STRATEGIJE DELOVANJA (MERE).....	34
7.1 Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog Cilja 1	34
7.1.1 Razvoj efektivnih politika za razvoj i lokalnu ekonomsku održivost	34
7.1.2 Osnivanje razvojnih politika koje proističu sa centralne Vlade kao i izmena osnove za finansiranje Opština	35
7.1.3 Izgradnja infrastrukture lokalnih puteva i mreže među-urbanog prevoza.	35
7.1.4 Osposobljavanje mladih, kao radna snaga	36
7.1.5 Podrška biznisa i podrška sektoru poljoprivrede	37
7.2. Strategije delovanja za ispunjenje strateškog cilja 2	37
7.2.1. Osnivanje pravne osnove za efektivno upravljanje efektivne opština, uzimajući u obzir načela dobrog upravljanja.	38
7.2.2 Izrada strateških politika za procenu i usaglašavanje zakonodavstva	39
7.2.3 Osnivanje održivih struktura za osiguranje efikasnosti lokalne administracije	40
7.2.4 Korišćenje informativne tehnologije za pružanje on-line usluga.....	40
7.2.5 Razvoj efektivnih politika za podsticanje učešća građana	41
7.3. Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog Cilja 3	42
7.3.1. Sveobuhvatni i koordinirani pristup za razvoj profesionalnih kapaciteta.	42

7.3.2. Olakšavanje izmene ponašanja radnika administracije	44
7.4. Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog cilja 4	45
7.4.1 Povećanje demokratskih vrednosti kroz prakse građanskog uključivanja. 45	
7.4.2 Povećanje građanske svesti za doprinos u zajednici i uzgajanje osećaja voluntarizma	46
7.4.3 Osnivanje centara za uključivanje građana i voluntarizam.....	46
7.5 Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog cilja 5	47
7.5.1 Promovisanje kulturnog i prirodnog nasleđa	48
8. ALTERNATIVNI PRISTUPI DELOVANJA	50
8.1 Jačanje institucionalnih kapaciteta koji se upravljaju od same opštine i imaju sveobuhvatan pristup	50
8.2 Potpuno usaglašavanje centralnih politika za lokalnu samoupravu.....	51
8.3 Alternative reforme Lokalne Samouprave.....	52
8.3.1 Asimetrične nadležnosti za opštine	52
9. RAZVOJ INTEGRISANOG SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE, KAO SVEOBUHVATAN PRISTUP ZA REALIZACIJU CILJEVA	54
9.1 Procena troškova	55
9.2 Koristi	55
9.3 Mogući rizici i mere za njihovo prevazilaženje	55
9.3.1 Administrativne prepreke.....	56
9.3.2 Profesionalne prepreke	56
9.3.3 Političke prepreke	56
9.3.4 Finansijske prepreke	57
9.3.5 Vreme kao prepreka	57
10. KORACI ZA PRIMENU STRATEGIJE.....	58
10.1. Preporuke za rešavanje problema	58
10.2. Određivanje odgovornosti	62
10.3. Centralna Ekpa za Sprovođenje Strategije (CESS).....	62
10.3.1 Opštinske Ekipe za sprovođenje strategije (OESS)	63
10.4. Razvoj i primena radova	63
10.5 Nadzor i procena.....	63
10.6 Pregled	64
10.7 Određivanje troškova i njihov izvor	64
DODATAK 1. AKCIONI PLAN.....	64
DODATAK 2. Spisak strategija i politika za praćenje strategije za lokalnu samoupravu	64

SKRAĆENICE

SB	Svetska Banka
LJR	Ljudski Resursi
EU	Evropska Unija
OESS	Opštinska Ekipa za Sprovođenje Strategije
MENIS	Ministarska Ekipa za Nadzor i Izradu Strategije
CESS	Centralna Ekipa za Sprovođenje Strategije
MMF	Međunarodni Monetarni Fond
ZLS	Zakon o Lokalnoj Samoupravi
IPA	Instrument pred-učlanjivanja
SOR	Srednjoročni Okvir Rashoda
EK	Evropska Komisija;
MALS	Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave
NVO	Ne Vladina Organizacija
POJ	Pilot Opštinska Jedinica
VK	Vlada Kosova
SVL	Strategija za Lokalnu Samoupravu
UNMIK	Misija Ujedinjenih Nacija na Kosovu
USAID	Američka Agencija za Međunarodni Razvoj
LS	Lokalna Samouprava

1. IZVRŠNI REZIME

Kosovo je beležilo važne korake za ostvarivanje demokratskih vrednosti, slobodne tržišne ekonomije, unapređenju ljudskih prava i sloboda, konsolidirajući na taj način političke koncepte u službi povećanja blagostanja građana.

Tokom godina konsolidacije državljanstva Kosova, preduzeta su zalaganja za stvaranje preduslova za razvoj lokalne demokratije i jačanje lokalne samouprave kao posebna vrednost savremene demokratije. Organiziranje i funkcionisanje sistema LS je u skladu sa načelima i standardima jednog demokratskog sistema, stavljajući građanina u centru, u odnosu na obaveze lokalnih organa za povećanje efikasnosti i efektivnosti pružanja opštinskih usluga. Ali, kao nova lokalna administracija koja se suočava sa nizom reformi sa političkog, pravnog, sistemskog, administrativnog, organizacionog, funkcionalnog, teritorijalnog, imovinskog, finansijskog i ekonomskog gledišta, naravno da je bio jedan izazovni period za lokalnu samoupravu u celini.

Visok stepen lokalne autonomije izraženo kroz sopstvena nadležnosti opština ali i proširenih nadležnosti garantuje najviše standarde LS. Ali, niski ekonomski i profesionalni kapaciteti kao i komplikovana politička sredina što se tiče integracije u institucionalni i društveni život manjinskih zajednica koja žive na Kosovu su osporavali proces unapređenja reforme lokalne samouprave. Sa ovog gledišta sistem lokalne samouprave budući da je veoma fleksibilan garantuje poštovanje prava zajednica i u slučaju teritorijalne podele, kao deo reforme i decentralizacije ali i opštinskih nadležnosti.

Sa druge strane, ista skupina opštinskih sopstvene nadležnosti, za sve opštine, bez izvršenja podele prema kriterija bilo stanovništva ili teritorije ili ostalih kriterija, je ostavila mnoga otvorena pitanja i u fazi konsolidacije lokalne samouprave, koja u budućnosti zahtevaju sistemska rešenja.

Lokalna uprava, koja sada prelazi u samoupravu, sa sklonošću konsolidacije lokalne autonomije za opštine i produbljivanje reformi na sistem lokalne samouprave na Kosovu, stupa na najvažniju fazu njene funkcionalizacije i kroz strateška orijentisanja (strateških ciljeva) "Strategija za Lokalnu Samoupravu 2016-2026" će

biti putokaz za sve procese u funkciji razvoja i unapređenja lokalne samouprave na Kosovu.

U okviru strategije za lokalnu samoupravu su predviđena ukupno 5 ciljeva koji se povezuju sa 1. Jačanjem uloge Opština kao glavnih učesnika u lokalnom ekonomskom razvoju; 2. Dobro upravljanje i efikasnost opština; 3. Povećanje institucionalnih i profesionalnih kapaciteta kao jedan dinamični proces; 4. Povećanje partnerstva između opština, biznisa i NVO za obezbeđenje društvene kohezije i aktivnog građanstva, kao i 5. Promovisanje prirodnog, društvenog i kulturnog nasleđa da se koristi kao sredstvo za ekonomski i društveni razvoj.

Kroz razlaganja ovih područja su predviđene različite akcije koje će se preduzeti tokom narednog desetogodišnjeg perioda, dok kroz planove, programe, politike i sektorske strategije će se adresirati pitanja koja su nadležnosti drugih institucija ili ne mogu biti objekat tretiranja ove strategije.

Sastavni deo plana sprovođenja "strategije za lokalnu samoupravu" biće i spisak strategija i strateških politika koje treba da se razvijaju od posebnih sektora i koje su veoma važne strategije za omogućavanje njenu primenu. Takođe, deo plana sprovođenja biće i spisak pravnih akata koji su neophodni da se razvijaju sa ciljem kompletiranja postojeće pravne osnove ili njenog usaglašavanja što se tiče zakonodavstva EU, kao zemlja koja stremlji da se pridruži EU.

Ova strategija stavlja na uvid neophodnost za doprinos relevantnih institucija, centralnih i lokalnih za konsolidaciju procesa reforme lokalne samouprave i sistema lokalne samouprave.

U okviru ovog dokumenta, takođe je pružena opšta slika neophodnih aktivnosti za realizaciju strategije za LS, uključujući strukturu i pristup upravljanja, kao i okvir nadzora. Prikazani su i indikativni troškovi reformskih mera na programskim područjima, za svaku godinu i prikazani su izvori finansiranja. Obavezivanja partnera za razvoj su prikazani pri obavezivanjima VK. Ovaj format dozvoljava partnerima za razvoj da usklade njihova zalaganja sa strategijom VK.

Glavni cilj strategije je određivanje strateške orijentacije za produbljavanje reformi i jedinstveni sistem lokalne samouprave na Kosovu. Strategija će biti važno uputstvo vladinih i lokalnih politika, u funkciju izgradnje jedne stručne i moderne administracije; održivog lokalnog društveno-ekonomskog razvoja sa ciljem

povećanja dobrobiti građana kroz efektivne i kvalitetne usluge. Kroz Strategiju lokalne samouprave promovisaće se Lokalna Samouprava i lokalna demokratija kako bi sistem lokalne samouprave ispunio njen cilj za suočavanje sa ekonomskim, društvenim i političkim izazovima. Strategija će biti koherentna sa razvojnim politikama zemlje i načelima međunarodnih kretanja na području lokalne samouprave. Kroz strategiju će se konsolidirati postojeći sistem i pripremiće se opštine za sveobuhvatnu reformu, i na taj način u deset narednih godina, Lokalna Samouprava će biti glavni promoter dobrog upravljanja i efektivnog pružanja kvalitetnih usluga za građane. U tom okviru, kroz sprovođenje niza funkcija i predstavljanja pred građanima na što efektivniji i odgovorniji način, lokalni autoriteti će biti glavni lideri u promovisanju ekonomskog i društvenog razvoja na lokalnom nivou kao i glavni akteri na procesu Evropskih Integracija.

Ova strategija će uspostaviti strateška orijentisanja za narednih deset godina za lokalnu samoupravu, ali njena realizacija će uključiti dve glavne faze: prva faza, gde Opštine i centralne institucije će se koncentrisati na konsolidaciji reformi i decentralizaciji, pripremajući teren za drugu sveobuhvatnu i sadržajnu reformu. Druga faza će se koncentrisati na realizaciji reformi sa novim pristupom finansiranja Opština; asimetrična nadležnosti za opštine; izbornu reformu, teritorijalnu reformu kao i reformu u javnoj administraciji.

2. UVOD

Razvoji na lokalnom samoupravljanju na Kosovu, dobijaju sveobuhvatnu i dugoročnu dimenziju. U tom okviru, Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave, kao jedan od Vladinih odeljenja koja je odgovorna za lokalnu samoupravu na Kosovu, na osnovu njenog mandata¹ izrađuje centralne politike za razvoj i unapređenje lokalne samouprave na Kosovu. Sa ciljem institucionalne podrške za lokalnu samoupravu za unapređenje politika razvoja lokalne ekonomije, dobrog upravljanja, transparentnosti rada opštinskih organa za osiguranje efikasnih i kvalitetnih usluga za građane Opština, Vlada Republike Kosova je usvojila Godišnji Plan Strateških Dokumenta 2014, kroz koji je obavezala MALS za izradu "Strategije za Lokalnu Samoupravu 2016-2026".

Strategija Lokalne Samouprave (SVL, u nastavku Strategija) određuje okvir prioriternih politika MALS, sa ciljem unapređenja Lokalne Samouprave za dugoročni desetogodišnji vremenski rok (2015 – 2025). Strategija određuje i povezuje kratkoročne politike sa dugoročnim politikama MALS, ostalim lokalnim i centralnim sektorima za glavna područja razvoja lokalne samouprave na Kosovu, predstavljena kroz ciljeve ove strategije. Ovaj dokument će biti glavni instrument za smernice razvoja politika, strategija i razvojnih društveno-ekonomskih planova Opština; radnih planova i budžetskih planova MALS i Opština kao i Srednjoročnim Okvirom Rashoda na Kosovu.

Strategija je glavni dokument MALS koji povezuje politike i strateška orijentacije za lokalnu samoupravu sa prioriternim politikama Vlade Republike Kosova (nadalje Vlada). Kao što se zna prioriteti Vlade, za naredni srednjoročni period, su koncentrisana na četiri glavna stuba: Ekonomski rast i održivi ekonomski razvoj; Dobro upravljanje i vladavina prava; Razvoj ljudskog kapitala i Povećanje društvene i zdravstvene dobrobiti. Ciljevi ove strategije odražavaju na najbolji način ukupne prioritete Vlade i potrebe za unapređenje reformi u lokalnoj samoupravi za naredni period 2015 – 2025.

Strategija je izrađena od Odeljenja za Koordiniranje Politika i Evropskih Integracija, u okviru Ministarstva, na osnovu uputstava Kancelarije za Strateško Planiranje, u

¹ Mandat Ministra za Administriranje Lokalne Samouprave je određen Uredbom Vlade Republike Kosova Br. 02/2011

okviru Kancelarije Premijera, uzimajući kao osnovu odredbe administrativnog uputstva za izradu strateških dokumenata² i Deklaracija o politici i prioritetima za godine 2014-2017. Dokumentat je izgrađen od četiri glavnih delova: 1. Uvod strategije (izvršni rezime, uvod, metodologija, istorijsko gledište i Kontekst reformi na LS); 2. Strateška orijentisanja (Vizija, Misija i Strateški ciljevi); 3. Sprovođenje strategije (strategije delovanja, pristup za ispunjenje ciljeva i primena strategije) i 4. Akcioni Plan (u dodatku).

Strategija je izrađena prema jednom formatu i pristupu za njeno što lakše sprovođenje, u skladu sa ljudskim kapacitetima i budžetskih izvora MALS, sektorskih Ministarstava i opština i u skladu sa razvojem novih kapaciteta koji će se izgraditi uporedo sa primenom ove strategije. Primena strategije će se pomagati i od strane međunarodnih donatora kroz razne razvojne projekte. Primena Strategije će stvoriti neophodne političke i administrativne uslove za primenu reformi na važnim sektorima lokalne samouprave.

3. METODOLOGIJA

Rad na izradi strategije je karakterizovano jednim sveobuhvatnim savetodavnim procesom svih relevantnih partnera, uključujući i Sektorska Ministarstva, Opštine, Ne-Vladine Organizacije kao i Donatore. Ceo proces je koordiniran od MALS, koja je otpočela i upravljala ovim procesom u skladu sa agendom razvoja strateških dokumenata Vlade Kosova, prethodne strategije MALS i pod-sektorskih strategija. U skladu sa Administrativnim Uputstvom Vlade, MALS, je usvojila Odluku o Osnivanju Među-Ministarske Radne Grupe³, uključujući sve interesne stranke. Organizirani su nekoliko savetodavnih sastanka sa interesnim grupama u mesecu Jul 2013 i Septembru 2013, održan je sastanak sa Među-Ministarskom Radnom Grupom za raspravu izazova i mogućih pravaca za razvoj strategije. Tokom ovog procesa, MALS je potpomognut od strane GIZ ekspertizom i logistikom.

Među-Ministarska Grupa za izradu Strategije za lokalnu samoupravu je vođena od strane g. Besnik Osmani, Generalni Sekretar Ministarstva za Administriranje Lokalne Samouprave, dok njihov doprinos su pružale i institucije u nastavku:

² Administrativno Uputstvo Vlade Republike Kosova br. 02/2012 o procedurama, kriterijumima i metodologiji pripreme i usvajanja strateških dokumenata i planova za njihovo sprovođenje.

³ Odluka Ministra MALS o osnivanju među-ministarske grupe za izradu Strategije za Lokalnu samoupravu

- Kancelarija Premijera - Kancelarija za Strateško Planiranje
- Ministarstvo za Javnu Administraciju
- Ministarstvo za Evropske Integracije
- Ministarstvo Finansija
- Ministarstvo Zdravlja
- Ministarstvo Obrazovanja, Nauke i Tehnologije
- Ministarstvo Ekonomskog Razvoja
- Ministarstvo Trgovine i Industrije
- Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite
- Agencija Statistika Kosova
- Asociacija opština Kosova

Osim službenika domaćih institucija u ulozi članova posmatrača su uključeni i predstavnici institucija u nastavku:

- Predstavnici Kancelarije EU na Kosovu
- Predstavnici Svetske Banke
- Predstavnici Nemačke Agencije za međunarodni Razvoj (GIZ)
- Predstavnici Programa Ujedinjenih Nacija za Razvoj (UNDP)
- Predstavnici Američke Agencije za međunarodni Razvoj (USAID)
- Privredna Komora Kosova

Dok, u svojstvu profesionalnih savetnika za pružanje profesionalne pomoći su uključeni:

- Univerzitet za Biznis i Tehnologiju, UBT
- Institut GAP,
- Balkanska Mreža za Istraživačko Novinarstvo, BIRN.

Rad na izradi strategije je karakterizovano u malim radnim grupama i savetovane su dotične institucije prema potrebi. Tokom procesa izrade, za potrebe Strategije, prethodno su izrađeni dokumenti, kao u nastavku: Analiza za funkcionisanja lokalne samouprave; Teritorijalna Reforma na Kosovu; Izborna Reforma; Asimetrična nadležnosti Opštine; kao i dokumenti o praksama organiziranja i funkcionisanja lokalne samouprave u raznim zemljama sveta i regiona.

Kompletirana Strategija, je izrađena od strane gđ. Rozafa Ukimeraj Rukovodilac Odeljenja za Koordiniranje Politika i Evropske Integracije i g. Isuf Zeneli, Rukovodilac Divizije za Koordiniranje Politika, u okviru MALS. Tokom izrade, radna

grupa redovno je podržana od ostalih organizacionih jedinica MALS i članova Među-Ministarske Radne Grupe. Učešće i kontinuirano uključivanje ovih učesnika, i mnogo drugih na nivou opštine i zajednica, je bilo suštinski za opširno komuniciranje agende delovanja ove strategije i za očuvanje dinamike njene realizacije. U izradi strategije su korišćene primarne informacije i obimni dokumenti razvijeni u MALS i sa raznih među-ministarskih i opštinskih sektora. Korišćena su i gledišta civilnog društva, biznisa i međunarodnih organizacija, izražena kroz štampanje dokumenata za razvoj u lokalnoj samoupravi na Kosovu.

4. ISTORIJAT

4.1 Istorijski kontekst i izazovi razvoja lokalne samouprave

Sa hronološkog gledišta razvoja lokalne samouprave, Lokalna Samouprava na Kosovu istorijski je izmenila oblik, na osnovu okolnosti društvenog, ekonomskog i političkog razvoja.

Nakon ustanovljenja međunarodne administracije UNMIK-a na Kosovu, u 1999 godini, Kosovu je priznat pravni kontinuitet, dok sistem lokalne samouprave ostaje nepromenjen i sa tog gledišta, nasleđujući prvostepeni sistem lokalne samouprave. U 2000 godini, po prvi put se održavaju slobodni i demokratski izbori za lokalne strukture. Osnova za funkcionisanje i organiziranje lokalne samouprave na Kosovu u to vreme je bila UNMIK Uredba o Samoupravi Opština⁴ dok prema UNMIK Uredbi o broju, nazivima i granicama Opština⁵, Kosovo je ukupno imala 30 Opštine.

Kasnije, u 2001 godini, Ustavnim Okvirom⁶, takođe se garantiraju i glavna načela lokalne samouprave. Godina 2002, je ponovo bila godina lokalnih izbora, dok u 2004 godini, usvaja se Okvirni sporazum za početak procesa reforme Lokalne Samouprave. Po prvi put, počinje teritorijalna reforma osnivanjem nekoliko novih opštinskih jedinica. Sporazumnim okvirom, predviđa se osnivanje pet Pilot Opštinskih Jedinica (Osnivanje tri Pilot Opštinskih Jedinica je realizovano, dok preostale dve nisu postale funkcionalne zbog političke na Kosovu).

Kasnije, u 2007 godini, izvođena je druga reforma koja se ticala izvorne reforme za Lokalnu Samoupravu sa institucionalnog gledišta, koja naravno je imala za cilj

⁴ UNMIK Uredba o Samoupravljanju Opština 2000/45

⁵ UNMIK Uredba o broju, nazivima i granicama opština 2000/43

⁶ UNMIK Uredba 2001/9 o Ustavnom Okviru za privremeno Samoupravljanje na Kosovu

unapređenje domaće lokalne demokratije. U ovoj godini, građani po prvi put su odabrali Gradonačelnike direktnim glasanjem, u lokalnim izborima.

U 2008 godini, Skupština Republike Kosova, tokom proglašenja nezavisnosti, usvojila je Ustav Republike Kosova i paket osnovnih zakona za organiziranje lokalne samouprave na Kosovu. Ustav kao najviši akt u zemlji, garantuje Lokalnu Samoupravu i određuje glavna načela funkcionisanja Opština, dok, sa ciljem primene Evropske karte za lokalnu samoupravu⁷, u okviru Ustava Republike Kosova su inkorporisane njene odredbe, na istom nivou obaveza sa zemljama koje su potpisale i ratificirale ovu Kartu. Osim toga, usvojen je i pravni paket za lokalnu samoupravu, uključujući: Zakon za Lokalnu Samoupravu, Zakon za Administrativne granice Opština, Zakon o Lokalnim Izborima kao i Zakon o Lokalnim finansijama, zakoni koji su stvorili pravnu osnovu funkcionisanja i organiziranja Opština na Kosovu. Ali, 2008 godina, kada je proglašena Nezavisnost Republike Kosova, izabrane institucije u Opštinama sa bile na polovini svog mandata i na osnovu pravnih odredbi na snazi, koja su usvojena od strane Skupštine Republike Kosova, na zakonodavnom paketu zajedno sa Ustavom, bilo je suštinskih izmena koja su odredila potrebu za izmene u organiziranju i re-strukturiranju opštinske administracije. Zato, Opštine za jedan relativno kratak period je trebalo da usaglase svoje pravne akte kao i organizacione strukture sa novim zakonodavstvom za Lokalnu Samoupravu rezultirajući da se taj proces prati izrazitim zalaganjem za ispunjenje novih pravnih obaveza. U vezi sa time smatramo da je to bio jedan od najvećih izazova funkcionisanja opština, jer za relativno kratko vreme opštine su trebale da usaglase izmene sa novim zakonima i istovremeno da pristupe sprovođenju procesa decentralizacije i teritorijalne reforme. Osim toga, upravo u 2008 godini, su nastale poteškoće sa gledišta unifikacije lokalne samouprave. Tri opštine (Zubin Potok, Zvečan i Leposavić) su nastavila sa istim sistemom organiziranja i funkcionisanja, kao što se predviđelo UNMIK Uredbom, odbijajući da se integrišu u novi sistem koji je predviđen Ustavom Republike Kosova i novim Zakonom za Lokalnu Samoupravu.

Osim strukturnih i organizacionih izmena, i stupanja na snazi novog zakonodavstva za lokalnu samoupravu, sprovođenje procesa decentralizacije, takođe, nametnula je reformu što se tiče prenosa nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo ali i teritorijalnu reformu. Od brojke od 30 opština, novim Zakonom o Administrativnim granicama Opština se predviđalo da ova brojka raste do 38 i ovom prilikom, Pilot

⁷ Evropska Karta o Lokalnom Samoupravljanju usvojena od Evropskog Saveta

Opštinske Jedinice su dobili status Opštine, dok je predviđeno da se stvaraju još 5+1⁸ novih opština.

U 2009 godini, u cilju primene zakonodavstva za lokalnu samoupravu i početka reforme Lokalne Samouprave, Vlada Republike Kosova, usvojila je odluku za sprovođenje akcionog plana za decentralizaciju⁹.

Proces reforme lokalne samouprave na Kosovu su karakterisala sa dva procesa: prvi, sveobuhvatno gledište reforme, realiziran za sve postojeće opštine u smislu prenosa nadležnosti, i sa druge strane, teritorijalna reforma i proces decentralizacije koji je korišćen kao sredstvo za unapređenje među-etničke integracije na Kosovu. Tokom ovog perioda je počeo progresivan prenos nadležnosti i resursi sa centralnog na lokalni nivo za sve opštine, kao i stvorene su pripremljene ekipe opština za osnivanje novih opština. Na kraju 2009 godine, organizirani su lokalni izbori, proces koji je legitimisao lokalne strukture novih opština i formalizovano je nova teritorijalna podela za Opštine Kosova.

U 2013 godini, organizirani su lokalni izbori u celoj teritoriji Republike Kosova i po prvi put, izbori su održani u svim Opštinama. Ovom prilikom, zaključen je proces reforme Lokalne Samouprave u smislu obaveza za decentralizaciju sa Ahtisaarijevog paketa¹⁰ jer legitimisanjem lokalnih organa Opštine Severna Mitrovica, i ovaj proces se završava. Ovom prilikom, uspelo se sa unifikacijom Lokalne Samouprave kao i da se završi sa teritorijalnom i funkcionalnom decentralizacijom, predviđen zakonodavnim paketom na snazi za Lokalnu Samoupravu.

U vezi sa gore rečenim, uprkos postignutom napretku, od 1999 pa nadalje sistem lokalne samouprave na Kosovu neprestano je praćen poteškoćama i izazovima. Oporavak materijalnih šteta od rata, funkcionalizacija opštinske administracije, uspostavljanje sistema za javne usluge opština, česte izmene u zakonodavstvu za Lokalnu Samoupravu, nedostatak finansijskih izvora, nedostatak profesionalnih kapaciteta, prenos nadležnosti sa administratora UNMIK-a kod lokalnih izabranih struktura, proces decentralizacije i političke poteškoće za jedinstven sistem lokalne samouprave, su bili neki od problema i izazova koji su pratili Lokalnu Samoupravu, širom zemlje.

⁸ Prema formuli 5+1 su osnovane nove opštine, kao u nastavku: Gračanica, Parteš, Ranilug, Klokot, Severna Mitrovica i proširenje Novog Brda kao već postojeća opština.

⁹ Odluka o sprovođenju akcionog plana za Decentralizaciju

¹⁰ Sveobuhvatni dokumenat za rešavanje završnog statusa Kosova (Paket Ahtisaarija)

Trenutno Kosovo ima 38 opštine, 1,467 naselja u kojima žive 1,780,021 stanovnika¹¹, na ukupno 10,896 Km². Opština sa najviše stanovništva je opština Priština sa ukupno 198,897 stanovnika¹², dok opština sa najmanje stanovnika je opština Parteš sa 1,787 stanovnika¹³.

Opština sa najvećom površinom je opština Podujevo sa 633 Km², dok najmanja opština je opština Severne Mitrovice sa 5 Km². Od ovog proističe da jedna opština, u proseku predstavlja 47 hiljada stanovnika. Prosečna površina opština Kosova je 282.7 km/2 dok što se tiče površina opština na Kosovu ona se kreće od 633 km² (Podujevo) kao najveće opštine pa do 23 km² (Klokot), najmanja opština. Najveća Opština ima 6% teritorije Kosova, dok najmanja opština ima 0.23% teritorije. Na taj način, 57% opština imaju veću teritoriju od proseka zemlje ili više od 282.7 km/2, dok 43% opština imaju manju teritoriju od proseka zemlje. Osam opština imaju manje od 1% teritorije Kosova. To podrazumeva da na Kosovu dominiraju velike opštine. Znači, kao što se vidi, postoji raskorak između površina opština, dok sa druge strane sve Opštine imaju iste nadležnosti, nezavisno od broja stanovnika, površine ili ekonomske održivosti. Upravo ovaj raskorak između velikih opština sa malim opštinama je rezultiralo time da u nekoliko slučajeva Opštine nemaju potreban finansijski i ljudski kapacitet za zadovoljenje zahteva građana.

Zato, tokom određivanja strateških orijentisanja za Lokalnu Samoupravu za deset narednih godina, uzeće se u obzir standardi, kriteriji i načela tokom osnivanja ili novog teritorijalnog uređenja jedinica lokalne samouprave. Uzimajući u obzir trend smanjenja broja jedinica lokalne samouprave u svim državama EU; uzimajući u obzir razvoj informativne tehnologije i mogućnost obavljanja on-line mnogih usluga, i sa ciljem smanjenja finansijskih troškova administracije, i Kosovo, u jednom eventualnom procesu teritorijalne reforme, u budućnosti, neophodno treba uzeti u obzir sve ove razvoje. U tom okviru, teritorijalne izmene jedinica lokalne samouprave, naravno da treba da se odražavaju i na izmenama u razumevanju određivanja nadležnosti i finansiranja opština.

Ova strategija će uspostaviti okvire za teritorijalnu reformu i asimetričnih nadležnosti opština, naravno u pravcu stvaranja podele kategorija unutar jedinica lokalne samouprave (urbane Opštine, opštine i pod-jedinice opština). Takođe,

¹¹ Atlas Stanovništva Kosova, Agencija za Statistike Kosova 2013

¹² Popis stanovništva u 2012 godini/ Agencija za Statistike Kosova

¹³ Popis stanovništva u 2012 godini/ Agencija za Statistike Kosova

dosadašnja praksa je dokazala da Opštine imaju veliku finansijsku zavisnost od centralnog nivoa i šta više, proporcionalna podela budžeta, prema formuli grantova i na osnovu broja stanovništva, je mnoge opštine učinila pasivnim u prikupljanju više prihoda, jer su imali sigurna sredstva koja su dobijala, na linearan način, izuzimajući na taj način kriterij konkurentnosti između njih. Zato, u novim okolnostima, u narednim godinama i u uslovima održive ekonomske stabilnosti zemlje preporučiće se promene, što se tiče finansijskih politika za opštine.

Kriterij finansijske održivosti samih jedinica lokalne samouprave da najpre treba da prebrode svoje troškove zatim i pružanje usluga za građane kao što se predviđa dotičnim zakonima, kao i njihova sposobnost za povećanje prihoda na nivou Opštine kao i unapređenje sistema da prikupljaju što više sredstava od Vlade, povećavajući učinak usluga, će biti neki od Strateških ciljeva za Lokalnu Samoupravu ubuduće.

Drugo gledište koje je dovelo u poteškoće Lokalnu Samoupravu tokom prethodnih godina je i slabljenje linije podele između političkog i civilnog osoblja Opština, što je rezultiralo smanjenjem institucionalne memorije administracije na nižem hijerarhijskom rangu opštinske administracije. Zato, na osnovu međunarodnih praksi, posebno država članica EU, institucionalna memorija zauzima prvo mesto i u tom duhu, ova strategija će pružiti nove alternative. Gradonačelniku će se garantirati pravni mehanizmi da sprovodi svoj mandat i da odabere ekipu, kako bi realizirao svoje političke orijentacije, na osnovu kojih je uzeo mandat od građana, ali sa druge strane, jačanje uloge skupština Opština i osnivanje kontrolnih mehanizama i među-institucionalne ravnoteže koja je vidno oslabila poziciju Skupštine Opštine, kao najveći organ u Opštini, je neophodnost. Zato, Strategija će tretirati različita gledišta demokratskih praksi za uređenje obostrane kontrole između vlasti na lokalnom nivou, kao i među-institucionalne ravnoteže.

U narednim godinama, kada institucionalni sistem zemlje se konsolidira, naravno da je neophodno i usaglašavanje zakonodavstva u okviru pravnog poretka zemlje. Posebno, kada je reč o osnovnim zakonima za Lokalnu Samoupravu i uzimajući u obzir izmene koje će uticati na zakonodavstvo što se tiče usaglašavanja sa *acquis communautaire*, deo ove strategije će biti preporuka za izradu jedne sektorske strategije za procenu i usaglašavanje zakonodavstva za lokalnu samoupravu. Šarolikost zakonodavstva na snazi, počevši od Zakona bivše Jugoslavije koja nisu imala diskriminatorni karakter, zatim UNMIK Uredbe, Zakoni Skupštine Kosova, se odrazilo na jedan pravni sistem, koji je praćen protivrečnostima i pravnim

prazninama i za mnoga pitanja lokalne samouprave. Publikacija Opštinskih akata i obezbeđenje da su one usvajane u skladu sa primarnim zakonodavstvom, kao i osnivanje mehanizama koji garantiraju tako nešto, takođe će biti deo sveobuhvatnih predloga što se tiče tretiranja zakonodavstva u okviru ove strategije. Štaviše, ne baš najtačnija podela nadležnosti centralnog i lokalnog nivoa, eliminisanje dvo-stepenosti u administrativnim procesima u Opštine, ne-usaglašenost i protivrečnost između zakona, su bila neka od izazovnih pitanja za opštine, u prethodnim godinama.

Zato, ova strategija će predložiti alternative za uređenje pravnih pitanja na efektivan način i za osnivanje jedinstvenog i održivog sistema u okviru pravnog poretka države.

4.2 Pravni okvir za lokalnu samoupravu na Kosovu

Osnovni pravni okvir za sistem lokalne samouprave Kosova je predviđen odredbama Poglavlja X Ustava¹⁴ i Zakona za Lokalnu Samoupravu¹⁵ (ZLS) kao jedan organski zakon za opštine, koji se zasniva na načelima Evropske Karte za Lokalnu Samoupravu¹⁶. Zakonodavstvo za Lokalnu Samoupravu određuje opštinska nadležnosti i način kako treba da funkcionišu opštine. ZLS predviđa tri vrste opštinskih nadležnosti: sopstvena nadležnosti (koja su ekskluzivna i sprovode se od organa opština), delegirana nadležnosti (preuzeta kao obaveze centralnih organa ili državnih agencija) i proširena nadležnosti (kao prenete funkcije na lokalnom nivou, radi pružanja odgovora na posebnosti i specifičnih potreba određenih opština).

Glavno zakonodavstvo za lokalnu samoupravu

- Zakon 03/L-040 o Lokalnoj Samoupravi (2008)
- Zakon 03/L-041 o Opštinskim Granicama(2008)
- Zakon 03/L-049 o Finansijama Lokalne Samouprave (2008)
- Zakon 03/L-073 o Lokalnim Izborima (2008)
- Zakon 03/L-087 o javnim Preduzećima (2008/izmenjen u 2012 godini)
- Zakon Nr.04/L-010 o Među-opštinskoj saradnji (2011)
- Zakon 03/L-149 o Civilnoj službi (2010)
- Ligjet sektoriale që ndikojnë në pushtetin lokal (Ligji i arsimit, shëndetësisë...)

¹⁴ Kushtetuta e Republikës së Kosovës

¹⁵ Ligji për vetëqeverisjen Lokale

¹⁶ Këshilli i Evropës (1985). *Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale*

Lako zakonodavstvo za Lokalnu Samoupravu je dosta konsolidovano u smislu garancije za prava i lokalnu autonomiju, ipak mnogo posla ostaje da se uradi, posebno što se tiče mehanizama polaganja računa, kroz oblike predstavljanja i direktnog učešća.

Ima potrebe da se pojasne odgovornosti opština; da se pojasne procedure osnivanja novih opština; kao i proces nadzora zakonitosti treba da se unapredi i pojasni.

4.3 KONTEKST REFORMI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Razvojni trendovi lokalne samouprave idu u pravcu promovisanja interesa i vrednosti lokalnih zajednica i povećanju lokalne autonomije, koji imaju zajednički imenitelj da Lokalna Samouprava bude što bliže građanima i u službi građana. U slučaju Kosova proces razvoja reformi u sistem LS uzima u obzir unutrašnje i međunarodne razvoje na velikom broju područja, posebno za inicijative ekonomskog razvoja i javnih politika. Zahtevima za reforme u javnoj administraciji i javnih usluga, lokalna samouprava je bila na čelu njenih obaveza za povećanje efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga za građane. Ali, na putu izgradnje lokalne demokratije i funkcionalizaciji sistema lokalne samouprave radi zadovoljenja zahteva građana, lokalni autoriteti tokom sprovođenja njihovih nadležnosti, imali su poteškoća različite prirode koje se odražavaju u nastavku:

4.3.1 Priroda problema

Politički. Reforme na sistemu LS su obavljene u kompleksnom političkom okruženju, posebno što se tiče institucionalne i društvene integracije srpske zajednice. Unifikacija sistema lokalne samouprave je bio jedan od problema koji je pratio razvoj lokalne demokratije na Kosovu. Sa druge strane, mnogo područja opštinskih odgovornosti posebno u vezi sa unifikacijom sistema obrazovanja i nedostatak javnih sredstava za podršku jednog decentralizovanog procesa opštinskih nadležnosti, nedostatak profesionalnih kadrova, posebno sistem obrazovanja koji nije integrisan za učenike i studente srpske zajednice, nejedinstveni sistem upravljanja javnih preduzeća i i zdravstvenog sistema, je dovelo do glavnih poteškoća tokom ovog procesa. Dok, i u narednom periodu,

obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o Normalizaciji Odnosa sa Srbijom¹⁷ može da utiče i dalje na asimetrične razvoje u lokalnoj samoupravi.

Pravne. Uporedo sa osetljivim političkim okruženjem razvijen je i pravni okvir koji se uticao od političkih faktora, unutrašnjih i spoljnih. U pokušaju za rešavanje političkih problema, nekoliko njenih segmenta su karakterizovani nedostacima i neodrživosti. Zbog čestih promena u okviru pravnog poretka, nakon 1999 godine što se tiče primene usvojenih zakona u različitim periodama kao i nedostatak potpunog vertikalnog i horizontalnog usaglašavanja pravnog okvira kao i ispunjavanja sa sekundarnim zakonodavstvom, su bila neka od poteškoća i izazova. Takođe, nedostatak službenih novina Opštine, koja bi formalizovala stupanje na snazi podzakonskih akata, je uticalo da u mnogim slučajevima opštinski akti se ne podvrgavaju nikakvom nadzoru i samo kad su počele da imaju pravna dejstva počelo je da se interveniše. Zato, iako pravna reforma je bio glavni cilj reforme Lokalne Samouprave u narednim godinama pravna agenda će imati glavni fokus na proceni i usaglašavanju postojećeg zakonodavstva kao i proces usaglašavanja unutrašnjeg zakonodavstva sa aktovima EU.

Sistemske. Sistem lokalne samouprave, pošto se zasniva na visoka načela i standarde međunarodne demokratije, je ostavila mnogo otvorenih pitanja i nosioci sistema nisu ih ispunili na najbolji način i kao posledica nastale su poteškoće u sveukupnom funkcionisanju ovog sistema. Iste nadležnosti za sve opštine i isti status opština čini sistem funkcionisanja lokalne samouprave jednim sistemom koji je koliko - toliko jedinstven, i u isto vreme stvara jedan heterogeni sistem. Sistem nadzora legalnosti opštinskih akata treba da se unapredi jer u mnogim slučajevima nije se pokazao efikasan za obezbeđenje zakonitosti rada opština. Administrativni sistem mešanog tipa nije rešio problem profesionalnog upravljanja administracije i preopteretila je rad gradonačelnika i pošto su opštine samo jedna izborna zona, jedan deo građana se ne predstavlja u procesu donošenja odluka opština.

Organizaciona. Izgradnja administracije nije uređeno nijednim organskim zakonom, zato postoje određeni funkcionalni problemi. Administracija mešanog tipa ima jednu centralizovanu političku komandu, koja nije tipična za organizacione strukture. Nedostaje jedan profesionalni rukovodilac administracije, dok regrutiranje LJR sa niskim profesionalnim stepenom, sa niskim kapacitetima kao i

¹⁷ Prvi Sporazum Načela koja Uređuju Normalizaciju Odnosa, Brisel April 2013 godine.

nedostatak profesionalnih mehanizama procene njihovog učinka i odgovornosti, je prouzrokovalo da administracija funkcioniše sa izrazitim problemima koja su odražena i na pružanju usluga. Takođe, nedostatak standarda za pružene usluge je otežalo osiguranje kvaliteta usluga.

Određena linijska Ministarstva nisu u potpunosti prenosila nadležnosti sa svim potrebnim izvorima, čak u kasnijem periodu, nakon prenosa nekoliko nadležnosti, iste nadležnosti su vratile na centralni nivo. Takođe, proces komuniciranja, koordinacije i unutrašnje i spoljne saradnje, posebno među-institucionalna koordinacija je praćena izrazitim nedostacima tokom prethodnog perioda. Prekoračenje broja zaposlenih, ne-profesionalizam, odgovornost i organizaciona kultura u radu su prikazani kao problemi koji zahtevaju rešenje u budućnosti.

Teritorijalna. Kosova je stupilo u dubok proces teritorijalne reforme i lokalne samouprave. Teritorijalno organiziranje malih opština na Kosovu, izbegavajući njihov ekonomski potencijal, stvara zavisnost opština od vladinih grantova i smanjenje konkurentnosti razvoja lokalne ekonomije. Osnivanje opština sa malim mogućnostima ekonomskih izvora je stvorilo poteškoće u njihovom razvoju. Osim toga, proces teritorijalne podele je karakterizirano i drugim poteškoćama zbog ne uključivanja u savetodavni proces građana zona, zaobilazeći na taj način u nekoliko slučajeva i organske veze mnogih naselja sa opštinom kojoj su ranije pripadali. U tom gledištu, sprovođenje ovog procesa u terenu, zahteva pregled, bilo i sa tehničkog gledišta, jer poteškoće koje su se pojavile ne samo da nisu donele bolje usluge građanima, nego u nekoliko slučajeva je imalo protivan uticaj.

Imovinsko. Poljoprivredno zemljište se brže smanjuje kao i prenosi se u građevinsko zemljište, koristeći se bilo u stambene ili industrijske svrhe. Prostorno planiranje je urađeno sa zakašnjenjem ali ne poštuju se u velikoj meri. Problemi sa prostornim planiranjem su evidentni posebno što se tiče bespravne izgradnje. Naselja u industrijskim zonama su premeštene kraj magistralnih puteva, umesto da se putevi izgrade blizu naselja. To je smanjilo poljoprivredno imanje, smanjilo je proizvodne poljoprivredne kapacitete i nastale su poteškoće za proširenje putne infrastrukture. Poljoprivredno zemljište je rasparčano, zagađuje se od industrijskog otpatka i zagađuje se od bacanja otpadaka. Osim toga, imovinski problemi koji su nasleđeni od socijalističkog sistema kao posledica nejasnog određivanja nosioca prava, javno zemljište i opštinska imovina se otuđuje dok urbane opštine nemaju dovoljnog zemljišta za političko delovanje i za podsticaj razvoja lokalne ekonomije.

U tom gledištu, proces privatizacije je osporila pravo opštine da upravlja zemljištem koje je bilo u državnom vlasništvu. Za posledicu je ograničen fond nepokretne imovine opština i to je dovelo do poteškoća za sprovođenje razvojnih planova opština.

Finansijska. Fiskalni sistem je pretežno centralizovan i Opštine su se suočila sa poteškoćama što se tiče planiranja i izvršenja projekata kao posledica nedostatka finansijske autonomije.

Opštinama se ne dozvoljava da uzimaju sredstva sa taksi različitih poslovnih aktivnosti ili aktivnosti koja donose profit u njihovim opštinama. Opštine nemaju održive i usaglašene razvojne i urbane planove, koja zatim izazivaju finansijske probleme. Preuzimanje sopstvenih nadležnosti sa centralnog nivoa i mogućnost smanjenja praga finansiranja opština sa centralnog nivoa u visini od 10% na 8% ukupnog budžeta Vlade, može da izazove još veće probleme razvoja. Vlada je stavila u upotrebi savremene tehnike računovodstva u opštine i to prouzrokuje da Vlada bude u stanju da se pridržava njenog načela pružanja dovoljnih finansijskih resursi opština za primenu njihovih opštinskih nadležnosti, načelo koje je ugrađeno u Ustavu i ZLS. Ali, sa druge strane primanje grantova od Vlade u nekoliko opština je smanjilo stepen sopstvenih prihoda. Autonomija LS ne može da se smatra održivo sa prosečnim procentom od 82% budžeta koji zavisi od Vlade, zato u narednim godinama reforma fiskalnih politika može da bude jedan od prioriteta što se tiče LS.

Ekonomska. Opštine imaju probleme u vezi sa funkcionisanjem biznisa pošto Zakon o Finansijama Lokalne Samouprave im omogućava da inkasiraju prihode sa taksi od izdavanja dozvola za poslovne aktivnosti, dok Zakon o Unutrašnjoj Trgovini zabranjuje opštinama da inkasiraju prihode od registriranja biznisa. Sa druge strane, nedosledan način na kojem su preneti nadležnosti, bez prethodnog razmatranja resursa koji se zahtevaju za njihovo preuzimanje, se odrazilo na lokalne fiskalne politike koja su koncentrisana na budžetiranju mnogobrojnih potreba za usluge, ograničavajući na taj način realizaciju opštinskih planova. Štaviše, nedostatak jednog adekvatnog centralnog fonda za kapitalne investicije koji se podstiče od projekata koji bi se upravljao od strane Vlade prema jedinstvenom sistemu kao i nedostatak jednog kreditnog tržišta koji bi omogućio opštinama pristup razvojnim fondovima sa niskim kamatama, kao i nedostatak mehanizma fondova za hitne nepredvidljive situacije su bila neka od poteškoća sa kojima su se suočila opštine. Opštine često nemaju jasne politike što se tiče stopama prikupljanja poreza na imovinu. Rastući broj biznisa nije se odrazilo na

vidno poboljšanje ekonomije u opštinama i smanjenju nezaposlenosti pošto većina biznisa su neproizvodnog delovanja. Velik broj nezaposlenih to najbolje ilustruje. Svi podaci govore o stepenu od 35¹⁸ - 45%¹⁹ nezaposlenih u opštinama.

4.2 Regionalna i međunarodna iskustva

U demokratskim društvima, lokalna demokratija se oslanja na snažnim načelima interesa i vrednosti lokalnih zajednica. U zavisnosti od stepena i okolnosti društvenih i političkih razvoja, različite države određuju različita načela za njihovo upravljanje na lokalnom nivou, ali generalno imaju neka osnovna načela kroz koje određuju karakter upravljanja, kao što je određeno i na dokumentu procene nadležnosti četiri zemalja članica EU (Madrid 2005)²⁰, prema kojem, domaće vlade treba da se upravljaju na osnovu ovih glavnih načela: jednakost, samoupravljanje, proporcionalnost, supsidijarnost, različitost, efektivnost i fleksibilnost.

Države regiona imaju različite prakse organiziranja i funkcionisanja lokalne samouprave od Kosova. Lokalna Samouprava je organizirana u opštini i regionu (Slovenija), u opštini i okruzima, gde opštine se dele na urbane i ruralne (Hrvatska), u Opštine, mesne zajednice i okrug (Albanija) i samo na opštine, gde se dele na urbane i ruralne opštine u jednom posebnom gradu, u čijem sastavu su sedam opština (Makedonija)²¹. Što se tiče nadležnosti one se karakterišu sopstvenim ovlašćenjima, zajedničkim i okruga (Albanija), specifične nadležnosti za bankarske, poštanske usluge, sekundarno zdravstvo i radio i televizije (Slovenija) i stepenaste nadležnosti u zavisnosti od veličine opština (Hrvatska)²². Sve ove države odluke nadzornih organa koja procenjuju da opštinski organi su prekršili zakon ili ustav određenim aktom, suspenduju izvršenje tog akta do donošenja konačne odluke od Ustavnog Suda. Opštine imaju prava da osnuju njihova udruženja, ali pod uslovom da za to glasaju više od polovine opština zemlje²³. U Nemačkoj, nakon ujedinjenja, male opštine su se ri-grupisala i ujedinile se, među-opštinske strukture su

¹⁸ ASK, Popis Stanovništva i Porodične Ekonomije 2011, Priština 2012.

¹⁹ Svetska Banka, "Jugoistočna Evropa Izveštaj Ekonomskog Razvoja", Priština, 2012 stranica 7.

²⁰ Robin Hambleton: "Modernising Political Management in Local Governments", 37 URBAN STUDIES 931, 931 (2000).

²¹ MALS, Analiza Funkcionisanja Lokalne Samouprave na Kosovu sa Gledišta Paketa Ahtisarija, Priština 2013.

²² MALS, Analiza Funkcionisanja Lokalne Samouprave na Kosovu sa Gledišta Paketa Ahtisarija, Priština 2013.

²³ MALS, Analiza Funkcionisanja Lokalne Samouprave na Kosovu sa Gledišta Paketa Ahtisarija, Priština 2013.

otklonjene i broj stanovnika po jednu opštinu je dostigao broj od 350.000²⁴. Reformom iz 1993 godine, razne evropske države su koncentrisane na ravnoteži upravljanja između opštine (prvi nivo Lokalne Samouprave) i okruga (drugi nivo Lokalne Samouprave), kao i balansirana podela prirodnih bogatstava, u funkciji sopstvene ekonomske održivosti²⁵.

4.3 Kontekst problema na području lokalne samouprave

Politički problemi koji su nasleđeni iz '99 godine pa nadalje kao i politička, ekonomska i kulturna tranzicija su bili jedan od glavnih izazova koji su karakterisali prethodni period razvoja LS. Dugačak spisak reformi je stvorilo složenost i zahteva duže vreme za njeno zaključenje. Sistem LS na Kosovu je dosta otvoren, nije jedinstven i bez dovoljnih mehanizama za osiguranje uspeha njene potpune funkcionalizacije. Pravni okvir nije najbolje usaglašen i sa dotičnim pukotinama kao i delegiranje nadležnosti bez izgradnje administrativnih kapaciteta, kao i mešanje koncepta lokalne samouprave sa onim lokalne autonomije, do neke mere je proizvelo "funkcionalnu birokratiju". Sa druge strane niski ekonomski i administrativni kapaciteti opština nisu u skladu sa zahtevima sistema samoupravljanja. Nejasno i nejednako određivanje nadležnosti je proizvelo nejasnoće u upravljanju i vraćanje nadležnosti na bespravan način na centralni nivo. Neravnoteža vlasti koja donosi odluke u opštini, je preopteretila poziciju gradonačelnika odgovornostima i onemogućilo je profesionalizaciju administracije. Autonomno ponašanje opština je povećalo troškove u pojedinačnom pružanju usluga i sprečilo je među-opštinsku saradnju u pružanju zajedničkih usluga. Uključivanje zajednice, civilnog društva i biznisa u donošenje odluka je bilo dosta formalno i ne-efektivno. Slabi mehanizmi nadzora, nisu obezbedili potpunu primenu zakonitosti rada u opštini. Profesionalna nadležnost i nadležnosti upravljanja na niskom nivou kod LJR, neadekvatna sistematizacija službenika administracije, politizacije administracije, neprofesionalna procena performanse, nedostatak odgovornosti i prenatrpana administracija, je proizvelo ne efektivno i neefikasno funkcionisanje sistema. Takođe, među-institucionalno koordiniranje, saradnja između centralnog i lokalnog nivoa, problemi u unutrašnjoj i spoljnoj komunikaciji, ne-konsolidirana institucionalna memorija i njeno slabo upravljanje u

²⁴ Gerard Marcou & Hellmut Wollman: *"United Cities and Local Government"*, stranica 134.

²⁵ MALS, Koncept Dokumenta – Reforma Teritorijalnog Organiziranja, Priština 2013.

mnogim slučajevima je dovelo do poteškoća u pravilnom funkcionisanju Lokalne Samouprave.

Uticaj duha Paketa Ahtisarija u razvoju pravnog okvira i sistema LS u celini, imalo je za cilj da stvori jedan veoma fleksibilan sistem koji je politički održiv, obezbeđujući učešće svih zajednica u lokalnoj samoupravi. To je obezbedilo uspeh institucionalne integracije zajednica dok društvena integracija još uvek nije pružila prikladne rezultate. Štaviše, nova teritorijalna podela se odrazila na povećanje finansijskih troškova za opštinsku administraciju. Dok nadzor zakonitosti bez konkretne procedure i bez jedinstvenog sistema je izazvalo poteškoće. Iako su osnovane radne među-ministarske Komisije za koordiniranje rada u primeni zakonitosti, ipak mnogo zakona i pod zakonska akta linijskih ministarstava su razvijena i odobrena u suprotnosti sa pravnim okvirom za Lokalnu Samoupravu.

4.4 Akcije za rešavanje problema

Kosovska politika je bila privržena u procesu izgradnje jednog sistema upravljanja, koji u sebi nosi vrednosti i najnaprednije standarde demokratije, izražene kroz politike, institucionalne reforme i primene mnogo-stranačkih sporazuma za razvoj zemlje. U tom pravcu su postignuti mnogi uspesi u izgradnji jednog demokratskog političkog sistema, u stvaranju jedne solidne osnove za razvoj tržišne ekonomije koja se zasniva na konkurentnost i prenos vlasti sa centralnog na lokalni nivo. Jedan konsolidirani okvir zakona lokalne samouprave, je krčilo put za integraciju svih zajednica u sistem i poboljšanje političke klime u zemlji²⁶.

Zbog suočavanja sa izazovima slabog ekonomskog razvoja, Vlada je postavila ekonomski oporavak među njenim glavnim prioritetima. Ona je izradila Viziju Ekonomskog razvoja 2011-2014²⁷, kojom se cilja makro-ekonomska stabilnost i dalji napredak u jačanju tržišne ekonomije. Pravni okvir je omogućio i omogućioće podstrek razvoja privatnog biznisa, koji trenutno učestvuje sa 51% BDP²⁸. Ova orijentacija je opširnije objašnjena na Srednjoročnom Okviru Rashoda (2011-2014) i u Izjavi Srednjoročnih Prioritetnih Politika 2014 – 2016²⁹. Opštine prosečno su realizovale sopstvene prihode za period 2000 - 2013 u vrednosti od **37,204,109.46**

²⁶MALS, Analiza Funkcionisanja Lokalne Samouprave na Kosovu sa Gledišta Paketa Ahtisarija, Priština 2013.

²⁷ Kancelarija Premijera, Akcioni Plan Ekonomske Vizije Kosova, Priština Juli 2011.

²⁸ MTI: "Srednjoročna Strategija Razvoja Kosova", 2004 – 2008.

²⁹ Kancelarija Premijera, Izjava Srednjoročnih Prioritetnih Politika 2014 – 2016, Priština 2013.

Evra ili 18% njihovog budžeta, dok prosečno izdvajanje vladinog granta je **173,264,881.3** Evra ili 82%. Vlada izdvaja opštinama prosečno **5,557,370.263** miliona evra godišnje za njihovo funkcionisanje i razvoj. Na taj način, izdvajanje ukupnog granta za opštine, 2000 – 2012, je povećano za 98.2%, prosečnim rastom od 5.8% godišnje³⁰. MALS takođe podržava opštine godišnjim finansijskim iznosima u proseku **5,021,904.33 €** za projekte infrastrukture³¹.

MALS, uz podršku Vlade i u saradnji sa opštinama, je instalirala specijalizirane programe za modernizaciju administracije i digitalizaciju pružanja usluga na “jednom mestu”, elektronsko izveštavanje, nadzor kroz “tele-prisustvo”³², procenu potreba i organiziranje obuke za izgradnju kapaciteta LJR za opštinske službenike³³. MALS je instalirala sistem procene performanse opštinskih službi i svake godine obavlja procenu performanse opština, izdvajajući im sredstva za podsticanje najboljim opštinama³⁴. MALS kao vladino odeljenje, je razvila i dalje razvija politike, administrativna i profesionalna dokumenta za upućivanje opština u rešavanju mnogih problema u funkcionisanju lokalne samouprave.

Zahtevi za širu državnu reformu su navele Vladu da zahteva podršku od EU, ES, MMF, SB, USAID i ostalih donatora za prioritetna polja u primeni reformi. Trenutno SE, kroz fond IPA II, projekat “Muninfra VII”, realizira 17 projekata u vrednosti od 15.3 milion evra, dok “Projekat za Primenu Efikasnih Mera u Javnom Sektoru Zgrada” su u toku realizacije 65 projekata u vrednosti od 15 miliona evra i u celini, i u prethodnoj godini, ES u okviru fonda za IPA i šemo grantova EURED, će finansirati 16 različitih projekata koji će uključiti iznos od oko 17 Miliona Evra³⁵.

Posvećenost za razvoj reformi u duhu Ustava Republike Kosova, preporuke Izveštaja o Napretku i Akcioni Plan Mehanizama za Stabilizaciju i Pridruživanju (APMSP), se smatra kao najoptimalniji put za rešavanje izazova lokalne samouprave na Kosovu iako izgradnja jednog društva gde se promovišu vrednosti i etnička raznolikost kao i osnivanje jedne vlasti koja je veoma blizu građanima košta mnogo za jednu malu zemlju kao što je Kosovo.

³⁰ MALS, Analiza Funkcionisanja Lokalne Samouprave na Kosovu sa Gledišta Paketa Ahtisarija, Priština 2013/2013.

³¹ MALS, Godišnji izveštaj rada MALS - 2013, Priština 2014.

³² MALS, Godišnji izveštaj rada MALS- 2013, Priština 2014.

³³ MALS, Opšti prikaz za Procenu Potreba za Izgradnju Kapaciteta, Priština 2009, 2011.

³⁴ MALS, Izveštaj o Proceni Performanse Opština, Priština 2013.

³⁵ MALS, Godišnji izveštaj rada MALS- 2013, Priština 2014.

4.5 Alternative za rešavanje problema

Imajući u vidu ciljeve koje strategija želi da dostiže, potrebno je da se pojave neke alternative koje mogu da služe kao način za rešavanje izazova i poteškoća u procesu funkcionisanja lokalne samouprave na Kosovu. Izgradnja održivih institucionalnih sistema, pravnih mehanizama i mehanizama nadzora za opštine kao sveobuhvatni pristup za jačanje institucionalnih kapaciteta su neka od varijanti i alternative koje će uticati na unapređenje lokalne samouprave. U vezi sa time, u nastavku su priložene neke od mera koje mogu da služe kao alternativa rešavanja problema u okviru sistema lokalne samouprave;

- Da se stvore uslovi i da se preduzimaju mere za povećanje kapaciteta radi povećanja nivoa prikupljanja sopstvenih prihoda opština;
- Da se stvori sveobuhvatan pristup i jedinstven sistem za kapitalne investicije u opštine
- Da se stvori jedan sveobuhvatni sistem za kreditiranje opština
- Da se stvori jedan sveobuhvatni sistem procene javne imovine opština
- Osnivanje jednog finansijskog sistema procene kredita za opštine koje su tržišno orijentisane
- Opštine da izrade integrisane mnogogodišnje planove (korporativne planove);
- Opštine da izrade planove za društveno-ekonomski razvoj;
- Izrada planova za promovisanje prirodne, kulturne i društvene različitosti u Opštinama;
- Izrada planova za uključivanje građana u javni i institucionalni život opština;
- Izrada planova opština za kultivisanje osećaja volontarizma i usluge građanima unutar zajednica gde žive;
- Da se obavi funkcionalni pregled opštinskih administracija koje omogućava opštinama da odrede pravilno veličinu administracije;
- Da se povećaju zalaganja za potrebe povećanja kapaciteta na glavnim područjima, posebno za obaveze koje proističu prema evropskoj agendi;
- Da se primene nacionalni standardi usluga i ostali relevantni standardi o performansi koji mogu funkcionisati za profesionalizaciju osoblja opštine i za povećanje kvaliteta usluge (na primer ISO sertifikacija);

- Da se unaprede metode i sistem certifikacije za rast profesionalnih kapaciteta unutar specijalizovanih institucija za pružanje obuke u okviru institucionalnog sistema;
- Da se konkretizuju i unaprede modaliteti za nadzor performanse opština, opštinskog rangiranja, rasta konkurencije između opština i sistema fondova za podsticanje za uspješne opštine;
- Jačanje i razjašnjenje procedura za nadzor zakonitosti i osnivanje institucionalnih mehanizama za vertikalnu i horizontalnu odgovornost koja bi rezultirala upravljanjem opština na odgovorniji i efektivniji način
- Jačanje partnerstva Opština sa civilnim društvom i biznisima za osiguranje sveobuhvatnog učešća građana opštine;
- Funkcionalizacija centara “one stop shop” i centara “za dobrovoljni rad” u Opštine sa ciljem da se ohrabri učešće građana i pružanje efikasnih usluga;
- Osnivanje mreže NVO kroz zajedničke revizije (društvene revizije) da kontrolišu i nadgledaju rad lokalnih organa;
- Osnivanje jednog okvira za pristup informacijama sa standardima, vremenskim planovima i rezultatima za realizaciju politika na nivou opština.

5. VIZIJA I MISIJA

VIZIJA: Bolje usluge opština, rast kvaliteta života građana.

MISIJA: da se poveća lokalna autonomija i da se ojača sposobnost Opština, da kroz aktivno učešće građana i demokratskog predstavljanja, da se pružaju usluge sa efektivnim i odgovornim troškovima radi povećanja kvaliteta života, sigurnosti i lokalne ekonomije.

6. STRATEŠKI 10 GODIŠNJI CILJEVI LOKALNE SAMOUPRAVE NA KOSOVU

Strateški Cilj 1.

Rast ekonomske i socijalne održivosti opština kako bi se osigurali da razvojne i finansijske politike utiču na lokalni ekonomski razvoj.

Strateški Cilj 2

Stvaranje jednog okvira za dobro upravljanje kako bi se osiguralo demokratsko zastupanje građana i efikasna opštinska administracija.

Strateški Cilj 3

Ojačanje stručnih i institucionalnih kapaciteta opština za postizanje održivog poboljšanja opštinskih usluga prema građanima.

Strateški Cilj 4

Osnaživanje partnerstva između lokalnih vlasti, civilnog društva i biznisa radi stvaranja aktivnog, sveobuhvatnog i kohezivnog građanstva.

Strateški Cilj 5

Promovisanje vrednosti nasledstva i afirmacija kulturne, prirodne i socijalne raznolikosti sa ciljem socijalno-ekonomskog razvoja opština.

6.1 GODIŠNJI STRATEŠKI CILJEVI LOKALNE SAMOUPRAVE NA KOSOVU

Strateški Cilj 1.

Rast ekonomske i socijalne održivosti opština kako bi se osigurali da razvojne i finansijske politike utiču na lokalni ekonomski razvoj.

Nedovoljni finansijski izvori, nizak ekonomski razvoj na nacionalnom nivou, nedostatak profesionalnih kapaciteta kao i česte strukturne izmene u lokalnoj samoupravi su bila neka od poteškoća kojima su se suočavali lokalne strukture. Štete u posleratnoj ekonomiji, posebno nedostatak putne infrastrukture, električne instalacije, instalacije i priključci na opštinske usluge vode i otpada, kao i mešanje nadležnosti za javne usluge između centralnog i lokalnog nivoa, je otežalo pristup građana na javne usluge. Sa druge strane, ekonomske poteškoće i visoka nezaposlenost na lokalnom nivou je rezultiralo da potrošači javnih usluga često budu neodgovorni za ispunjenje obaveza za isplatu obaveza korišćenja usluga, i to

je dovelo do teške situacije prikupljanje sredstava za pružene usluge. Postojeći sistem finansiranja opština, nije pružilo mnogo mogućnosti opštinama da maju maksimalnu finansijsku autonomiju.

Izdvajanje vladinih grantova na linearan način, je rezultiralo time da opštine nisu mnogo konkurentne među sobom i da ne budu mnogo aktivne za osiguranje što više prihoda. Zato, tokom godina u nastavku, izmena **finansijskih politika za finansiranje opština**, će se zasnivati na kriterij finansijske održivosti samih jedinica lokalne samouprave koja se razlikuje od sadašnjih razvoja, pošto finansiranje aktivnosti se obavlja isključivo od indirektnih poreza koje se prikupljaju od Poreske Administracije i Carine i koja sačinjava 85% budžeta opština. U deset narednih godina, kada na Kosovu kao posledica primene fiskalnih politika u skladu sa evropskim kriterijima (0% prihodi sa carine) i kada se menjaju fiskalne politike zemlje, mnogo sadašnjih opština neće imati finansijsku održivost i osuđene su na bankrotiranje.

Ova strategija će dati predloge i obavljaće razmatranje alternativa kako bi prvo promenila sistem finansiranja Opština; kako bi obavila proporcionalno izdvajanje između budžetskih izdvajanja, finansijske i ekonomske održivosti opštine koja se zasniva na njenu sposobnost za pružanje što boljih usluga (opštinama da se stavi na raspolaganje ukoliko one žele da pruže usluge u partnerstvu sa privatnim biznisom, da osnivaju javna preduzeća, ili da koriste druge savremene oblike); kao i da se omogući savremeni oblik i modaliteti finansiranja, pravna garancija za ispunjenje njenih nadležnosti (da se omogući da kroz zakonodavstvo, da se garantuje opštinama prikupljanje prihoda, posebno za porez na imovinu i da se to na redovnim osnovama povezuje sa obavezama za javne usluge) kao i mogućnosti da privuku vladine fondove prema jednom sveobuhvatnom i ne-diskriminatorском sistemu.

Strateški Cilj 2

Stvaranje jednog okvira za dobro upravljanje kako bi se osiguralo demokratsko zastupanje građana i efikasna opštinska administracija.

Sistem lokalne samouprave na Kosovu, od '99 godine pa nadalje je beležilo uspeh. Iako poteškoća u smislu ograničenih finansijskih resursi i profesionalnih kapaciteta

u određenim slučajevima su mogle biti evidentne, ipak, postignuti napredak je ocenjen i od međunarodnih institucija u fazi formiranja i izgradnje države Kosova. U svakom slučaju i države sa mnogo razvijenom demokratijom pokušavaju da usaglašavaju razvojne državne politike u odnosu na nove okolnosti koje nastaju. U tom gledištu, ovaj proces decentralizacije je zaključen (u smislu sprovođenja paketa Ahtisaarija) i postignuto je da Lokalna Samouprava bude na većem stepenu konsolidacije, preostaje da u narednim godinama, postojeći sistem da se unapredi i usaglašava sa praksama EU, kao deo obaveza za ispunjenje Evropske agende Kosova.

Identifikacija zakonodavstva koje se tiče nadležnosti Opština, treba da bude u potpunom skladu sa standardima EU i *acquis communautaire*. Osnovno Zakonodavstvo lokalne samouprave uključujući asimetričnu podelu nadležnosti između opština; proširenje izbornog prava i za građane ostalih država, ali koji imaju dozvolu boravka u dotičnim opštinama; osnivanje, postojanje i zaključenje Opština da se usko povezuje sa finansijskom i ekonomskom održivošću opštine; jačanje mehanizama kontrole javnosti i građana nad radom lokalnih institucija; jačanje mehanizama kontrole i među-institucionalnog balansa u Opštine; jačanje institucionalne memorije u okviru lokane administracije; dvo-stepenost u administrativni proces unutar opštine; modernizacija administracije opština i omogućavanje obavljanja on-line usluga; su neka od pitanja koje će ove strategije pružiti, kao alternativa razvoja lokalne samouprave za deset narednih godina. Štaviše, Evropska agenda Kosova nameće usaglašavanje državnih politika sa standardima za integraciju u EU. Promene u zakonodavstvu treba da se obavljaju u duhu standarda integracije koje u centru imaju lokalni ekonomski razvoj i povećanje sposobnosti Opština da privuku što više sredstava i smanjenje nezaposlenosti; pružanje mogućnosti opštinama da dobijaju kredite sa niskim kamatnim stopama; smanjenje PDV za proizvode i omogućavanje olakšica za takse i poreze za lokalne biznise.

Druga dimenzija što se tiče evropskog pristupa lokalne samouprave je trend smanjenja jedinica lokalne samouprave. Zato, u okolnostima kada smanjenje jedinica lokalne samouprave u zemljama EU je postala veoma primenljiva praksa, treba da počne jedan trend smanjenja jedinica lokalne samouprave, kao što je urađeno u mnogim državama članica EU.

Strateški Cilj 3

Ojačanje stručnih i institucionalnih kapaciteta opština za postizanje održivog poboljšanja opštinskih usluga prema građanima.

Institucionalni kapaciteti Opština na Kosovu su postepeno razvijeni, posebno nakon '99 godine pa nadalje. Ali, ovaj razvoj nije bio ujednačen za sve Opštine, kao posledica promena u zakonodavstvu kao i teritorijalne reforme i decentralizacije. Često opštine su suočene sa finansijskim poteškoćama koje su se zatim odrazile i na kvalitet usluga, profesionalni kapacitet administracije kao i efikasnosti obavljanja radova.

Kroz jedinstven pristup u narednih deset godina treba da se pokuša da se izgradi jedna profesionalna i odgovorna administracija. Povećanje kapaciteta civilnih službenika u Opštine treba da imaju sveobuhvatan pristup i treba da ima tačnu evidenciju broja obaveznih treninga za osoblje opština (na osnovu sistema kredita). Nekoliko osnovnih kriterija, na kojima treba da se izgradi opštinska administracija su: primena zakonitosti, sposobnost planiranja lokalnih organa, transparentnost i mehanizmi za aktivno građanstvo opštine, sprovođenje nadležnosti sa efikasnošću, političku stabilnost kao i etika i odgovornost lokalnih radnika. Zato, strategija će biti jedan vodič na osnovu razvoja metoda, načina i povećanje kapaciteta osoblja; unapređenje sistema upravljanja performanse; povećanje sposobnosti planiranja Opština; određivanje indikatora performanse i nadzor ispunjenja tih standarda, itd. U tom okviru, u narednim godinama, jačanje kapaciteta će imati na fokusu stubove kao u nastavku:

- Jačanje kapaciteta upravljanja (koja uključuje povećanje finansijske sposobnosti opštine, povećanje profesionalnih kapaciteta za planiranje i upravljanje lokalnih kapaciteta; kao i opštinske usluge da imaju kao cilj građana; na osnovu formule pružanja usluga klijentima);
- Rast profesionalnih kapaciteta i kapaciteta infrastrukture što se tiče informativne tehnologije i digitalizaciju administrativnih usluga;
- Rast kapaciteta za izradu strategije i politika, upravljanje ljudskim resursima, ugovora, projekata, nabavki i sposobnosti za komunikaciju i za povećanje učešća građana u javni život;
- Rast kapaciteta infrastrukture (uključujući osnivanje putne infrastrukture, uređenje saobraćaja, podsticanje upotrebe urbanog saobraćaja, beleženje puteva, upravljanje i nadzor projekata infrastrukture, upravljanje otpadaka itd);

- Rast kapaciteta za pružanje doprinosa na usluge za zajednicu (uključuje razvoj politika u zajednici, unapređenje svesti za zajednički interes zajednice; organizacionu performansu za posebne sektore unutar opštine uključujući i biblioteke, staranje o deci, rekreacija itd);
- Rast kapaciteta planiranja (uključuje strateško planiranje, upravljanje i korišćenje zemljišta i imovine opština; upravljanje ljudskim resursima i održivost životne sredine itd).

Strateški Cilj 4

Oснаživanje partnerstva između lokalnih vlasti, civilnog društva i biznisa radi stvaranja aktivnog, sveobuhvatnog i kohezivnog građanstva.

Efektivno lokalno upravljanje je uvek simbol partnerstva između Opštine, biznisa, NVO i građana. Iako su napravljena zalaganja da kroz pravne i institucionalne mehanizme, građani da imaju pristupa na rad lokalnih organa, ipak aktivno učešće građana nije rezultiralo prikladnim nivoom. Često, faktori ove situacije su rezultirali u građanskoj kulturi koja je stvorena kao posledica življenja u jednom komunističkom političkom sistemu, gde glas građana nije toliko saslušan, ali i zbog drugog razloga da lokalne strukture su savetovali građane, samo za ispunjenje pravnih obaveza što se tiče procesa savetovanja. Zato, unapređenje uloge građana i njihovog aktivnog učešća na javni i institucionalni život će biti jedan od ciljeva ove strategije.

Osim građanskog uključivanja, angažiranje biznisa doprinosi da se ojača partnerstvo između ova dva sektora. U današnje vreme u mnogim razvijenim državama sveta, mnogo usluga opština se obavljaju "outsorce (ugovorene usluge)". Zbog ovog razloga, sa ciljem povećanja efikasnosti, mnoge javne usluge koja su nadležnosti opština koje se redovno obavljaju u partnerstvu sa privatnim biznisom. Posebno pružanje javnih usluga, kao što su: snabdevanje vodom, čišćenje ulica, održavanje lokalnih parkova, sigurnost u školama i mnoge druge usluge, što je ovlašćenje lokalnih institucija se obavljaju u partnerstvu sa privatnim biznisima.

Takođe, uključivanje ne-vladinog sektora, kao glas građana u opštinama, stvara odgovornije lokalne institucije i čini da radnici administracije rade bolje za obavljanje radnih zadataka. Kroz nadzor rada lokalnih organa, NVO, mogu imati jednu veoma aktivnu ulogu, dok Opštine treba da se staraju da kroz fondove

podsticanja, da podstaknu NVO da građani budu aktivniji, bilo kroz organiziranje kulturnih i sportskih događaja, angažiranju dobrovoljnog rada ili drugih oblika građanskog aktiviranja, koje su prihvatljive u mnogim razvijenim državama. Uključivanje građana u raznim procesima na lokalnom nivou, stvara vlasništvo građana nad procesom, zato ukoliko se građani aktivno uključe u proces planiranja, što automatski podrazumeva da će se oni starati i za sprovođenje tih politika. Zato, ova strategija predviđa različite modalitete da kroz oblike uključivanja i građanskog aktiviziranja da se stvori aktivno društvo, koja je sveobuhvatna i kohezivna.

Strateški Cilj 5

Promovisanje vrednosti nasledstva i afirmacija kulturne, prirodne i socijalne raznolikosti sa ciljem socijalno-ekonomskog razvoja opština.

Kosova je država koja garantuje na napredniji i savremeni način prava zajednica i njihovih članova. Kroz zakonodavstvo lokalne samouprave stvoreni su veoma jaki mehanizmi institucionalnog predstavljanja sa ciljem garantiranja prava zajednica, uključujući predstavljanje u najvišim instancama zastupljenosti opštine, pravo korišćenja lokalnih jezika, itd.

Kulturna i etnička raznolikost su među glavnim vrednostima koje različite opštine ubuduće će moći da se koriste u cilju društvenog, ekonomskog i kulturnog razvoja. Tokom deset narednih godina, u okolnostima kada je Kosovo ispunila obaveze u smislu integracije zajednica, prakse promovisanja ovih vrednosti će ići više od obaveza i za tu svrhu. Ove unapređene prakse će moći da se izlažu kao savršeni primeri koji su doprineli etničkoj i društvenoj integraciji svih zajednica koje žive na Kosovu.

Dobre prakse prava zajednica koje se primenjuju u Opštinama Kosova, će moći da služe kao odredište korisnika i naučnika raznih institucija i univerziteta da kroz određene naučne i obrazovne programe da izbliza vide napredne prakse za poštovanje prava manjina.

Sa druge strane, prirodno nasledstvo kao i kulturna baština su glavne vrednosti svake Opštine. Zato, podsticanje i promovisanje ove raznolikosti, povećanje društvene svesti o vrednostima ove kulturne raznolikosti, konzervisanje prirodnog i kulturnog nasledstva kao i restauracija različitih objekata sa posebnom kulturnom važnošću, podizanje svesti o koristima koje može imati lokalna ekonomija zbog

podsticaja kulturnog i prirodnog turizma, su neki od oblika koji utiču na ekonomski rast ali istovremeno i na kulturni razvoj i društvenu integraciju. Zato, u narednim godinama, unapređenje lokalnih politika za promovisanje naprednih praksi prava zajednica kao kulturnu, etničku, jezičku i prirodnu raznolikost može da zauzima glavno mesto za podsticanje lokalnih ekonomija i turizma.

7. STRATEGIJE DELOVANJA (MERE)

7.1 Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog Cilja 1

Rast ekonomske i socijalne održivosti opština kako bi se osigurali da razvojne i finansijske politike utiču na lokalni ekonomski razvoj.

Sa ciljem rasta finansijske održivosti, treba da se poveća finansijska autonomija opština. Za ispunjenje cilja rasta ekonomske, društvene i strukturne održivosti sa ciljem da razvojne politike Opština da budu u skladu sa razvijenim trendovima rad opština i institucija koje podržavaju opštine u narednim godinama će se fokusirati na naredna pitanja:

- Razvoj efektivnih politika za lokalni ekonomski održivi razvoj
- Osnivanje razvojnih politika koje proističu od centralne Vlade kao i promena pravne osnove za finansiranje Opština
- Izgradnja infrastrukture lokalnih puteva i mreže među-urbanog prevoza
- Osposobljavanje mladih, kao radna snaga
- Podrška biznisima i razvoj sektora poljoprivrede

7.1.1 Razvoj efektivnih politika za razvoj i lokalnu ekonomsku održivost

Osnivanje pravne infrastrukture koja stvara širu osnovu finansijske autonomije za opštine, osnivanje i vladini fondovi za podstrek, na osnovu performanse opština, osnivanje jednog sistemskog fonda za kapitalne investicije kao i adresiranje pitanja razvoja lokalne ekonomije kroz izradu jedne sveobuhvatne politika za lokalni ekonomski razvoj da bi potom lokalne razvojne strategije imale osnovu u ovoj

strategiji, su neka od glavnih preduslova za povećanje ekonomske održivosti opština. Znači, kako bi lokalni ekonomski razvoj imao sistemski pristup, izradiće politika za lokalni ekonomski razvoj, na osnovu koje će se razviti razvojne politika opština i politika za ekonomski razvoj svake opštine, konsolidirajući na taj način sistemski pristup i pristup planiranja za politike razvoja lokalne ekonomije.

7.1.2 Osnivanje razvojnih politika koje proističu sa centralne Vlade kao i izmena osnove za finansiranje Opština

Osim izrade dugoročne politika za lokalni ekonomski razvoj, promena pravne osnove i predviđanje različitih modaliteta za finansiranje opština, sa ciljem smanjenja finansijske zavisnosti opština, može da bude nova alternativa koja garantuje održiv lokalni ekonomski razvoj. Osnivanje pravne regulative i pod zakonskih akata za razvoj biznisa u opštine, osnivanjem olakšica za biznise (pojednostavljenje procedura za otvaranje biznisa mladih, žena, ili oslobađanje od taksi), može da generiše održiv lokalni ekonomski razvoj.

Načini za osnivanje održivog okvira što se tiče politika i zakonodavstva su:

- Jačanje kapaciteta finansijskog i ekonomskog upravljanja lokalnih službenika Opština;
- Poboljšanje pravnog okvira i izmena sistema finansiranja Opština;
- Podrška ka biznise i poljoprivrednike radi proširenja njihovih aktivnosti i obezbeđenje preduslova za pristup ne samo na domaćem tržištu nego i šire; kao i
- Izgradnja kapaciteta opština za upravljanje prirodnim resursima za osnivanje lokalne društvene i ekonomske održivosti.

7.1.3 Izgradnja infrastrukture lokalnih puteva i mreže među-urbanog prevoza

Je jedna veoma važna komponenta koja utiče na ekonomski rast. Izgradnja lokalnih puteva, posebno u ruralnim zonama obezbeđujući im pristup na nacionalnim i među-urbanim putevima je jedan od preduslova koji utiču na sveobuhvatnu ekonomsku integraciju svih ruralnih zona opštine. Sistem prevoza na lokalnim putevima, posebno putevima u selima, obezbeđujući pristup građana i biznisima na urbane centre kao i pristup na tržištima za prodaju njihovih usluga i robe, takođe je jedna mogućnost da građani mogu da ih koriste za povećanje dobiti od

prodaje njihovih proizvoda kao i za podsticanje lokalnih proizvođača za povećanje rentabilnosti proizvoda.

7.1.4 Osposobljavanje mladih, kao radna snaga

I njihova priprema za tržište rada je takođe jedna od važnih komponenti razvoja lokalne ekonomije. Osnivanje jedne saradnje opštine sa centrima za stručno osposobljavanje i funkcionalizacija profesionalnih škola u Opštine, su neki od parametara koji utiču da nova radna snaga u opštine se stavlja u funkciji razvoja lokalne ekonomije.

Povećanje stručnih kapaciteta mladih, posebno što se tiče pitanja preduzetništva i njihovog osposobljavanja kako da pristupe osnivanju biznisa, uzimajući u obzir prirodne resurse određenih ruralnih i urbanih zona u opštine, razvoj ruralnog turizma, delovanja koja se tiču proizvodnje u poljoprivredi i plasmanu ovih proizvoda u tržište su neki od parametara koji utiču pozitivno za rast razvoja lokalne ekonomije.

Opštine treba da izrade posebne programe obuke koje bi mogla da realizira kroz programe profesionalnih škola kako bi stvorila potencijal ljudskih resursi. Kroz posebne programe obuke mladih, Opštine će ih obučavati kao radna snaga koja može da bude konkurentna ne samo na domaćem tržištu nego i šire, jer mlada radna snaga je jedan od glavnih razloga koje opštine imaju na raspolaganju i mogu da koriste kao ključni faktor za rast održivosti lokalne ekonomije.

Opštine treba da stvore šeme kreditiranja sa ciljem subvencionisanja ovih aktivnosti, kako bi ekonomske i razvojne politike imale fokus razvoj lokalnog preduzetništva. Osim toga, sporazumi među-opštinske i međunarodne saradnje, posebno za sezone radove mladih (u zemljama gde je stanovništvo staro) bi moglo da utiče na smanjenje nezaposlenosti i ekonomski rast.

Takođe izrada programskih šema za zapošljavanje u sektoru poljoprivrede je jedna od metoda za smanjenje nezaposlenosti i lokalni ekonomski razvoj. U vezi sa time, povećanje mogućnosti za zapošljavanje na sektoru poljoprivrede može biti druga mogućnost posebno kroz programe osposobljavanja u za određene kategorije stanovništva (posebno oni koji imaju školsku spremu) kao druga mogućnost njihovog uključivanja i podrške.

7.1.5 Podrška biznisa i podrška sektoru poljoprivrede

Su među glavnim kriterijumima za razvoj lokalne ekonomije. Opštine Kosova imaju veliki broj ruralnih i poljoprivrednih zona i prikladni klimatski uslovi mogu da generišu proizvodnju različitih poljoprivrednih proizvoda i istovremeno da doprinose povećanju zapošljavanja na lokalnom nivou kao i povećanje kvaliteta prehrane i sigurnosti hrane.

Povećanje podrške za male biznise, posebno podrška za lokalne poljoprivrednike generiše povećanje zapošljavanja, što naravno se odražava na lokalni ekonomski razvoj. Neki od načina podsticanja i podrške za male biznise na sektoru poljoprivrede su:

- Šeme grantova za podršku biznisa i razvoj sektora poljoprivrede;
- Osnivanje zaštitnih mehanizama za podsticanje biznisa i domaćih proizvoda;
- Podrška mladim i ženama u biznisu kroz kreditiranje njihovih aktivnosti;
- Podrška opština za promovisanje biznisa i proizvoda po vašarima organiziranih unutar Opštine i van nje.

Štaviše, treba imati jedan sveobuhvatan pristup za podršku i razvoj malih biznisa, posebno poljoprivrednika kao i žene u biznisu. Takođe, stvarajući preduslove da kroz pružanje usluga i finansijske i institucionalne podrške, kao što su mikro-finansijski programi, mogu da utiču u lokalni ekonomski razvoj.

7.2. Strategije delovanja za ispunjenje strateškog cilja 2

Stvaranje jednog okvira za dobro upravljanje kako bi se osiguralo demokratsko zastupanje građana i efikasna opštinska administracija.

Dobro upravljanje kroz efikasne i profesionalne administracije bi se odrazilo na stvarnu zastupljenost interesa građana, obezbeđujući kvalitetne i odgovorne usluge opština. Osnivanje jednog usaglašenog pravnog okvira je jedan od preduslova za razvoj lokalne samouprave ubuduće. Iako postojeća pravna osnova za Lokalnu Samoupravu na Kosovu, ispunjava savremene kriterije, ipak protivrečnost između pravnog sistema su evidentni, zato su neophodne promene. Zakonodavstvo treba da se usaglašava i sa standardima EU i *acquis communautaire*. Takođe pravna osnova za funkcionisanje i organiziranje opština treba da se dopuni

i novim zakonima i pod zakonskim aktima, kako bi garantirala dobro upravljanje i unapređenu demokratiju na lokalnom nivou.

U deset narednih godina, rad Opština i odgovornih institucija, sa ciljem stvaranja preduslova za dobro upravljanje i efikasne i profesionalne administracije treba da se koncentriše na delovanja kao u nastavku:

- Osnivanje pravne osnove za efektivno upravljanje opština, uzimajući u obzir načela dobrog upravljanja
- Izrada strateških politika za procenu i usaglašavanje zakonodavstva
- Osnivanje održivih struktura za osiguranje efikasnosti lokalne administracije
- Razvoj efektivnih politika za podsticanje učešća građana
- Korišćenje informativne tehnologije za pružanje on-line usluga

7.2.1. Osnivanje pravne osnove za efektivno upravljanje efektivne opština, uzimajući u obzir načela dobrog upravljanja.

Vladavina zakona je jedan od glavnih načela dobrog upravljanja, zato, jedinstven sistem pravnog okvira sa jedne strane i jačanje pravnih i institucionalnih mehanizama za njihovu primenu, je neophodnost.

Uzimajući u obzir česte izmene koja su nastala u okviru zakonodavstva zemlje, počevši od 1999 godine pa nadalje, u mnogim slučajevima, što se tiče sprovođenja nadležnosti opština primećuje se ne usaglašavanje unutar pravnog sistema što sačinjava osnovu pravnog okvira za Lokalnu Samoupravu na Kosovu.

Zato, pošto osnivanje pravne osnove je jedan od glavnih preduslova koja garantuje dobro upravljanje i kako bi se instalirao jedan sveobuhvatni i jedinstveni okvir na celoj teritoriji zemlje, mere u nastavku treba da se koncentrišu u tri glavna pravca:

1. Procena i Usaglašavanje unutrašnjeg zakonodavstva.- Neophodno je da se izrade strateški dokumenti koji imaju za cilj procenu i usaglašavanje zakonodavstva za lokalnu samoupravu, gde svi zakoni u okviru pravnog sistema zemlje treba da se podvrgavaju procesu procene i da budu u potpunom skladu, da bi tokom njihove primene u praksi, se uskladila sa nivoom lokalne demokratije kao i da se otklone protivrečnosti u pravnom okviru. Zakonodavstvo, takođe treba da uđe u proces procene, evidentirajući sve norme lokalne samouprave kako bi se pružila prava i

usaglašena slika između ovih normi, nivoa razvoja demokratije kao i sposobnost građana za prihvatanje i sprovođenje ovih normi. Izmene u zakonodavstvu za lokalne izbore kao i osnivanje pravnih mehanizama kontrole i ravnoteže između Lokalne Samouprave, upravljanja imovinom opština kao i tačne podela nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa, su neke od tačaka u kojima postojeće zakonodavstvo za Lokalnu Samoupravu treba da se promeni. Takođe, i pravna osnova koja određuje granice opština će se menjati, načini osnivanja i gašenja opština kao i cela teritorijalna reforma i asimetrična nadležnosti za opštine.

2. Usaglašavanje zakonodavstva sa *asquis communautaire*.- Početkom pregovora za stabilizaciju i pridruživanja, u 2013 godini, Kosovo je otpočela svoj put ka Evropskoj integraciji. U tom pravcu je neophodno usaglašavanje zakonodavstva za lokalnu samoupravu sa *asquis communautaire*. Ovom prilikom, izmene će se posebno odraziti na izborni zakon za organe Lokalne Samouprave i pravo stranih državljana da imaju dozvole boravka na Kosovu i da njihovo delovanje sprovedu u opštine sa ciljem davanja prava na glasanje na lokalnim izborima kao i osnivanje pravne osnove za regionalni razvoj, kao osnovni pojam za održivi lokalni ekonomski razvoj.

3. Usaglašavanje sekundarnog zakonodavstva sa unutrašnjim zakonodavstvom i *asquis communautaire*. Sa ovog gledišta, izmenama će se podvrgavati svi sekundarni zakoni koji je usvajaju od Opština. U procesu izmena će ući statuti, aktovi opšteg karaktera i uredbe. Iste će se usaglasiti sa izmenama koje su se odrazile sa usaglašavanja sa *asquis communautaire* i izmene za usaglašavanje unutrašnjeg zakonodavstva.

7.2.2 Izrada strateških politika za procenu i usaglašavanje zakonodavstva

Imajući u vidu političku tranziciju kojom je prošla Kosovo, od '99 godine pa nadalje, šarolikost zakonodavstva koja su bila na snazi na nekoliko različitih perioda je prouzrokovala da u okviru pravnog sistema i pravnog okvira da ima ne usaglašavanja. Sa ciljem postojanja sveobuhvatnog pristupa za tretiranje ovog pitanja, kao što su preduzele razne države nakon perioda tranzicije, i Kosovo treba da izradi politika za procenu i usaglašavanja zakonodavstva za lokalnu samoupravu. Evidentiranje centralnih i lokalnih nadležnosti, određivanje jasnog odnosa za nadzor zakonitosti između centralnog i lokalnog nivoa kao i usaglašavanje

protivrečnosti između zakona ali i pod zakonskih akata, će biti subjekat tretiranja ove strategije. Ova strategija će služiti za pružanje jasne informacije što se tiče procene postojećeg zakonodavstva za funkcionisanje sistema lokalnog upravljanja; da pruža informacije za lokalnu i centralnu upravu o tome koliko je bilo efikasno postojeće zakonodavstvo; koje su potrebne izmene i poboljšanja u okviru pravnog i institucionalnog okvira za lokalnu samoupravu; da pruža jedan smer zakonodavstva u budućnosti koja je u skladu sa zakonodavstvom EU; da evidentira spisak zakona koji se trebaju izmeniti, usaglasiti ili usvojiti kao novi zakoni prema jednoj agendi zakonodavstva koja je tačno određena vremenskim okvirima; kao i da obezbedi pristup javnosti i građana kako bi se uključili u proces usaglašavanja zakonodavstva.

7.2.3 Osnivanje održivih struktura za osiguranje efikasnosti lokalne administracije

Osnivanje lokalne administracije koja je profesionalna i održiva je garancija kvaliteta pružanja usluga nad građanima. Česte izmene zakonodavstva i posebno politizacije lokalne administracije su otežali rad organa administracije. Sa druge strane, jedna ne baš standardizovana formula između broja stanovnika i broja radnika administracije se odrazilo na preopterećenje lokalne administracije i kao posledica toga i na kvalitet usluga opština. Izmene u zakonodavstvu će se odraziti u stvaranju održivosti administracije, uz fokusiranje u dva pravca: **1. Jačanje institucionalne Memorije i 2. Unapređenje uloge predstavljanja organa Opština.** Na taj način, profesionalizam i de-politizacije lokalne administracije će automatski uticati na povećanje kvaliteta usluga opština i istovremeno povećanje svesti i odgovornosti radnika administracije opštine i institucionalne svesti za brzo reagiranje nad zahtevima građana. Dok, osnivanje pravnih mehanizama kontrole obostranog rada će se odraziti i biće kao način za izgradnju održivog upravljanja koje će prebroditi težnjama građana i javnosti.

7.2.4 Korišćenje informativne tehnologije za pružanje on-line usluga.

Elektronsko upravljanje, u današnjim prilikama, je jedan od osnovnih kriterija koje se direktno odražava na povećanje efikasnosti sa gledišta pružanja administrativnih usluga u odnosu na građane. Elektronsko upravljanje direktno utiče na: Povećanje efektivnosti i potencijala finansijskog upravljanja; povećanje efektivnosti upravljanja ljudskim resursima, stvarajući transparentno okruženje; Povećanje

efektivnosti i potencijala u izveštajima i statističkim analizama; Povećanje transparentnosti nad javnošću i raznih organa; Osnivanje jednog okruženja za efikasnu razmenu informacija sa pojedincima, organima i ostalim relevantnim institucijama; Poboljšanje za administriranje javnih usluga; Elektronska nabavka; Elektronska isplata poreza; Elektronsko registriranje biznisa itd. U deset narednih godina Vlada će se starati da sponzoriše zakonodavstvo kako bi se stvorila dovoljna osnova za korišćenje informativne tehnologije. Trenutno, pravnoj infrastrukturi na Kosovu nedostaju osnovni zakoni koji garantuju korišćenje on-line usluga, zato kompletiranje ove osnove takođe je jedan od ciljeva koji se treba ispuniti, kako bi se građanima omogućilo on-line pristup na usluge, povećavajući na taj način efikasnost lokalnih organa i povećavajući mogućnost za građane da dobijaju brze i blagovremene usluge.

7.2.5 Razvoj efektivnih politika za podsticanje učešća građana

Među glavnim načelima dobrog upravljanja je učešće građana. Na taj način, Opštine treba da izrade efektivne politike kako bi građani koristili njihovo pravo izražavanja njihovog mišljenja u procesu donošenja odluka od javnog interesa, bilo na direktan ili indirektan način. Kroz proces učešća građana bi se stvorili preduslovi za povećanje transparentnosti u radu organa opština, koje je drugo načelo dobrog upravljanja kako bi se izgradilo obostrano poverenje među lokalnih samouprava i javnosti, kroz garantirani pristup informacijama i lakog pristupa na tačne i dovoljne informacije. Osnivanje efektivnih politika za povećanje učešća građana je glavni preduslov za razvoj lokalne demokratije koja se zasniva na jasnu viziju i politika, uz učešće građana na svim procesima razvoja kako bi oni dobili osećaj vlasništva i odgovornosti za napredak njihovih opština. Zato, sa ciljem ispunjenja ovog cilja opštine treba da izrade politike kao u nastavku: **1. Politike za podsticanje aktiviranja građana; 2. Politike za podsticanje dobrovoljnog rada studenata i učenika; 3. Politike za funkcionalizaciju centara mladih po selima; 4. Politike za funkcionalizaciju saveta po selima; 5. Politike za uključivanje i angažiranje penzionera u javni život; 6. Politike za angažiranje lica sa ograničenim sposobnostima; 7. Politike za podsticanje učešća žena i društveno nezaštićenih kategorija; 8. Lokalne politike za tretiranje dece sa ulica; 9. Lokalne politike za osnivanje društvenih, ekonomskih, omladinskih, sportskih i kulturnih mreža, itd.** Osim lokalnih politika, u narednim godinama opštine treba da se angažiraju da stvore jednu platformu za formiranje mreža na lokalnom nivou. Ove mreže, bilo sa ne-vladinog sektora, bilo sa područja umetnosti, kulture, omladine ili posebnih

društvenih kategorija je drugi veoma važan elemenat koji podstiče građansko učešće. Ova platforma treba da bude sveobuhvatna, uključujući mnogo učesnika koja imaju za cilj povećanje interakcije između pojedinaca i organizacija sa različitih sfera upravljanja, kulture, sigurnosti, umetnosti, ne-vladinog sektora, biznisa i služi kao put za osnivanje veza sa među-opštinskim mrežama i šire sa međunarodnim mrežama. Ove mreže istovremeno će imati mogućnost uticaja i na stvaranju novih lokalnih politika uključujući i proces donošenja odluka na lokalnom nivou.

7.3. Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog Cilja 3

Ojačanje stručnih i institucionalnih kapaciteta opština za postizanje održivog poboljšanja opštinskih usluga prema građanima.

U narednim godinama sa ciljem jačanja kapaciteta Opština kako bi ispunila zahteve građane i da ima održivog poboljšanja za opštinske usluge, preduzeće se mere i akcije kao u nastavku:

- Osnivanje sveobuhvatnog i koordiniranog pristupa za razvoj profesionalnih kapaciteta
- Olakšavanje promene ponašanja radnika administracije
- Osnivanje adekvatnih državnih struktura za razvoj e kapaciteta
- Razvoj kapaciteta Lokalne Samouprave i institucionalizaciji efektivnih mehanizama

7.3.1. Sveobuhvatni i koordinirani pristup za razvoj profesionalnih kapaciteta.

U procesu decentralizacije, posebno odgovornosti za pružanja usluga su prenošene na lokalni nivo. Sada se već može se smatrati da opštine imaju širok skup opštinskih nadležnosti koje primenjuju. Uprkos naglašavanom napretku, često zbog nedostatka finansijskih i profesionalnih sredstava, opštinske usluge se nisu odrazile u kvalitetu opštinskih usluga.

I u narednim godinama, jedan sveobuhvatni sistem za razvoj profesionalnih kapaciteta opština je neophodan. Opštine treba da se fokusiraju da bi povećali sposobnost lokalnih službenika na području planiranja, program investicija, mikro - finansija, nadzor, procenu, kao i ostala područja gde su potrebni profesionalni kapaciteti u pravcu razvoja efektivnog lokalnog samoupravljanja. Takođe,

kapaciteti za izveštavanje, rast sposobnosti za korišćenje lokalnih izvora, stranih kredita i spoljne pomoći, posebno sposobnost da se privuku ulagači su pravci gde će se orijentisati lokalni ekonomski razvoj. U tom okviru, treba da se obnovi politika za rast kapaciteta Opština, kao jedan dokumenat koji određuje pravac razvoja kapaciteta ubuduće.

Razvoj kapaciteta prema koordiniranom pristupu i prema jednom sistemu koji se zasniva na minimalan broj obaveznih kredita za kurseve obuke za civilne službenike je neophodno. Osim toga, osnivanje institucionalnih mehanizama za razvoj profesionalnih kapaciteta u Opštine treba da postoji jedinstven pristup. Tokom narednih godina će se osnivati **“Akademija za Lokalnu Samoupravu”** koja će služiti kao javna institucija koja će imati svoje kancelarije razmeštene po Opštinama i koja koordinira ceo proces za razvoj profesionalnih kapaciteta Opština. Ova institucija, osnovana zakonom će imati glavnu ulogu za određivanje nastavnog programa za sistem uspostavljanja i razvoja kapaciteta; izradiće programe obuke i obrazovanja za radnike lokalne administracije; formiraće i funkcionalizovati spisak stručnjaka, organizacija za obuku i provajdera obuke; služi kao centar za razvoj profesionalnih kapaciteta lokalnih radnika kao i koordinira ceo proces razvoja kapaciteta, počevši od procene kapaciteta, identifikacije potreba za obuku pa do nadgledanja sistema kredita, za neophodne obuke i sertifikacije.

Kako bi se imao sveobuhvatan pristup za razvoj kapaciteta, osim pravnih i institucionalnih mehanizama, sa ciljem jačanja institucionalnih kapaciteta opština za ispunjenje zahteva građana i za ispunjenje održivog poboljšanja usluga opština za građane, u narednim godinama, institucionalne akcije će se koncentrisati na nekoliko pravaca:

- Poboljšanje kapaciteta opština na individualnom nivou, koja ima za cilj povećanje kapaciteta službenika opština, kako bi oni imali potrebne kvalifikacije, iskustvo, znanje, sposobnosti za poziciju koju imaju. Razvoj profesionalnih kapaciteta osoblja opštine, će uključiti programe izrađene od opština za razvoj kapaciteta ne samo civilnih službenika nego i imenovanih i izabranih na lokalnom nivou, kako bi se omogućilo izabranim predstavnicima da poboljšaju njihova znanja i sposobnosti za obavljanje radova sa odgovornošću;
- Poboljšanje institucionalnih kapaciteta opštine, koja ima kao cilj osiguranje da Opštine budu funkcionalne; njihov rad i odgovornosti da obavljaju na adekvatan način, kao i za usluge koje pružaju da imaju dovoljno operativnih kapaciteta. Ovaj kapacitet se odražava kroz ljudske resurse (dovoljan broj pojedinaca koji obavljaju rad sa ovlašćenjima i

profesionalizmom); fizički resursi (adekvatni objekti, potrebna oprema i materijali za obavljanje rada) i finansijski resursi (dovoljan budžet koji snosi troškove obavljanja radova i pružanja usluga) kao i intelektualni resursi (vizija, strateška orijentacija, sposobnosti planiranja, upravljanje performanse, znanja i veštine za rad i informativna tehnologija kao i povezivanje sa među-institucionalnom koordiniranjem);

- Osnivanje adekvatnih državnih struktura za razvoj kapaciteta kao i efikasnih instrumenata za koordiniranje politika za jedan efektivan pristup razvoja profesionalnih kapaciteta je jedna neophodnost i jedno zajedničko zalaganje Vlade i opština, sa ciljem stvaranja profesionalne lokalne administracije. Osnivanje pravnih mehanizama za obavezne programe obuke službenika opština, na osnovu sistema kredita kao i osnivanje jednog centra specijalizirane obuke za lokalnu samoupravu će garantirati održiv razvoj profesionalnih kapaciteta za lokalne službenike.
- Razvoj kapaciteta Lokalne Samouprave i institucionalizaciji efektivnih mehanizama za angažiranje civilnog društva i privatnog sektora za pružanje usluga je neophodnost ovog vremena. U narednim godinama, Opštine treba da obezbede dovoljno kapaciteta da službenici opština dobijaju znanje i veštine za kontrolisanje i nadgledanje ugovorenih usluga, uključujući i planiranje, sprovođenje različitih projekata kao i pružanje usluga.

7.3.2. Olakšavanje izmene ponašanja radnika administracije

U narednim godinama, opštine će se fokusirati da imaju i ulogu olakšavanja što se tiče promene ponašanja radnika administracije. Sa ciljem da se institucionalizuje promena ljudskog ponašanja, posebno civilnih službenika administracije opština, je neophodnost.

Promena ponašanja može da se obavi kroz primenu savremenih metoda, tokom pružanja usluga. Eliminisanje prepreka i birokratskih procedura kao i primena savremenih metoda posebno uzimajući u obzir usluge i komunikaciju "on-line" u odnosu na građane su neki od preduslova jedne efikasne administracije.

Drugi oblici kontrole rada radnicima u administraciji i instaliranje jednog sistema motivacije i nagrađivanja će dati svoje rezultate u narednim godinama. Sve će to uticati na promenu mentaliteta i povećanja inicijativa radnika za primenu načela dobrog upravljanja na njihovim dotičnim zadacima. Takve promene će se obaviti

kroz sveobuhvatan pristup jednog programa za razvoj profesionalnih kapaciteta osoblja opština, kroz integrisani program učenja javne administracije i dobrog upravljanja, gde službenici administracije opština bi se obavezali da prate kurseve i obavezne programe na ovom području.

7.4. Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog cilja 4

Oснаživanje partnerstva između lokalnih vlasti, civilnog društva i biznisa radi stvaranja aktivnog, sveobuhvatnog i kohezivnog građanstva.

Unapređenje komunikacije i saradnje između organizacija civilnog društva, biznisa i lokalnih organa su preduslov za aktivno građanstvo. Zajedničke akcije sa ciljem bolje komunikacije među sektorima, obostrane pomoći, saradnje, savetovanja i razmene informacija između je neophodnost modernog vremena.

U tom pravcu među glavnim merama i akcijama za postizanje ovog cilja su:

- Povećanje demokratskih vrednosti kroz prakse građanskog uključivanja
- Povećanje građanske svesti za doprinos u zajednici i osećaja voluntarizma
- Osnivanje centara za uključivanje građana i voluntarizam
- Jačanje civilnog društva i novih biznisa

7.4.1 Povećanje demokratskih vrednosti kroz prakse građanskog uključivanja.

Lokalne vlade u fokusu programa građanskog uključivanja treba da imaju unapređenje komunikacije između lokalne vlade i građana. U narednim godinama opštine treba da izrade "lokalne politika za građansko uključivanje". U vezi sa time, informišući građane i savetujući se sa njima na kontinuirani način o najvažnijim pitanjima i potrebama, Opštine treba da ohrabre građane da se uključe na direktan način za poboljšanje kvaliteta života zajednice, osnivanjem programa za podsticanje zajedničke odgovornosti za rešavanje problema i poboljšanje života zajednice. Osim korišćenja ideja različitih grupa građana u pravcu adresiranja potreba zajednice, opštine treba da izrade takve programe da se građanin stavi na centru i da odnosi građanin-opština da se postavljaju ne samo u odnosu "klijenta" i "kompanije" već da izrastu na nivo partnerstva i da građanin bude glavni partner opštine.

7.4.2 Povećanje građanske svesti za doprinos u zajednici i uzgajanje osećaja volontarizma

Programi za dobrovoljni rad u okviru urbanih i ruralnih naselja, uključujući i urbanizovane zone i sela u okviru opština, su najbolji primeri da opštine mogu garantirati uključivanje građana u javni život. Ovi programi opština treba da regrutuju omladinske grupe, uključujući ekipe različitih sportova, određene kategorije učenika u srednjim školama, grupe umetnika itd, za tretiranje projekata poboljšanja života zajednice i naselja gde oni žive.

Uporedo sa aktivnostima za poboljšanje kvaliteta života unutar zajednice, ovi programi treba da uzgajaju osećaj građanske odgovornosti kao i da doprinose ne samo povećanju svesti nego i jačanje građanskog morala i podsticanje ponosa da su građani učesnici u javnom životu.

edukativno-obrazovni proces, posebno izrada planova za svaku osnovnu školu koja bi uticala na uzgajanje osećaja volontarizma kod dece, treba da zauzima glavno mesto kod aktivnosti opština sa osnovnim školama. Ovom prilikom, primena plana će imati dugoročnog uticaja na stvaranju radnih navika sa decom, povećanje javne odgovornosti ubuduće, kao i smanjenje budžetskih troškova opština, što se tiče održavanja i čišćenja svih škola, osnovnih i srednjih.

7.4.3 Osnivanje centara za uključivanje građana i volontarizam

Organiziranje posebnih sektora u okviru kancelarije Gradonačelnika, je dobra mogućnost za građansko uključivanje, gde direktno pod zavisnošću Gradonačelnika, ovi centri imaju mogućnost da služe kao kontaktna tačka gde građani se mogu angažirati, gde Ne-Vladine Organizacije mogu da se informišu o mogućnostima njihovog angažiranja kao i da služe kao centri koji povećavaju građansku svest za usluge u zajednici kao i edukaciju građana kroz programe obuke za volontarizam.

Centri za uključivanje građana i volontarizma, u okviru opština će da izrade "planove za građansko uključivanje i volontarizam" koje će se primeniti u potpunom partnerstvu sa organizacijama civilnog društva i školama. Ovi centri će organizirati i informisati građane o svim aktivnostima i što se tiče procesa donošenja odluka, planiranja kao podizanje svesti građana za njihova prava i njihove uloge u kontroli rada lokalnih struktura. Ovi centri će služiti kao "one stop shop" za građane i civilno društvo koji žele da se angažuju na poboljšanje života zajednice gde žive, angažiranje u programe volontarizma, uzimanje informacija za

realizaciju projekata i građanskog uključivanja, povećanje partnerstva između civilnog društva, građana i biznisa.

7.4.4 Jačanje civilnog društva i novih biznisa.-Uključivanje građana kroz jačanje uloge civilnog društva na lokalnom nivou sada je već praksa u mnogim savremenim državama.

Uključivanje građana kroz praksu učešća u proces planiranja, njihovo angažiranje za nadzor sprovođenja planova kao i garantirajući im pravo na informisanje kroz “**programe društvene revizije**” su neki od preduslova da uključivanje građana kroz ne-vladine organizacije za sprovođenje aktivnosti u zajednici, je još jedna mogućnost uključivanja civilnog društva.

Partnerstvo sa biznisima radi povećanje učešća građana u javnom životu i opštine takođe je neophodnost. Sponzorisanje aktivnosti u zajednici od strane lokalnih biznisa, partnerstvo biznisa i opštine za pokretanje programa prakse za učenike srednjih škola tokom leta kao i zajedničkih šema stipendija za studente su neki od načina kako mogu sarađivati biznisi i opštine za uključivanje građana u ovo partnerstvo. Sa druge strane, Opštine treba da izrade “planove opština za podsticanje novih preduzetnika” za informisanje novih preduzetnika kako mogu pristupiti osnivanju biznisa. Kroz jedan sveobuhvatan program po srednjim školama oni mogu da prezentiraju ove planove i istovremeno da utiču na povećanje svesti kod mladih; njihovo informisanje u vezi sa mogućnostima koje imaju za pokretanje biznisa u Opštine; obezbeđenje edukativnih programa i programa obuke za učenike srednjih škola; stvaranje politika za pomoć u osnivanju jednog održivog okruženja biznis koja je osetljiva nad potrebama malih i srednjih preduzeća i novih preduzetnika; da angažuju zajednicu biznisa koji imaju iskustva u programima nadzora koji će preneti njihovo iskustvo i stručnost za podršku mladih preduzetnika, itd.

7.5 Strategije delovanja za ispunjenje Strateškog cilja 5

Promovisanje vrednosti nasleđstva i afirmacija kulturne, prirodne i socijalne raznolikosti sa ciljem socijalno-ekonomskog razvoja opština.

Opštine Republike Kosova imaju kulturno i prirodno nasleđe koja može da se promoviše i razvije i da ima izrazitog uticaja na društveno ekonomski razvoj opština. U narednim godinama Opštine treba da se koncentrišu da identifikuju i

planiraju zaštitu, konzervisanje, proširenje i pravilno korišćenje kulturnog i prirodnog nasleđa u opštine. Upravljanje na prikladan način izvora nasleđa će omogućiti da se očuva njihov istorijski integritet kao i da se promovišu vrednosti kulturnog i prirodnog nasleđa radi pronalaženja potencijala i mogućnosti koji se povezuju sa razvojem ekonomije i turizma.

U narednim godinama, sa ciljem promovisanja kulturnog i prirodnog nasleđa, opštine će se fokusirati na izradi programa za afirmaciju etničke i jezičke raznolikosti kako bi uticale na sveobuhvatan društveni, ekonomski i kulturni razvoj. Među merama koje će se preduzeti tokom narednog perioda su:

- Promovisanje kulturnog i prirodnog nasleđa, i
- Promovisanje etničke i jezičke raznolikosti

7.5.1 Promovisanje kulturnog i prirodnog nasleđa

Promovisanje i očuvanje kulturnog i prirodnog nasleđa može da ohrabri saradnju, komuniciranje i integraciju građana u okviru opština kroz identifikaciju elemenata zajedničkog nasleđa.

Opštine treba da izrade “planove za promovisanje kulturnog nasleđa” i kroz direkcije Kulture, Opštine treba da integrišu na svojim službenim veb stranicama na internetu data bazu fotografija za celokupno kulturno i prirodno nasleđe kao i kalendar kulturnih događaja i kulturnih aktivnosti.

Obeležavanje mesta od istorijske važnosti, istorijskih spomenika, prirodnih fenomena da se uključuju na turističkim mapama i svaka opština da izradi “turističke knjige” i “mape kulturnog i prirodnog nasleđa”. Korišćenje društvenih mreža je jedna od mogućnosti koje danas pruža tehnologija za promovisanje raznolikosti i nasleđa. Opštine će formirati lokalni registar koji uključuje objekte i mesta od važnosti za kulturno i prirodno nasleđe na lokalnom nivou, kao i u saradnji sa institutima za zaštitu spomenika će razvijati prikladne i efektivne sisteme za nadgledanje i registriranje uslova i njihovog stanja kao i pretnje za uništenje ovih vrednosti koja su uključena na ovim registrima.

Takođe, u saradnji sa NVO, biznisima i volonterskim organizacijama, Opštine će da izrade lokalne programe za očuvanje i konzervisanje vrednosti nasleđa. Takođe, kroz zajedničke programe, Opštine će ohrabriti ruralni turizam; promovisanje domaćih i tradicionalnih proizvoda; rukotvorina kao i organizacija različitih vašara sa tradicionalnom nošnjom i tradicionalnom hranom, prema jednom kalendaru redovnih aktivnosti. Opštine treba da otvore centre za informisanje posetilaca kao i

da izrade programe za posetioce i turiste radi promovisanja kulturnog i prirodnog nasleđa. Određivanje politika i tarifa za ulazak u muzeje; osnivanje programa za posete učenika i studenata za posećivanje objekata od kulturne važnosti i prirodni fenomeni koji se smatraju kao važna imovina koja će imati uticaja na lokalni ekonomski razvoj.

7.5.2 Promovisanje etničke i jezičke raznolikosti.- Sa ciljem promovisanja etničke i jezičke raznolikosti u opštine, u narednim godinama opštine će se koncentrisati da ovu raznolikost koriste kao vrednost za stvaranje društvene kohezije.

Razni pravni i institucionalni mehanizmi zaštite prava manjina su neka od mogućnosti da kroz letnje škole ili programima razmene učenika i studenata, Opštine da imaju mogućnost da generišu prihode.

Dok veliki broj pravnih i institucionalnih mehanizama za relativno dugo vreme su se koristila kao sredstvo za integraciju manjinskih zajednica u institucionalni i društveni život, u narednim godinama, Opštine mogu da služe kao određeno mesto gde svetski univerziteti, naučnici i oni koji praktikuju pravo, da mogu doći i da uzimaju najbolje prakse o pravima manjina i mehanizama za njihovu zaštitu, kako bi se ove prakse mogle koristiti u cilju studija.

Opštine će da izrade "lokalne planove za promovisanje etničke i jezičke raznolikosti" gde kroz ovih planova, izradiće različite programe obuke; centar za učenje lokalnih jezika; zajednički programi nakon redovnih školskih časova učenika različitih entiteta kao i različite programe da oni koji praktikuju ljudska prava, zajednice i lingvisti, da imaju mogućnosti da imaju pristup ovim programima za naučna iskustva ili studiju.

Pošto opštine ulaze u novu fazu razvoja i kada ispunjenje standarda i kvoti je dobili konsolidovani oblik, opštine će da izrade planove opština "izmena gledišta o etničkoj i jezičkoj različitosti u mojoj Opštini". Opštine će se angažirati da kroz različite aktivnosti, posebno u školama da se promoviše novi pristup osnivanjem novih programa za promovisanje multi-kulturne planove učenja; podizanje svesti mladih za kulturu i umetnost zemlje; učenje o ljudskim pravima; besplatno multi-kulturno učenje; besplatno učenje o umetnosti, tradiciji i multi-kulturnih vrednosti.

8. ALTERNATIVNI PRISTUPI DELOVANJA

Ispunjenje ciljeva strategije zahteva pristup koji je dobro studiran i koji proizvodi praktične uticaje na poboljšanje funkcionisanja sistema lokalne samouprave u efektivnoj i odgovornoj službi pred građanima. Analizirani su mnogi načini delovanja, od kojih je procenjeno da ovi pristupi mogu da uzmu u obzir: *Jačanje institucionalnih kapaciteta koji se upravljaju od same opštine i koja ima sveobuhvatan pristup; Potpuno usaglašavanje centralnih politika za lokalnu samoupravu; Teritorijalna reforma i Razvoj integrisanog sistema lokalne samouprave.*

8.1 Jačanje institucionalnih kapaciteta koji se upravljaju od same opštine i imaju sveobuhvatan pristup

Do sada su napravljena mnogo zalaganja da izgradnja i razvoj sveobuhvatnog pristupa za institucionalne i ljudske kapacitete sa ciljem povećanja funkcionalnosti sistema lokalnog samoupravljanja (LS) i usluga za građane. Obavljene analize pokazuju da izgradnja kapaciteta opština i mišljenje građana o pruženim uslugama nije na prikladnom nivou³⁶. Kapaciteti su prosečnog nivoa i uprkos mnogih obuka i finansijske podrške sa centralnog nivoa. Povećana podrška centralnog nivoa je procenjeno da je umanjila samoinicijativu e opština za razvoj njihovih institucionalnih i ljudskih kapaciteta. Opštine nemaju plane za izgradnju kapaciteta i nisu beležili stepen rasta sopstvenih prihoda za povećanje dobrobiti građana.

Na osnovu ovih analiza, smatrano je da je dobro da opštine same preuzimaju odgovornost za izgradnju njihovih kapaciteta, dok centralni nivo da se više bavi nadgledanjem primene politika i funkcionisanja sistema. Opštine trenutno se suočavaju sa nedostatkom sopstvenih mehanizama za izgradnju i jačanje institucionalnih i ljudskih kapaciteta. Opštine treba da same razvijaju mehanizme za izgradnju njihovih kapaciteta, u skladu sa centralnim politikama, iako do sada nije beležena neka inicijativa u tom pravcu od strane opština.

U narednim godinama kroz pravne i institucionalne mehanizme i kroz koordinirani pristup od centralnog nivoa, ali koja redovno uzima u obzir potrebe i planove za povećanje kapaciteta opština, jedan takav sistem će se funkcionalizovati. Akademija za lokalnu samoupravu će imati mandat da kao odgovorna institucija

³⁶ MALS, Analiza za funkcionisanje lokalne samouprave na Kosovu, Priština 2013.

prema sveobuhvatnom pristupu da koordinira proces povećanja i razvoja profesionalnih kapaciteta opština.

8.2 Potpuno usaglašavanje centralnih politika za lokalnu samoupravu

Vlada i MALS koordiniraju sve akcije u izradi državnih politika za razvoj sistema lokalnog upravljanja. Državne politike su određene kroz pravni okvir usvojen u Skupštini Republike Kosova. Pravni okvir je izgrađen na tri osnovna načela, kao što su:

- Potpuno poštovanje Ustavnosti i zakonitosti;
- Jačanje i osposobljavanje opštinskih organa u primeni odgovornosti; i
- Obezbeđenje poštovanja prava i sloboda građana.

Pravni okvir u isto vreme je pružio opštinama visok stepen autonomije ali je stvorila i dvostruke mehanizme nadzora njihovog funkcionisanja. Rad opštinskih organa se nadgleda od strane MALS i Sektorskih Ministarstva sa jedne strane i sa druge strane od samih građana kroz građanske inicijative, prema određenim pravnim mehanizmima. Jasne i usaglašene politike pomažu funkcionisanju sistema LS. U ovom procesu su beležila značajne rezultate i u najvećoj meri su usaglašene državne među-sektorske politike za lokalnu samoupravu, ali izvestan broj nedostaje ili nisu usaglašene u celini. To je izazvalo probleme u funkcionisanju sistema lokalne samouprave. Kroz Strategije za procenu i usaglašavanje zakonodavstva gde će se uključiti i centralna i lokalna Vlada izvršiće se identifikacija i tačno izdvajanje nadležnosti, preciziraće se proces nadgledanja zakonitosti, usaglasice se zakonodavstvo, eliminišaće se protivrečnosti u okviru zakonodavstva i izvršiće se usaglašavanje postojećeg zakonodavstva sa *asquis communautaire*. Takav način, sa sistematskim pristupom za procenu i usaglašavanje zakonodavstva, mogu biti jedna uspešna alternativa konsolidacije pravnog i ustavnog reda ubuduće. Sa perspektive razvijenih država koje su prošle kroz ovaj proces uspešno, takva alternativa ukoliko se bude upotrebila može da pruža rezultate u konsolidaciji reda i zakona u dugoročnim periodama konsolidacije državnosti Kosova.

8.3 Alternative reforme Lokalne Samouprave

Teritorijalna reforma –Što se tiče orijentacija teritorijalne reforme u deset narednih godina treba uzeti u obzir:

- Trend smanjenja jedinica lokalne samouprave u svim državama članica EU;
- Razvoj informativne tehnologije i mogućnost za on-line obavljanje mnogih usluga,

U narednim godinama, teritorijalne promene jedinica lokalne samouprave, mogu se odraziti i na izmenama u smislu **određivanje nadležnosti i finansiranja opština**. Ukoliko bi se išlo u pravcu osnivanja podele kategorija, unutar jedinica lokalne samouprave (urbane Opštine, Opštine i pod-jedinice opština), naravno da bi se to odrazilo na nove teritorijalne podele. U administrativnoj-teritorijalnoj podeli ili osnivanju novih opština, u većini država uzimaju u obzir geografske, kulturne, društvene faktore, zatim nasleđe, broj stanovnika u naselju, ekonomski i društveni razvoj i sposobnost za obavljanje neophodnih obaveza nad građanima. Ali, u novim okolnostima, kada ekonomski razvoj i društvena integracija svih zajednica koje žive na Kosovu su dobile svoju fizionomiju, treba da gledamo preko ovih formula i osnivanje jedne jedinice bi se videlo kao ključni faktor ekonomskog razvoja određenog regiona. Takvu praksu možemo videti u mnogim državama sa konsolidiranom lokalnom demokratijom, zato, takva praksa i na Kosovu, u okolnostima kada je potreban održiv ekonomski razvoj, sigurno da će biti neophodnost u budućnosti. Zato, ubuduće subjekat teritorijalne reforme može da bude i unutrašnja teritorijalna administrativna Reorganizacija opština, kao posledica ekonomskog razvoja; neuspeh primene nadležnosti koje su određene zakonom; ne postojanje opšteg interesa koja su određena u trenutku osnivanja kao i suštinske demografske izmene.

8.3.1 Asimetrične nadležnosti za opštine

U novom pristupu za kategorizaciju opština i simetriju nadležnosti bi uticalo na novu kategorizaciju opština ubuduće. Eventualna podela može da se obavi prema horizontalnoj podeli opština i njihovog statusa na: 1. Opštine i 2. Urbane Opštine (Gradovi), oslanjajući se pretežno na broj stanovnika i nivo razvoja kao i ostale posebne geografske, istorijske, kulturne specifičnosti, itd.

Tehnički, “urbane opštine” treba da imaju određeni broj stanovnika (na primer: prema broju stanovnika do 20 000, i ekonomskih mogućnosti zapošljavanja i stvaranja najmanje 15 000 radnih mesta), da budu ekonomski, društveni i kulturni centri u posebnim geografskim regionima. Takođe, asimetrična podela nadležnosti i status urbane opštine se povezuje sa ostalim specifikacijama, kao što su: postojanje Profesionalnih Škola i da budu Univerzitetski gradovi; da imaju Bolnice; da imaju unapređenu mrežu pružanja Javnih Usluga; da bude centar telekomunikacije; da ima profesionalno pozorište grada i Muzej; da ima lokalni radio i TV stanicu ili novine; da ima zone i Objekte (opremu) za Sport i Rekreaciju; da obavlja Naučne i Istraživačke aktivnosti, itd.

Što se tiče osnivanja administrativnih pod jedinica opština, kojima će se priznati status pravnih lica zakonom, za sprovođenje nekoliko opštinskih nadležnosti koje se tiču pružanja usluga za građane te određene lokacije, može da se organizuje u okviru naselja ili sela i da imaju određene odgovornosti na područjima kao u nastavku: Lokalne javne Usluge; Održavanje lokalnih puteva i drugih javnih površina; Administracija imovine namenjene za potrebe domaćih stanovnika i Promovisanje kulturnih i ostalih društvenih aktivnosti. Štaviše, status opština će odrediti komplet nadležnosti opština, uz njihovu kategorizaciju kao u nastavku:

- Originalne ili Egzistencijalne nadležnosti, koje će odrediti sposobnost Opštine u obavljanju nekoliko javnih zadataka opština za njenu održivost, kao i služile bi za sposobnost tih naselja za osnivanje novih opština;
- Sopstvene ili Ekskluzivne nadležnosti Opština, koje će približno biti tekuće sopstvene nadležnosti i delegirane nadležnosti; i
- Specijalne nadležnosti za Urbane Opštine (Gradove), koje bi trebalo da budu pretežno sadašnje proširene nadležnosti kao i nekoliko sopstvenih nadležnosti, koje se pretežno tiču prostornog planiranja i izgradnje, prevoz, itd.

Ubuduće, ovaj pristup teritorijalne reforme i asimetričnih nadležnosti nakon sveobuhvatnog savetovanja može da bude jedna alternativa funkcionalne i teritorijalne decentralizacije.

9. RAZVOJ INTEGRISANOG SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE, KAO SVEOBHVATAN PRISTUP ZA REALIZACIJU CILJEVA

Glavni cilj Vlade i MALS kao odgovorni organ za Lokalnu Samoupravu je da se izgradi jedan efektivan, efikasan i odgovoran sistem pred institucijama i njenih građana. Postoji dobra osnova za integraciju sistema lokalne samouprave u smislu integracije usluga. Koncept integrisanih usluga je dosta napredan i ekonomski dosta jeftin negoli ostali sistemi koji su podeljeni. Integrisani sistem je kompleksan i uključuje sve učesnike koji utiču na njeno funkcionisanje, kao što su: centralna uprava, lokalna uprava, asocijaciju opština, civilno društvo, interesne stranke i zajednicu. Trenutno, iako postoje određeni problemi, su postavljene glavne osnove za izgradnju i razvoj integrisanog sistema lokalne samouprave. Ova osnova treba da se razvija imajući u vidu ove prednosti:

- Sistem se razvija i funkcioniše u saradnji sa svim interesnim strankama;
- Tačna podela odgovornosti za zajednički rad;
- Eliminisanje mnogostrukog rada za istu uslugu i smanjenje troškova rada;
- Mogućnost mnogostrukog nadzora i poboljšanje funkcionisanja;
- Ubrzanje ispunjenja kriterija za integracije u EU;
- Iako zahteva izmene u pravnom okviru, prednost funkcionisanja i ekonomičnosti radova za pružanje kvalitetnijih usluga, opravdava odabiranje ove alternative.

Imajući u vidu faktore koji direktno utiču na jačanje sistema LS, **preporučujemo** alternativni pristup: **Razvoj integrisanog sistema lokalne samouprave**, koji omogućava dugoročni održiv razvoj sistema i kao posledica toga održivo i kvalitetno pružanje usluga za građane Republike Kosova.

Na osnovu toga, **Razvoj integrisanog sistema lokalne samouprave**, je najfunkcionalniji pristup, koji uključuje u sebi sve ostale pristupe i sve segmente sistema bez kojih sistem ne može normalno da funkcioniše. MALS odabira ovaj pristup kao službeni politiku za ispunjenje njihovih nadležnosti, određene Uredbom Br. 20/2011 za Područja Odgovornosti Kancelarije Premijera i Ministarstava (dodatak 12).

9.1 Procena troškova

Razvoj integrisanog sistema LS, za deset narednih godina, zahteva relativno velik budžet, koji uključuje troškove za izradu politika i troškove za njihovu primenu u opštine. Predviđeni kosto za primenu strategije za lokalnu samoupravu jeste unutar aktualnih budžetskih podela i svrshishodno sa srednjoročnim budžetskim okvirom 2016-2018

9.2 Koristi

Primenom ovog pristupa dobiće se ove glavne koristi: koordinacija i efektivna saradnja između centralnog nivoa, opština i ostalih interesnih stranaka; racionalizacija finansijskih i ljudskih sredstava; eliminisanje dvostrukih i paralelnih radova; dopuna i funkcionalno održivo poboljšanje lanaca sistema; održivo i kvalitetno pružanje usluga za građane, osnivanje jednog kohezivnog društva koje uzima za osnovu građansko aktivnost. Dve su glavne koristi koji će se ispuniti: jačanje i unifikacija funkcionisanja sistema LS i rast kvaliteta pružanja usluga za građane. To će se postići kroz ove akcije: izrada spiska prioritetnih akcija i njihovo adresiranje kod stranaka uključenih u procesu; izrada konceptualnih dokumenata (politika) za identifikovana područja; horizontalno i vertikalno usaglašavanje pravnog okvira za LS; izrada sektorskih strateških planova; izrada uputstava i administrativnih i profesionalnih priručnika o načinu funkcionisanja sistema; razvoj i primena razvojnih projekata; nadzora, procene, izveštavanja i kontinuiranog poboljšanja i formiranje baze podataka za sve korake primene strategije za LS 2016 - 2026.

9.3 Mogući rizici i mere za njihovo prevazilaženje

Tokom obavljanja putovanja ka ispunjenju ciljeva, mogu se pojaviti moguće poteškoće (rizici). Oni koji upravljaju ovim procesom primene strategije, treba da obave planiranje glavnih prepreka koje se mogu pojaviti tokom procesa, i treba da planiraju potrebne mere za njihovo izbegavanje. Prepreke mogu dolaziti sa unutrašnjeg okruženja institucije i sa spoljnog okruženja. Po svojoj prirodi, unutrašnje prepreke mogu biti: administrativne i profesionalne, dok spoljne prepreke pretežno su političke i finansijske prirode.

9.3.1 Administrativne prepreke

One se pretežno tiču nedostatka potrebnih profesionalnih i administrativnih uputstava, slabog funkcionisanja koordinacije unutrašnjih organizacionih jedinica, loša saradnja među-institucionalne saradnje, ne efektivno komuniciranje u administraciji opština itd.

Mera: *MALS u saradnji sa GNMHS izrađuje potrebna profesionalna i administrativna uputstva, izrađuje jedan pod zakonski akt kojeg usvaja Vlada, za organiziranje i funkcionisanje među-institucionalnih grupa i izrađuje jedan priručnik za efektivnu komunikaciju sa opštinama.*

9.3.2 Profesionalne prepreke

Zahtevi strategije su povezani sa razvojem mnogih profesionalnih dokumenata i različitih akcija koje zahtevaju upravljanje od odgovornih lica sa prikladnim menadžerskim sposobnostima. Tokom desetogodišnjeg perioda, profesionalni kapaciteti Vlade, MALS i opština, zbog raznih razloga, ili se ne obavljaju u skladu sa zahtevima ili mogu i da sa smanje. To bi dovelo u ozbiljnu opasnost primenu strategije, ili u najboljem slučaju neće se primeniti prema profesionalnim standardima koji se zahtevaju.

Mera: *MALS, kao vladino odeljenje kako bi bio nadzornik sprovođenja ove strategije uzima za obavezu da ima rezervni plan angažiranja spremnijeg osoblja koje ima na raspolaganju za uspešnu primenu strategije. Takođe, MALS, kroz plan osposobljavanja, izgrađuje i kapacitete profesionalnog nadležnosti ovih službenika sa ciljem da ovaj zamršen proces se razvija u skladu sa najvišim standardima koji se zahtevaju.*

9.3.3 Političke prepreke

Strategija cilja da rešava mnogo problema koji se zahtevaju političkim odlukama. Sadašnje političko okruženje je mnogo komplikovano i sa različitim pretpostavkama za kontinuirane promene. Takođe, Republika Kosova stupa u novu fazu dodatnih obaveza za političke razvoje na lokalnom nivou, kroz međunarodne sporazume. Ovi razvoji mogu da odraze pravac primene strategije. Nacionalni izbori mogu da donose političke promene kod lokalne samouprave. Sve mogu imati direktan uticaj na sprečavanju primene određenih akcija strategije. Kretanje kroz ovu mutnu sredinu, može izazvati probleme u držanju pravca za ispunjenje ciljeva i

vizije strategije. Sa druge strane, nedostatak političke volje za izmenu pristupa za reformu Lokalne Samouprave, može da dovodi u rizik promenu ove strategije.

Mere: *Za izbegavanje ovog rizika, MALS je osnovala GNMHS, kroz koje je uključila sve relevantne faktore pravljenja politike u zemlji i kontinuirano će razmotriti sastav CESS kako bi uključila najvažnije učesnike za primenu politika na lokalnom nivou. Izrada plana komunikacije strategije sa ciljanim političkim i institucionalnim grupama i u određenim periodama političkih nestabilnosti. Održavanje informisanja javnog mnjenja, uključivanje građana i sektora civilnog društva, Opština i faktora koji donose odluke su od suštinskog značaja za eliminisanje rizika.*

9.3.4 Finansijske prepreke

Najvažniji faktor za razvoj i primenu strateških planova je obezbeđenje dovoljnih materijalnih sredstava za finansiranje realizacije različitih projekata strategije. Kao što se zna sistem LS je u završnoj fazi reformisanja i funkcionalnog oporavka, koji zahtevaju prikladne fondove. MALS se založila da obavi planiranje u skladu sa određenim budžetskim granicama, određene sa SOR, ali se ne isključuje mogućnost promena tokom narednih deset godina.

Mere: *MALS zajedno sa ostalim strukturama Vlade će naći alternativni put finansijskih izvora kroz privlačenje raznih domaćih i međunarodnih donacija. U tu svrhu za naredni 10 godišnji period, MALS će konkurisati pred donatorima sa konkretnim projektima za razvoj i jačanje sistema LS u zemlji. Osim toga, MALS će da pravi prioritete planiranja svog budžeta, u funkciji primene strategije.*

9.3.5 Vreme kao prepreka

Veoma važan faktor u svako planiranje je vreme. Kako bi aktivnosti išle u pravcu realizacije ciljeva prema planu je da aktivnosti i postignuti rezultati se veoma pažljivo postavljaju u vremenskoj dimenziji. Obim radova određuje opseg aktivnosti u vremenskom planiranju i ukoliko se ne procenjuje dobro, onda se proces ispunjenja ciljeva dovodi u rizik. Kratko vreme dovodi u rizik kvalitet rezultata dok predugo vreme gubi efekat rezultata delovanja, ali treba da se odredi optimalno vreme koja obezbeđuje kvalitet i efektivnost rezultata.

Mere: *U tom cilju, MALS izrađuje akcioni plan, kroz koji se u optimalnom vremenu određuju dotične mere, obezbeđujući usaglašavanje između obima ili tereta rada sa potrebnim vremenom na raspolaganju. Tokom pregleda strategije mogu da se menjaju i usklade određene akcije, ali većina akcija ostaje nepromenjena, one*

trebaju odoleti vremenu. Ne dozvoljava se da za kratkoročne uticaje da se oštete dostignuća ili dugoročni uspesi strategije. MALS, kroz nadzor i procene uspeha dostignuća, obavljaće kontinuirana poboljšanja u funkciji eliminisanja problema prikazanih tokom primene strategije.

10. KORACI ZA PRIMENU STRATEGIJE

Strategija Lokalne Samouprave se planira da se primeni za period od 10 godina, podeljen u dve faze: pripremna faza (5 godina) i faza primene (5 godina). Planirani su sledeći glavni koraci za primenu strategije: preporuke za rešavanje problema; određivanje odgovornosti; razvoj i primena radova; komunikacija i informisanje; nadzor i procena.

10.1. Preporuke za rešavanje problema

Strategija je pretežno koncentrisana u rešavanju problema i izazova koje se tiču društveno-ekonomskog razvoja, jačanja institucionalnih kapaciteta, razvoj jednog integrisanog i održivog partnerstva između interesnih stranaka i promovisanja raznolikosti kulturnog, prirodnog i jezičkog nasleđa različitih zajednica koja žive u Opštine. Za ispunjenje ovih opštih ciljeva strategije, analizirani su dotični konceptualni dokumenti i preporučuju se dotične specifične mere:

1. Da se obavi potpuna unifikacija sistema lokalne samouprave i da bude funkcionalan za celu zemlju. Sistemi lokalne samouprave treba da uravnoteži uloge i funkcije političke i administrativne komponente, sa izrazitijom orijentacijom u performansi opština. Razvoj sistema LS treba da se kreće ka lokalnoj samoupravi a ne ka lokalne autonomije. Lokalna Samouprava treba da razvija sve potrebne mehanizme da bi orijentisala procese ka bržem razvoju lokalne ekonomije i realno uključivanje građana u upravljanju. Sistem treba da ispuni nastale praznine i da se prenese sa jednog sistema reagiranja na jedan pro-aktivan i odgovorni sistem.
2. Da se ispuni pravni okvir, posebno usvajanje Zakona o Prištini, da se usaglasi cela pravna infrastruktura koja se tiče LS, kako bi se eliminisala dvostruka i kontradiktorna komanda, kao i da se razvijaju administrativni i profesionalne

instrumente za razlaganja, razjašnjavanje, i ispunjenje ukupnog funkcionisanja pravnog sistema lokalne samouprave. Pravni paket za e-upravljanje bi pozitivno uticalo na rast efikasnosti usluga opština i povećanje transparentnosti rada Opština. Takođe tokom narednog perioda treba da započne procena postojećeg zakonodavstva kao i usaglašavanje zakonodavstva sa *asquis communitaire*.

3. Orijentisanje sistema za povećanje performanse opština zahteva povećanje institucionalnih kapaciteta, reorganizaciju lokalne administracije, njene depolitizacije i izrazit rast profesionalizma kroz prekvalifikacije i sistematsku obuku LJR i profesionalne procene zasnovanoj na pojedinačnu i institucionalnu performansu. Administracija treba da se upravlja od profesionalaca dotičnih područja. Opštine treba da upravljaju administracije opština i direktore sa redova civilnih službenika.
4. Horizontalna podela nadležnosti (funkcija) opština u zavisnosti od njenih kapaciteta i na osnovu određenih kriterija u tu svrhu bi pomoglo među-opštinskoj saradnji, ekonomičnosti i povećanju kvaliteta usluga. Pod zakonskim aktima da se jasno odrede sva nadležnosti opština. U zavisnosti od toga da se izvrši podela nadležnosti i statusa opština.
5. Sve regionalne decentralizovano strukture, za ove funkcije koje ima kapacitete, se prenose u okviru lokalnog nivoa, dok ostale strukture se povlače na centralni nivo ili da se bolje pojašni njihovo funkcionisanje. Njihova transformacija pomaže primenu zakonitosti, olakšava funkcionisanje sistema LS i obavlja ekonomičnost rada državne administracije u celini.
6. Da se pomažu opštine u izgradnji kapaciteta za održivu izgradnju profesionalnih nadležnosti za upravljanje i administriranje sistema LS u funkciji povećanja institucionalne i pojedinačne performanse u pružanju kvalitetnih usluga građanima. Kroz koordinirani i sveobuhvatni institucionalni pristup će se obaviti potrebna aranžiranja od centralne i lokalne Vlade za stavljanje u funkciji sistema povećanja i razvoja profesionalnih kapaciteta.
7. Da se poboljša pružanje usluga opština, kroz razvoj dotičnih standarda. Da se stvore administrativni i profesionalni mehanizmi za bolje informisanje građana za ulogu LS u pružanju njihovih usluga i pojednostavljenje procedura

za dobijanje usluga u opštini. Da se stvori jedna služba za pravne savete u građane koji ne znaju njihova prava i procedure za dobijanje dotičnih usluga. "On-line" usluge su jedna mogućnost da se građanima omogući brz pristup na kvalitetne i efikasne usluge opština.

8. Osnivanje novih opština da se obavi pretežno na osnovu ekonomskog obrazloženja i da se vidi mogućnost uključivanja lokalnog referenduma kao oblik odlučivanja u ovom procesu. Da se stvori pravna mogućnost za osnivanje više izbornih zona za jednu opštinu, kako bi predstavljanje građana u lokalnoj samoupravi bila što je više moguće jednaka..
9. Da se stvore administrativni mehanizmi i mehanizmi upravljanja, u skladu sa zakonom i Prostornim Planom Kosova, za određivanje statusa imovine, izradu razvojnih planova, kao i osnivanje administrativnih i profesionalnih mehanizama za njihovu primenu i nadzor. Efektivna i planirana upotreba zemljišta stvarajući mogućnost prenosa imovine onima koji je obrađuju, sprečavajući na taj način njihovo napuštanje. U skladu sa zakonom o zaštiti sredine, da se stvore mehanizmi efektivnog upravljanja za uređenje i zaštitu životne sredine građana i da se sprečava njena degradacija.
10. Da se izvrši proporcionalna decentralizacija lokalnih finansija kako bi opštine bile efektivnije za upravljanje njihovog budžeta u skladu sa radnim planovima ili održivog planiranja razvojnih planova. Opštine treba da uzimaju sredstva sa taksi raznih poslovnih ili profitabilnih aktivnosti u njihovim opštinama. Opštine treba da povećavaju njihove kapacitete za pružanje većeg doprinosa u njihovim budžetima. Autonomija LS ne može da se smatra kao održivo sa prosekom od 82% budžeta koji zavisi od Vlade. Treba da se stvore institucionalni mehanizmi za kapitalne investicije u opštine, zasnovan na načelo ne-diskriminacije.
11. Opštine treba same da upravljaju same prihode sa registriranja aktivnosti biznisa u skladu sa Zakonom o Finansijama Lokalne Samouprave. Treba da se podstiču biznisi sa profitabilnim i proizvodnim aktivnostima, kako bi se povećao ekonomski razvoj opština. Opštine treba da razvijaju jasne politike što se tiče olakšica proizvodnih aktivnosti biznisa i jasnog normiranja u prikupljanju taksi. Da se podstiču zapošljavanje građana u biznisima opština u razmeni za oslobađanje od taksi za njihove aktivnosti za određeno vreme. Da

se stvori održiv i stalan sistem održavanja za sve izvršene investicije od strane opštine. Kroz ovaj sistem da se eliminišu ponovljene i mnogostruke investicije za isti rad ili projekat.

12. Lokalni ekonomski razvoj da ima sistemski pristup. Da se izrade politike za lokalni ekonomski razvoj gde strategije za ekonomski razvoj Opština i planovi za regionalni razvoj da budu u potpunom skladu sa glavnim strategijom, koji postavlja jasne ciljeve i ima jedinstven razvojni pristup za sve Opštine.
13. Da se razjasne linije nadzora i unutrašnjeg izveštavanja u opštini i da se ojača unutrašnja revizija. Da se stvore potpuni pravni i administrativni mehanizmi za efektivan nadzor u zaštiti zakonitosti u radu opština. U administrativnim pravnim odnosima autoritet nadgledanja treba da primorava niži organ za usaglašavanje akcija u skladu sa pravnim zahtevima, što se trenutno ne dešava.
14. Da se razjasne nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa kao i da se određuju jasne procedure što se tiče procesa nadgledanja zakonitosti Opština.
15. Da se razvijaju konkretni planovi za povećanje građanskog aktiviziranja, za uključivanje građana u javni život i za podizanje njihove svesti za mehanizme kontrole i odgovornosti opština. Kroz konkretne planove za učenike škola i ostalih društvenih kategorija, da se uzgaja osećaj volontarizma kako bi se građani osećali vlasnici procesa njihovih Opština.
16. Da se razvijaju konkretni planovi za razvoj i upotrebu kulturne, prirodne i jezičke raznolikosti u funkciji povećanja društvene kohezije, razvoja kulturnog turizma, ekoturizma i lokalnog ekonomskog razvoja.
17. Da se stvori efektivan sistem, interaktivan i za saradnju, unutrašnje i spolne komunikacije između organizacionih struktura lokalnog nivoa i generalno između lokalnog nivoa centralnog nivoa.

10.2. Određivanje odgovornosti

Proces stvaranja politika zahteva saradnju sa svima, jedan pogled koji ide dalje od granica MALS, ka Strateškim ciljevima, zahteva da izgradi širu osnovu institucionalnog i pravnog predstavljanja za uspešnu primenu Strategije u praksi. Ovde se misli o relevantnim organizacionim strukturama i strukturama upravljanja koje su potrebne za podelu zajedničkih odgovornosti za ispunjenje među-sektorskih ciljeva. Pristup zajedničkom radu (integrisanja), se koncentriše na osnivanje jedne Centralne Ekipe i ekipa opština za primenu strategije.

10.3. Centralna Ekipa za Sprovođenje Strategije (CESS)

MALS osniva jednu centralnu ekipu od devet (9) članova za koordinaciju svih akcija sa svim interesnim strankama za primenu akcija i preporuka proistekla sa strategije. Šest članova MALS i tri članova sa Među-ministarske grupe za Izradu Strategije. CESS je odgovorna za efektivnost primene i ispunjenje planiranih rezultata. CESS osniva profesionalne ekipe za izradu konceptualnih dokumenata, koji se nadovežu sa specifičnim preporukama u primeni akcija za ispunjenje pet strateških ciljeva strategije. CESS osniva pet (5) osnovnih ekipa: 1. *Ekipa za dobro upravljanje*; 2. *Ekipa za izgradnju institucionalnih kapaciteta*, 3. *Ekipa za ekonomski i društveni razvoj*; 4. *Ekipa za partnerstvo opštine sa interesnim strankama*, i 5. *Ekipa za promovisanje prirodne i kulturne različitosti*. Svaka profesionalna ekipa se rukovodi od jednog odeljenja ili divizije MALS, koja koordinira sve radove sa linijskim ministarstvima, opštinama i interesnim strankama za dotično područje i sa opštinskim ekipama za primenu strategije.

Profesionalne ekipe podržavaju primenu strategije kroz razvoj konceptualnih dokumenata za dotična područja koja se nadovežu sa ispunjenjem ciljeva. Od konceptualnih dokumenata se izrađuju zakoni, pod zakonski akti, dokumenti smernice, razvojni planovi i akcioni planovi. CESS zajedno sa profesionalnim ekipama obavljaju usaglašavanje dokumenata izrađenih politikama Vlade i među-ministarstava, i bave se adresiranjem i ispravkama grešaka i potencijalnih poteškoća. CESS, u saradnji sa službenicima za informisanje MALS, razvija jasnu agendu formata publikacije i oblika komuniciranja sa interesnim strankama koja imaju određenu odgovornost za primenu strategije i sa javnim mnijenjem.

10.3.1 Opštinske Ekipe za sprovođenje strategije (OESS)

U svakoj opštini se osniva Opštinska Ekipa za Sprovođenje Strategije (OESS). OESS se osniva od Gradonačelnika, u sastavu od pet (5) članova. Uticaj primene strategije dobija smisao kada ona nađe potpunu primenu na svim dimenzijama lokalne samouprave. Ovaj posao pomaže OESS, koordiniranjem svih akcija sa CESS i obaveze strategije za opštine preobražava u radni plan za opštinu. OESS pruža podršku Opštinama u deljenju obaveza i pruža profesionalna uputstva za primenu strategije. OESS pruža podršku i Ekipi za Nadzor i Procenu primene strategije i službe za informisanje sa javnošću pri MALS i opštine za komuniciranje strategije sa strukturama opština i građanima.

10.4. Razvoj i primena radova

U skladu sa fazama primene strategije, EQZ i OESS koordiniraju rad i sarađuju za: **izradu politika** (izrada konceptualnih dokumenata i politika za identifikovana područja; horizontalno i vertikalno usaglašavanje pravnog okvira za LS; izrada sektorskih strateških planova; izrada uputstava i administrativnih i profesionalnih priručnika o načinu funkcionisanja sistema i razvoj projekata) i **primena novih politika** (primena zakona i ostalih pod zakonskih akata, uputstava i priručnika, kao i razvojnih projekata u opštine Republike Kosova).

10.5 Nadzor i procena

Uvek tokom primene strateških planova (politika), postoji rizik od odstupanja od postavljenih ciljeva. Nadzor njihove primene nam omogućava da obavljamo potrebna poboljšanja već u početnim fazama. Na osnovu prikupljenih podataka sa nadgledanja, obavljamo procenu rizika i preduzimanje potrebnih mera. U tu svrhu, CESS izgrađuje profesionalnu ekipu za nadzor i procenu primene strategije. Ekipa za nadzor i procenu ima zadatak da: jasno odredi cilj za nadgledanje i procenu; određivanje kriterija uspeha, određivanje sredstava za nadgledanje i procenu i testiranje radi određivanja rezultata i završnih proizvoda primene strategije. Sistematska procena efektivnosti primene strategije omogućuje metoda SMART koja se koristi tokom izrade strategije. Rad Ekipe se pomaže od OESS i odgovoran je za izveštavanje stepena primene u praksi pri CESS. Za eventualne probleme i poteškoće preporučuje rešenja pri CESS.

10.6 Pregled

Rezultati procene nam pomažu za pregled politika u procesu. Postojeće politike koje su izrađene se pregledaju u kontinuitetu rado osiguranja da izrađene politike rešavaju ciljne probleme, uvek imajući u vidu uticaje koji se povežu sa jedna sa drugom. Pristup pregleda se koncentriše na ove glavne tačke: usvajanje programa pregleda nizom važnih pokazatelja za merenje performanse; određivanje mehanizama da provajderi usluga, građani i interesne stranke izražavaju svoje uznemirenje kod onih koji prave politike; i suvišni zahtevi ili delovi politika koji su zakazali da se eliminišu.

10.7 Određivanje troškova i njihov izvor

Razlomak svih glavnih akcija za primenu strategije će se obaviti kroz akcioni plan, koji je deo Strategije na dodatku 1. Na ovom delu ćemo prikazati troškove primene strategije podeljeno u dve faze primene prema prioritetu razvoja i primene radova. Finansijski izvori se obezbeđuju sa Budžeta Kosova, u skladu sa SOR, sa javno-privatnog partnerstva i Donatora.

DODATAK 1. AKCIONI PLAN

Razlomak svih glavnih akcija za primenu strategije će se obaviti kroz ovaj akcioni plan, koji je sastavni deo Strategije LS 2015 2025. U ovom delu dokumenta mio ćemo pomenuti osnovne akcije u skladu sa Strateškim ciljevima, vremenom realizacije, glavni nosioci i budžet za svaku akciju na osnovu SOR i ostalih finansijskih mehanizama 2016 - 2026.

DODATAK 2. Spisak strategija i politika za praćenje strategije za lokalnu samoupravu

- Političke strategije za lokalni ekonomski razvoj
- Plan za procenu i usklađivanje zakonodavstva lokalne samouprave
- Politike za regionalni razvoj
- Strateške politike za razvijanje opštinskih kapaciteta 2016-2020
- Politike za upravljanje javnom imovinom;

Konceptualni dokumenti / politike

- Konceptualni dokument za zakonsku reformu;
- Konceptualni dokument za teritorijalnu reformu;
- Konceptualni dokument za lokalnu izbornu reformu;
- Konceptualni dokument za lokalni ekonomski razvoj;
- Konceptualni dokument za nadležnosti opština;
- Konceptualni dokument za osnivanje Akademije za lokalnu samoupravu
- Konceptualni dokument za organizaciju i funkcionisanje lokalne administracije;
- Konceptualni dokument za kontrolu i nadgledanje rada opština;
- Konceptualni dokument za razvijanje standarda opštinskih usluga;
- Konceptualni dokument za promovisanje prirodne i kulturne baštine u opštinama;
- Konceptualni dokument za ojačanje partnerstva između opština sa strankama interesa;
- Konceptualni dokument za procenu i usklađivanje zakonodavstva;
- Konceptualni dokument za regionalni razvoj;
- Konceptualni dokument za uključivanje građana;
- Konceptualni dokument za politike ojačanja partnerstva između opština, građana i biznisa;
- Konceptualni dokument za kultivisanje dobrovoljstva u opštinama;
- Konceptualni dokument za jedinstveni sistem za kapitalna ulaganja u opštinama;
- Konceptualni dokument za jedan sveobuhvatni sistem za opštinske kredite;
- Konceptualni dokument za stvaranje jednog sveobuhvatnog sistema za procenu opštinske javne imovine;

Zakonski okvir

- Pregled postojećeg zakonodavstva;
- Izrada Zakona za osnivanje Akademije za lokalnu samoupravu;
- Izrada Zakona za referendum na lokalnom nivou;
- Potpuno horizontalno i vertikalno usklađivanje zakona i ostalih podzakonskih akata;

- Izrada i usvajanje administrativnih uputstava za specifično uređenje određenih oblasti u nadležnosti opštine;
- Identifikacija potreba i predlaganje jednog spiska sa uredbama za usvajanje u opštinama;
- Izrada i usvajanje Uredbe za standarde organizacije i funkcionisanja opštinske administracije;

Uputstvo / vodič

- Vodič za organizaciju i funkcionisanje sistema lokalne samouprave;
- Vodič za funkcionisanje sistema za pružanje usluga "na jednoj tački";
- Vodič za funkcionisanje sistema "On line" pružanja usluga;
- Vodič za funkcionisanje biznisa "na jednoj tački";
- Vodič za centre dobrovoljstva;
- Vodič za funkcionisanje opštinske administracije;
- Uputstvo za vrste, procedure i način primanja opštinskih usluga od građana;
- Uputstvo za funkcionalizaciju "one stop shop" centara i centara "za dobrovoljni rad" u opštinama, sa ciljem ohrabrenja učešća građana i efikasnih usluga;

Izveštaji i analize

- Izrada periodičnih i godišnjih izveštaja za sprovođenje strategije;
- Analitički izveštaji za procenu sprovođenja strategije;
- Pregled sprovođenja strategije;
- Analiza za efekte sprovođenja strategije.

Baza podataka

- Konceptualni dokumenti koji su izrađeni za potrebe razvijanja strategije;
- Zakoni, administrativna uputstva, uredbе;
- Sektorijalne i podsektorske strategije;
- Uputstva / vodiči
- Projekti;
- Izveštaji o monitorisanju i sprovođenju strategije;
- Analize.



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
Ministry of Local Government Administration

STRATEGY

ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

2016-2026

PRISHTINË/PRIŠTINA
2016

STRATEGY
ON LOCAL SELF-GOVERNMENT
2016 - 2026

Prishtinë/Priština, February 2016

Contents

ABBREVIATIONS.....	5
1. EXECUTIVE SUMMARY	6
2. INTRODUCTION.....	9
3. METHODOLOGY	10
4. BACKGROUND.....	13
4.1 Historical context and challenges of local self-government.....	13
4.2 Legal framework for local self-government.....	18
4.3 Context of local self-government reform	19
4.3.1 Nature of problems	19
4.2 Regional and international experience.....	23
4.3 Context of problems in the field of local government.....	24
4.4 Problem-solving actions.....	25
5. VISION AND MISSION.....	26
6. 10-YEARS STRATEGIC OBJECTIVES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN KOSOVO .	27
6.1. 10-YEARS STRATEGIC OBJECTIVES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN KOSOVO	28
7. ACTION STRATEGIES (MEASURES)	34
Action strategies for achieving Strategic Objective 1	34
7.1.1 Drafting effective sustainable economic development policies.....	34
7.1.2 Drafting developmental policies arising out of the central government as well as changing the legal basis for financing municipalities	35
7.1.3 Building local road infrastructure and inter-urban transport network	36
7.1.4 Training/preparing youth for the workforce	36
7.1. 5. Supporting businesses and developing the agriculture sector.....	37
7.2 Strategies of action for achieving the strategic objective 2	38
7.2.1 Creating a legal basis for an effective municipal governance based on the principles of good governance	39
7.2.2 Developing strategic policies for the evaluation and harmonization of legislation.....	40
7.2.3 Creating sustainable structures to ensure efficiency at the local administration	41
7.2.4 Using information technology to deliver online services	41
7.2.5 Developing effective policies promoting citizens' participation	42
7.3 Strategies of action for achieving the strategic objective 3	43
7.3.1 Comprehensive and coordinated approach to professional skills development.....	44
7.3.2 Facilitating behavioural change of the administration staff.....	46
7.4 Strategies of action for achieving the strategic objective 4	46
7.4.1 Creating effective policies for promoting democratic values through civic involvement	47

7.4.2 Increasing citizens' awareness for the contribution in the community as well as developing a sense of volunteerism	47
7.4.3 Creating centres for citizens' involvement and volunteerism	48
7.4.4 Increasing partnership between the public and private sector through strengthened civil society	49
7.5 Strategies of action for achieving the strategic objective 5	50
7.5.1 Promotion of cultural and natural heritage	50
7.5.2 Promotion of ethnic and linguistic diversity	51
8. ALTERNATIVE APPROACHES TO ACTION	52
8.1 Strengthening of institutional capacities that are managed by municipalities and have a comprehensive approach	52
8.2 Full harmonization of central policies for local government	53
8.3 Alternatives of local government reform	54
8.3.1 Asymmetric competences for municipalities	55
8.4 Alternative solutions to a problem	56
9. DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INTEGRATED SYSTEM, AS AN INCLUSIVE APPROACH FOR ACHIEVING OBJECTIVES	58
9.1 Cost estimation	59
9.2 Benefits	59
9.3 Possible risks and measures to overcome them	60
9.4.1 Administrative shortcomings	60
9.4.2 Professional shortcomings	60
9.4.3 Political obstacles	61
9.4.4 Financial obstacles	61
9.4.5 Time as a barrier	62
10. STEPS FOR IMPLEMENTING THE STRATEGY	63
10.1 Recommendations for solving problems	63
10.2 Assigning responsibilities	67
10.2.1 Municipal Teams for Strategy Implementation (MTIS)	68
10.3 Development and implementation of works	68
10.4 Monitoring and evaluation	68
10.5 Review	69
10.6 Determining the costs and their source	69
ANNEX 1. ACTION PLAN	70
ANNEX 2	70
LIST OF STRATEGIES AND POLICIES ARISING OUR FROM THE STRATEGY ON LOCAL SELF-GOVERNMENT	70

ABBREVIATIONS

WB	World Bank
HR	Human Resources
EU	European Union
MTIS	Municipal Team for the Implementation of Strategy
MTMDS	Ministerial Team on Monitoring and Drafting of the Strategy
CTIS	Central Team for the Implementation of Strategy
IMF	International Monetary Fund
LLSG	Law on Local Self-Government
IPA	International Pre-Accession Instrument
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework
EC	European Commission;
MLGA	Ministry of Local Government Administration
NGO	Non-Governmental Organisation
PMU	Pilot Municipal Unit
GoK	Government of Kosovo
SLSG	Strategy on Local Self-Government
UNMIK	United Nation Mission in Kosovo
USAID	United States Agency for International Development
LSG	Local Self-Government

1. EXECUTIVE SUMMARY

During the consolidation of Kosovo's statehood, there have been attempts to create preconditions for the development of local democracy and strengthening of local self- government, as a special value of contemporary democracy. The organisation and functioning of the LSG system is in compliance with the principles and standards of a democratic system, which puts the citizen at the centre and in front of the obligations of local authorities towards an efficient and effective municipal service delivery. However, during its consolidation, the local self-government system in Kosovo was largely going through a challenging period due to the fact that newly established local administration has undergone a series of political, legal, systemic, administrative, organisational, functional, territorial, property, financial and economical reforms.

The high degree of local autonomy expressed through own and enhanced competences of municipalities guarantees the highest standards of LSG. Nevertheless, low economic and professional capacities as well as complex political environment for the implementation of reforms were among the challenges vis-à-vis attempts to resolve the political problems regarding the integration of minority communities living in Kosovo in the institutional and social life. In this respect, the local self-government system has been very flexible as it ensured the observance of the rights of communities also in terms of new territorial divisions and decentralisation and municipal competences as well. On the other hand, the same set of own competences for all municipalities without dividing them according to population, territory or other criteria has left many issues open. These issues require systematic solution during the consolidation of local self-government in the future.

The local government, which is moving into self-governance and inclining towards consolidation of municipal autonomy and deepening of local self-government reform in Kosovo is entering into the most important phase of its functioning. The Strategy on Local Self-government 2016-2026 through its strategic orientations (strategic objectives) will be a guideline for all processes that are aimed towards development and advancement of local self-government in Kosovo.

The Strategy on Local Self-Government foresees five (5) objectives in total: 1) Strengthening the role of municipalities, as key actors in local economic

development; 2) Good governance and municipal efficiency; 3) Institutional and professional capacity building, as a dynamic process; 4) Increased partnerships between municipalities, businesses and NGOs to ensure social cohesion and active citizenship and 5) Promotion of the use of natural, cultural and social heritage, as a tool for economic and social development.

While analysing the objectives, many actions that are foreseen to be taken over the next ten years have emerged, while the issues that fall under the competence of other institutions or that cannot be addressed by this strategy shall be addressed by sectional plans, programs, policies and strategies.

The list of sectional strategic policies shall also be an integral part of the implementation plan of the "Strategy on Local Self-Government". These public policies that should be developed by special sectors are very important because they enable us to implement the strategy. Furthermore, having into consideration that our country aspires to become a member of EU, the implementation plan will also include a list of laws that needs to be developed in order to complete the existing legal basis or harmonize it with EU legislation.

This strategy highlights the need for contribution of relevant central and local institutions as well non-governmental sectors, who play an important role in the consolidation of local government reform process and local governance system. This document also offers a general outlook of the activities, including structure, management approach as well monitoring framework that need to be carried out in order to implement the strategy on LSG. It also presents the year-by-year indicative cost as well the sources of funding for the implementation of reformative measures in the programming areas. The commitments of development partners are presented vis-à-vis commitments of GoK. This format allows the development partners to align their efforts with the strategy of GoK.

The main goal of the strategy is to define the strategic orientations that would deepen the reform and unify the local self-government system in Kosovo. The strategy will be a clear guideline for local and central government policies in view of building a professional and modernized administration; the sustainable local socio-economic development aimed at promoting the welfare of citizens through effective and qualitative services. The Strategy on Local Self-Government will promote the local self-governance and local democracy in order to enable the local self-government fulfil its goal to cope with economic, social and political challenges. The strategy will be coherent with the development needs of the country and the principles of international developments in the field of local government. The Strategy will consolidate the existing system and prepare

municipalities for a comprehensive reform. Therefore, the local self-government over the next ten years will be the main promoter of good governance and effective and qualitative service delivery to citizens.

This strategy will set strategic orientations of local self-governance for the next ten years and will be implemented in two main phases: during the first phase municipalities and central institutions will be concentrated on the consolidation of decentralization and reform, i.e. preparing the terrain for another comprehensive and contextual reform. The second phase will be focused on the implementation of reform with a new approach for financing municipalities; asymmetric competences for municipalities; election, territorial and public administration reform.

2. INTRODUCTION

Local government development in Kosovo is getting a comprehensive and long-term dimension. In this context, the Ministry of Local Government Administration, based on its mandate¹ is responsible for drafting central policies for the development and promotion of local self-government in Kosovo.

The Strategy on Local Self-Government establishes a framework of Government's priority policies aimed at advancing the local self-government for a long-term period of ten years (2016-2026). The strategy sets out and links short-term and long-term policies of MLGA, other governmental and local sectors for key areas of local self-government development in Kosovo that are presented through objectives of this strategy. This document shall be the main guiding instrument for the development of policies, strategies and socio-economic development plans of municipalities; work and budget plans of municipalities and Medium Term Expenditure Framework in Kosovo.

The Strategy is the key document of MLGA, which links policies and strategic orientations for local government with priority policies of the Government of the Republic of Kosovo (hereinafter referred to as "Government"). As is known, the mid-term priorities of the Government are expressed in the main strategic documents, e.g: Programme of the Government of the Republic of Kosovo 2015-2018, Expenditure Mid-Term Framework 2015-2018, SAA etc, focused on the following priorities:

1. Growth and sustainable economic development, employment and welfare;
2. Rule of law; Good governance and the rule of law;
3. European agenda and foreign policy.
4. Education, science, culture, sport and youth development;
5. Contemporary health.

Therefore, the objectives of this Strategy reflect the general priorities of the

¹ Mandate of the Ministry of Local Government Administration is set forth in the Regulation No. 02/2011 of the Government of the Republic of Kosovo

Government as well as needs for the advancement of the local self-governance for the next period at the best possible way.

The strategy was drafted by the Department for Policy Coordination and European Integration within the Ministry, based on the instructions of the Office for Strategic Planning within the Office of the Prime Minister of the Government and provisions of Administrative Instruction for Drafting of Strategic Documents and Statement of Priority Policies for 2014-2017. The document is composed of four main parts: 1) Introduction of the strategy (executive summary, introduction, methodology and historical context of reforms in LLSG); 2) Strategic orientations (vision, mission and strategic objectives); 3) Implementation of the strategy (strategies of action, approach to achieving the objectives and implementation of the strategy) and 4) Action Plan (appendix).

The strategy is drafted in a format and approach that enables its easier implementation in accordance with human and budgetary capacities of MLGA, sectional ministries and municipalities as well in accordance with the plans for development of new capacities that will be built in addition to the implementation this strategy. The implementation of Strategy will be supported by international donors through various development projects. The implementation of Strategy will create basic political and administrative conditions needed to implement reforms in the important sectors of local self-government.

3. METHODOLOGY

The work regarding drafting of the strategy has been characterized by a comprehensive consultative process with all relevant partners, including sectional ministries, municipalities, non-governmental organisations and donors. MLGA has coordinated, respectively begun and led the entire process in compliance with the agenda for the development of strategic documents of the Government of Kosovo, previous strategies of MLGA and sub-sectional strategies. In accordance with the Administrative Instruction of the Government², MLGA has approved the Decision on the Establishment of Inter-Ministerial Working Group³, consisted also of all interested stakeholders. During the process of drafting, regular consultative

² AI on drafting of strategic documents

³ Decision of MLGA Minister on the establishment of the Inter-Ministerial Group for drafting of the Strategy on Local Self-Government

meetings of the inter-ministerial group were organised, including consultative meetings with stakeholders, meetings with Mayors, Chairpersons of Municipal Assemblies, members of Municipal Assemblies, municipal officials, representatives of civil society, representatives of business community, representatives of relevant international organisations acting in Kosovo and donors. Moreover, the first draft was put at the disposal to the broad public, through its publication on the MLGA's webpage, in order to give a possibility to each person to contribute to the final draft of the strategy.

The Inter-Ministerial Group on Drafting Strategy on Local Self-Government was led by General Secretary of the Ministry of Local Government Administration Mr. Besnik Osmani, whereas contribution was given by the following institutions as well:

- OPM - Office for Strategic Planning
- Ministry of Public Administration
- Ministry of European Integration
- Ministry of Finance
- Ministry of Health
- Ministry of Education, Science and Technology
- Ministry of Economic Development
- Ministry of Trade and Industry
- Ministry of Labour and Social Welfare
- Kosovo Agency of Statistics
- The Association of Kosovo Municipalities

In addition to officials of the national institutions, the representatives of the following institutions were involved in the capacity of an observer:

- Representatives from the EU Office in Kosovo
- Representatives from the World Bank
- Representatives from the German Agency for International Development (GIZ)
- Representatives from the United Nations Program for Development (UNDP)
- Representatives from the U.S. Agency for International Development (USAID)
- Chamber of Commerce

Whereas, the following institutions were involved in the capacity of professional advisors:

- University for Business and Technology, UBT
- GAP Institute,
- Balkan Investigative Reporting Network, BIRN.

The work related to the drafting of the Strategy was carried out through discussions in small working groups, while various respective institutions and municipal official responsible for certain fields were consulted. Public discussions were also organised at the regional meetings, where the draft-strategy was presented and comments and suggestions made by the representatives of municipal organs, civil society organisations and business community were taken into consideration.

During the drafting process, the following documents were also prepared: Analysis of the functioning of Local Government; Territorial Reform in Kosovo; Election Reform; asymmetric competences of municipalities; and document on the practices of the organisation and functioning of local self-government in different countries of the world and region.

The strategy was drafted by Head of Department for Policy Coordination and European Integration Ms. Rozafa Ukimeraj and Head of Division for Policy Coordination within MLGA Mr. Isuf Zeneli. Throughout the drafting process, the Working Group was regularly supported by other MLGA organisational units and members of the Inter-Ministerial Working Group. The regular participation and involvement of these stakeholders, and many others from the municipal and community level has been crucial in broadly communicating the agenda and actions of this strategy and maintaining the dynamic of its implementation.

The final document was also presented at the joint meeting with mayors of the municipalities of the Republic of Kosovo. Primary information and documents developed by MLGA and other inter-ministerial and municipal sectors were used to draft this strategy. The viewpoints of the civil society, businesses and international organisations expressed through publication of documents for development of local self-government in Kosovo were used. The members of Municipal Assemblies, Association of Kosovo Municipalities and Civil Society Organisations have also contributed through discussions and comments in writing.

4. BACKGROUND

4.1 Historical context and challenges of local self-government

If we look at the chronological development, the local self-governance in Kosovo has historically changed its form based on social, economic and political circumstances.

The Kosovo legal continuity had been recognized after the establishment of the international administration of UNMIK in Kosovo in 1999, while the local self-government system remained unchanged and thus inheriting one-tier local self-government system, while based on the UNMIK Regulation on the Number, Names and boundaries of Municipalities⁴, Kosovo has had 30 municipalities in total.

First free and democratic elections for local government were held in 2000. UNMIK Regulation on Self-government of Municipalities⁵ was the basis for the functioning and organisation of local government in Kosovo.

The main principles of local self-government were later guaranteed in 2001 by the Constitutional Framework⁶. New elections were held in 2012, while the Framework Agreement on the beginning of the local government reform process was approved in 2004. The territorial reform has begun for the first time with the establishment of several new municipal units. Framework agreement has envisaged the establishment of five Pilot Municipal Units (three pilot municipal units were established, while the other two were not functionalized due to the political circumstances in Kosovo).

The second election reform, whose aim was to promote local democracy in the country has been made in 2007, where citizens had the possibility to directly elect mayors of municipalities for the first time.

Upon declaration of independence in 2008, the Assembly of Kosovo has adopted the Constitution of the Republic of Kosovo as well as package of basic laws for the organisation of local self-government in Kosovo. The Constitution, as the highest legal and political act of the country, guarantees local self-governance and sets the main principles of the functioning of municipalities in the spirit of the provisions of

⁴ UNMIK Regulation no. 2000/43 on Names and Boundaries of Municipalities

⁵ UNMIK Regulation no. 2000/45 on Self-Government of Municipalities

⁶ UNMIK Regulation no. 2001/9 on Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo

European Charter of Local Self-Government⁷. Therefore, the provisions of the Charter were incorporated in the Constitution of the Republic of Kosovo with the same level of obligations of the countries that have signed and ratified the Charter. Moreover, the basic laws for local self-governance were adopted, including: Law on Local Self-Government, Law on Administrative Boundaries of Municipalities, Law on Local Elections and Law on Local Government Finances. The political and legal changes that were made upon declaration of the independence have caught the elected municipal organs in half of their mandate, therefore municipalities had to harmonize their actions and organisational structures with the new legislation on local self-government for a relatively short period of time. This was a challenging process for municipalities even in terms of implementation of the new legislation and their functioning. Furthermore, during this time period, there have been some difficulties that have emerged in the context of unification of local government. Three municipalities (Zubin Potok, Zvečan/Zvečan and Leposaviq/Leposavić) continued with the same system of organisation and operation, as envisaged by UNMIK Regulation and refused to integrate into the new system envisaged by the Constitution of the Republic of Kosovo and the new Law on Local Self-Government. In addition to structural and organisational changes, and the entry into force of the new legislation on local self-government, the implementation of the decentralization process had also triggered the transfer of competences from central to local level as well as territorial reform. The new Law on Administrative Boundaries of Municipalities has foreseen increasing the number of municipalities from 30 to 38. The Pilot Municipal Units have accordingly received the status of a municipality, although it has been foreseen to establish 5 +1⁸ new municipalities. For the purpose of implementing the Legislation on Local Self-Government and local government reform, the Government of the Republic of Kosovo has in 2009 issued the decision on implementation of the Action Plan for Decentralization⁹. Therefore, in this context, the local self-government reform was characterized by two aspects: the first one was related to the comprehensive reform, which was implemented in all existing municipalities in terms of transfer of competences, while the second one was related to the territorial reform and decentralization aspect that was used as a tool to advance inter-ethnic integration in Kosovo. The

⁷ European Charter for Local Self-Government adopted by the Council of Europe

⁸ The following municipalities were established according to 5+1 formula: Graçanicë/Gračanica, Partesh/Parteš, Ranillug/Raniluk, Klokot/Klokot, Mitrovicë Veriore/Severna Mitrovica and expansion of existing municipality of Novobërdë/Novo Brdo

⁹ Decision no. for the implementation of the action plan for decentralisation

progressive transfer of competences and resources from central to local level has begun in all municipalities during this period. Municipal Preparatory Teams for the establishment of new municipalities were also established. The local elections, based on which the new municipalities were established, were organised at the end of 2009.

The local elections were held in the entire territory of the Republic of Kosovo in 2013, namely these elections were held for the first time in all municipalities. In this context, the process of local government reform in terms of obligations regarding decentralization process arising from the Ahtisaari package was concluded¹⁰ because this process ends following legitimization of local organs of the municipality of Mitrovicë Veriore/Severna Mitrovica. In this context, the unification of local self-government has been achieved and territorial and functional decentralisation foreseen in the legislative package on local self-government in force has been concluded.

In the light of the above, despite the highlighted progress from 1999 onwards, the local self-government system in Kosovo was continually associated with difficulties and challenges. The recovery of material damage caused by the war, functionalizing of the local administration, the establishment of public utility system, frequent changes in legislation on local self-government, lack of financial resources, lack of professional capacities, transfer of competences from UNMIK administrators to local elected structures, the process of decentralization and political difficulties for unification of local self-government system have been some of the problems and challenges that have associated the local government at the level of the country.

Currently, Kosovo has 38 municipalities, 1,467 settlements in which 1,780,021¹¹ live in an area of 10.896 km². The largest municipality by population is the municipality of Prishtinë/Priština with 198.897 residents¹², while the smallest municipality by population is the municipality of Partesh/Parteš with 1,787 residents¹³. The largest municipality by surface is the municipality of Podujevë/Podujevo with 633 Km², while the smallest municipality by surface is the municipality of Mitrovicë Veriore/Severna Mitrovica with 5 km². This indicates that a municipality, on average represents 47 thousand residents. The average size of municipalities is 282.7 km/2. Largest municipality covers 6% of the territory of

¹⁰ Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (Ahtisaari Package)

¹¹ Atlas of Kosovo Population, Kosovo Agency of Statistics 2013

¹² 2012 census/ Kosovo Agency of Statistics

¹³ 2012 census / Kosovo Agency of Statistics

Kosovo, while the smallest territory covers 0.23% of the territory. Thus 57% of municipalities have larger territory than the country average or over 282.7 km², while 43% of municipalities have smaller territory than the country average. Eight municipalities have less than 1% of the territory of Kosovo. This means that large municipalities dominate in Kosovo. So, it is obvious that there is a discrepancy between the area of the municipalities, while on the other hand all municipalities have the same basic competences, notwithstanding, the number of residents, area or economic sustainability. Precisely, this imbalance between large and small municipalities has led to lack of financial and human resources needed to meet the demands of citizens.

Therefore, standards, criteria and principles for new territorial regulation or creation of local government units will be taken into account during determination of strategic orientations for local government for the next ten years. Having into consideration the trend of reducing the number of local governments units in all countries of the EU; taking into account the development of information technology and the ability to provide many services online and decrease the financial cost of administration expenses, Kosovo must take into account all these developments when undergoing an eventual territorial reform process. In this context, territorial changes to local government units should also be reflected in the changes related to definition of competences and funding of municipalities.

This strategy will set the territorial reform framework and asymmetric competences of municipalities in order to enable division of categories within local self-government units (urban municipalities, municipalities and sub-municipal units). Furthermore, the hitherto practice has shown that municipalities have a high financial dependence on central level. The proportional allocation of budget according to the grant formula based on population, has made some municipalities very passive in collecting revenues, because the benefits were secure and linear, thus excluding competitive criteria between them. Therefore, changes will be recommended in terms of financial policies for municipalities with respect to more sustainable financial stability in the future having into consideration the criteria of financial sustainability of municipalities, ability of municipalities to ensure the coverage of municipal expenditures (expenditures for the administration), the delivery of efficient services to citizens, the ability to increase revenues at the municipal level as well advance the system of benefiting from the government funds.

Another aspect that has challenged the local government over the past years is the weakening of the dividing line between the political and civil staff in the municipality, which has resulted in a decline of the institutional memory of the administration at a lower hierarchical rank in the municipal administration. Therefore, based on international practices, especially of the EU member states, the institutional memory occupies the leading place and therefore in this spirit, this strategy will provide new alternatives. Legal mechanisms shall be guaranteed to the Mayor to exercise its mandate in order to fulfil its political orientation, based on which he/she has received the trust and the vote from the citizens. On the other hand, the strengthening of the role of the Municipal Assembly and creation of mechanisms of control and inter-institutional balance is needed, because the existing legislation on local self-governance has weakened the position of the Municipal Assembly, as the highest organ in the municipality. Therefore, the Strategy will address different aspects of democratic practices in order to regulate the mutual control between the powers at the local level, as well as the inter-institutional balance.

Therefore, in the future, it would be necessary to harmonise the legislation within the legal order of the country. Especially, when it comes to basic laws on local self-government and taking into account the changes that will affect legislation as a result of its harmonization with the Acquis Communautaire, the strategy will recommend drafting a sectional strategy for the evaluation and harmonization of legislation on local self- government. The variety of legislations in force, ranging from former Yugoslavian laws which contained no provisions of a discriminatory character, then UNMIK regulations, laws of the Kosovo Assembly resulted in a legal system associated with legal contradictions and gaps for many local government issues. Publication of municipal acts and ensuring their compliance with the primary legislation as well creation of mechanisms guaranteeing such compliance will also be part of comprehensive proposal for treatment of the legislation within this strategy. Moreover, an imprecise division of competences between the central and local level, eliminating the two-tiered administration process in municipalities, non-harmonisation and contradictions between laws have been some of the challenging issues for municipalities in the past years. Therefore, this strategy will propose alternatives to effectively fix legal issues and create a unique and sustainable system within the legal order of the state.

4.2 Legal framework for local self-government

Basic legislative framework for local government system is foreseen with the provisions of Chapter X of the Constitution ¹⁴ and the Law on Local Self-Government ¹⁵ (LLSG) as an organic law for municipalities, which is based on the principles of the European Charter of Local Self-Government ¹⁶.

Main legislation on local self-government

- Law no. 03/L-040 on Local Self-Government (2008)
- Law no. 03/L-041 on Municipal Boundaries (2008)
- Law no. 03/L-049 on Local Government Finances (2008)
- Law no.03/L-073 on Local Elections (2008)
- Law 03 on Publicly Owned Enterprises (2008/amended in 2011)
- Law no. 04/L-010 on Inter-Municipal Cooperation (2011)
- Law no. 03/L-149 on Civil Service (2010)
- Sectional laws affecting the local government (Law on education, health...)

Legislation on Local Self-Government determines municipal competences and the way how municipalities should function. LLSG provides three types of municipal competences: own competences (that are exclusive and are exercised by municipalities) delegated powers (taken over as duties of central or state agencies) and enhanced competences (as functions carried on local level to respond to the specific characteristics and needs of certain municipalities).

Although the legislation on local self-government is quite consolidated, much work remains to be done through representation and direct participation, especially when we are dealing with political accountability mechanisms. There is a need to clarify the responsibilities of municipalities; clarify the procedures of establishing new municipalities; as well the system of supervision of the legality of municipalities.

¹⁴ Constitution of the Republic of Kosovo

¹⁵ Law on Local Self-Government

¹⁶ Council of Europe (1985). *European Charter for Local Self-Government*

4.3 Context of local self-government reform

4.3.1 Nature of problems

Development trends of local government are going towards promoting the interest and values of the local community and increasing local autonomy, which have a common denominator to bring services closer to the citizens. In the case of Kosovo, the reform development process in LLSG system takes into account the implications of internal and international developments in a wide number of fields, especially the economic development initiatives and public policy. Based on the demands for reforms in public administration and public services, local government has been at the forefront of its obligations to increase the efficiency and effectiveness of service delivery to citizens. However, while building local democracy and functionalizing local self-government system to meet the needs of citizens, local authorities had difficulties of different natures in the exercise of their competences, which are shown as follows:

Political: The reforms in LSG system are developed in a complex political environment, especially in terms of institutional and social integration of the Serb community. The unification of the local government system has been among the problems that has associated the development of local democracy in Kosovo. On the other hand, many areas of municipal responsibilities especially unification of the education system and the lack of public funds to support a decentralized process of municipal competences, lack of professional staff and especially non-integrated education system for students and pupils belonging to Serb community, non-unified system of the management of public enterprise and health system has brought major difficulties during this process.

Legal: The legal framework, which has been influenced by political internal and external factors, was developed in a political sensitive environment. In an attempt to solve political problems, some of its segments were associated with gaps and inconsistencies. Due to frequent changes within the legal order as regards to the application of laws approved at different times after 1999 and the lack of full vertical and horizontal harmonization of legal framework and completion of secondary legislation have been some the difficulties and challenges. Moreover, many acts of municipalities were not subject to any supervision, due to the lack of municipal official gazette, which would formalise the entry into force of sub-legal

acts. It has been intervened only when such acts have produced legal effects. Therefore, although the legal reform has been the main objective of the local government reform for the next period, the legislative agenda would be the main focus on the evaluation and harmonization of existing legislation and harmonization of national legislation with EU laws.

Systemic: Local self-government system that is based on high democratic principles and standards has left many open questions and the system providers have failed to fulfil them in the best way, which, as a result has created difficulties in the overall functioning of the system. The same basic competences for all municipalities creates an unique functioning of local self-government system, but at the same it creates a heterogeneous system in terms of the size of municipalities, number of population, human resources and institutional capacities. The system of supervision of the legality of municipal acts should be advanced because in many cases was not shown to be effective in ensuring the legality in the work of municipalities. The administrative system of mixed nature has not solved the problem of professional management of the administration. It has also overloaded the work of the mayor and given that the municipality is only one electoral zone, some citizens are not represented in the decision-making process in the municipality.

Organisational: Administration of a mixed type has a centralized political control. There is a lack of professional administration manager (a municipal secretary, who would relate the work of the executive, Municipal Assembly and administration and would ensure institutional memory). The low professional HR recruitment with low capacities and the lack of professional mechanisms in the process of the performance evaluation and accountability has brought emphasised problems to the functioning of the administration, which was also reflected in the service delivery. Moreover, the lack of standards for provided services has hindered the provision of qualitative services. Certain line ministries have not fully transferred competences with all the necessary resources. Moreover, after certain period of time there were some attempts to return the transferred competences to the central level. Moreover, the process of communication, coordination and cooperation of internal and external especially inter-institutional coordination was accompanied with emphasised gaps throughout the last period. Exceeding the number of employees, non-professionalism, responsibility and organisational culture at work are some of the problems that require solutions in the future.

Territorial: Kosovo has entered into a deep process of territorial and local government reform. The territorial organisation of small municipalities in Kosovo by avoiding their economic potential is creating addiction of municipalities to government grants and reduction of local economic development competition. Establishment of municipalities with small opportunities for economic resources has created difficulties in their development. In addition, the process of territorial division was also characterized with other difficulties, due to non-involvement of citizens in the consultation process, thus omitting in some cases the organic links of several settlements with municipalities they previously belonged. In this context, the implementation of this process in the terrain requires a revision even in the technical aspect, because the difficulties not only hindered the provision of services closer to citizens, but in some cases had the opposite effect.

Property: Agricultural land is shrinking at a rapid pace and is transferred into construction land either for residential or industrial purposes. Spatial planning is done with delay and it is also not respected at the large extent. Problems regarding spatial planning are evident especially regarding illegal constructions. Settlements in industrial areas are displaced near highways, instead building roads near settlements. This has reduced agricultural property, agricultural production capacity and created barriers for the expansion of road infrastructure. Agricultural land is fragmented, polluted by industrial wastes and contaminated with waste disposal. In addition, inherited property problems from social system, as a result of non-clear determination of the owner, alienation of public land and municipal property have also brought problems to this process. Moreover, urban municipalities do not have sufficient land to carry out public activities and promote local economic development. In this context, the privatization process has denied the right of municipalities to manage socially owned lands. As a result, real estate fund of municipalities has been reduced and this has brought difficulties to implement development plans.

Financial: The fiscal system is largely centralized and municipalities are facing difficulties in terms of planning and implementing projects, due to the lack of financial autonomy. Municipalities are not allowed to receive money from taxes from different business or profitable activities carried out in their municipalities. The sustainable development plans of municipalities are not harmonised with the urban plans. Receiving own competences from the central level and the possibility of reducing the threshold of funding of municipalities from the central level, can

cause even bigger problems in the development. The government has introduced modern accounting techniques in municipalities and this makes the government able to adhere to its principle of providing sufficient financial resources to municipalities to exercise their municipal competences, a principle enshrined in the Constitution and LLSG. However, on the other hand, receiving grants from the government has decreased the amount of revenues in some municipalities. LSG autonomy cannot be considered stable with an average of 82% of the budget being dependent on the government, so the fiscal policy reform can be one of the priorities in terms of LLSG in the future.

Economical: Municipalities have problems as regards to the functioning of businesses because the Law on Local Government Finances allows municipalities to collect revenues from taxes on conducting business activities, while the Law on Internal Trade prohibits municipalities to collect revenues from registration of businesses. On the other hand, inconsistent way in which the competences were transferred without reviewing in advance the needed resources has reflected on local fiscal policies concentrated on multiple budgeting needs for services, thus limiting the implementation of municipal plans. Furthermore, the lack of an adequate central fund to promote capital investment projects, which will be managed by the government under a unified system and the lack of a loan market that would allow municipalities to have access to funds for development with low interest, and the lack of mechanism for contingency funds have been some of the difficulties that municipalities faced. Municipalities do not have clear policies regarding standardization of property tax collection. The increasing number of businesses has not reflected in significant improvement of the economy of municipalities and reduction of unemployment, because most businesses are not productive activities. This is illustrated by the high level of unemployment. All data indicate an unemployment rate of 35¹⁷ - 45%¹⁸ in municipalities.

Until now, we have had an indirect assessment of local economic development through indirect economic indicators: such as, the number of businesses operating in the municipality, the number of unemployed, the rate of funding in this area etc.¹⁹ There is a big difference between the economic capacity of municipalities for

¹⁷ KAS, Population and Household Census 2011, Prishtinë/Priština 2012.

¹⁸ World Bank, "Report on economic development in Eastern Europe", Prishtinë/Priština, 2012 p. 7.

¹⁹ MLGA, Analysis of the local self-government functioning, Prishtinë/Priština 2013, p. 50.

the generation of revenues (approximately 18%) and a grant from the Kosovo Budget (approximately 82%).

4.2 Regional and international experience

In democratic societies, the local democracy is based on strong principles and values of interest of local communities. Depending on the level and circumstances of social and political developments, different countries determine different principles for their governance at the local level, but in general they possess some basic principles by means of which the character of the governance is defined, as stated in the document for evaluation of competences of the four EU member countries (Madrid 2005)²⁰, based on which local governments should be guided based on these principles: equality, self-governance, proportionality, subsidiarity, diversity, efficiency and flexibility.

Regional states have different practices as regards to the organisation and functioning of local self-government of Kosovo. Local government is organised at the municipal and regional level (Slovenia), municipality and district level, where municipalities are divided into urban and rural areas (Croatia), the municipalities, counties and districts (Albania) and municipalities divided in urban and rural municipalities with a special city (Macedonia)²¹, which is composed of seven municipalities. Whereas, competences are categorised into own, shared and district competences (Albania), specific powers for bank, post, secondary health and television and radio (Slovenia) and the scaling of competences depending on size of the municipality (Croatia)²². All these countries suspend the execution of a decisions on violation of a certain act until receiving a final decision from the Constitutional Court. Municipalities have the right to establish their associations, provided that more than half of the country's municipalities vote in the favour of it²³. In Germany, after the merger, small municipalities were merged and regrouped, inter-communal structures were removed and the number of

²⁰ Robin Hambleton: "Modernising Political Management in Local Governments", 37 URBAN STUDIES 931, 931 (2000).

²¹ MLGA, Analysis of the local self-government functioning from the Ahtisaari package point of view, Prishtinë/Priština 2013.

²² MLGA, Analysis of the local self-government functioning from the Ahtisaari package point of view, Prishtinë/Priština 2013.

²³ MLGA, Analysis of the local self-government functioning from the Ahtisaari package point of view, Prishtinë/Priština 2013.

inhabitants per municipality on average amounted to 350,000²⁴. With the 1993 reform several European countries were focused on balancing power between the municipality (the first level of local government) and district (second level of local government) and balanced sharing of natural resources, in view of own economic sustainability²⁵.

4.3 Context of problems in the field of local government

Political problems inherited from '99 onwards and the political economic and cultural transition have been the main challenges that have characterized the last period of LSG development. The long list of reforms has created complexity and thus seeking a longer time to be concluded. LSG system in Kosovo is quite open, not unique and does not have sufficient mechanisms to ensure the complete success of its functioning. The legal framework that is not well harmonised, respective gaps, the delegation of competences without administrative capacity building, as well as confusion of the local self-government concept with local autonomy to the large extent has produced "functional bureaucracy". On the other hand, the low economic capacity and administrative competence are not in accordance with the requirements of the governance system. An inadequate determination of the competences has unfairly produced managerial confusion and retrieval of competences at the central level. Misbalance of decision-making powers in the municipality has overloaded the position of the Mayors with responsibilities and disabled the professionalism in the administration. Autonomous attitude of municipalities has increased the costs in the individual provision of the services and hindered the inter-municipal cooperation in the delivery of shared services. Involvement of the community, civil society and businesses in decision-making has been quite formal and ineffective. Poor oversight mechanisms have not ensured the full implementation of the legality of work in the municipality. The very low professional and managerial competence of HR, inadequate systematization of civil administration, politicization of administration, unprofessional performance evaluation, lack of accountability and overcrowding of the administration has produced ineffective and inefficient operation of the system. Moreover, the inter-institutional coordination, relations between the central and local level, problems in the internal and external

²⁴ Gerard Marcou & Hellmut Wollman: "*United Cities and Local Government*", p. 134.

²⁵ MLGA, Concept document – Territorial Organisation Reform, Prishtinë/Priština 2013.

communication, unconsolidated institutional memory and poor management have often hindered the proper functioning of local government.

The impact of the spirit of the Ahtisaari package in the development of the legal framework of LSG in general has aimed to create a more flexible and politically sustainable system by ensuring participation of all communities in local governance. This has enabled a successful institutional integration of communities, while social integration has not yet provided adequate results. Moreover, the new territorial division has resulted in increased financial costs for municipal administration. Although, inter-ministerial commissions for the coordination of work in the implementation of legality have been established and many by-laws of municipalities have not been subjected to the process of the evaluation of legality.

4.4 Problem-solving actions

Kosovo politics has been committed to building a governing system with highest values and most advanced standards of democracy expressed through policies, institutional reform and implementation of multilateral agreements for development of the country. In this regard, much success has been achieved in building a democratic political system, creating a solid foundation for the development of a competitive oriented market economy and transferring competences from central to local level. The consolidated framework of the laws on local self-government has created a possibility for the integration of all communities in the system and improvement of the political climate in the country²⁶.

Coping with the challenge of weak economic development, the Government has set the economic rehabilitation as one among its top priorities. It has designated the Economic Development Vision 2011-2014²⁷, whose aim is macroeconomic stability and further progress in strengthening the market economy. The legal framework has enabled and will enable stimulation of private business, which currently participates with 51% of GDP. This orientation is broadly discussed in the

²⁶ MLGA, Analysis of the local self-government functioning from the Ahtisaari package point of view, Prishtinë/Priština 2013.

²⁷ Office of Prime Minister, Action Plan on Kosovo Economic Vision, Prishtinë/Priština, July 2011.

Medium Term Expenditure Framework (2011-2014) and the Medium Term Priority Policy Statement 2014 - 2016²⁸.

MLGA, with the support of Government and in cooperation with municipalities has installed specialized programs for modernization of administration and digitization of service delivery in "one point", electronic reporting, monitoring via "tele-presence"²⁹, needs' assessment and organisation of HR trainings for capacity building of municipal officials³⁰. MLGA has installed the system for assessing utilities' performance and annually evaluates the performance of municipalities by allocating incentive funds for best performing municipalities.³¹

The commitment to reform development in the spirit of the Constitution of the Republic of Kosovo, recommendations of the Progress Report and Action Plan for Stabilization and Association Mechanism (ESAP) is seen as the optimal way to address the challenges of local self-government, although the building a society where values and ethnic diversity is promoted and bringing governance closer to the citizens is too costly for a small country like Kosovo.

5. VISION AND MISSION

VISION: Better municipal services; improving the quality of citizens' life.

MISSION: To increase the local autonomy and strengthen the capacity of municipalities, in order to provide cost effective and accountable services to enhance quality of life, safety and local economy through active citizen participation and democratic representation.

²⁸ Office of Prime Minister, Medium Term Policy Priorities 2014 – 2016, Prishtinë/Priština 2013.

²⁹ MLGA, Annual Work Report of MLGA- 2013, Prishtinë/Priština 2014.

³⁰ MLGA, General statement in evaluation of needs for capacity building, Prishtinë/Priština 2009, 2011.

³¹ MLGA, Report on Municipal Performance Evaluation, Prishtinë/Priština 2013.

6. 10-YEARS STRATEGIC OBJECTIVES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN KOSOVO

Strategic objective 1

Increasing economic and social sustainability of municipalities to ensure that development and financial policies will have an impact in the local economic development.

Strategic objective 2

Creating a good governance framework to ensure democratic representation of citizens and an efficient municipal administration.

Strategic objective 3

Strengthening professional and institutional capacities of municipalities to achieve a sustainable improvement in municipal services for citizens.

Strategic objective 4

Strengthening partnerships between local government, civil society and businesses to create active, comprehensive and cohesive citizens.

Strategic objective 5

Promoting cultural and natural heritage and affirmation of cultural, natural and social diversity in municipalities with the purpose of socio-economic development of municipalities.

6.1. 10-YEARS STRATEGIC OBJECTIVES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN KOSOVO

Strategic objective 1

Increasing economic and social sustainability of municipalities to ensure that development and financial policies will have an impact in the local economic development.

Inadequate financial resources, low economic development at the national level, lack of professional capacities and frequent structural changes to local self-government have been some of the difficulties that local structures faced. Post-war economy, especially the lack of road infrastructure, electrical installations, installations and connections to utilities and waste water, and the mixture of competences regarding utilities between central and local level has hindered the access of citizens to good public services. On the other hand, economic difficulty and high unemployment at the local level have made consumers of public services to be often unconscious in meeting their obligations for payment of used services. Therefore, this has hindered the collection of means for services. The existing financial system in municipalities has not provided many possibilities to municipalities to have a maximum financial autonomy.

Linear allocation of governmental grants has made municipalities not very active in generating more revenues, as well not very competitive among each other. Therefore, the change of financial policies for municipal funding and legal framework for financing of municipalities will be among the key activities foreseen by this strategy. Moreover, the financial reform in the coming years should be based on criteria of financial sustainability of local self-government units that differs from current developments, because the activities are financed exclusively from indirect taxes collected from the Tax and Customs Administration, which constitute over 85% of municipal budget. As a result of application of fiscal policies in compliance with European criteria (0% revenues from customs) and changes to the country's fiscal policies, we should bear in mind that certain municipalities will lack financial stability, since as a result of the lack of funding they will face serious financial problems and will indubitably bankrupt.

This strategy will give proposals and review alternatives in order to initially change the system of financing municipalities (amendment of legislation on financing of

municipalities); in order to make a proportional division between budgetary appropriations, economic and financial sustainability of municipality based on its ability to deliver best possible services (enable municipalities to provide services in partnership with private businesses, establish public enterprises or use other contemporary forms). This strategy also creates preconditions for enabling municipalities contemporary forms and modalities of financing, legal guaranty to carry out its competences (enable municipalities to collect revenues especially from property tax and to associate this with obligations for service delivery) and the possibility to attract government funding according to a comprehensive and non-discriminatory system.

Strategic objectives 2

Creating a good governance framework to ensure democratic representation of citizens and an efficient municipal administration.

The local self-government system in Kosovo from 1999 onwards has marked progress. Although there have been difficulties in terms of limited financial resources and professional capacity in certain cases, the hitherto progress has also been appraised by international institutions in the state-formation and state-building phase of Kosovo. However, the countries with very developed democracy also try to harmonize national development policies with the new created circumstances. In this context, the decentralization process has been concluded (in terms of the implementation of the Ahtisaari package) and local government has been consolidated, but now over the coming years, the existing system should be advanced and harmonized with EU practices, as part of obligations to fulfil Kosovo's European agenda.

The identification of legislation affecting the competences of municipalities must be in full compliance with EU standards and the Acquis communautaire. Basic legislation on local self-government, including asymmetric division of competences between municipalities; *expansion of voting rights* for non-citizens, but who have a residence permit in the respective municipalities; linking the establishment, existence or dissolution of municipalities with their financial and economic stability; strengthening of public and citizens control mechanisms over the work of local institutions; strengthening control mechanisms and inter-institutional balance in the municipality; strengthening institutional memory within the local

administration; two-tier administrative process within the municipality; modernisation of municipal administration and enabling online service performance are some of the issues that this strategy will provide, as an alternative to local self-government development in the next ten years. Furthermore, Kosovo's European agenda imposes harmonization of state policies with EU standards for integration. Amendments to legislation should be made in the spirit of integration standards whose focus is to develop local economy and increase the ability of municipalities to absorb as much funding and reduce unemployment; provide opportunities for municipalities to receive loans with lower interest rates; reduce VAT on products and enable eases to taxes on local businesses etc.

Another dimension of the European approach towards local self-government is the trend towards decreasing local self-government units. Therefore, given that reduction of local government units has become a practice in EU countries, the trend towards decreasing local self-government units should be implemented same as in many EU member states.

Strategic objective 3

Strengthening professional and institutional capacities of municipalities to achieve a sustainable improvement in municipal services for citizens.

Institutional capacities of municipalities in Kosovo have been gradually developed, especially from 1999 onwards. However, as a result of changes in the legislation, territorial reform and decentralization, this development has not been uniform among all municipalities. Municipalities have often faced financial difficulties resulting in the quality of the services, professional capacity and efficiency of performance.

Building a professional and accountable administration through a uniform approach over the course of the next ten years is something that should be strived for. The capacity building of civil servants in municipalities must have a comprehensive approach. An exact record of the number of obligatory trainings for the staff in municipalities should be created (based on the system of credits).

Some basic criteria on which the municipal administration should be built are: implementation of legality, the planning ability of local authorities, transparency and mechanisms for active citizens in the municipality, the efficient exercise of competences, political stability and the ethics and responsibility of local

employees. Therefore, the strategy will be a guideline, which is based on the development methods, capacity building of staff; advancement of the performance management system; increasing municipal planning skills; defining performance indicators and monitoring the achievement of standards etc. In this context, capacity strengthening in the coming years will be focused on the following pillars:

- Strengthening governmental capacities (which includes increasing financial capability of municipalities, increasing professional capacities in planning and managing local finances; as well placing citizens at the centre, based on the services to customers formula);
- Increasing professional and infrastructural capacities in terms of information technology and digitalization of administrative services;
- Increasing capacities to draft strategies and policies, human resource management, contracts, projects, procurement and the ability to encourage communication and increase citizen participation in the public life;
- Increasing infrastructural capacity (including the creation of road infrastructure, traffic regulation, encouraging the use of urban traffic, road signage, management and supervision of infrastructural projects, waste management, etc.);
- Increasing capacity contributing to community's services (including community policy development, promotion of awareness about the common interest of community; organisational performance for specific sectors within the municipality including libraries, child care, recreation, etc);
- Increasing capacity planning (including strategic planning, management and use of municipal land and property, management of natural resources and environmental sustainability, etc.)

Strategic objective 4

Strengthening partnerships between local government, civil society and businesses to create active, comprehensive and cohesive citizens.

Effective local self-government in the developed countries is always a symbol of partnership between the municipality, businesses, NGOs and citizens. Although attempts have been made to provide citizens with access to the work of local

bodies through legal and institutional mechanisms, the active participation of citizens was not satisfactory. These factors were present in the civil culture as a result of living in a political monism where citizens' voice was not heard so much, but on the other hand, the local structures have consulted citizens, only to meet legal obligations as regards to the consultation process. Therefore, enhancement of the role of citizens and their active participation in public and institutional life will be one of the objectives of this strategy.

In addition to involvement of citizens, the engagement of businesses contributes to strengthening the partnership between two sectors. Today in many developed countries in the world, many municipal services are performed through "outsourcing". For this reason, in order to increase efficiency, many public services that fall under municipal competence are regularly carried out in partnership with private businesses. Especially the provision of utilities, such as water supply, street cleaning, maintenance of local parks, safety in schools and other services that fall under the jurisdiction of local institutions are carried out in partnership with private businesses. Moreover, the involvement of non-governmental sector, representing the voice of citizens in the municipality, creates more accountable local institutions and induces administration employees to better carry out their tasks. NGOs, through monitoring of the work of local authorities may have a more active role, while municipalities through incentive funds, should stimulate NGOs to make citizens more active, either through organisation of cultural events, sports, volunteering work, or other citizens' activities that are acceptable today in many developed countries. The inclusion and involvement of citizens in different processes at the local level creates citizens' ownership in the development. If citizens are actively involved in the planning process, it automatically means that they will also be involved in the implementation of those policies. Therefore, this strategy foresees various modalities for the creation of an active, comprehensive and cohesive society through citizens' involvement and activation.

Strategic objective 5

Promoting cultural and natural heritage and affirmation of cultural, natural and social diversity in municipalities with the purpose of socio-economic development of municipalities.

Kosovo is a country that guarantees most advanced communities' rights. Local self-government legislation has created very powerful mechanisms for institutional

representation aimed at guaranteeing the rights of communities, including their representation at the highest instances of the municipality, the right to use local languages etc.

Natural, cultural, ethnic and linguistic diversity are among the key values that can be used by municipalities to enable social, economic and cultural development in the future. Over the next ten years, once Kosovo fulfils its obligations in terms of integration of communities, practices promoting these values will go beyond the obligations and therefore these advanced practices could be used as perfect examples contributing to ethnic and social integration of all minorities living in Kosovo.

Best practices applied in municipalities of Kosovo with respect to the rights of communities could serve as a destination for practitioners and scientists of various institutions and universities, who through certain scientific and educational programs may be closely acquainted to the advanced practices relating to the respect for the rights of minorities.

On the other hand, natural and cultural heritage and the ethnic and linguistic diversity are the main values of municipalities. Therefore, the encouragement and promotion of this diversity, increased awareness about the cultural values of this diversity, conservation of natural and cultural heritage, restoration of various objects of cultural importance, awareness about the benefits of the local economy resulted from the promotion of natural and cultural tourism are some of the factors contributing to economic growth as well cultural and social integration. Therefore, the promotion of local policies promoting advanced practices for the community rights and cultural, ethnic, linguistic and natural diversity could be the main areas that can be used to promote local economy and tourism.

7. ACTION STRATEGIES (MEASURES)

Action strategies for achieving Strategic Objective 1

Increasing economic and social sustainability of municipalities to ensure that development and financial policies will have an impact in the local economic development.

In order to increase financial stability, the financial autonomy of municipalities must be increased. In order to achieve the objective of increasing the economic, social and structural sustainability so that the development policies of municipalities are in full harmony with the developed trends, the work of municipalities and institutions supporting municipalities in the coming years will be focused in the following issues:

- Drafting effective sustainable economic development policies;
- Drafting developmental policies arising out of the central government as well as changing the legal basis for financing municipalities for the purpose of developing a sustainable financial system;
- Building local road infrastructure and inter-urban transport network;
- Training/preparing youth for the workforce;
- Supporting businesses and developing the agriculture sector.

7.1.1 Drafting effective sustainable economic development policies

Creating a legal infrastructure (amendment of the legal framework for financing municipalities) will create a broad based financial autonomy for municipalities. Moreover, the creation of governmental incentive funds, based on the performance of municipalities will stimulate the local economic development and increase the performance in municipal service delivery. Municipalities will be competitive among each other and would have the possibility to attract more funds from the central government. Creating a systematic fund for capital investments as well as addressing local economic development issues through drafting of comprehensive strategic policies for economic development would have an impact in the institutionalization and systematisation of local development policies in accordance with the national policies for local economic development.

National strategies on local economic development will be drafted in order to ensure a systematic approach to local economic development, based on which strategies on development and economic development of each municipality will be developed by consolidating a systematic and integrated approach of local development strategic planning.

7.1.2 Drafting developmental policies arising out of the central government as well as changing the legal basis for financing municipalities

In addition to drafting long-term strategic policies for local economic development, the change of the legal basis as well as forecasting various modalities for financing municipalities, with purpose of decreasing the financial dependence of municipalities may be a new alternative, which guarantees a sustainable local economic development. Drafting laws and bylaws for the development of businesses in municipalities, providing facilitations to businesses (simplification of procedures to youth and women for opening of businesses or exemption from taxes) can generate sustainable local economic development.

Modes towards creating a sustainable framework regarding policies and legislation are as follows:

- Strengthening financial, managerial and economic capacities of municipal officials through intensive professional capacity programmes and their certification;
- Improving the legal framework and changing the system of financing of municipalities through amendment of the legal basis on financing of municipalities;
- Supporting businesses and farmers in expanding their activities and ensuring prerequisites for accessing not only the national market and but also beyond through subvention schemes, promotion of national products; and
- Building capacities of municipalities in managing natural resources in order to create a local economic and social sustainability through professional capacity building programmes and infrastructural investment plans.

7.1.3 Building local road infrastructure and inter-urban transport network

Is a very important component affecting the economic growth. Construction of local roads, especially in rural areas providing access to national roads and inter-urban areas is one of the preconditions affecting the comprehensive economic integration of all rural areas of the municipality. Transport system in the local roads, especially in the rural areas and providing inhabitants and businesses access to urban centres as well possibility to sell their goods and services may increase their benefits from the sale of their products and moreover encourage local manufacturers to increase the yield of products.

7.1.4 Training/preparing youth for the workforce

Is an important component of the economic development. Establishment of cooperation between municipalities and vocational centres as well functionalization of professional schools in municipalities are some of the parameters that make the workforce in municipalities to be in function of local economic development.

Increasing the professional capacities of youth, mainly in the field of entrepreneurship and training them on how to establish businesses, taking into account the natural resources of certain rural and urban areas in municipalities, development of rural tourism, the activities dealing with agricultural productions and placing these products on the market are some of the parameters, which have a great impact on local economic development. Young people will be offered training and education possibilities in cooperation with local businesses in the field entrepreneurship and rural tourism development. Young people will be offered the possibility to have access to market through incentive schemes in order to enable them to sell their services and goods.

Municipalities should develop special training programmes in order to create human resources potential, which can be implemented by vocational schools. Municipalities should train and prepare them for the workforce through specific training programmes, which it would not only make them competitive in the national market but also beyond, because the young workforce is one of the main resources that municipalities have and may use it to increase the sustainability of the local economy.

Municipalities should establish credit schemes with low interest rates in order to subsidize these activities so that economic and developmental policies are focused on development of local entrepreneurship. In addition, agreements on inter-municipal and international cooperation, especially for seasonal employment of youth (in countries that have older populations or neighboring seaside countries) could reduce the unemployment and increase the economy.

Moreover, the youth employment programming scheme in the agricultural sector is one of the methods that could reduce unemployment and trigger local economic development. The employment of students through summer employment programmes, drafted in cooperation with schools and universities will enable youth to work during summer in both agricultural and tourism sector. The joint programmes between universities and municipalities, as a form of inter-municipal and international cooperation, including cooperation with neighboring countries can be used as a possibility to decrease the unemployment among the young people and increase the sustainability of municipalities in the future. Moreover, the increased opportunities for employment in the agricultural sector, especially through training programmes for certain categories of the population (especially those who do not have college education) can be seen as another possibility of their support and involvement.

7.1. 5. Supporting businesses and developing the agriculture sector

Are among the main criteria that may trigger *local economic growth*. Kosovo's municipalities have a very large number of rural and agricultural areas, while the suitable climatic conditions can generate various agricultural products and contribute in increasing the employment at the local level, the quality of nutrition and food safety.

Increasing the support for small businesses in particular and supporting local farmers increases the number of employees and as a result the local economic development. Some of the ways of stimulating and supporting small businesses in the agricultural sector are:

- Grant schemes for supporting businesses and developing the agricultural sector, as well as supporting businesses and farmers in enhancing their activities in order to ensure their access to national market and beyond;
- Establishing mechanisms to stimulate local products and businesses;

- Supporting young people and women in business through offering loans with low interest rate;

- Supporting municipalities to promote products and businesses through fairs organised within municipality and outside.

Furthermore, there must be a comprehensive approach, to develop and support small businesses, especially farmers and women in the business. Moreover, the creation of prerequisites of providing services and financial and institutional support, such as the micro-finance programs could impact in local economic development.

7.2 Strategies of action for achieving the strategic objective 2

Creating a good governance framework to ensure democratic representation of citizens and an efficient municipal administration.

Good governance through an efficient and professional administration at the local level would ensure a good representation of citizens' interests and provide qualitative and accountable service. Development of a harmonic legal framework is a precondition for local government development in the future. Although the existing legal basis for local self-government in Kosovo fulfils the contemporary criteria, there are still certain contradictions in the legal system, therefore changes to the legal system are necessary. Legislation should be harmonized with EU standards and Acquis Communautaire. Moreover, the legal basis for the functioning and organisation of municipalities must be supplemented in order to guarantee good governance and an advanced democracy at the local level.

In order to create preconditions for good governance and professional and efficient administration, the work of municipalities and responsible institutions over the next ten years should be focused on the following actions:

- Creating a legal basis for an effective municipal governance based on the principles of good governance;
- Developing strategic policies for the evaluation and harmonization of legislation;
- Creating sustainable structures to ensure efficiency at the local administration;
- Developing effective policies promoting citizens' participation;
- Implementing e-governance policies through delivery of online services.

7.2.1 Creating a legal basis for an effective municipal governance based on the principles of good governance

The rule of law is one of the main principles of good governance. Therefore, it is necessary to ensure an unified system of legal framework as well strengthen the legal and institutional mechanisms for their implementation.

There have been frequent changes within the legislation of the country from 1999 onwards. A disharmony within the legal system that comprises the basis of the legal framework on local self-government in Kosovo has been noticed especially with regards to competences of municipalities.

Therefore, given that the creation of the legal basis is one of the main preconditions that guarantees good governance, the following actions should be taken into consideration in order to install a comprehensive and unique legal framework throughout the entire territory of country. These actions must be focused on three following directions:

1. Evaluation and harmonization of the internal legislation – The assessment documents are needed in order to harmonize the existing legislation on local self-government. All laws within the country's legal system must go through a reassessment process in order to be in full harmony during their implementation in practice. Therefore, the integrated and harmonised legal framework shall adapt to the existing local democracy as well avoid contradictions within the legal system. Legislation on local self-government must also undergo an evaluation process, which will include the identification of all local self-government norms in order to provide a clear and harmonic overview between these norms, the level of democracy's development and the ability of citizens to accept and implement these norms. Amendments to the legislation on local elections as well as creation of legal mechanisms of control and balance between local government, management of the municipal property as well as a precise division of competences between central and local government are some of the points that need to be amended in the existing legislation on local self-government. The legal basis regarding the determination of boundaries of municipalities, the manners of establishment and dissolution of municipalities, the territorial reform as well as asymmetrical competences of municipalities shall be also subject to amendments.

2. Harmonization of legislation with EU Acquis – Kosovo has started its path towards European integration in 2013 upon beginning the negotiations on stabilization and association. Upon signing of the SAA, Kosovo has also officially entered into contractual relationship with EU in October 2015. Therefore, the harmonisation of

the legislation on local self-government with EU Acquis is necessary. There will not be any substantial changes to the basic laws on local self-government. However, sectional laws according to municipal competences, mainly in the field of environment and trade need to be harmonized. Therefore, these changes will be mainly reflected on the law on local elections and the right of foreign citizens, who possess residence permits in Kosovo and exercise their activities in the municipality, to vote in local elections as well as creation of the legal base for regional development, as basic concept of sustainable local economic development. According to a coordinated approach, responsible institutions at the central level are working in the national plan for harmonisation of legislation. 3. ***Harmonization of secondary legislation with internal legislation and the Acquis communautaire.*** In this regard, all secondary acts issued by municipalities shall be subject to changes. The statutes, acts and regulations of general character shall be subject to changes. The same acts will be harmonized with amendments that were made as a result of harmonization with the EU Acquis and amendments to the internal legislation. The national plan on harmonisation of legislation foresees municipalities at the second phase of the harmonisation of legislation. Upon harmonisation of sectional laws, municipalities will start the process of amendment and harmonisation of the secondary legislation with the EU Acquis.

7.2.2 Developing strategic policies for the evaluation and harmonization of legislation

In order to have a comprehensive approach to addressing this issue, Kosovo must draft strategic plans for evaluation and harmonisation of legislation on local self-government same as other countries did after the transition period. The identification of central and local competences, clear determination of relation between the central and local level regarding the supervision of legality and harmonisation of contradictions between laws and bylaws shall be a subject matter of this strategy. The plans on the evaluation and harmonisation of legislation shall give clear information regarding the existing legislation on functioning of the local governance system; provide information on how effective the existing legislation on local self-government is; what changes and improvements should be made within the legal and institutional framework on local governance; give a direction to the development of legislation in the future in harmony with the EU legislation; identify the laws that should be amended,

adopted or harmonized in accordance with the legislative agenda within specified deadline; as well as provide public and citizen access to the process of harmonization of legislation.

7.2.3 Creating sustainable structures to ensure efficiency at the local administration

Creation of professional and sustainable local administration guarantees qualitative service delivery to citizens. Frequent amendments to the legislation and particularly the politicization of local administration have challenged the work of administrative bodies. On the other hand, the unstandardized rate between the number of population and employees of the administration has overburden the local administration and consequently affected the quality of municipal services. Amendments to the legislation will ensure sustainability to the administration. These amendments shall be focused on two directions: **1. Strengthening the institutional memory and 2. Advancing the representative role of municipal bodies.** In this regards, the professionalism and de-politicization of local administration will automatically increase the quality of municipal services as well as the awareness and accountability of the municipal administration employees and institutional awareness for quick response to citizen requests. Moreover, the creation of legal mechanisms of control shall build a sustainable government that fulfils the aspirations of the public and citizens. Strengthening the institutional memory and advancing the representative role of municipal bodies shall be included within the amendments to the legal framework on local self-government. In this regard, certain legal mechanisms that strengthen the institutional memory and role of the certain local organs will be foreseen.

7.2.4 Using information technology to deliver online services

Nowadays, the e-governance is among the basic criteria that directly increases the efficiency of administrative services provided to citizens. The e-governance shall have the following direct impacts: increase the effectiveness and prospective of financial management; increase the effectiveness of human resource management contributing to the ceration of a transparent environment; increase the effectiveness of statistical reports and analysis; increase the transparency towards the public and various institutions; efficient and rapid exchange of information

with individuals, organisations and other relevant institutions; improve the management of public services; the electronic procurement; the electronic payment of taxes; electronic registration of businesses etc. The Government shall be committed to sponsoring the legislation in order to create a sufficient legal basis for the use of information technology. Currently, the Kosovo's legal framework lacks basic laws, which guarantees the use of online services, therefore the completion of legal basis is also one of key objectives that will be achieved in order to increase the efficiency of local bodies, provide citizens the opportunity to have access to online services and the possibility to receive quick services at any time.

7.2.5 Developing effective policies promoting citizens' participation

The citizens' participation is among the main criteria of good governance. Therefore, municipalities must develop effective policies in order to enable citizens to exercise their right and express their opinion in the decision making process regarding public interest, either directly or indirectly. The citizens' participation creates the preconditions for increasing the transparency in the work of municipal bodies, which is among the key principles of good governance. The mutual trust between local governments and the public is built through provision of access to accurate and sufficient information. Creation of effective policies for increasing the citizens' participation are the main preconditions for development of local democracy that is based on a clear vision and strategy with participation of citizens in all development processes in order to create the sense of ownership and accountability among citizens with regards to the developments achieved by their municipalities. Therefore, in order to achieve this objective, municipalities must draft the following policies: **1. Local policies for promotion of civic engagement; 2. Policies for promotion of volunteering among students and pupils; 3. Policies for functionalization of youth centres in villages; 4. Policies for functionalization of village councils; 5. Policies for inclusion and engagement of pensioners in the public life; 6. Policies for engagement of disabled persons; 7. Policies for promotion of participation of women and non-protected social categories; 8. Policies for protection of street children; 9. Local policies for establishment of social, economic, youth, sports and cultural networks, etc.**

In addition to local policies, municipalities should also develop respective institutional mechanisms in order to urge participation of citizens in the decision-

making process and social life in municipalities. Over the coming years, municipalities must create a platform for establishment of networks at the local level. These networks, regardless of whether they are a non-government sector or focused in the field of art, culture, youth, sports or special social categories are a very important element for encouraging civic participation. These platforms should be comprehensive and include many stakeholders in order to increase the interaction between individuals and organisations from different spheres of governance, culture, security, art, nongovernmental sector, businesses and create links with the inter-municipal or even international networks. At the same time, these networks will also trigger creation of new local policies, including the decision-making process at the local level.

7.3 Strategies of action for achieving the strategic objective 3

Strengthening professional and institutional capacities of municipalities to achieve a sustainable improvement in the municipal services delivered to citizens.

In order to strengthen the capacities of municipalities to meet the demands of citizens and achieve a sustainable improvement in municipal services, the following measures and actions will be taken:

- Creating a comprehensive and coordinated approach to professional skills development based on an *advanced continuing professional education of* municipal officials;
- Facilitating behavioural change of the administration staff through mechanisms of performance appraisal and motivation of municipal officials;
- Creating adequate state structures for development of capacities of municipal officials;
- Developing capacities of local government and institutionalization of effective mechanisms for monitoring the work arising out from the partnership with the civil society and private business.

7.3.1 Comprehensive and coordinated approach to professional skills development

During the process of decentralization, many competences i.e. the responsibilities related to service delivery were transferred to the local level. Now, one may say that municipalities have a broad set of competences. Although there has been progress, municipal services were not qualitative, due to the lack of financial and professional resources.

A comprehensive system for building professional capacities of municipalities will be required also in the future. Having into consideration the requirements for professional capacities relating to the obligations arising out of the European agenda, municipalities should focus in increasing the skills of local officials in the field of planning, investment programming, micro-finance, monitoring, evaluation, as well as other fields where professional capacity is required in order to develop an effective local governance. Moreover, the reporting capacity, increasing the ability to use local resources, foreign loans and external aid and the ability to attract investors are the key orientations of the local economic development. In this context, strategic policies for capacity building in municipalities will be drafted. These policies will determine the direction of the capacity development in the future.

Capacity development based on a coordinated approach and minimum number of compulsory credits that civil servants and selected officials must meet through training courses is essential. Moreover, the institutional mechanisms for the development of professional capacities in municipalities must have a unique approach. The **“Academy of local self-government”** shall be established over the coming years. This academy will serve as a public institution. It may have its offices in municipalities and can also coordinate the entire process of building the professional capacities of municipalities. This primary role of this institution, which will be established in accordance with the law shall be to specify the capacity building curricula; draft training and education programmes for the employees of local administration; establish and functionalize the list of experts, the training organisations and training providers; serve as a centre for the development of professional capacities of local employees and coordinate the entire process of developing capacities starting from evaluation of capacities, identification of training needs up to the monitoring of the credit system relating to necessary trainings and certifications.

A comprehensive approach to capacity development is required to strengthen the institutional capacities of municipalities in order to meet the demands of citizens and ensure sustainable delivery of municipal services. Therefore, actions will be also taken in addition to institutional and legal mechanisms. These actions will be focused on several directions:

- Improving capacities of municipalities, i.e. building capacities of municipal officials to make sure that they have the necessary qualifications, experience, knowledge and skills for the position they hold. The training programmes will be dedicated not only to the civil servants, but also to appointees and local electees in order to enable them to improve their knowledge and skills to carry out their duties responsibly;
- Improving institutional capacities of municipalities to make sure that they are functional; to adequately perform their duties and responsibilities. Moreover, they must also possess sufficient operational capacities for the services they provide. This capacity includes the human resources (sufficient number of individuals who act in a competent and professional manner); physical resources (adequate facilities, equipment and materials that are required to perform the work) and financial resources (sufficient budget required to carry out the tasks and deliver the services) as well as intellectual resources (vision, strategic orientations, planning skills, performance management, *information technology knowledge and skills* as well as ability to manage inter-institutional coordination);
- Creating adequate state structures for capacity building and efficient policy coordination instrument for an effective approach to professional capacity building is essential. Joint efforts of the government and municipalities are needed for a professional local administration. Creation of legal mechanisms for compulsory training programmes for municipal officials based on the credit system as well as establishment of a specialized training centre for local self-government would guarantee a sustainable development of professional capacities of local officials.
- Developing capacities of the local government and institutionalization of effective mechanisms for involvement of the civil society and the private sector in the provision of services is more than necessary. Over the coming years, municipalities must provide sufficient capacities to make sure that municipal officials are equipped with knowledge and ability to control and supervise the outsourced services, including planning, implementation of various projects and service delivery.

7.3.2 Facilitating behavioural change of the administration staff

Over the coming years, municipalities will play the role of a facilitator regarding the behavioural change of administration staff. In order to institutionalize the good governance, the change of people's behaviour i.e. civil servants of municipal administration will be more than necessary.

Behavioural change can be made through application of contemporary methods during the service delivery. Elimination of barriers and bureaucratic procedures and the application of contemporary methods especially taking into account “online” services and communication in relation to citizens are some of the prerequisites of an effective administration.

The new forms of controlling the work of employees in the administration and installation of a motivation and reward system is expected to give results over the coming years. All of these factors will have an impact in changing the mentality and increasing the initiatives of employees to apply the guiding principles of good governance in their respective duties. Such changes could be made through a comprehensive approach to capacity development of the municipal staff, an integrated educational programme for public administration, good governance and mechanisms and schemes for the motivation of distinguished public employees. Moreover, the municipal administration officials would be obliged to attend the compulsory training courses.

7.4 Strategies of action for achieving the strategic objective 4

Strengthening partnerships between local government, civil society and businesses to create active, comprehensive and cohesive citizens.

The advancement of communication and cooperation between civil society organisations, businesses and local authorities are the main prerequisite for an civic engagement. Joint actions aimed towards a better inter-sectional communication, mutual assistance, cooperation, consultation and dissemination of information among them are a necessity of modern times.

In this regard, this objective is achieved through following measures and actions:

- Creating effective policies for promoting democratic values through civic involvement;

- Increasing citizens' awareness for the contribution in the community as well as developing a sense of volunteerism;
- Creating centres for citizens' involvement and volunteerism;
- Increasing partnership between the public and private sector through strengthened civil society.

7.4.1 Creating effective policies for promoting democratic values through civic involvement

The main focus of the local governments will be to improve the communication between the local government and citizens. Municipalities must draft "local policies for involvement of citizens" over the coming years. In this regard, municipalities should encourage citizens to engage directly in improving the quality of life of the community by keeping citizens informed as well consulting them regularly about the important issues and needs. This can be achieved through programmes that encourage shared responsibility for solving problems and improving community life. In addition to using ideas of different groups of citizens for addressing the needs of the community, municipalities must develop programmes that place the citizen at the centre. The relations between citizens and municipality must be placed not only in prism of "the customer" and "the company", but at the level of partnership. Moreover, citizen must be a key partner of the municipality. Municipalities must show their commitment through involving citizens in decision-making process. This is the only way the citizens' trust is built. Moreover, trust is built when citizens feel that they involved in the public life at the local level.

7.4.2 Increasing citizens' awareness for the contribution in the community as well as developing a sense of volunteerism

The volunteering programmes in the urban neighbourhoods and rural areas, including villages and urbanized areas within municipalities could be the best examples that municipality can implement in order to guarantee citizens' involvement in the public life. These municipal programmes must involve youth groups, including various sports teams; certain categories of students of the secondary schools; groups of artists etc. in managing projects aimed at improving

the life of communities as well as the neighbourhoods where these communities live.

In addition to improving the quality of life of communities, these programmes must also develop a sense of civic responsibility and contribute not only to increasing the awareness, but also to strengthening the civic morality and making citizens feel pride that are present in the public life.

The education process, especially compilation of plans for each elementary school that would help in developing the sense of volunteerism among children should take the leading place in the activities of municipalities with primary schools. In this regard, the implementation of the plan would have an overall and long-term effect in creating a working habit among children, increasing the public responsibility in the future, as well as reducing the municipal expenditures relating to the maintenance and cleaning of both elementary and secondary schools.

7.4.3 Creating centres for citizens' involvement and volunteerism

The establishment of specific sectors within the Mayor's office is a good opportunity to promote civic involvement. These centers will operate under supervision of the Mayor and may serve as contact points for citizens and non-governmental organisations. Citizens will be able to get involved while non-governmental organisations can be informed about the possibility of their involvement. These centres may also increase the civil awareness for community services, as well as educate citizens on volunteerism through training programmes. The centres for citizens' involvement and volunteerism within municipalities will develop "plans for citizens' involvement and volunteerism" that will be implemented in full partnership with civil society organisations and schools. These centres will organise and inform citizens about all activities, including decision-making process, planning as well increasing citizens' awareness about their rights and their role in controlling the work of local structures. These centres will serve, as "one stop shop" for all citizens and civil society who want to get engaged in improving the lives of communities, volunteering programs, receiving information regarding the implementation of projects and civic involvement, increasing the partnership between civil society, citizens and businesses.

Municipalities will create policies to encourage volunteerism among citizens. All these citizens who are engaged to volunteerism will enjoy certain benefits as regards to municipal taxes or use of certain municipal services. Moreover, the prizes and rewards for an active citizen involvement and other mechanisms would

increase the citizens' awareness as regards to contribution in favour of the community and volunteerism. Municipal volunteering centres will maintain the schedules and create a database for all citizens involved in volunteering activities.

7.4.4 Increasing partnership between the public and private sector through strengthened civil society

The involvement of citizens through strengthening the role of civil society at the local level is already a practice in many contemporary countries.

The involvement of citizens in the planning process and monitoring of the implementation of plans and guaranteeing them the right to information through **"social audit programmes"** are some of the prerequisites that give full effect to the involvement of citizens through non-governmental organisations. Moreover, another way to involve civil society is to allocate small grants to local organisations to carry out community projects and activities.

The partnership with businesses is an essential way to enhance citizens' participation in public life at the local level. The financial support of activities by local businesses, the partnership between businesses and municipalities on initiating internship programmes for upper secondary school students during summer, as well joint scholarship schemes for students, are some of the ways of how businesses and municipalities can cooperate together in order to involve citizens in the partnership. On the other hand, municipalities must draft "municipal plans for stimulating young entrepreneurs" in order to inform young entrepreneurs on how they can start up a business. The latter can present these plans at upper secondary schools based on a comprehensive programme. Upon presentation of these plans, municipalities will be able to: increase the awareness and information of youth about the opportunities they have for starting up a business; provide educational and training programmes for high school students; develop policies that create a sustainable business environment for medium enterprises and young entrepreneurs; engage business community in the mentoring programmes in order to transfer their experience and expertise to young entrepreneurs etc.

7.5 Strategies of action for achieving the strategic objective 5

Promoting cultural and natural heritage and affirmation of cultural, natural and social diversity in municipalities with the purpose of socio-economic development of municipalities.

Municipalities of the Republic of Kosovo have a natural, cultural and linguistic heritage, which can be promoted, developed and have great impact on the socio-economic development of municipalities. Over the coming years, municipalities should concentrate on identifying and planning the protection, conservation, enlargement and proper use of natural and cultural heritage in municipalities. The appropriate management of heritage resources ensures the preservation of historical integrity, as well promotion of natural and cultural values of heritage, which helps to create possibilities for finding potentials for development of economy and tourism.

Over the coming years, municipalities will focus on developing programmes for the promotion of ethnic and linguistic diversity towards an overall social, economic and cultural development. The following actions and measures will be taken into consideration:

- Promotion of cultural and natural heritage through local plans and
- Promotion of ethnic and linguistic diversity

7.5.1 Promotion of cultural and natural heritage

Promotion and preservation of cultural and natural heritage can stimulate cooperation, communication and integration of citizens among municipalities through identification of elements of a common heritage.

Municipalities must draft "plans for promotion of cultural heritage" that would boost the potential of municipalities for tourism development and raise the awareness of citizens for the possibilities for economic development through promotion of cultural tourism. Municipalities should publish a collection of photos of cultural and natural heritage sites as well the calendar of events and cultural activities on their official webpages.

All the sites of cultural importance, the historical monuments as well as the natural phenomena should be included in the tourist maps, while each municipality must

draft, "the tourist books" as well "the maps of cultural and natural heritage". Nowadays, the use of social network is one of the possibilities that promotes diversity and heritage. Municipalities must create a local register of cultural and natural heritage sites and objects, as well develop appropriate and effective systems for recording and monitoring the conditions and state of those sites and objects in order to avoid any potential threat of destruction of these values that are included in these register.

Moreover, municipalities in cooperation with NGOs, businesses and voluntary organisations will draft local programmes for preserving the heritage values. Based on a joint programme, municipalities will also encourage rural tourism; promote local, traditional and handmade products and organise traditional wear and food fairs based on a calendar of regular activities. The municipalities should open centres for information of visitors and develop programs for visitors and tourists in order to promote cultural and natural heritage. Developing policies and imposing tariffs for entry to the museums; developing programmes for visits of pupils and students to important cultural objects and natural phenomena are important factors that trigger local economic development.

7.5.2 Promotion of ethnic and linguistic diversity

Over the coming years, municipalities will use the diversity as a tool to build social cohesion.

There are various legal and institutional mechanisms on protection of minority right, i.e. summer schools and pupils and students exchange programs that municipalities can use to generate revenues.

There are a great number of legal and institutional mechanisms that have been used for a quite a long time to integrate non-majority communities in the institutional and social life. Over the coming years, municipalities can serve as a role model for worldwide universities, scientists and practitioners of the law. The latter can get closely acquainted to the good practices and mechanisms for the protection of minority rights and use them for study purposes.

Moreover, municipalities will develop "local plans for promotion of ethnic and linguistic diversity". Based on these plans, municipalities will draft different training programmes; establish a centre for teaching local languages; develop joint programmes after the regular school hours for the students of various ethnicities.

Furthermore, the practitioners of human rights, minorities and linguists can use these programmes for scientific or research purposes.

Given that municipalities are entering into a new phase of development and now that the fulfilment of standards and quotas has been consolidated, municipalities will draft municipal plans entitled “the change of viewpoints on ethnic and linguistic diversity in my municipality.” Municipalities will also organise different activities in order to promote multicultural learning plans; raise awareness of youth about the culture and art of the country; deliver lectures on human rights; deliver free multicultural lectures; deliver free lectures on art and traditions as well multicultural values.

8. ALTERNATIVE APPROACHES TO ACTION

The achievement of strategic objectives requires a well studied approach that produces practical effects in improving the functioning of local self-government system in delivering effective and accountable services to citizens. Many forms of action have been analysed. As a result of this analysis, the following approaches may be taken into consideration: *Strengthening of institutional capacities that are managed by municipalities and have a comprehensive approach; full harmonization of central policies for the local government; territorial reform and the development of integrated system of local self-government.*

8.1 Strengthening of institutional capacities that are managed by municipalities and have a comprehensive approach

There have been many attempts to build and develop a comprehensive approach towards institutional and human capacities with the purpose of improving the functioning of local self-government system (LLSG) and services delivered to citizens. The hitherto analyses show that the capacity building of municipalities and opinion of citizens regarding the service delivery is not satisfactory³². Capacities are average, despite many trainings and financial support from the central level. It is estimated that the strong support of the central level has diminished the self-initiative of municipalities in developing their institutional and

³² MLGA, Analysis for the functioning of local self-government in Kosovo, Pristina 2013.

human capacities. Currently municipalities do not have plans for capacity building and have not increased the own revenues towards improvement of the citizens' welfare.

Based on this strategic document, municipalities are recommended to take their responsibility of building and developing their capacities, whereas the central level should deal more with supervising the implementation of policies and functioning of the system. Currently municipalities are facing difficulties with lack of own mechanisms for building and strengthening institutional and human capacities. Municipalities should themselves develop their own mechanisms for capacity building in accordance with central policies, although municipalities have not taken any initiative so far.

Such mechanism will be functionalized over the coming years based on a coordinated approach from the central level taking into account the needs and plans for capacity building in municipalities. The Academy for Local Self-Government will have the mandate to coordinate the process of building and developing the professional capacities of municipalities based on a comprehensive approach.

8.2 Full harmonization of central policies for local government

The Government and MLGA shall coordinate all actions in drafting the state policies for the development of the local self-government system. State policies are defined through a legal framework adopted by the Assembly of the Republic of Kosovo. The legal framework is built on three basic principles, i.e.:

- Full observance of constitution and legality;
- Strengthening and training of municipal bodies on the implementation of responsibilities; and
- Ensuring observance of human rights and civil liberties.

There have been significant results regarding this process i.e. harmonization of considerable number of inter-sectional state policies on local government. However, a certain number of them are either missing or are not fully harmonized. This has caused problems in the functioning of local self-government system. The policies for evaluation and harmonization of legislation, where both central and local government will be included will identify and make an exact division of competences, specify the process of the review of legality and harmonise the existing legislation with EU Acquis. Such systematic approach of

evaluation and harmonization of legislation can be a successful alternative for consolidation of the legal and constitutional order in the future. Such an alternative can give long-term results throughout the consolidation of Kosovo's statehood from the perspective of developed countries, which have successfully gone through this process.

8.3 Alternatives of local government reform

Territorial Reform – The following factors should be taken into consideration over the next ten years:

- The trend in reducing the number of local self-government units in all EU countries;
- Development of information technology and the ability to carry out many services online,

Over the coming years, the territorial changes in the local self-government units may also reflect changes **in the definition of competences and funding of municipalities**. If we would move towards division of categories within local self-government units (urban municipalities, municipalities and sub-municipal units), we would have to make new territorial divisions. The geographical, cultural and social factors, the heritage, the number of population in the localities, economic and social development, as well as the ability to carry out some obligatory duties to citizens were taken into consideration during the administration-territorial division or establishment of new municipalities in the majority of countries. However, after the economic development and social integration of all communities living in Kosovo takes its full dimension, we should go beyond these formulas also with regards to the establishment of local self-government units based on the preconditions and needs for economic development of a certain region. Such practice can be found in many countries with local consolidated democracy; therefore, taking into account the need for sustainable economic development, such practice would become a necessity for Kosovo in the future. The following issues will be taken into consideration on the occasion of the establishment or dissolution of local self-government units: internal territorial or administrative reform of municipalities as a result of economic development (on the occasion of establishment of new local government units); failure to exercise the competences set forth in the law; nonexistence of general interest determined

at the moment of the establishment and fundamental demographic changes (on the occasion of dissolution of local self-government units).

8.3.1 Asymmetric competences for municipalities

A new approach to the categorization of municipalities and asymmetric division of competences would trigger a new categorization of municipalities in the future. An eventual division can be made according to horizontal division of municipalities and their status: 1. Municipalities and 2. Urban municipalities (Cities) based mainly on the number of residents, level of development as well other geographical, historical, cultural specifics, etc.

In fact, "urban municipalities" should have certain number of residents (e.g. the criteria of population of up to 20,000 residents and economic capacities to employ and create jobs); should also be economic, social and cultural centres in the specific geographical regions. Moreover, the asymmetric division of the competences and the status of urban municipality can be related with other specifications, such as: existence of vocational schools, universities; hospitals; an advanced network of public service delivery; be a centre of telecommunications; to have a professional theatre, a library, an archive and museum; a local radio and TV station or printed media; areas and facilities (equipments) for sports and recreation;

The municipal administrative sub-units shall enjoy the status of legal persons and shall exercise some certain municipal competences e.g. service delivery to the residents of a certain locality, i.e. neighbourhoods or villages: utilities, maintenance of local roads and other public areas; administration of properties destined for the needs of local residents and promotion of cultural activities and other social activities. Moreover, the status of municipalities will determine a set of following municipal competences:

- The basic competences, which shall determine the ability of the municipality to carry out some public municipal duties necessary for its stability as well as capability of those settlements to establish new municipalities;
- Own and exclusive competences of the municipalities i.e. the actual own and delegated competences and

- Special competences for urban municipalities (cities) i.e. the actual enhanced competences as well as some own competences, dealing mainly with spatial planning, construction, transport etc.

Upon comprehensive consultations, this approach to territorial reform and asymmetrical competences can be an alternative to territorial and functional decentralization in the future.

8.4 Alternative solutions to a problem

Having into consideration the aims of the strategy, it is necessary to present several alternatives, which can serve as methods to solving the challenges and difficulties in the local self-government process in Kosovo. Building sustainable institutional systems, legal and monitoring mechanisms, as well comprehensive approach to strengthening institutional capacities are some of the variants and alternatives that would trigger the advancement of local self-government. In this context, the measures presented below can serve as suitable alternative to solution of problems within the system of local self-government;

- Creation of conditions and taking measures for capacity building in order to increase the level of collection of municipal own revenues;
- Establishment of a comprehensive approach and unique system for capital investments in municipalities;
- Establishment of a comprehensive system for municipal loans;
- Establishment of a comprehensive system for evaluation of municipal public property;
- Creation of a financial system of assessment of loans for municipalities oriented toward market;
- Development of multi-year integration plans (corporate plans) by municipalities;
- Development of plans for economic and social development by municipalities;
- Development of plans promoting natural, cultural and social diversity in municipalities;

- Development of plans for involvement of citizens in public and institutional life of municipalities;
- Development of municipal plans promoting the sense of volunteerism and citizens' involvement;
- Functional review of the local administration in order to enable municipalities to designate the size of the administration;
- Increasing efforts for capacity building needs in key areas, especially those arising from the European agenda;
- Implementation of national service standards and other relevant standards for performance that can professionalize municipal staff and increase the quality of services (e.g. ISO certification);
- Advancement of methods and certification system for professional capacity building within specialized institutions for training delivery;
- Specification and advancement of modalities for monitoring the performance of municipalities, municipal ranking, increasing competition among municipalities and granting incentive funds to successful municipalities;
- Strengthening and clarification of procedures for supervision of legality and establishment of institutional mechanisms for vertical and horizontal accountability that would result in more accountable and more effective municipal government;
- Strengthening partnership of municipalities with civil society and businesses and ensuring a comprehensive and active participation of citizens in the municipality;
- Functionalization of "one stop shop" and "volunteering" centres in municipalities in order to encourage civic participation and ensure efficient services;
- Creation of networks of NGOs (social audits) to control and supervise the work of local authorities through joint audits;
- Creation of a framework for access to information regarding standards, time plans and results for implementation of policies at the municipal level.

9. DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INTEGRATED SYSTEM, AS AN INCLUSIVE APPROACH FOR ACHIEVING OBJECTIVES

The main goal of the Government and the Ministry of Local Government Administration is to establish an efficient, effective and accountable system. There is a good base for integrating the local self-government system, namely in terms of integrating services. The concept of integrated services is very advanced and economically cheaper than the other systems. The integrated system consists of all stakeholders impacting its functioning, such as: central government, local government, Association of Municipalities, civil society, stakeholders and community. Currently, even though there are certain problems, the foundations for establishing and developing the local self-government integrated system have been established. This foundation should be developed further, considering the following advantages:

- A developed system, which functions in cooperation with all stakeholders;
- Accurate allocation of responsibilities for joint work;
- Eliminated multiple tasks for same service and reduced labour cost;
- Possibility for multiple supervision and improved functioning;
- Acceleration of fulfilment of criteria for EU integration;
- Although it requires amendments to the legal framework, the advantages of work functioning and economization for a more qualitative provision of services are the reason for choosing this alternative.

While taking into consideration the factors that directly impact in the strengthening of LSG system, we **recommend** the alternative approach: ***Development of the integrated system of local self-government***, which enables the sustainable long-term development of the system, resulting thus in sustainable and qualitative provision of services for citizens of the Republic of Kosovo, based on the objectives of this strategy and concretized with relevant activities with plans for strategy implementation, which are drafted and revised on three-year basis. Development of integrated system of local self-government includes all activities foreseen for the purpose of increasing local economic sustainability; guaranteeing good governance; inclusive and institutionalized system for building municipal capacities; cooperation between municipalities, businesses, and NGOs, as well as promoting and affirmation of heritage values and diversity in general.

Based on this, the ***development of the integrated system of local self-governance*** is the most functional approach that includes all other approaches and all segments of the systems which enable a normal functioning of the system. MLGA chooses this approach as an official policy in fulfilling its competences laid down in the Regulation No. 20/2011 on the areas of administrative responsibility of the Office of the Prime Minister and Ministries (Annex 12). The integrated approach for developing the local governance also includes main stakeholders of the local self-governance: the Government, namely MLGA as responsible for self-governance; municipalities; non-governmental sector; donors and relevant international institutions dealing with the local government issues.

9.1 Cost estimation

Development of the integrated system of LSG for the following ten years requires a relatively large budget, which includes policy drafting costs and costs for their implementation in municipalities. The cost foreseen for implementing the Strategy on LSG is within the current budget allocations and in compliance with MTEF 2016-2018.

9.2 Benefits

By implementing this approach, the following main benefits will be achieved: effective coordination and cooperation between central level, municipalities and other stakeholders; rationalization of financial means and human resources; elimination of double and parallel works; sustainable and functional supplement and improvement of system links; sustainable and qualitative provision of services for citizens, as well as creation of a cohesive society based on citizen's activism. There are two main benefits that will be achieved: the strengthening and unification of the functioning of LSG system, and the increase of services quality for citizens. These will be achieved through the following actions: drafting the list of priority actions and addressing them to parties involved in the process; drafting concept papers (policies) for identified areas; horizontal and vertical harmonization of the legal framework for LSG; drafting sector strategy plans; drafting administrative and professional guidelines and manuals on the manner of

the functioning of the system; development and implementation of the development projects; supervision, assessment, reporting and continuous improvement and the creation of the database for all steps of implementing the Strategy for LSG 2016- 2026.

9.3 Possible risks and measures to overcome them

Various shortcomings (risks) may appear during the process of achieving objectives. Those leading the strategy implementation process should plan the main shortcomings that could appear during the process, as well as plan actions necessary for avoiding them. Shortcomings can derive from both within and outside the institution. Internal shortcomings can be: administrative and professional, whereas external shortcomings are mainly of political and financial nature.

9.4.1 Administrative shortcomings

These shortcomings are mainly related to the lack of necessary professional and administrative guidelines. Poor coordinating function of the internal organisational units, not proper functioning of the inter-institutional cooperation, non-effective communication with municipal administration, etc.

Measure: *MLGA shall, in cooperation with MTMDS, draft the necessary professional and administrative guidelines and bylaws for the organisation and functioning of inter-institutional groups and drafts a manual for effective communication with municipalities.*

9.4.2 Professional shortcomings

The strategy requirements are related to the development of many professional documents and various actions that should be managed by responsible persons with relevant managerial skills. During the ten year period, the professional capacities of the Government, namely the MLGA and municipalities, due to different reasons, are not developed in compliance with the standards or in fact have been reduced. This would seriously risk the implementation of the strategy,

or in the best case scenario, the strategy will not be implemented under the required professional standards.

Measure: *MLGA, in order to be a guardian and supervisor of the implementation of this strategy, assumes the obligation to ensure a back-up plan of engaging the best staff available for successful implementation of the strategy. Moreover, MLGA, through a training plan, builds and develops capacities of professional competence of these employees in order to conduct this complicated process in compliance with the highest requested standards.*

9.4.3 Political obstacles

Strategy aims to solve many problems that also require political decisions. The current political environment is very complicated, and likely to continuously change. Also, the Republic of Kosovo, through international agreements, is entering a new stage of additional obligations for political developments at the local level. These developments may reflect the direction of strategy implementation. All of these may have a direct impact in preventing the implementation of certain strategy actions. Moving in this blurred environment may cause problems in keeping the course towards achieving strategy's objectives and vision. On the other hand, the lack of political will to change the approach for the reform of the local government may risk the implementation of this strategy.

Measure: *In order to avoid this risk, MLGA has established MTMDS, whereby it has included all relevant policy-making factors in the country and will continuously review the composition of EQZS in order to involve most important stakeholders for implementing the policies in the local level. Drafting the strategy's communication plan with targeted political and institutional groups in certain periods of political changes, informing the public opinion, the involvement of citizens and civil society sector, municipalities and decision-making factors is essential in avoiding the risk.*

9.4.4 Financial obstacles

The most important factor in developing and implementing the strategic plan is to ensure sufficient material means to finance the implementation of the various projects of the strategy. As known, the LSG system is at the stage of functional reforming and repairing, which needs relevant financial funds. MLGA has put efforts to conduct the planning process in accordance with the certain budgetary

limits determined under MTEF, but does not exclude the possibilities of changes during the next ten years.

Measure: *MLGA, together with other government structures, shall find alternative ways of financial sources by attracting various domestic and international donations. To this end, during the next 10 year period, MLGA will develop and compete with specific projects aimed at developing and strengthening the LSG system in the country. In addition, MLGA will prioritise planning its budget in view of implementing the strategy.*

9.4.5 Time as a barrier

Time is a very important factor in every planning process. In order for activities to move towards the achievement of the goals according to the plan, it is very important to carefully place the activities and achieved outcomes into the time dimension. The volume of works determines the layout of activities within the time plan, and if not properly assessed, the process of achieving the objectives will be endangered. A short period of time available risks the quality of results, whereas a long time loses the effect of action's outcomes, therefore, an optimal time period, which ensures the quality and efficiency of the outcome, should be set.

Measure: *To this end, MLGA develops the action plan whereby the respective actions are placed in optimal time, hence ensuring the harmonization between volumes or the workload with the necessary available time. During the review of the strategy, certain actions could be changed and adjusted, but the basic majority of actions remain unchanged, and those should stand the test of time. It is not allowed to damage achievements or long-term successes of the strategy for short-term effects. MLGA, through monitoring and assessing the achievement's will perform continuous improvements, necessary in the view of eliminating problems that have appeared during the implementation of the strategy.*

10. STEPS FOR IMPLEMENTING THE STRATEGY

The Strategy for Local Self-Governance is planned to be implemented for a period of 10 years, divided into two stages: preparatory stage (5 years) and implementing stage (5 years). The following main steps have been planned in implementing the strategy: recommendations for solving problems; determination of responsibilities; development and implementation of works; communication and information; monitoring and evaluation.

10.1 Recommendations for solving problems

The strategy is primarily focused in solving problems and challenges related to the socio-economic development, strengthening institutional capacities, developing an integrated and sustainable partnership between stakeholders, and promoting diversity of cultural, natural and language heritage of different communities living in municipalities. In order to achieve these general strategy objectives, the relevant concept papers have been analysed and relevant specific actions are recommended, as followed:

1. Fully unify the local self-government system and make it functional in the whole country. Local self-government system should balance roles and functions of the political and administrative component, with a more performance focused orientation of municipalities. The development of LSG system should move towards the local self-government and not towards the local autonomy. Local self-government should develop all necessary mechanisms to orient processes towards more rapid development of the local economy and real involvement of citizens in governance. The system should fill the gaps and transfer from a responsive system, to an acting and accountable system.
2. Supplement the legal framework, particularly approve the Law on Capital City, and harmonise the whole legal infrastructure related to the LSG, in order to eliminate legal contradicts, as well as develop administrative and professional instruments for disaggregating, clearing and supplementing comprehensive functioning of the legal system in the local government. The legal package for e-governance would have a positive impact in increasing the efficiency and municipal services as well as increasing the transparency for

the work of municipalities. Moreover, the assessment of existing legislation, as well as the harmonization of legislation with “EU acquis” should commence during the next period.

3. Directing the system toward an increased municipalities performance requires the increase of institutional capacities, re-organisation of the local administration, its depolitization and significant increase of the professionalism through re-qualifying and systematic training of HR, and professional assessment based on the individual and institutional performance. The administration should be lead by professionals of respective fields. With the amendments on the legal framework, the municipality should elect the leadership of municipal administration and its directors from the ranks of civil servants.
4. Horizontal scaling of municipality's competences depending on their capacities and based on criteria determined for this purpose would help increase the inter-municipal cooperation between municipalities, economization and increase the quality of services.
5. All de-concentrated regional structures, with regard to those functions for which they have capacities, should be transformed within the local level, whereas other structures should be transferred to the central level or their functioning should be better clarified. Their transformation helps in the implementation of legality, facilitates the functioning of the LSG system and economizes the work of the state administration in general.
6. Assist municipalities build their capacities for a sustainable establishment and development of professional competences in managing and administrating the LSG system in view of increasing the institutional and individual performance in providing more qualitative services to the citizens. The central and local government, through a coordinated and comprehensive institutional approach, will make the necessary arrangements to functionalise the system for building and developing professional capacities.
7. Improve the quality of providing municipal services through the development of relevant standards. Establish administrative and professional mechanisms for better informing citizens on the role of LSG in the provision of service and

facilitate procedures for obtaining different services in the municipality. “On-line” services are an opportunity to create a more rapid access to qualitative and efficient municipal services.

8. Establishment of new municipalities is mainly done based on the economic reasonability, and the possibility of introducing a local referendum as a form of decision-making should be reviewed. Moreover, the legal possibilities for establishing more election zones within a municipality should be created, in order to have a more equal representation of citizens in local government.
9. Establish administrative and management mechanisms, in accordance with the law and Spatial Plan of Kosovo, for determining the status of properties, drafting development plans, as well as establishing administrative and professional mechanisms for their implementation and supervision. For efficient and planned usage of land in accordance with the Law on Environmental Protection, establish effective managing mechanisms for regulating and protecting the citizen's living environment and prevent its degradation.
10. Conduct proportional decentralization of local finances so that municipalities are more effective in managing their budget in compliance with the dynamics of working plans or for a sustainable planning of development plan. Municipalities should enhance their capacities in order to contribute more in their budget. LSG autonomy cannot be considered sustainable having an average percentage of 82% of the budget depended on the Government. Institutional mechanism should be created for capital investments in municipalities, based on the non-discrimination principle.
11. Businesses with profitable and production activities should be stimulated in order to increase economic development of municipalities. Municipalities should develop clear policies regarding the facilitation of businesses' production activity and rating in tax collection. Stimulate the citizens' employment in businesses within the municipality, by offering businesses a tax exemption for their activities for a certain period of time. Establish a sustainable and permanent maintenance system for all investments in municipalities. Eliminate recurrent and multiple investments through this system for the same work or project.

12. Local economic development should have a systemic approach. Policies for local economic development should be drafted, whereby strategies for economic development of municipalities and plans for regional development should be in full compliance with the main strategy, which sets clear objectives and has a unique development approach for all municipalities.
13. Clarify supervision and internal reporting lines in the municipality and strengthen the internal audit. Establish complete legal and administrative mechanisms for effective supervision in the protection of the legality during the work of municipalities.
14. In legal-administrative relations, the supervisory authority should oblige the lower body to harmonize actions in compliance with legal requirements;
15. Clarify competences between central and local level, as well as determine clear procedures related to the process of monitoring and supervising the legality in municipalities.
16. Develop concrete plans to increase the citizens' activism, involve citizens in public life and raise awareness on the mechanisms for municipal control and accountability. Through concrete plans for pupils and other social categories, cultivate a sense of volunteering so that people feel as owners of processes in their municipalities.
17. Draft a concrete plan for developing and using the cultural, natural and language diversity in view of increasing the social and cultural cohesion, developing cultural tourism, eco-tourism and local economic development.
18. Establish an effective, interactive and collaborative system for internal and external communication between organisational structures within the local level, as well as between local and central level in general.

10.2 Assigning responsibilities

The policy-making process requires cooperation with all governmental stakeholders, regarding strategic objectives, in order to establish a broad base of institutional and legal representation for Strategy's successful implementation in practice. This refers to relevant organisational and management structure that are needed for sharing responsibilities in achieving the cross-sector objectives. The joint-work approach (integration) is focused on the establishment of a Central Team and the municipal teams for implementing the strategy.

10.1.1 Central Team for Strategy Implementation (CTIS)

MLGA establishes a central team composed of nine (9) members to coordinate all actions with all stakeholders to implement the actions and recommendations emerging from the strategy. Six members are appointed by MLGA whereas three other members are appointed by the Inter-Ministerial Group for drafting the Strategy. CTIS shall be responsible for the effectiveness of the implementation and achievement of planned results. CTIS establishes professional teams for drafting the concept documents, which are related to the specific recommendations in the implementation of actions for achieving five strategic objectives of the strategy. CTIS establishes five (5) basic teams: *Team on Good Governance*; *2: Team on Institutional Capacity Building* ; *3: Team for Economic and Social Development*; *4: Team for Municipality's Partnership with Stakeholders*; *5: Team for Promotion of Natural and Cultural Diversity*. Each professional team is led by a department or a division of the MLGA, which coordinates all works with line ministries, municipalities and stakeholders of the relevant field, and with the municipal teams for implementation of the strategy.

Professional teams support the strategy implementation through the development of the concept papers for relevant fields related to the achievement of objectives. Based on the concept document shall also be drafted laws, bylaws, guidelines, development plans and action plans. CTIS in cooperation with professional teams shall harmonize the developed documents with government and inter-ministerial policies, and undertake measures for addressing and correcting any possible errors and difficulties. CTIS, in cooperation with the MLGA's Information officials, sets a clear agenda for the publication, and the forms for communicating with stakeholders, that have specific responsibilities on the implementation of the strategy, as well as with the public opinion.

10.2.1 Municipal Teams for Strategy Implementation (MTIS)

A municipal team for the implementation of strategy (MTIS) shall be established at each municipality. MTIS is established by the Mayor of the Municipality, and shall be composed of five (5) members. The effect of implementing the strategy shall become meaningful when the strategy is fully implemented in all dimensions of local self-government. MTIS's shall assist on this matter by coordinating all activities with the CTIS and translates the municipalities' obligations deriving from the strategy into a work plan for the municipality. MTIS supports the municipalities in breaking down the obligations, and provides professional instructions on implementing the strategy. MTIS also supports the Team for Monitoring and Evaluating the implementation of the strategy, as well as the public information service of the MLGA and the Municipality on communicating the strategy to municipal structure and citizens

10.3 Development and implementation of works

In accordance with the strategy implementation stages, CTIS and MTIS shall coordinate works and cooperate on: ***drafting policies*** (drafting concept documents and policies on identified fields, horizontal and vertical harmonization of the legal framework for LSG; drafting of sector strategic plans; drafting of administrative and professional guidelines and manuals on system's functioning and development of projects) and **implementation of new policies** (implementation of laws and other legal acts, guidelines and manuals, and development projects in the municipalities of Republic of Kosovo).

10.4 Monitoring and evaluation

While implementing strategic plans (policies), there is always the risk of derogating from their goals. Monitoring the implementation allows us to make the necessary improvements at an early stages. Based on the data collected from the monitoring, we shall conduct a risk assessment and undertake the necessary measures. For this purpose, CTIS establishes a professional team for monitoring and evaluating the implementation of the strategy. The monitoring and evaluation team is obliged to: clearly define the purpose of monitoring and evaluation; determine the success criteria; determine monitoring and evaluation means and conduct tests to

determine results and final products from the implementation of the strategy. The SMART method used during the drafting of the strategy allows the systematic evaluation of the effectiveness of strategy implementation. Team work is assisted by MTIS and is responsible for reporting the level of implementation in practice to the CTIS. With regard to problems and potential difficulties, recommends solutions to CTIS.

10.5 Review

The evaluation outcomes help us review the policies being drafted. Existing policies are continuously reviewed in order to ensure that policies created are solving targeted problems, always taking into account effects related to other problems as well. The review approach is focused on these main points: approving a review program composed of a range of important indicators for measuring the performance; defining the mechanisms for service providers, citizens and stakeholders to express their concerns to policymakers; and excessive requirements or parts of failed policies to be removed.

10.6 Determining the costs and their source

Break down of main actions for implementation of the strategy will be carried out based on the action plan, which is part of the Strategy, Annex 1. This section will reflect the cost of implementing the strategy divided into two implementation stages according to the priority of development and implementation of works. The financial resources are provided by Kosovo's budget, in accordance with the MTEF, from the public-private partnerships and donors. In the first three years, the implementation of the strategy does not have any additional cost in terms of achieving the objectives. Activities are budgeted in full compliance with the MTEF.

ANNEX 1. ACTION PLAN

The brake down of all main actions for strategy implementation will be done through this action plan, which is an integral part of the LSG Strategy 2016-2026. The action plan is designed for a period of three years (2016-2019). Specific activities, responsibilities, budget and deadlines for achieving these objectives are listed according to the objectives of the strategy.

ANNEX 2

LIST OF STRATEGIES AND POLICIES ARISING OUR FROM THE STRATEGY ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Strategic policies onr local economic development: 2016-2026;
- Plan on evaluation and harmonization of local self-government legislation;
- Policies on regional development;
- Strategic policies on capacity building in municipalities 2016-2020;
- Policies on management of public property.

Concept papers/policies

- Concept paper on legal reform;
- Concept paper on territorial reform;
- Concept paper on local election reform;
- Concept paper on local economic development;
- Concept paper on competences of municipalities;
- Concept paper on the establishment of the Academy for Local Self-Government;
- Concept paper on the organisation and functioning of the local administration;
- Concept paper on the control and supervision of the work of municipalities;
- Concept paper on the development of standards for municipal services;
- Concept paper on the promotion of natural and cultural heritage in the municipality;

- Concept paper on strengthening the partnership between the municipalities and stakeholders;
- Concept paper on the evaluation and harmonization of legislation;
- Concept paper on regional development;
- Concept paper on citizens' involvement;
- Concept paper on the strengthening of partnerships between municipalities, citizens and businesses;
- Concept paper on the cultivation of volunteering in municipalities;
- Concept paper on the unique capital investments system in municipalities;
- Concept paper on a comprehensive municipal loans system;
- Concept paper on the establishment of a comprehensive system for the evaluation of municipal public property.

1. The legal framework

- Review of existing legislation;
- Draft-Law on Establishment of Academy of Local Self-Government;
- Drafting the law on the referendum at the local level;
- Full harmonisation of horizontal and vertical laws and other legal acts;
- Drafting and approval of administrative instructions to regulate certain specific areas of municipal competences
- Identification of needs and proposal of list of regulations for approval to municipalities;
- Drafting and approval of the regulation on the organisation and operation standards of municipal administration.

2. Instructions/guidelines

- Manual on the organisation and functioning of local self-government;
- Manual on operation of the "at one point" service delivery system;
- Manual on operation of the online service delivery system;
- Manual on functioning of businesses "at one point";
- Manual on volunteering centers;
- Manual on the operation of municipal administration;
- Guideline on the types, procedures and manner of provision of services to the citizens;

- Guideline on the functioning of the "one stop shop" and "volunteering" centers in municipalities in order to encourage civic participation and effective services.

3. Reports and analysis

- Development of periodic and annual reports on the implementation of the strategy;
- Analytical reports on evaluation of the implementation of the strategy;
- Review of the implementation of the strategy;
- Analysis of the effects of the implementation strategy.

4. Database

- Concept papers drafted for the needs of the strategy;
- Laws, administrative instructions, regulations;
- Sectoral and sub-sectoral strategies;
- Guidelines / manuals;
- Projects;
- Reports on monitoring and implementation of the strategy;
- Analysis.

STRATEGJIA PËR VETËQEVERISJE LOKALE
2016-2026