



Punëtori e organizuar nga DEMOS në bashkëpunim me Zyrën Kombëtare të Auditimit për prezantimin e pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive në pasqyrat financiare vjetore të komunave, janar 2026.

Foto: © Helvetas / Doruntina Golaj

Raport

IMPLIKIMET E MARRËVESHJEVE KOLEKTIVE PËR KOMUNAT E KOSOVËS

Analizë e ndikimit të detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive në financat komunale, rezultatet e auditimit dhe financimin e bazuar në rregulla

Mohimi i përgjegjësisë:

Ky publikim bashkëfinancohet nga Bashkimi Evropian, Zvicra dhe Suedia përmes projektit DEMOS, të zbatuar nga Helvetas.

Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Helvetas, Bashkimit Evropian, Zvicrës apo Suedisë. Të lartpërmendurit nuk marrin përsipër përgjegjësi për ndonjë gabim, lëshim apo interpretim të përfshirë në këtë publikim.

Autorët:

Majlinda Jupolli, Zëvendësmenaxhere e Projektit, Projekti DEMOS
Shpend Emini, Zëvendësmenaxher i Projektit, Projekti DEMOS

Kontribuuan:

Ertan Munoglu, Menaxher i Projektit, Projekti DEMOS
Aulonë Memeti, Zyrtare e Projektit, Projekti DEMOS
Saranda Husaj Baraliu, Konsulente, Projekti DEMOS

Dizajni grafik:

Doruntina Golaj, Udhëheqëse e Komunikimit, Projekti DEMOS

© Helvetas, shtator 2026, Prishtinë, Kosovë

PËRMBAJTJA

1	PARATHËNIE	4
2	Përmbledhje ekzekutive	5
3	Hyrje	7
3.1	Historiku dhe konteksti	7
3.2	Objektivat e studimit	9
3.3	Metodologjia	9
4	Analiza e ndikimit	11
4.1	Pasqyra e shpenzimeve gjyqësore dhe përmbarimore	11
4.2	Ekzekutimet nga Thesari dhe implikimet buxhetore	11
4.3	Kontributi i detyrimeve nga marrëveshjet kolektive	12
4.4	Shpenzimet nga marrëveshjet kolektive në vitet 2024 dhe 2025	13
4.5	Ndikimi në investimet kapitale	14
5	Ndikimi në opinionet e auditimit dhe kualifikueshmërinë për Grantin e Performancës Komunale	17
5.1	Shpenzimet nga marrëveshjet kolektive dhe gjetjet e auditimit	17
5.2	Ndikimi në opinionet e auditimit në vitin 2024	19
5.3	Rezultatet e auditimit dhe keqklasifikimi në vitin 2025	20
5.4	Ndikimi në Kushtin Minimal 4 – Realizimi i investimeve kapitale në vitin 2025	21
5.5	Stimujt e performancës dhe mjedisi mundësues	22
6	Perspektivat institucionale, të qeverisjes dhe të ekonomisë politike	23
6.1	Perspektivat e palëve të interesit dhe implikimet për politika	23
6.2	Procedurat përmbarimore dhe stimujt për individualizim	24
7	Rekomandimet	27
7.1	Krijimi i një reagimi të koordinuar ror! Bookmark not defined.	Er
7.2	Përmirësimi i identifikimit dhe raportimit të shpenzimeve	27
7.3	Sigurimi i mbështetjes fillestare qeveritare përmes buxheteve komunale për kontingjenca	27
7.4	Zhvillimi i një mekanizmi për zvogëlimin e kostove gjyqësore dhe përmbarimore	28
7.5	Zhvillimi i një qasjeje të qëndrueshme për detyrimet e papaguara	28
7.6	Forcimi i rregullave për negociatat kolektive në të ardhmen	28
7.7	Renditja e reagimeve sipas fazave	29
8	Shtojcat	30
	Shtojca 1: Mendimet juridike të Gjykatës Supreme të Kosovës lidhur me marrëveshjet kolektive	30
	Shtojca 2: Shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive sipas komunave (2024-2025)	31
	Shtojca 3: Pagesat sipas vendimeve gjyqësore dhe përmbarimore 2022-2025	35
	Shtojca 4: Perspektivat e palëve të interesit dhe gjetjet nga konsultimet	37

Në vitet e fundit, detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive janë bërë një nga presionet më të konsiderueshme mbi financat komunale në Kosovë. Ajo që fillimisht u shfaq si çështje e të drejtave nga marrëdhënia e punës dhe e dialogut social, gjithnjë e më shumë ka ndikuar në buxhetet komunale, planifikimin e investimeve kapitale, opinionet e auditimit dhe qasjen në Grantin e Performancës Komunale. Për një projekt si DEMOS, i cili synon të fuqizojë financimin komunal të bazuar në rregulla dhe të identifikojë pengesat sistematike në decentralizim, kjo çështje paraqet një faktor të rëndësishëm që ndikon në efektivitetin dhe qëndrueshmërinë e financave komunale dhe në funksionimin më të gjerë të sistemit të qeverisjes lokale.

Raporti është përgatitur në kuadër të projektit Decentralizimi dhe Përkrahja Komunave (DEMOS), të zbatuar nga Helvetas dhe të financuar nga Bashkimi Evropian, Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) dhe Agjencia Suedeze për Bashkëpunim Ndërkombëtar për Zhvillim (Sida). Ai analizon implikimet e detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive për komunat në Kosovë, me fokus në efektet e tyre fiskale, institucionale, të qeverisjes dhe të performancës.

Gjatë viteve, Helvetas dhe DEMOS kanë bërë përpjekje të konsiderueshme në prezantimin, fuqizimin dhe funksionalizimin e Grantit të Performancës Komunale si instrument financimi i bazuar në rregulla, i cili shpërblen performancën komunale, promovon llogaridhënien dhe mbështet ofrimin më të mirë të shërbimeve. Megjithatë, edhe sistemet e financimit dhe performancës të konceptuara mirë nuk mund të funksionojnë në mënyrë efektive nëse mjedisi institucional dhe fiskal përreth nuk u mundëson komunave të planifikojnë, menaxhojnë dhe përdorin burimet publike në mënyrë të parashikueshme dhe me llogaridhënie. Komunat nuk mund të mbahen plotësisht përgjegjëse për rezultatet e performancës nëse nuk kanë buxhete të parashikueshme dhe kontroll të mjaftueshëm mbi burimet e nevojshme për përmbushjen e përgjegjësisë të tyre dhe për ofrimin e shërbimeve.

Gjetjet e këtij raporti tregojnë se detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive kanë pasoja që shkojnë përtej Grantit të Performancës Komunale. Ato ndikojnë në buxhetet komunale, planifikimin e investimeve kapitale, raportimin financiar, opinionet e auditimit, besimin e qytetarëve dhe kredibilitetin e qeverisjes lokale. Gjithashtu, këto detyrime ngrenë çështje të rëndësishme lidhur me harmonizimin ndërmjet autoritetit vendimmarrës, përgjegjësisë për financim dhe llogaridhënies brenda sistemit të decentralizuar të qeverisjes në Kosovë. Njëkohësisht, ato shtrojnë çështjen se në çfarë mase mekanizmat ekzistues institucional mbështesin planifikimin efektiv fiskal dhe ofrimin e shërbimeve publike.

Për këtë arsye, çështja e marrëveshjes kolektive lidhet ngushtë me punën e DEMOS në fushën e financave komunale, qëndrueshmërisë fiskale dhe mekanizmave të financimit të bazuar në rregulla. Vendimet gjyqësore të formës së prerë duhet të respektohen dhe të zbatohen. Në të njëjtën kohë, mënyra e financimit dhe e ekzekutimit të këtyre vendimeve duhet të jetë e parashikueshme, transparente dhe në përputhje me parimet e menaxhimit të shëndoshë të financave publike.

Shpresojmë që ky raport të kontribuojë në krijimin e një kuptimi të përbashkët të çështjes dhe të mbështesë dialogun konstruktiv dhe veprimin e koordinuar ndërmjet institucioneve qendrore dhe lokale. Në afat të shkurtër nevojiten masa praktike për të zvogëluar presionin fiskal, për të shmangur kostot shtesë të panevojshme, për të zbatuar vendimet gjyqësore në mënyrë të rregullt dhe për të përmirësuar planifikimin dhe raportimin buxhetor. Në afat më të gjatë nevojiten rregulla dhe rregullime institucionale më të fuqishme për të siguruar që detyrimet e ardhshme të vlerësohen, financohen dhe zbatohen siç duhet, në mënyrë të parashikueshme dhe të qëndrueshme, duke ruajtur njëkohësisht një ekuilibër të përshtatshëm ndërmjet detyrimeve ligjore, qëndrueshmërisë fiskale dhe ofrimit efektiv të shërbimeve publike.

Ertan Munoglu
Menaxher i Projektit, DEMOS
Helvetas Kosovë

2 PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive janë shndërruar në një sfidë të madhe fiskale dhe të qeverisjes për komunat në Kosovë. Megjithëse burojnë nga të drejtat e punës, realizimi i tyre përmes vendimeve gjyqësore ka pasur pasoja të konsiderueshme për financat komunale, planifikimin e investimeve, raportimin financiar dhe qasjen në financimin e bazuar në performancë.

Një kufizim kryesor i kësaj analize është se shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive nuk regjistrohen në mënyrë sistematike në kode të posaçme kontabël, gjë që e vështirëson përcaktimin e saktë të implikimit financiar. Prandaj, analiza fokusohet në shpenzimet e identifikuara, në vend se të vlerësojë një detyrim të konsoliduar në nivel kombëtar ose koston e plotë fiskale të këtyre detyrimeve.

Shpenzimet komunale sipas vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbartimore u rritën nga afërsisht 36,5 milionë euro në vitin 2022 në 1266 milionë euro në vitin 2025. Gjatë periudhës 2022-2025, komunat shpenzuan afërsisht 289,7 milionë euro përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbartimore. Sipas një vlerësimi konservativ, rreth 60%, ose 174 milionë euro, u atribuohen detyrimeve nga marrëveshjet kolektive.

Në vitin 2024, në 32 komuna u identifikuan afërsisht 56,2 milionë euro shpenzime që lidhen me marrëveshjet kolektive, bazuar në të dhënat e publikuara dhe ato të ofruara nga komunat. Kjo duhet të konsiderohet një vlerësim konservativ, pasi për disa komuna ishte e mundur të identifikoheshin vetëm shpenzimet e klasifikuara gabimisht të evidentuara nga Zyra Kombëtare e Auditimit, e jo shpenzimet e përgjithshme që lidhen me marrëveshjet kolektive.

Për 26 komunat për të cilat kishte të dhëna për shpenzimet e përgjithshme që lidhen me marrëveshjet kolektive, shpenzimet e identifikuara përfaqësonin afërsisht 7% të buxheteve të tyre të përgjithshme komunale, 20% të buxheteve të investimeve kapitale dhe 68% të shpenzimeve të tyre të ekzekutuara përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbartimore.

Ndikimi ndryshonte ndjeshëm ndërmjet komunave, duke zvogëluar hapësirën fiskale për prioritetet e zhvillimit lokal dhe investimet publike.

Pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive shpesh ngarkohen në cilëndo kategori buxhetore ku ka mjete në dispozicion, duke përfshirë shpenzimet kapitale, mallrat dhe shërbimet, shërbimet komunale ose subvencionet, në vend të kodeve përkatëse kontabël. Kjo rezultoi në keqklasifikim të shpenzimeve. keqklasifikimeve

Këto çështje kanë ndikuar në qasjen në Grantin e Performancës Komunale. Nga 38 komunat e audituara për vitin 2024, 31 morën opinion të kualifikuar të auditimit. Keqklasifikimet e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive ishin faktor përcaktues në rezultatet e auditimit të 14 komunave. Njëmbëdhjetë prej këtyre komunave i kishin përmbushur të gjitha kushtet e tjera minimale të Grantit të Performancës Komunale dhe në rrethana të tjera, do të ishin kualifikuar për financim nga granti.

Rezultatet e auditimit për vitin 2025 konfirmojnë se kjo çështje vazhdoi dhe u thellua tutje. Vetëm katër komuna morën opinion të pamodifikuar, ndërsa 34 komuna morën opinion të kualifikuar. Keqklasifikimi i shpenzimeve u identifikua në 31 nga 34 komunat me opinion të kualifikuar. Vlera e përgjithshme e keqkeqklasifikimeve të shpenzimeve komunale të identifikuara në raportet e auditimit arriti në 55,8 milionë euro, prej të cilave 46,3 milionë euro, ose afërsisht 83%, lidheshin me pagesat nga marrëveshjet kolektive.

Komunat raportuan gjithashtu një efekt të mundshëm të tërthortë: mjetet e përdorura për përmbushjen e detyrimeve nga marrëveshjet kolektive të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore mund të zvogëlojnë likuiditetin për pagesa të tjera kontraktuale, duke kontribuar në vonesa të pagesave, kërkesa të reja dhe kosto të tjera përmbartimore. Ndonëse ky efekt nuk mund të kuantifikohet, ai mund të ndihmojë në shpjegimin e trendit të përgjithshëm rritës të shpenzimeve komunale sipas vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbartimore.

Kostot shkojnë përtej të drejtave fillestare të të punësuarve. Procedurat gjyqësore dhe përmbartimore krijojnë kosto shtesë për taksa gjyqësore, përfaqësim juridik, ekspertiza, kamatë dhe tarifa përmbartimore. Në rastin e shqyrtuar në këtë raport, një e drejtë fillestare në vlerë prej 1.446 euro

rezultoi në një pagesë të përgjithshme të komunës prej 2.297,89 euro, që përfaqëson një rritje prej afërsisht 59%. Ndonëse komunat përballen me kufizime reale, ato gjithashtu kanë përgjegjësi të planifikojnë detyrimet e parashikueshme dhe të shmangin kostot e panevojshme përmbartimore, aty ku kjo është e mundur ligjërisht dhe financiarisht.

Studimi gjithashtu nxjerr në pah implikime të rëndësishme të qeverisjes: komunave u kërkohet të financojnë detyrime që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive të negociuara nga qeveria qendrore pa pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë të tyre, ndërsa detyrimet që rezultojnë realizohen përmes proceseve gjyqësore që janë të vështira për t'u parashikuar dhe menaxhuar përmes procedurave të zakonshme buxhetore. Rrjedhimisht, detyrimet nga marrëveshjet kolektive kanë tejkaluar çështjen e marrëdhënieve të punës dhe tashmë ndikojnë në autonominë komunale, parashikueshmërinë buxhetore, planifikimin e investimeve, mekanizmat e llogaridhënies dhe funksionimin më të gjerë të sistemit të decentralizuar të qeverisjes në Kosovë.

Të punësuarit që ndjekin rrugën ligjore mund t'i realizojnë pagesat përmes procedurave gjyqësore dhe përmbartimore, ndërsa të tjerët që nuk i kërkojnë të drejtat e tyre përmes rrugës ligjore mund të mos përfitojnë fare. Kjo krijon trajtim të pabarabartë, nxit konteste shtesë dhe orienton burime të konsiderueshme publike drejt procedurave gjyqësore dhe kostove të përmbartimit, në vend të shërbimeve publike dhe zhvillimit lokal.

Gjetjet tregojnë se detyrimet nga marrëveshjet kolektive nuk përbëjnë vetëm sfidë fiskale, por edhe çështje e financave ndërqeveritare dhe e qeverisjes që kërkon përgjigje të koordinuar institucionale. Nevojiten masa të menjëhershme për të përmirësuar planifikimin buxhetor, raportimin, transparencën dhe monitorimin, duke zvogëluar njëkohësisht kontestet dhe kostot e shmangshme të përmbartimit. Nevojitet një zgjidhje afatgjatë për adresimin e detyrimeve të papaguara, rikthimin e parashikueshmërisë fiskale, mbrojtjen e investimeve lokale dhe parandalimin e sfidave të ngjashme në të ardhmen.



Figura 2.1 Detyrimet nga Kontratat Kolektive: Gjetjet Kryesore (2022–2025)

3.1 Historiku dhe konteksti

Marrëveshjet kolektive luajnë rol të rëndësishëm në rregullimin e marrëdhënieve të punës në sektorin publik. Qëllimi i tyre është të përcaktojnë standarde të përbashkëta lidhur me pagat, mëditjet, të drejtat për pushim, shpërblimet jubilarë dhe të drejta të tjera nga marrëdhënia e punës. Siç njihet nga Organizata Ndërkombëtare e Punës (ILO) në Rekomandimin për Marrëveshjet Kolektive, 1951 (Nr. 91)¹, marrëveshjet kolektive janë mekanizëm i rëndësishëm për rregullimin e kushteve të punës dhe të punësimit, promovimin e dialogut social ndërmjet punëdhënësve dhe të punësuarve dhe forcimin e mbrojtjes në punë.

Në Kosovë, negocimi kolektiv në sektorin publik është zhvilluar përmes një kombinimi të marrëveshjeve të përgjithshme dhe atyre specifike sektoriale. Ndërsa Marrëveshja e Përgjithshme Kolektive përcaktoi kornizën e përgjithshme për marrëdhëniet e punës në sektorin publik, marrëveshjet shtesë në sektorët e arsimit dhe shëndetësisë përcaktuan të drejta dhe përfitime specifike për të punësuarit e këtyre sektorëve.

Ndonëse marrëveshjet kolektive synojnë para së gjithash mbrojtjen e të drejtave të të punësuarve dhe përmirësimin e kushteve të punës, zbatimi i tyre mund të krijojë gjithashtu pasoja të konsiderueshme fiskale për institucionet publike përgjegjëse për financimin e këtyre detyrimeve. Përmes përgjegjësive të tyre për arsimin parauniversitar dhe kujdesin parësor shëndetësor, komunat punësojnë një pjesë të konsiderueshme të fuqisë punëtore publike në Kosovë. Në vitin 2025, komunat punësonin afërsisht 29.841² mësimdhënës, ndërsa institucionet e kujdesit parësor shëndetësor punësojnë mbi 5.400³ profesionistë të tjerë shëndetësorë dhe staf mbështetës. Rrjedhimisht, çdo ndryshim në kushtet e punësimit i negociuar përmes marrëveshjeve kolektive ka implikime të drejtpërdrejta për financat komunale.

Implikimet fiskale të detyrimeve nga marrëveshjet kolektive janë relevante edhe nga këndvështrimi i vetëqeverisjes lokale. Parimet e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, të cilat pasqyrohen në kornizën kushtetuese dhe ligjore të Kosovës, përcaktojnë parimin se autoritetet lokale duhet të kenë burime të veta financiare të mjaftueshme dhe se përgjegjësitë që u caktohen duhet të shoqërohen me mjete financiare përkatëse⁴. Prandaj, shkalla në të cilën komunave u kërkohet të financojnë detyrime që rrjedhin nga marrëveshje të negociuara pa pjesëmarrjen e tyre të drejtpërdrejtë ngre çështje më të gjera lidhur me autonominë lokale të garantuar me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, qëndrueshmërinë fiskale dhe harmonizimin e përgjegjësive me burimet në dispozicion.

Përvoja ndërkombëtare sugjeron se marrëveshjet kolektive në sektorin publik janë më të qëndrueshme kur përgjegjësia për negocimin e detyrimeve nga marrëdhënia e punës harmonizohet me përgjegjësinë për financimin e tyre. Në Maqedoninë e Veriut⁵, ku arsimi dhe disa funksione të tjera janë decentralizuar, komunat marrin grante bllok dhe transfere të tjera nga qeveria qendrore për financimin e kompetencave të deleguara, përfshirë një pjesë të konsiderueshme të shpenzimeve për arsim. Në Kroaci⁶, marrëveshjet kolektive që mbulojnë shërbimet publike negocohen kryesisht në nivel kombëtar, ndërsa detyrimet nga marrëdhënia e punës financohen në masë të madhe përmes mekanizmave të buxhetit të shtetit⁷. Danimarka⁸ ndjek një model tjetër, sipas të cilit komunat marrin pjesë drejtpërdrejt në negocimin kolektiv përmes shoqatës së tyre kombëtare të punëdhënësve (Qeverisja Lokale e

¹ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R091

² Të dhëna nga Ministria e Arsimit, Statistikat e Arsimit në Kosovë për vitin 2025

³ Të dhëna nga Agjencia e Statistikave të Kosovës për vitet 2016-2023. Nuk ka të dhëna pas vitit 2023.

⁴ Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale; Neni 9; paragrafi 2; <https://edoc.coe.int/en/local-democracy/6856-charte-europenne-de-l-autonomie-locale.html>

⁵ Observatori Botëror për Financat dhe Investimet e Qeverisjes Nënkombëtare (SNG-WOFI). Profili i Republikës së Maqedonisë së Veriut; https://www.sng-wofi.org/country_profiles/republic_of_north_macedonia.html?

⁶ <https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/115076/HRV-115076.pdf>

⁷ Sektori i administratës publike qendrore në Kroaci: Sfidat e organizimit dhe negociatave kolektive https://www.isp.org.pl/uploads/drive/CEECAW/CPA_Croatia_-_wersja_3.pdf?utm_source

⁸ https://ida.dk/en/career-and-legal-advice/collective-bargaining/ok26/new-collective-agreement-in-the-municipalities?utm_source

Danimarkës - KL), duke siguruar që negociatat për pagat dhe kushtet e punës të lidhen ngushtë me kapacitetet financiare të komunave. Megjithëse rregullimet institucionale ndryshojnë, këta shembuj dëshmojnë një parim të përbashkët: negociimi kolektiv në sektorin publik në përgjithësi shoqërohet me mekanizma financimi që synojnë të harmonizojnë detyrimet nga marrëdhënia e punës me burimet financiare në dispozicion dhe përgjegjësitë fiskale.

Në Kosovë, sfidat aktuale burojnë kryesisht nga detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive sektoriale, veçanërisht në arsim. Komunitat argumentojnë se, megjithëse u bënë përgjegjëse për zbatimin e shumë prej detyrimeve që rezultuan, ato nuk ishin palë në negociimin dhe nënshkrimin e marrëveshjeve dhe nuk iu siguruan burime financiare përkatëse për financimin e tyre. Si rezultat, kur detyrimet mbetën të papaguara, një numër gjithnjë e më i madh i të punësuarve kërkuar realizimin e të drejtave përmes gjykatave.

Negociimi kolektiv në sektorin e arsimit në Kosovë është zhvilluar përmes marrëveshjeve të njëpasnjëshme. Marrëveshja e parë kolektive sektoriale u nënshkrua në vitin 2014 ndërmjet Ministrisë së Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI) dhe Sindikatës së Bashkuar të Arsimit, Shkencës dhe Kulturës të Kosovës (SBASHK). Ajo u zëvendësua me një marrëveshje të re në vitin 2017, e cila shfuqizoi marrëveshjet e vitit 2014. Në janar 2021 u nënshkrua një Marrëveshje e re Kolektive e Sektorit të Arsimit, e cila përcaktoi ose rikonfirmoi disa të drejta të të punësuarve që më vonë u bënë bazë për një numër të konsiderueshëm kërkesash gjyqësore. Në nëntor 2022, MASHTI e ndërpreu marrëveshjet në mënyrë të njëanshme, duke argumentuar se ajo nuk kishte bazë ligjore, ishte në kundërshtim me dispozitat e rendit publik dhe ishte nënshkruar pa legjitimitetin e nevojshëm. Megjithatë, të drejtat e fituara gjatë kohës sa marrëveshja ishte në fuqi vazhduan të kontestoheshin në gjykatë, duke kontribuar në rritjen e detyrimeve financiare me të cilat përballen komunitat. Prandaj, është e rëndësishme të theksohet se shpenzimet e raportuara në vitet 2024 dhe 2025 kryesisht përfaqësojnë pagesën e detyrimeve të akumuluar gjatë disa viteve pas nënshkrimit të marrëveshjeve kolektive, e jo kosto të krijuara vetëm në vitet 2024 dhe 2025. Sipas përfaqësuesve të Qeverisë Kurti, marrëveshja ishte nënshkruar pak para zgjedhjeve nacionale dhe pa një vlerësim gjithëpërfshirës të ndikimit fiskal. Megjithëse më pas u zhvilluan debate ligjore dhe institucionale lidhur me vlefshmërinë dhe zbatimin e disa dispozitave, gjykatat gjithnjë e më shumë i njohën kërkesat e të punësuarve lidhur me përfitimet që kishin lindur gjatë periudhës kur marrëveshja ishte në fuqi. Kjo rezultoi në rritje të shpejtë të kontesteve dhe procedurave përmbarimore që përfshinin komunitat dhe që ekzekutohen nga Thesari i Qeverisë.

Zbatimi i detyrimeve nga marrëveshjet kolektive u ndikua më tej nga mendimet juridike të nxjerra nga Gjykata Supreme e Kosovës në tetor 2023 lidhur me marrëveshjet kolektive të sektorit të arsimit dhe të shëndetësisë. Këto mendime ofruan sqarime për interpretimin dhe zbatueshmërinë e disa dispozitave që lidhen me të drejtat e të punësuarve, përfshirë përshtatjen e pagave në bazë të inflacionit dhe pagën e 13^{-të} në sektorin e shëndetësisë. Ndonëse mendimet nuk krijuan të drejta të reja, ato kontribuan në rritjen e sigurisë juridike lidhur me zbatimin e marrëveshjeve kolektive dhe ndikuan në vendimarrjen gjyqësore për kërkesat përkatëse. Një përmbledhje e opinioneve juridike relevante të Gjykatës Supreme paraqitet në Shtojcën 1.



Figura 3.1. Evoluimi i detyrimeve nga marrëveshjet kolektive në një çështje të qeverisjes dhe financave komunale

Kapitujt në vijim i analizojnë këto ndikime më hollësisht dhe shqyrtojnë opsionet e mundshme të politikave për adresimin si të pasojave të menjëhershme, ashtu edhe të shkaqeve themelore të problemit.

3.2 Objektivat e studimit

Qëllimi i këtij studimi është të analizojë implikimet fiskale, institucionale, të qeverisjes, juridike dhe të ekonomisë politike të detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive për komunat në Kosovë.

Studimi nuk synon të rivlerësojë vlefshmërinë juridike të vetë marrëveshjeve kolektive. Përkundrazi, ai fokusohet në pasojat praktike të zbatimit dhe realizimit të tyre brenda sistemeve të Kosovës.

Analiza synon të informojë diskutimin e politikave të bazuar në dëshmi dhe të kontribuojë në identifikimin e qasjeve të balancuara dhe realiste për adresimin e detyrimeve të mbetura, rikthimin e parashikueshmërisë në sistemet e financave komunale dhe forcimin e funksionimit të kornizës së decentralizuar të qeverisjes në Kosovë të bazuar në rregulla.

3.3 Metodologjia

Studimi përdor dëshmitë më të mira në dispozicion dhe kombinon analizën sasiore financiare, shqyrtimin e dokumenteve të auditimit dhe dokumenteve juridike, si dhe konsultimet me palët e interesit. Analiza u krye në kuadër të projektit DEMOS në koordinim të ngushtë me partnerët zhvillimorë dhe përfshiu angazhim të vazhdueshëm me komunat, institucionet mbikëqyrëse, qeverinë qendrore dhe palë të tjera të interesit.

Analiza sasiore mbështetet në raportet e publikuara të ZKA-së për auditimin e komunave për vitet fiskale 2024 dhe 2025, pasqyrat financiare vjetore të komunave, të dhënat e Ministrisë së Financave

për pagesat sipas vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore, informacionet e Thesarit/SIMFK-së aty ku janë në dispozicion, si dhe të dhënat e mbledhura drejtpërdrejt nga komunat.⁹

Analiza u plotësua me konsultime dhe diskutime teknike me komunat, Asociacionin e Komunave të Kosovës, ZKA-në, Ministrinë e Financave, MAPL-në, partnerët zhvillimorë dhe Institutin GAPt. Këto diskutime ndihmuan në sqarimin e praktikave të buxhetimit komunal, procedurave të ekzekutimit nga Thesari, trajtimin në auditim, qëndrimeve institucionale, sfidave operative dhe përgjigjeve të mundshme të politikave. Informacion më i hollësishëm mbi këndvështrimet e palëve të interesit paraqitet në Shtojcën 4.

Analiza ka disa kufizime. Së pari, nuk ekziston një kod i posaçëm në Thesar/SIMFK apo mekanizëm shënjimi për pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive. Si rezultat, këto shpenzime nuk mund të nxirren në mënyrë sistematike nga evidencat e Thesarit ose nga pasqyrat financiare.

Së dyti, shumat e identifikuara duhet të interpretohen si vlerësime konservative dhe jo si matje e plotë e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive. Në vitin 2024, dëshmitë në dispozicion ndryshonin ndërmjet komunave: në disa raste, raportet e auditimit të ZKA-së identifikonin shpenzimet e përgjithshme që lidhen me marrëveshjet kolektive, ndërsa në raste të tjera identifikonin vetëm pjesën e regjistruar si keqklasifikim i shpenzimeve. Shuma shtesë u identifikuan, aty ku ishin në dispozicion, nga pasqyrat financiare komunale, evidencat analitike të shpenzimeve dhe informacionet e ofruara nga komunat.

Për vitin 2025, megjithatë, analiza mbështetet kryesisht në shpenzimet që lidhen me marrëveshje kolektive, të identifikuara nga ZKA-ja si keqklasifikime. Kjo mund të pasqyrojë pjesërisht udhëzimet për ekzekutimin e buxhetit për vitin 2025, sipas të cilave pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive duhej të ekzekutoheshin nga kategoritë buxhetore në dispozicion, përveç pagave dhe mëditjeve, duke bërë potencialisht që shumat e klasifikuara gabimisht të jenë shpenzimet më të identifikueshme në mënyrë të qëndrueshme në raportet e auditimit. Rrjedhimisht, shifrat për vitin 2025 nuk duhet të interpretohen si shuma e përgjithshme e pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive të bëra nga komunat.

Në përgjithësi, analiza mund të mos i përfshijë të gjitha pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive, duke përfshirë pagesat e regjistruara në kategorinë e duhur buxhetore, pagesat që nuk ishin materialisht të rëndësishme sa të raportoheshin si gjetje të auditimit, ose pagesat që nuk mund të identifikoheshin veçmas në evidencat financiare në dispozicion. Disa detyrime që lidhen me marrëveshjet kolektive mund të jenë shlyer drejtpërdrejt nga komunat pa kaluar nëpër procedura gjyqësore ose përmbarimore dhe, për këtë arsye, mund të mos jenë përfshirë në shumat e identifikuara.

Prandaj, raporti nuk jep një vlerësim të plotë të të gjitha detyrimeve të papaguara, por fokusohet në shpenzimet e identifikuara dhe implikimet e tyre për financat komunale, rezultatet e auditimit dhe kualifikueshmërinë për GPK.

Një kufizim tjetër lidhet me mbulimin institucional. Analiza mbështetet kryesisht në angazhimin e DEMOS me komunat, Ministrinë e Financave, Zyrën Kombëtare të Auditimit dhe palët e interesit të përfshira në financat komunale, auditim dhe financimin e bazuar në performancë. Nuk u zhvilluan konsultime të drejtpërdrejta me Ministrinë e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit, Ministrinë e Drejtësisë, gjykatat, përmbaruesit privatë ose sektorin e drejtësisë në përgjithësi. Prandaj, këndvështrimet e sektorit të arsimit dhe të sektorit të drejtësisë pasqyrohen kryesisht përmes dokumenteve në dispozicion, konsultimeve me komunat, raporteve të auditimit dhe të dhënave financiare.

⁹ Pesë komuna: Prizreni, Juniku, Kaçaniku, Shtimja dhe Skenderaj, u përzgjedhën qëllimisht për të pasqyruar përvoja dhe këndvështrime të ndryshme lidhur me detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive.

4 ANALIZA E NDIKIMIT

4.1 Pasqyra e shpenzimeve gjyqësore dhe përmbarimore

Ndikimi financiar i detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive pasqyrohet në rritjen e shpenzimeve të komunave që lidhen me vendimet gjyqësore dhe procedurat përmbarimore. Ndonëse komunat kanë pasur prej kohësh shpenzime që lidhen me çështje gjyqësore, vitet e fundit është shënuar rritje e ndjeshme si e numrit, ashtu edhe e vlerës së pagesave të ekzekutuara përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore. Të dhënat nga raportet financiare vjetore të publikuara nga Ministria e Financave (MF) tregojnë se shpenzimet komunale që lidhen me vendimet gjyqësore dhe procedurat përmbarimore u rritën ndjeshëm ndërmjet viteve 2022 dhe 2025. Shpenzimet e përgjithshme u rritën nga afërsisht 36,5 milionë euro në vitin 2022 në 40,2 milionë euro në vitin 2023, para se të rriteshin ndjeshëm në 86,4 milionë euro në vitin 2024 dhe 126,6 milionë euro në vitin 2025. Gjatë periudhës 2022-2025, komunat shpenzuan afërsisht 289,7 milionë euro përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore. Ky trend sugjeron se detyrimet e akumuluar gjatë viteve të mëparshme po materializohen gjithnjë e më shumë përmes mekanizmave të përmbarimit, duke krijuar presion në rritje mbi financat komunale. Rritja e theksuar pas vitit 2023 tregon se çështja nuk po stabilizohet, por vazhdon të zgjerohet, duke ngritur shqetësime për qëndrueshmërinë afatgjatë të rregullimeve aktuale dhe barrën fiskale në rritje për komunat. Shqetësimi shtohet edhe më tej nga mungesa e një nisme gjithëpërfshirëse institucionale që synon zgjidhjen e shkaqeve themelore të problemit. Ndonëse MF-ja ka vendosur masa përmes qarkoreve vjetore buxhetore, duke kërkuar nga komunat të planifikojnë për detyrimet kontingjente që rrjedhin nga vendimet gjyqësore dhe përmbarimore, këto masa synojnë kryesisht të përmirësojnë menaxhimin e buxhetit dhe pajtueshmërinë me kërkesat e raportimit financiar. Ato nuk adresojnë akumulimin e detyrimeve të papaguara, rritjen e vazhdueshme të kontesteve dhe kostove të përmbarimit, apo faktorët që nxisin kërkesa të reja. Prandaj, masat aktuale mund të ndihmojnë në menaxhimin e pasojave të çështjes, por, të vetme, vështirë se mund të ofrojnë një zgjidhje të qëndrueshme afatgjatë.

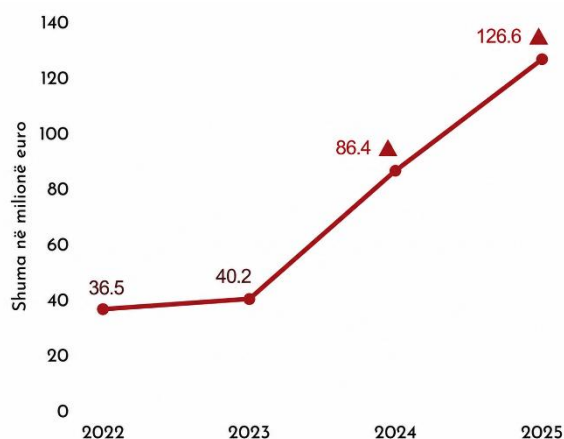


Figura 4.1. Pagesat komunale sipas vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore, 2022–2025

4.2 Ekzekutimet nga Thesari dhe implikimet buxhetore

Sipas sistemit të financave publike në Kosovë, komunat janë punëdhënëse dhe autoritete kontraktuese për të punësuarit komunalë. Prandaj, kur me një vendim gjyqësor të formës së prerë të punësuarit i njihet e drejta për kompensim, komuna është përgjegjëse për kryerjen e pagesës nga buxheti i saj. Nëse komuna nuk e bën pagesën vullnetarisht pasi aktgjykimi merr formë të prerë, kërkesa mund të kalojë në procedurë përmbarimore. Pas përfundimit të procedurës përmbarimore, pagesat ekzekutohen përmes sistemit të Thesarit nga buxheti i komunës.

Sipas informacioneve të marra nga komunat, praktikat e ekzekutimit nga Thesari kanë evoluar me kalimin e kohës. Sipas sistemit të menaxhimit të financave publike në Kosovë, pasi dorëzohet një urdhërpagesë e ekzekutueshme, Thesari është përgjegjës për ekzekutimin e pagesës nga komuna përkatëse. Sipas komunave, deri në vitin 2024 ato në përgjithësi konsultoheshin lidhur me kategorinë buxhetore nga e cila duhej të ekzekutoheshin pagesat sipas vendimeve gjyqësore. Që nga viti 2025, komunat raportojnë se Thesari i ka ekzekutuar këto pagesa drejtpërdrejt nga kategoritë buxhetore ku kishte mjete në dispozicion, në përputhje me procedurat e tij të ekzekutimit, pa u konsultuar paraprakisht me komunën për zgjedhjen e kategorisë buxhetore. Komunat theksuan se kjo paraqiste

ndryshim në praktikën administrative dhe jo në detyrimin e tyre ligjor për përmbushjen e vendimit gjyqësor.

Komunat raportuan më tej se, në vitin 2026, ekzekutimet nga Thesari u bënë si nga mjetet e zotuar, ashtu edhe nga ato të pazotuar. Kjo paraqet një ndryshim të mëtejshëm të praktikës, pasi në vitet e mëparshme komunat kishin theksuar se, edhe kur ekzekutimet bëheshin pa konsultim paraprak, mjetet e zotuar në përgjithësi nuk prekeshin. Prandaj, komunat e perceptojnë praktikën e vitit 2026 si potencialisht me ndikim më të madh në aftësinë e tyre për të realizuar shpenzimet tashmë të planifikuara dhe të zotuar me kontratë. Këto zhvillime duket se pasqyrojnë ndryshime në praktikën administrative të ekzekutimit dhe jo ndonjë ndryshim në detyrimin themelor ligjor të komunave për përmbushjen e vendimeve gjyqësore të ekzekutueshme.

4.3 Kontributi i detyrimeve nga marrëveshjet kolektive

Ndonëse nuk ka të dhëna të qarta, dëshmitë në dispozicion sugjerojnë se kërkesat që lidhen me marrëveshjet kolektive përbëjnë komponentin dominues të shpenzimeve komunale gjyqësore dhe përmbarimore. Sipas përfaqësuesve komunalë, afërsisht 60%-70% e pagesave sipas vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore lidhen me detyrimet nga marrëveshjet kolektive. Gjetjet nga raportet e ZKA-së e mbështesin këtë vlerësim. Sipas raporteve të auditimit të komunave për vitin 2024, shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive përbënin rreth 60% deri në 70% të pagesave gjyqësore dhe përmbarimore në shumë komuna dhe përfaqësonin burimin dominues të keqkeqklasifikimevetë shpenzimeve të identifikuar nga auditorët. Përdorimi i vlerësimit të poshtëm prej 60% si pikë referuese indikative do të nënkuptonte se afërsisht 174 milionë euro nga 289,7 milionë euro të shpenzuara përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore gjatë periudhës 2022-2025 mund të lidhen, drejtpërdrejt ose tërthorazi, me detyrimet nga marrëveshjet kolektive. Megjithatë, ky vlerësim duhet të interpretohet me kujdes. Ndonëse shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive mbetën një komponent i madh i pagesave të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore, vlera e përgjithshme e rasteve gjyqësore dhe përmbarimore u rrit ndjeshëm në vitin 2025 pa rritje përkatëse të shpenzimeve të klasifikuara drejtpërdrejt si të krijuara nga marrëveshjet kolektive. Një pjesë e kësaj rritjeje shtesë mund të pasqyrojë lloje të tjera kërkesash, përfshirë kërkesat e kontraktorëve që rezultojnë nga paaftësia e komunave për të përmbushur detyrimet e pagesave. Në masën që këto kufizime të likuiditetit janë përkeqësuar nga ekzekutimet e mëdha që lidhen me marrëveshjet kolektive, ndikimi financiar i marrëveshjes kolektive mund të shkojë përtej shpenzimeve të regjistruara zyrtarisht në atë kategori.

Kutia 4.3. Pse vlerësimi i saktë i shpenzimeve nga marrëveshjet kolektive mbetet i vështirë

Sistemet komunale të raportimit financiar mundësojnë identifikimin e shpenzimeve të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore dhe përmbarimore. Megjithatë, këto kategori të shpenzimeve përfshijnë një gamë të gjerë detyrimesh, përfshirë kërkesat nga marrëveshjet kolektive, kontestet kontraktuale me operatorët ekonomikë, kërkesat pronësore dhe detyrime të tjera të ekzekutuara përmes gjykatës.

Sistemi i Thesarit nuk përmban kod të veçantë të shpenzimeve për pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive. Rrjedhimisht, këto shpenzime nuk mund të identifikohen në mënyrë sistematike ose të nxirren drejtpërdrejt nga evidencat e Thesarit dhe pasqyrat financiare. Vlerësimi i kësaj pjese kërkon analizë shtesë të evidencave komunale, raporteve të auditimit dhe informatave të marra përmes konsultimeve me komunat.

Një sfidë tjetër është se jo të gjitha shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive pasqyrohen domosdoshmërisht në të dhënat gjyqësore dhe përmbarimore. Gjatë konsultimeve, komunat raportuan se disa detyrime janë shlyer drejtpërdrejt përmes negociatave me të punësuarit dhe janë paguar nga buxhetet komunale pa kaluar nëpër procedura përmbarimore. Pagesat e tilla në përgjithësi nuk mund të identifikohen përmes evidencave të ekzekutimit të Thesarit dhe, për këtë arsye, mund të mbeten jashtë vlerësimeve të përgjithshme të bazuara në shpenzimet gjyqësore dhe përmbarimore.

Si rezultat, as të dhënat e Thesarit dhe as pasqyrat financiare nuk mundësojnë identifikimin e saktë të vlerës së përgjithshme të shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive. Prandaj, shifrat e paraqitura në këtë raport duhet të kuptohen si vlerësimet më të mira në dispozicion, të bazuara në burimet aktualisht të disponueshme të të dhënave. Ndonëse janë të mjaftueshme për të dëshmuar përmasën dhe implikimet e çështjes, ndikimi real fiskal i detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive mund të jetë më i lartë se shumata e identifikuar vetëm përmes të dhënave për shpenzimet gjyqësore dhe përmbarimore.

4.4 Shpenzimet nga marrëveshjet kolektive në vitet 2024 dhe 2025

Analiza e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive fokusohet në vitet 2024 dhe 2025 pasi raportet e auditimit të komunave për këto vite ofrojnë një bazë më të plotë dhe më të qëndrueshme për identifikimin dhe krahasimin e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive ndërmjet komunave. Megjithatë, është e rëndësishme të theksohet se shpenzimet e raportuara në vitet 2024 dhe 2025 nuk pasqyrojnë vetëm detyrimet e krijuara gjatë këtyre viteve. Përkundrazi, ato kryesisht përfaqësojnë pagesa për detyrime që u akumuluan gjatë disa viteve pas nënshkrimit të marrëveshjeve kolektive (duke filluar nga viti 2014). Meqenëse shumë kërkesa të të punësuarve u zgjidhën vetëm pas procedurave të gjata administrative dhe gjyqësore, këto detyrime u paguan me kalimin e kohës dhe jo kur lindën fillimisht. Si rezultat, shifrat e shpenzimeve për vitet 2024 dhe 2025 duhet të kuptohen si shlyerje e detyrimeve të akumuluar dhe jo si kosto vjetore e zbatimit të marrëveshjeve kolektive.

Futja e kësaj praktike raportimi nga ZKA-ja e përmirësoi ndjeshëm transparencën lidhur me përmasën, burimet e financimit dhe implikimet fiskale të detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive nëpër komuna. Ajo gjithashtu mundësoi një vlerësim më sistematik të ndikimit të tyre në opinionet e auditimit dhe kualifikueshmërinë për GPK.

Vëmendja e shtuar ndaj shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive mund të pasqyrojë gjithashtu rëndësinë në rritje të gjetjeve të auditimit që lidhen me kushtet minimale të GPK-së. Meqenëse komunat po ndikoheshin gjithnjë e më shumë nga opinionet e kualifikuara të auditimit dhe kushtet minimale të GPK-së, iu kushtua më shumë vëmendje identifikimit dhe raportimit të shkaqeve themelore të gjetjeve të auditimit.

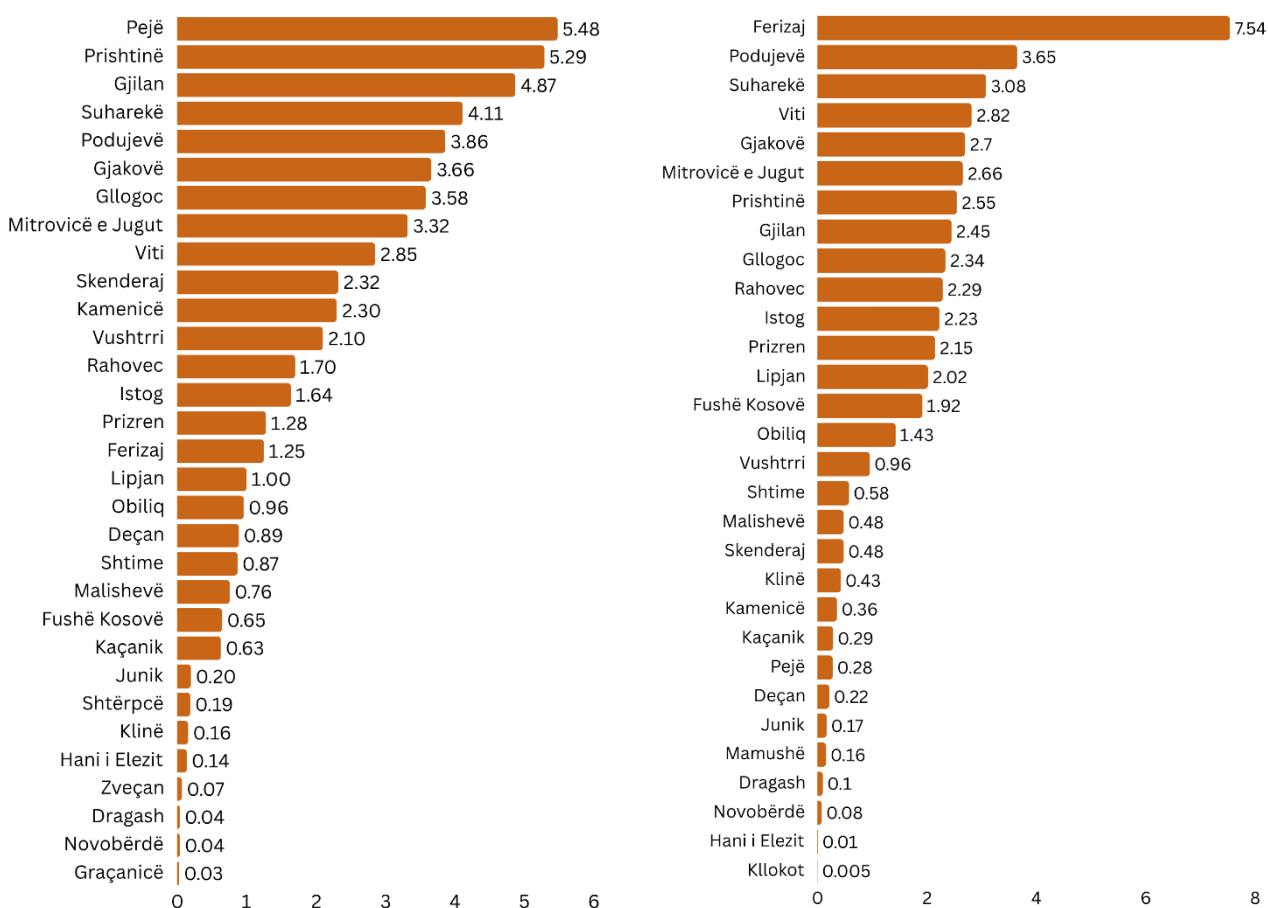


Figura 4.4. Shpenzimet e identifikuara që lidhen me marrëveshjet kolektive, në milionë euro, në a) 2024 dhe b) 2025

Në vitin 2024, shpenzime që lidhen me marrëveshjet kolektive u identifikuan në 32 komuna, me një vlerë të përgjithshme të disponueshme prej afërsisht 56,2 milionë euro. Grafiku në Figurën 4.4a paraqet 31 komuna, duke përjashtuar Zubin Potokun, sepse shuma e identifikuar për të ishte vetëm 731 euro.

Shtatë komuna¹⁰ morën opinion të pamodifikuar të auditimit¹¹, ndërsa për tri komuna nuk kishte të dhëna në dispozicion¹².

Grafiku për vitin 2025 (Figura 4.4b) përfshin 30 komuna (përfshirë një komunë me opinion të pamodifikuar). Katër komuna¹³ morën opinion të pamodifikuar të auditimit, ndërsa për pesë komuna në gjetjet e shqyrtuara të auditimit nuk u identifikua ndonjë vlerë/e dhënë që lidhej me marrëveshjet kolektive.¹⁴

Ndikimi i pagesave nga marrëveshjet kolektive ndryshon ndjeshëm kur merren parasysh madhësia e komunës dhe kapaciteti buxhetor. Në vitin 2024, Peja regjistroi shumën më të lartë absolute, 5,48 milionë euro, pasuar nga Prishtina, 5,29 milion, Gjilani, 4,87 milion Suhareka (4,11 milionë euro), Podujevë (3,86 milionë euro), Gjakova (3,66 milionë euro), Glogoci (3,58 milionë euro) dhe Mitrovica e Jugut (3,32 milionë euro). Ndërsa Prishtina, Peja dhe Gjakova janë komuna të mëdha, shumat e regjistruara në Suharekë, Podujevë dhe Glogoc janë veçanërisht të konsiderueshme duke pasur parasysh buxhetet e tyre komunale krahasimisht më të vogla. Vitia (2,85 milionë euro), Skenderaj (2,32 milionë euro) dhe Kamenica (2,30 milionë euro) po ashtu duken shumë të ekspozuara në raport me madhësinë e tyre.

Në vitin 2025, Ferizaj u dallua qartë nga komunat e tjera, me 7,54 milionë euro shpenzime të identifikuar lidhur me kontratat kolektive. Podujeva (3,65 milionë euro) dhe Suhareka (3,08 milionë euro) u renditën sërish ndër komunat me shpenzimet më të larta, ndërsa Vitia dhe Glogoci mbeten në nivel të lartë me 2,82 dhe 2,34 milionë euro respektivisht. Rahoveci (2,29 milionë euro) dhe Istog (2,23 milionë euro) gjithashtu dallohen, sepse këto shuma janë të konsiderueshme në raport me madhësinë e komunave. Për krahasim, komuna më të mëdha si Prishtina dhe Prizreni regjistruan përkatësisht 2,48 milionë euro dhe 2,15 milionë euro.

Duke i shqyrtuar të dy vitet së bashku, Suhareka, Podujeva dhe Glogoci dallohen si komuna që përballen me barrë vazhdimisht të lartë, e jo vetëm me rritje të izoluar në një vit. Suhareka regjistroi 4,11 milionë euro në vitin 2024 dhe 3,08 milionë euro në vitin 2025; Podujevë përkatësisht 3,86 milionë euro dhe 3,65 milionë euro; ndërsa Glogoci 3,58 milionë euro dhe 2,34 milionë euro. Së bashku, këto shifra tregojnë presion të vazhdueshëm mbi hapësirën fiskale komunale. Në të kundërt, disa nga shumat më të mëdha individuale duket se lidhen më shumë me një vit të caktuar, veçanërisht Peja në vitin 2024 dhe Ferizaj në vitin 2025. Ky dallim është i rëndësishëm, pasi pagesat e përsëritura nga marrëveshjet kolektive mund të kenë ndikim më strukturor në aftësinë e komunave për të realizuar shpenzimet e planifikuara dhe për të përmbushur detyrimet ekzistuese kontraktuale.

4.5 Ndikimi në investimet kapitale

Investimet kapitale janë një nga instrumentet kryesore përmes të cilave komunat realizojnë zhvillimin lokal dhe përmirësojnë cilësinë e jetës së qytetarëve. Përmes investimeve kapitale, komunat financojnë rrugë, shkolla, objekte shëndetësore, ndriçim publik, sisteme të furnizimit me ujë, infrastrukturë mjedisore, hapësira publike dhe pasuri të tjera që ndikojnë drejtpërdrejt në komunitete. Investimet kapitale gjithashtu luajnë rol të rëndësishëm në mbështetjen e zhvillimit ekonomik lokal duke përmirësuar infrastrukturën, krijuar kushte për veprimtari afariste dhe gjeneruar mundësi punësimi gjatë zbatimit të projekteve.

Duke pasur parasysh rëndësinë e tyre, aftësia e komunave për të planifikuar dhe realizuar investimet kapitale lidhet ngushtë me kapacitetin e tyre për t'iu përgjigjur prioritetëve lokale dhe për të arritur rezultate të dukshme zhvillimore. Prandaj, çdo faktor që zvogëlon burimet në dispozicion për investime

¹⁰ Mamusha, Klina, Kamenica, Hani i Elezit, Dragashi, Rahoveci, Parteshi

¹¹ Duhet theksuar se opinioni i pamodifikuar i auditimit nuk do të thotë domosdoshmërisht se nuk ka pasur klasifikim të gabuar të shpenzimeve. Në disa nga shtatë komunat me opinion të pamodifikuar të auditimit u identifikuan shpenzime të klasifikuara gabimisht, por ka gjasa që ato të mos kenë qenë materialisht të rëndësishme sa të çonin në kualifikimin e opinionit të auditimit.

¹² Ranillugu, Mitrovica e Veriut Mitrovica, Kllokoti, Leposaviqi

¹³ Juniku, Ranillugu, Mitrovica e Veriut, Shtërpca – përtri komunat e fundit nuk u identifikuan shpenzime që lidhen me marrëveshjet kolektive, ndërsa për Junikun të dhënat u siguruan nga intervista me komunën.

¹⁴ Graçanica, Leposaviqi, Parteshi, Zubin Potoku, Zveçani

kapitale mund të ketë implikime më të gjera për zhvillimin lokal, ofrimin e shërbimeve dhe kënaqshmërinë e qytetarëve.

Sipas Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë dhe Ligjit për Buxhetin Vjetor, komunat duhet t'i përmbushin detyrimet ligjorisht të detyrueshme, ndërsa pagat, përfitimet sociale dhe shpenzimet e tjera prioritare nuk mund të zvogëlohen apo shtyhen lehtë. Si rezultat, kur krijohen detyrime shtesë nga marrëveshjet kolektive dhe vendimet gjyqësore përkatëse, komunat kanë fleksibilitet të kufizuar për t'i absorbuar këto kosto brenda buxheteve të tyre aktuale. Në praktikë, investimet kapitale janë shpesh kategoria e shpenzimeve që shtyhet ose zvogëlohet për t'u bërë vend këtyre detyrimeve.

Për të kuptuar përmasën e çështjes, shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive dhe ato gjyqësore mund të krahasohen me buxhetin e përgjithshëm komunal dhe burimet në dispozicion për investime kapitale.

Vëllimi i pagesave që lidhen me marrëveshjen kolektive dhe procedurat gjyqësore, krahasuar me buxhetin komunal (për investime kapitale) (2024) – për 26 komuna

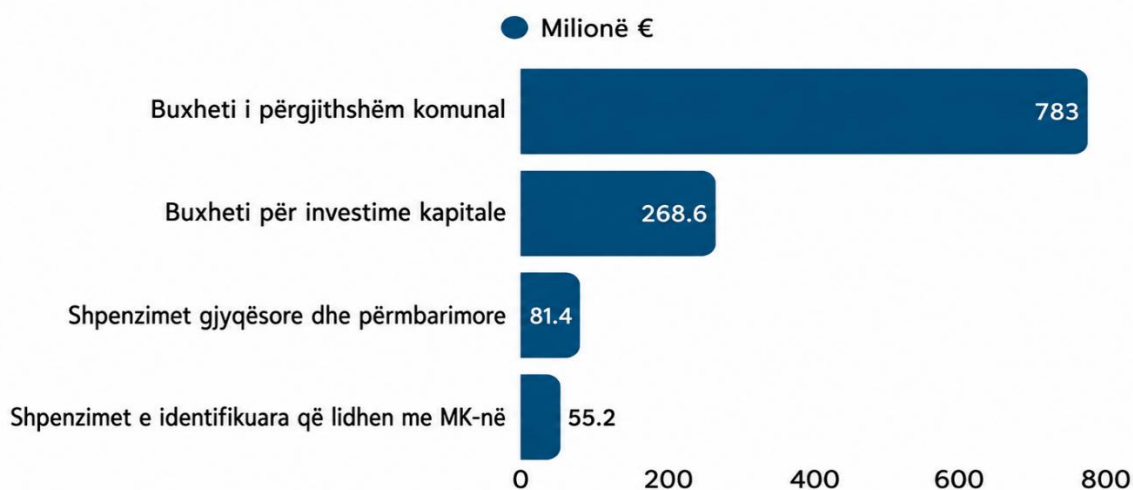


Figura 4.5.1 Përmasa e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive dhe vendimet gjyqësore në raport me buxhetet e përgjithshme komunale dhe buxhetet e investimeve kapitale (2024) - për 26 komuna

Figura ilustron përmasën e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive dhe vendimet gjyqësore në raport me financat komunale. Në vitin 2024, 26 komunat e analizuar, për të cilat të dhënat për marrëveshjet kolektive përfshinin shumën e klasifikuar gabimisht dhe shumën e paguar nga kategoria buxhetore e pagave dhe mëditjeve (Kodi 11900), kishin buxhet të kombinuar prej afërsisht 783 milionë euro, prej të cilave 268,6 milionë euro ishin ndarë për investime kapitale. Gjatë të njëjtit vit, këto 26 komuna shpenzuan afërsisht 55,2 milionë euro (7% të buxhetit të përgjithshëm dhe 20% të buxhetit të investimeve kapitale) për detyrimet nga marrëveshjet kolektive dhe 81,4 milionë euro (10,4% të buxhetit të përgjithshëm) përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore.

Përmasa e pagesave gjyqësore dhe përmbarimore ngre gjithashtu pyetjen nëse disa kosto mund të ishin shmangur përmes planifikimit dhe shlyerjes më të hershme. Pasi vendimet e ngjashme gjyqësore bëhen të konsoliduara dhe detyrimet mund të parashikohen në mënyrë të arsyeshme, komunat kanë përgjegjësi t'i vlerësojnë detyrimet e mundshme, t'i shpalosin rreziqet fiskale dhe t'i planifikojnë pagesat në mënyrë që të minimizohen kostot e panevojshme të përmbarimit. Në të njëjtën kohë, komunat përballen me kufizime, përfshirë hapësirë të kufizuar fiskale, pasiguri rreth numrit dhe kohës së paraqitjes së kërkesave, si dhe mungesë të financimit të dedikuar për detyrimet për të cilat ato argumentojnë se nuk i kanë negociuar drejtpërdrejt. Kjo krijon një situatë në të cilën pritja e përmbarimit mund të duket administrativisht më e sigurt, edhe pse rrit koston e përgjithshme për buxhetet publike.

Kjo do të thotë se një pjesë e konsiderueshme e burimeve që, në rrethana të tjera, do të mund të financonin rrugë, shkolla, objekte shëndetësore, sisteme të furnizimit me ujë, infrastrukturë mjedisore

dhe projekte të tjera zhvillimore, u përdor për përmbushjen e detyrimeve të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore.

Komunat theksuan vazhdimisht se efektet janë më të dukshme të investimet kapitale, duke krijuar një sfidë të konsiderueshme për transparencën.

“Një ditë kemi para në llogarinë tonë, ditën tjetër nuk i kemi. Në rrethana të tilla, është shumë e vështirë të planifikojmë si duhet ose të mbajmë dëgjime buxhetore kuptimplota me qytetarët.”

— Zyrtares Kryesore Financiare, Komuna e Prizrenit

Ndonëse raportet financiare mund të tregojnë nivel të lartë të ekzekutimit të buxhetit kapital, qytetarët shpesh nuk shohin investime përkatëse në terren. Kjo mund të krijojë hendek ndërmjet performancës së raportuar buxhetore dhe pritjeve të publikut. Në shumë raste, shpenzimet e regjistruara në buxhetet kapitale pasqyrojnë detyrime të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore dhe jo infrastrukturë ose asete të reja publike. Si rezultat, normat e ekzekutimit të buxhetit kapital mund të duken të larta edhe pse investimet e planifikuara janë vonuar ose zëvendësuar, duke dobësuar potencialisht besimin e publikut në buxhetimin komunal, raportimin financiar dhe performancën e qeverisjes lokale. Për ta përmirësuar transparencën, komunat mund të shpjegojnë në raportet e tyre vjetore shkallën në të cilën ekzekutimi i buxhetit kapital pasqyron detyrime të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore dhe jo investime të reja kapitale. Raportimi i vlerës ose pjesëmarrjes së këtyre shpenzimeve do t'u jepte qytetarëve një kuptim më të qartë të ekzekutimit të buxhetit dhe faktorëve që ndikojnë në realizimin e investimeve të planifikuara. Ndikimi është veçanërisht i rëndësishëm për komunat me buxhete më të vogla të investimeve kapitale. Në këto komuna, detyrimet nga marrëveshjet kolektive mund të konsumojnë një pjesë të madhe të burimeve në dispozicion për zhvillim, duke kufizuar aftësinë e tyre për të realizuar projekte infrastrukturore dhe për t'iu përgjigjur prioritetëve lokale. Rrjedhimisht, komunat me detyrime të ngjashme ligjore mund të përjetojnë pasoja financiare shumë të ndryshme, varësisht nga kapaciteti i tyre fiskal dhe burimet për investime.

Analiza tregon se komunat i financojnë shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive kryesisht përmes kategorive buxhetore që fillimisht ishin destinuar për investime dhe ofrim të shërbimeve.

Të dhënat për vitin 2024 tregojnë se shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive u financuan kryesisht nga kategoria e Investimeve Kapitale, e cila përbënte 76.2% të të gjitha shpenzimeve të identifikuar në 32 komuna. Një pjesë tjetër prej 19.1% u financua përmes kategorisë Mallra dhe Shërbime, ndërsa 4.4% përmes kategorisë Subvencione dhe Transfere. Më pak se një për qind u financua përmes kategorive të tjera të shpenzimeve.

Të dhënat e vitit 2025 nga komunat tregojnë një model të ngjashëm. Investimet Kapitale mbetën burimi dominues i financimit në shumicën e komunave.

Gjetjet e paraqitura në këtë kapitull tregojnë se detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive janë shndërruar në një sfidë të konsiderueshme fiskale për komunat. Ndikimi i tyre shkon përtej kostos së drejtpërdrejtë financiare të kërkesave të të punësuarve dhe gjithnjë e më shumë ndikon në planifikimin e investimeve, fleksibilitetin buxhetor dhe prioritetet e zhvillimit lokal. Kapitulli në vijim shqyrton se si këto detyrime ndikojnë në raportimin financiar komunal, rezultatet e auditimit dhe pajtueshmërinë me kushtet e sistemit të Grantit të Performancës Komunale.

Keqklasifikimi i shpenzimeve që rrjedh nga marrëveshja kolektive

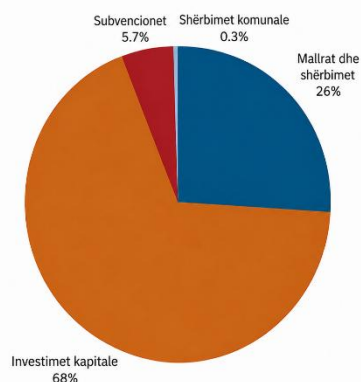


Figura 4.5.2 Shpërndarja e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive sipas kategorisë buxhetore

5 NDIKIMI NË OPINIONET E AUDITIMIT DHE KUALIFIKUESHMËRINË PËR GRANTIN E PERFORMANCËS KOMUNALE

5.1 Shpenzimet nga marrëveshjet kolektive dhe gjetjet e auditimit

Ndikimi i detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive shkon përtej financave komunale dhe planifikimit të investimeve. Në vitet e fundit, këto shpenzime kanë ndikuar gjithnjë e më shumë në raportimin financiar komunal dhe rezultatet e auditimit, duke u bërë një nga çështjet më të rëndësishme të identikuara nga ZKA-ja. Ky zhvillim është veçanërisht i rëndësishëm sepse komunat kanë bërë përparim të konsiderueshëm në adresimin e shumë gjetjeve të auditimit që historikisht kishin ndikuar në opinionet e tyre të auditimit. Gjatë viteve, komunat kanë investuar përpjekje të konsiderueshme në përmirësimin e regjistrimit dhe menaxhimit të aseteve, forcimin e kontroleve financiare dhe zvogëlimin e keqkeqklasifikimeve të shpenzimeve dhe gjetjeve të tjera të përsëritura të auditimit, të cilat në masë të madhe ishin nën kontrollin e tyre për t'u adresuar. Si rezultat, shumë dobësi afatgjata të identikuara nga ZKA-ja gradualisht janë zvogëluar ose janë zgjidhur.

Në të kundërt, shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive janë shfaqur si burim në rritje i kualifikimeve të opinionit të auditimit. Rrjedhimisht, komunat gjithnjë e më shumë përballen me opinion të kualifikuar të auditimit jo vetëm për shkak të dobësive në praktikën e menaxhimit financiar që janë nën kontrollin e tyre, por edhe për shkak të implikimeve kontabël dhe buxhetore të detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive.

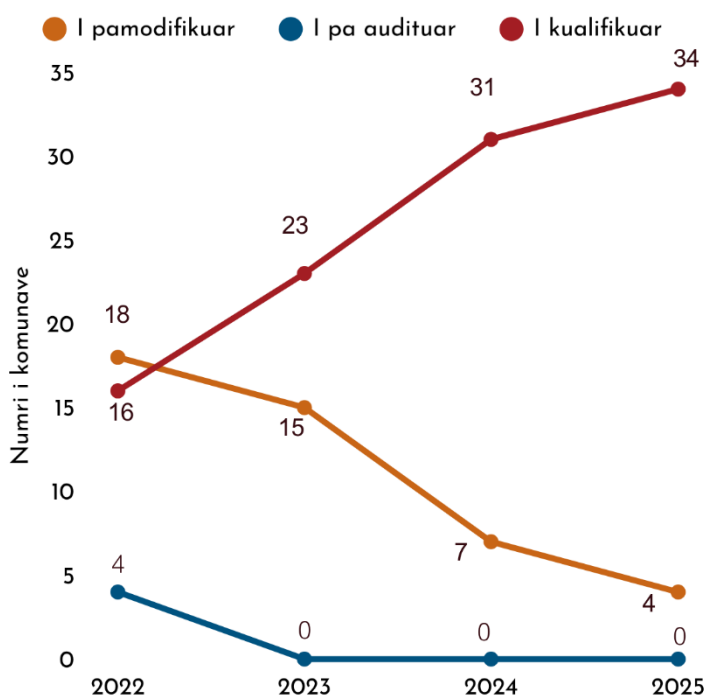


Figura 5.1.1 Trendi i opinionëve të auditimit të komunave, 2022–2025

Burimi: Raportet e auditimit të komunave nga Zyra Kombëtare e Auditimit; analiza e DEMOS.

Figura 5.1.1 tregon një përkeqësim të qartë të rezultateve të auditimit të komunave ndërmjet viteve 2022 dhe 2025. Numri i komunave me opinion të pamodifikuar të auditimit u zvogëlua nga 18 në vitin 2022 në vetëm 4 në vitin 2025, ndërsa opinionet e kualifikuara u rritën nga 16 në 34 gjatë së njëjtës

periudhë. Ky trend nuk do të thotë se shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive ishin faktori i vetëm që ndikoi në opinionet e auditimit, por tregon kontekstin më të gjerë në të cilin këto detyrime u bënë gjithnjë e më të rëndësishme për raportimin financiar komunal dhe kualifikueshmërinë për GPK.

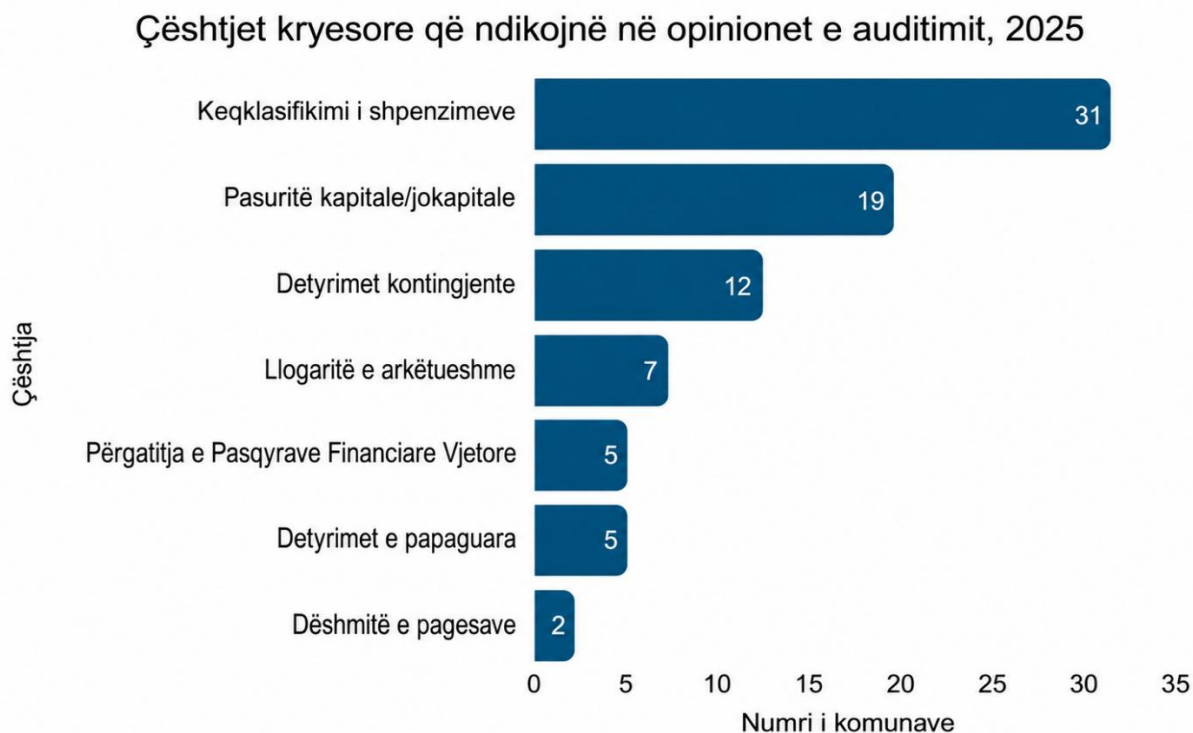


Figura 5.1.2 Çështjet kryesore që ndikuan në opinionet e auditimit të komunave, 2025

Burimi: Raportet e auditimit të komunave nga Zyra Kombëtare e Auditimit; analiza e DEMOS.

Në vitin 2025, keqklasifikimi i shpenzimeve ishte çështja më e shpeshtë që ndikoi në opinionet e auditimit, e identifikuar në 31 komuna. Çështje të tjera të shpeshta përfshinin pasuritë kapitale dhe jokapitale, detyrimet kontingjente dhe llogaritë e arkëtueshme. Meqenëse pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive përbënin pjesën dominuese të keqklasifikimeve të shpenzimeve në vitin 2025, ato luajtën rol të rëndësishëm në shpjegimin e rezultateve të auditimit për atë vit.

Gjatë konsultimeve, qasja e MFPT-së për t'i inkurajuar komunat të planifikojnë për detyrimet e mundshme që lidhen me marrëveshjet kolektive përmes ndarjeve për kontingjenca u paraqit si një nga të paktat masa praktike që aktualisht janë në dispozicion brenda kornizës ekzistuese ligjore. Sipas ZKA-së, kjo qasje mund t'i ndihmojë komunat të shmangin keqklasifikimin e shpenzimeve dhe të përmirësojnë pajtueshmërinë me kërkesat e klasifikimit buxhetor. Në të njëjtën kohë, si ZKA-ja ashtu edhe komunat pranuan kufizimet e kësaj qasjeje, duke pasur parasysh se ajo nuk nënkupton ndarje shtesë buxhetore, por rialokim të buxhetit brenda tavanit fiskal të miratuar. Si rezultat, komunat argumentuan se ndarja e burimeve për kontingjenca shpesh kërkon zvogëlimin e mjeteve në dispozicion për investime kapitale, ndërsa masa nuk i adreson vetë detyrimet themelore. Edhe ZKA-ja e vlerësoi buxhetimin për kontingjenca si masë të dobishme, por kryesisht teknike, duke theksuar se do të nevojitej një zgjidhje më gjithëpërfshirëse për të adresuar detyrimet e papaguara dhe për të zvogëluar akumulimin e vazhdueshëm të kostove të përmbarimit, kamatës dhe shpenzimeve të tjera përkatëse.¹⁵

¹⁵ Intervistë me ZKA-në

Sfida kryesore lind nga klasifikimi i shpenzimeve të ekzekutuara përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore. Meqenëse detyrimet nga marrëveshjet kolektive burojnë nga të drejtat e të punësuarve, normalisht pritet që ato të regjistrohen në kategoritë e shpenzimeve që lidhen me pagat. Megjithatë, kur pagesat ekzekutohen përmes vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore, komunat i regjistrojnë ato në kategoritë ekonomike nga të cilat janë tërhequr mjetet, si mallra dhe shërbime, shërbime komunale, subvencione ose shpenzime kapitale.

Si rezultat, auditorët shpesh identifikojnë keqklasifikime të shpenzimeve gjatë shqyrtimit të pasqyrave financiare të komunave. Ndonëse detyrimi themelor mund të jetë ligjërish i vlefshëm, trajtimi kontabël mund të mos jetë në përputhje me kornizën e zbatueshme të klasifikimit buxhetor.

Figura 5.1.3 tregon se shpenzimet nga marrëveshjet kolektive përbëjnë shumicën dërrmuese të keqklasifikimeve të shpenzimeve të identifikuar nga auditorët në vitin 2025. Afërsisht 83% e vlerës së përgjithshme të keqklasifikimeve të shpenzimeve të identifikuar nga ZKA-ja lidhej me shpenzimet nga marrëveshjet kolektive. Kjo sugjeron se çështja është bërë faktor dominues që ndikon në raportimin financiar komunal.

Në disa komuna, shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive përbëjnë të gjitha keqklasifikimet e shpenzimeve të identifikuar. Kjo tregon se, në mungesë të çështjeve kontabël që lidhen me marrëveshjet kolektive, rezultatet e auditimit mund të kishin qenë ndryshëm të ndryshme.

5.2 Ndikimi në opinionet e auditimit në vitin 2024

Rëndësia e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive bëhet edhe më e dukshme kur shqyrtohen opinionet e auditimit të komunave.

Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse opinionet e auditimit të komunave janë një nga kushtet kryesore minimale në kuadër të Grantit të Performancës Komunale (GPK) në Kosovë, një skemë financimi e bazuar në performancë që u ofron komunave financim shtesë për zhvillim nëse përmbushin një sërë kushtesh minimale për qeverisje dhe menaxhim financiar. Sipas kornizës së GPK-së, komunave u kërkohet të kenë opinion të pastër - pamodifikuar të auditimit për të përmbushur Kushtin Minimal 3 (KM3). Komunat që marrin opinion të kualifikuar, opinion të kundërt ose refuzim të dhënies së opinionit nuk e përmbushin këtë kusht dhe për këtë arsye përjashtohen nga kualifikueshmëria për grant.

Sipas raporteve të auditimit për vitin fiskal 2024, keqklasifikimet e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive luajtën rol përcaktues në rezultatet e auditimit të një numri të konsiderueshëm komunash.

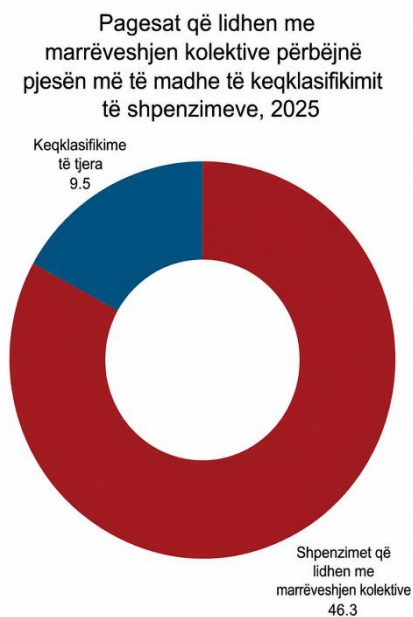


Figura 5.1.3. Kontributi i shpenzimeve nga marrëveshjet kolektive në keqklasifikimet e përgjithshme (2025)

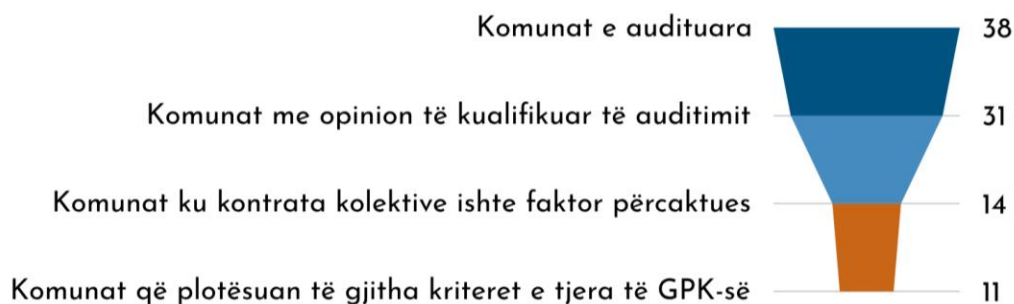


Figura 5.2. Ndikimi i shpenzimeve nga marrëveshjet kolektive në kualifikueshmërinë për Grantin e Performancës Komunale (2024)

Figura 5.2 ilustron shkallën në të cilën shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive ndikuan në rezultatet e auditimit të komunave në vitin 2024 dhe, rrjedhimisht, në kualifikueshmërinë për financim nga GPK. Nga 38 komunat e audituara nga ZKA-ja, 31 morën opinion të kualifikuar të auditimit. Brenda këtij grupi, keqklasifikimet e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive u identifikuan si faktor përcaktues në 14 komuna.

Figura tregon më tej se 11 nga këto 14 komuna i kishin përmbushur të gjitha kushtet e tjera minimale të GPK-së. Me fjalë të tjera, këto komuna do të kishin qenë të kualifikueshme për financim nga GPK po të mos kishin marrë opinion të kualifikuar të auditimit lidhur me çështjet kontabël nga marrëveshjet kolektive. Nga ana tjetër, shpenzimet e investimeve kapitale mund të kishin qenë më të ulëta po të mos ishin ndikuar nga marrëveshjet kolektive, duke sjellë efekt të kundërt për GPK-në.

Gjetjet sugjerojnë se shpenzimet nga marrëveshjet kolektive patën pasoja përtej financave komunale dhe raportimit financiar. Ato ndikuan gjithashtu në kualifikueshmërinë për financim të bazuar në performancë, duke kufizuar aftësinë e disa komunave për të përfituar burime shtesë zhvillimore, pavarësisht përmbushjes së kërkesave të tjera të performancës.

5.3 Rezultatet e auditimit dhe keqklasifikimi në vitin 2025

Çështja duket se ka vazhduar edhe gjatë vitit fiskal 2025.

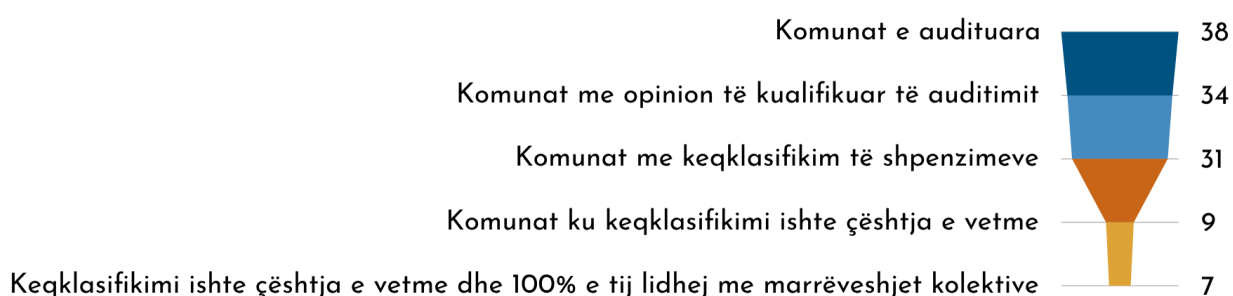


Figura 5.3. Ndikimi i shpenzimeve nga marrëveshjet kolektive në keqklasifikim të shpenzimeve në vitin 2025

Analiza e këtyre raporteve tregon se shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive vazhduan të jenë kontribuues i madh në keqklasifikimet e shpenzimeve të identifikuara nga auditorët.

Figura tregon se shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive mbetën burimi dominues i keqklasifikimeve të shpenzimeve në shumicën e komunave të audituara në vitin 2025. Në 9 komuna, keqklasifikimi i shpenzimeve ishte e vetmja çështje që ndikoi në opinionin e auditimit. Nga këto 9 komuna, në 7 komuna shpenzimet nga marrëveshjet kolektive përbënin 100% të keqklasifikimeve të shpenzimeve të identikuara.

Këto gjetje sugjerojnë se ndikimi i shpenzimeve nga marrëveshjet kolektive në rezultatet e auditimit mbetet i konsiderueshëm dhe mund të vazhdojë të ndikojë në kualifikueshmërinë për Grantin e Performancës Komunale edhe në vitet e ardhshme.

5.4 Ndikimi në Kushtin Minimal 4 - Ekzekutimi i investimeve kapitale në vitin 2025

Shpenzimet nga marrëveshjet kolektive mund të ndikojnë gjithashtu në përmbushjen e Kushtit Minimal 4 (KM4) të GPK-së, i cili kërkon që komunat të ekzekutojnë së paku 75% të buxhetit të tyre për investime kapitale.

Për të vlerësuar efektin e mundshëm të këtyre shpenzimeve, u krye një analizë ilustruese duke hequr vetëm vlerën e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive nga normat e ekzekutimit të buxhetit kapital.

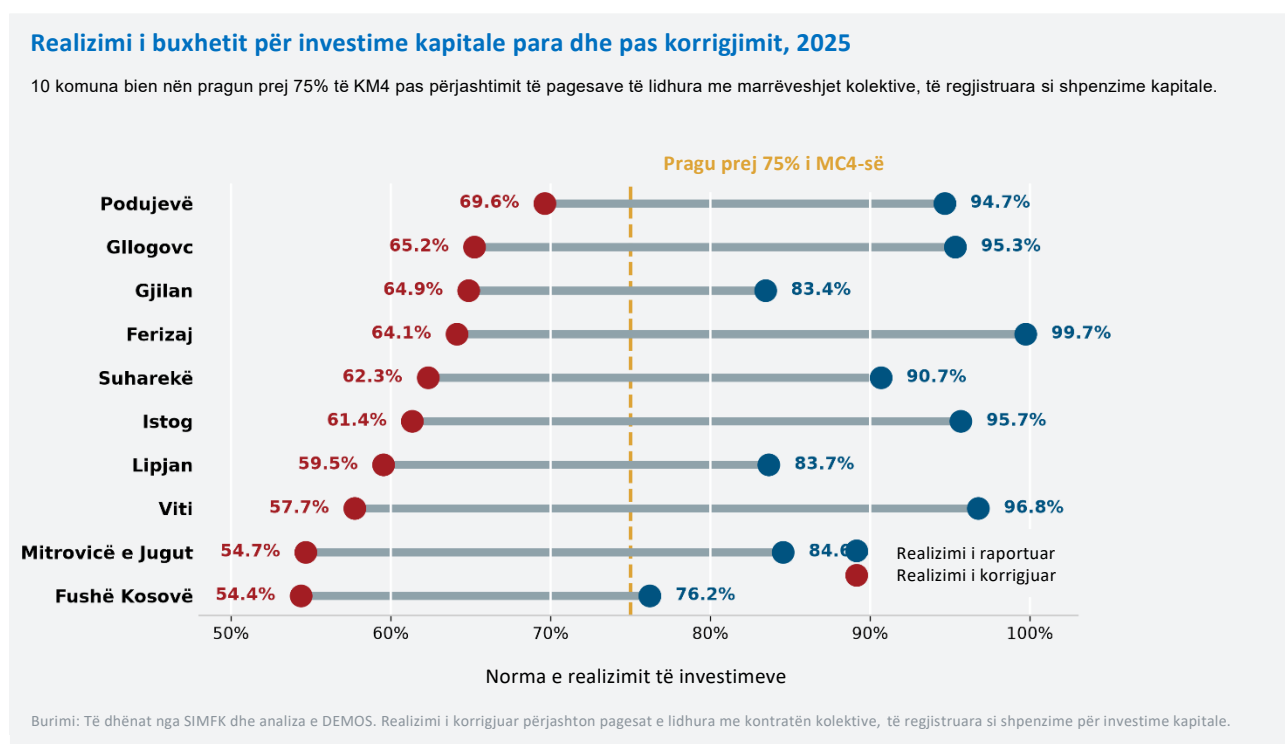


Figura 5.4. Efekti i shpenzimeve nga marrëveshjet kolektive në normat e ekzekutimit të buxhetit kapital (2025)

Figura 5.4 tregon efektin e përjashtimit të pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive, të cilat në vitin 2025 ishin regjistruar në kuadër të shpenzimeve për investime kapitale. Para korrigjimit, të dhjetë komunat e paraqitura raportuan ekzekutim të investimeve kapitale mbi pragun 75% të KM4. Pas heqjes së pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive nga shpenzimet kapitale, secila prej këtyre komunave bie nën prag. Kjo tregon se një pjesë e ekzekutimit të raportuar kapital nuk pasqyron zbatimin faktik të projekteve të investimeve kapitale, por pagesa të detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive të regjistruara në kategorinë e investimeve kapitale. Kjo figurë ilustron sërish se si trajtimi aktual kontabël mund të ndikojë në matjen e performancës dhe të krijojë rezultate që mund të mos e pasqyrojnë plotësisht realizimin faktik të investimeve.

Dëshmitë e paraqitura në këtë kapitull tregojnë se shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive janë bërë faktor i rëndësishëm që ndikon në rezultatet e auditimit të komunave dhe kualifikueshmërinë për GPK përmes dy kushteve minimale. Në vitin 2025, shpenzimet nga marrëveshjet kolektive përbënin

shumicën e keqklasifikimeve të shpenzimeve të identifikuara nga auditorët dhe luajtën rol përcaktues në opinionet e auditimit të shumë komunave, por nga ana tjetër rritën nivelin e shpenzimeve për investime kapitale. Gjetjet nga viti 2025 sugjerojnë se këto efekte mund të vazhdojnë.

5.5 Stimujt dhe mjedisi i favorshëm për performancë

Gjetjet e paraqitura në këtë kapitull ngrenë çështje më të gjera lidhur me marrëdhënien ndërmjet performancës komunale dhe mjedisit në të cilin veprojnë komunat. Përvoja ndërkombëtare me sistemet e granteve të bazuara në performancë sugjeron se komunat mund të mbahen përgjegjëse vetëm për rezultate që në mënyrë të arsyeshme janë brenda kontrollit të tyre.

Stimujt e performancës janë më efektivë kur komunat veprojnë në një mjedis të favorshëm që siguron burime të parashikueshme, përgjegjësi të qarta dhe një shkallë të arsyeshme autonomie menaxheriale.

Praktika ndërkombëtare tregon se sistemet e granteve të bazuara në performancë në përgjithësi janë të dizajnuara për të nxitur përmirësime në fusha në të cilat qeveritë lokale mund të ndikojnë në mënyrë të arsyeshme përmes veprimeve dhe vendimeve të tyre menaxheriale. Kur treguesit e performancës ndikohen në mënyrë të konsiderueshme nga faktorë të jashtëm, ekziston rreziku që sistemi i stimujve të mos e pasqyrojë plotësisht performancën faktike të komunës ose përpjekjen menaxheriale.

Këto gjetje sugjerojnë se diskutimi në nivel të politikave duhet të shkojë përtej përcaktimit të kushteve të GPK-së dhe të përfshijë edhe shqyrtimin e sistemit me të gjerë të financave ndërqeveritare, për të vlerësuar nëse komunave ju sigurohet parashikueshmëri, autonomi fiskale dhe kontroll të mjaftueshëm mbi burimet tyre për të mundësuar menaxhim efektiv. Prandaj, adresimi i detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive është i rëndësishëm jo vetëm për financat komunale, por edhe për ruajtjen e kredibilitetit dhe efektivitetit të sistemit të qeverisjes lokale në Kosovë.

Kapitulli në vijim shqyrton implikimet më të gjera institucionale, të qeverisjes dhe të ekonomisë politike të kësaj çështjeje.

6 KËNDVËSHTRIMET INSTITUCIONALE, TË QEVERISJES DHE TË EKONOMISË POLITIKE

6.1 Këndvështrimet e palëve të interesit dhe implikimet për politika

Detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive ndikojnë në institucione të ndryshme në mënyra të ndryshme. Për komunat, çështja përjetohet kryesisht si sfidë e parashikueshmërisë buxhetore, autonomisë fiskale dhe planifikimit të investimeve. Për MFPT-në dhe Thesarin, çështja lidhet me zbatimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, pajtueshmërinë me kornizën ligjore të financave publike dhe ekzekutimin e pagesave përmes ndarjeve buxhetore komunale në dispozicion. Për ZKA-në, shqetësimi kryesor është nëse shpenzimet planifikohen, klasifikohen dhe raportohen saktë në pasqyrat financiare të komunave. Për gjykatat dhe institucionet e përmbarimit, çështja manifestohet përmes numrit të madh të kërkesave të ngjashme të të punësuarve dhe kostove shtesë procedurale. Për të punësuarit, ajo lidhet me realizimin e të drejtave të njohura me ligj, ndërsa për qytetarët ndikon në realizimin e investimeve dhe shërbimeve të planifikuara.

Këto këndvështrime të ndryshme tregojnë se çështja nuk mund të kuptohet vetëm si problem teknik kontabël ose vetëm si çështje e marrëdhënieve të punës. Ajo ndodhet në ndërthurjen e dialogut social, sundimit të ligjit, financave komunale, llogaridhënies së auditimit, decentralizimit dhe ofrimit të shërbimeve.

Kuptimi i këtyre këndvështrimeve ndihmon gjithashtu për të shpjeguar pse deri më tani nuk është arritur një zgjidhje gjithëpërfshirëse. Secili institucion sheh vetëm një pjesë të problemit dhe vepron brenda kufizimeve të ndryshme ligjore, financiare dhe politike.

Tabela më poshtë përmbledh këndvështrimet kryesore të palëve të interesit të identifikuar përmes analizës dhe konsultimeve. Ajo nuk i paraqet këto këndvështrime si qëndrime kundërshtuese, por si pjesë të ndryshme të të njëjtit problem. Së bashku, ato tregojnë pse detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive kërkojnë përgjigje të koordinuar institucionale. Një paraqitje më e hollësishme e qëndrimeve të palëve të interesit, përfshirë çështjet specifike të ngritura gjatë konsultimeve, jepet në Shtojcën 4: Këndvështrimet e palëve të interesit dhe gjetjet nga konsultimet.

Pala e interesit / këndvështrimi	Shqetësimi kryesor	Implikimi për zgjidhjen
Komunat dhe AKK	Komunave u kërkohet të financojnë detyrime nga marrëveshjet kolektive që ato nuk i kanë negociuar ose nënshkruar drejtpërdrejt. Ekzekutimet sipas vendimeve gjyqësore dhe nga Thesari janë të vështira për t'u parashikuar dhe ndikojnë në planifikimin buxhetor, investimet kapitale, kualifikueshmërinë për GPK dhe pritjet e qytetarëve.	Çdo zgjidhje duhet të adresojë mospërputhjen ndërmjet autoritetit vendimmarrës, përgjegjësisë për financim dhe llogaridhënies. Komunave u nevojitet parashikueshmëri më e madhe, rregullime më të qarta financimi dhe një mekanizëm për shlyerjen e detyrimeve të papaguara.
Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve	Ministria duhet të veprojë brenda kornizës ekzistuese të financave publike dhe të sigurojë ekzekutimin e vendimeve gjyqësore. Buxhetimi për kontingjenca është një nga instrumentet e pakta praktike që aktualisht janë në dispozicion për zvogëlimin e keqklasifikimit.	Ndarjet për kontingjenca mund të përmirësojnë disiplinën buxhetore dhe të zvogëlojnë keqklasifikimin, por nuk i zgjidhin detyrimet themelore. Ato duhet të trajtohen si masë menaxhuese afatshkurtër, jo si zgjidhje gjithëpërfshirëse.
Zyra Kombëtare e Auditimit	Komunat mbeten përgjegjëse për raportimin e saktë financiar dhe klasifikimin e shpenzimeve. Edhe detyrimet juridikisht të vlefshme mund të rezultojnë në gjetje të auditimit nëse regjistrohen në kategori buxhetore të papërshtatshme.	Nevojiten planifikim, shpalosje dhe klasifikim më të mirë. Megjithatë, vetëm pajtueshmëria me kërkesat e auditimit nuk mund ta zgjidhë problemin më të gjerë fiskal dhe të qeverisjes.

Gjykatat dhe gjyqësori	Gjykatat duhet t'i mbrojnë të drejtat e të punësuarve të njohura me ligj dhe t'i zbatojnë vendimet e formës së prerë. Megjithatë, numri i madh i kërkesave të ngjashme e rrit ngarkesën e gjyqësorit.	Një mekanizëm i koordinuar i shlyerjes mund t'i respektojë të drejtat e të punësuarve, duke zvogëluar njëkohësisht kontestet e përsëritura dhe barrën mbi gjykatat.
Të punësuarit	Të punësuarit që iniciojnë procedura gjyqësore mund ta realizojnë pagesën, ndërsa të tjerët në rrethana të ngjashme mund të mos i përfitojnë të njëjtat të drejta.	Nevojitet një qasje më e parashikueshme dhe e barabartë për të shmangur trajtimin e pabarabartë dhe për të zvogëluar nxitjen për konteste të mëtejshme gjyqësore.
Qytetarët dhe komunitetet lokale	Mjetet e planifikuara për projekte kapitale dhe shërbime mund të ridrejtohen për përmbushjen e detyrimeve të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore. Realizimi i raportuar i buxhetit kapital mund të duket i lartë edhe kur qytetarët nuk shohin investime përkatëse.	Komunat duhet të shpalosin se si pagesat sipas vendimeve gjyqësore dhe marrëveshjes kolektive ndikojnë në buxhetet kapitale, realizimin e investimeve dhe prioritetet e shërbimeve.

6.2 Procedurat përbarimore dhe stimujt për individualizimin

Kostot që lidhen me detyrimet nga marrëveshjet kolektive shkojnë përtej të drejtës fillestare të të punësuarit. Pasi rastet hyjnë në procedura gjyqësore dhe përbarimore, komunat mund të pësojnë shpenzime shtesë, përfshirë taksat gjyqësore, përfaqësimin juridik, ekspertizat, kamatën dhe tarifat përbarimore.

Konsultimet e zhvilluara për këtë studim sugjerojnë se sistemi aktual krijon stimuj që kërkesat të trajtohen individualisht dhe jo kolektivisht. Megjithatë, kostot e kontesteve dhe përbarimit lidhen me rastet individuale, komunat mund të përballen me kosto shumë më të larta kur një numër i madh kërkesash të ngjashme ndiqen veçmas. Disa palë të interesit ngritën pyetjen pse mijëra raste në thelb të ngjashme duhet të kalojnë nëpër konteste individuale kur gjykatat tashmë kanë krijuar praktikë që konfirmon parimin themelor juridik. Ndonëse mbrojtja e të drejtave individuale juridike mbetet thelbësore, qasja aktuale mund të krijojë kosto të konsiderueshme transaksioni për komunat, gjykatat, përbaruesit dhe Thesarin.

Individualizimi i kërkesave krijon gjithashtu barrë të konsiderueshme administrative. Trajtimi i një numri të madh rastesh të ngjashme kërkon veprime të përsëritura nga gjykatat, komunat, përbaruesit dhe Thesari, duke devijuar burime institucionale nga prioritetet e tjera.

Gjatë konsultimeve, AKK-ja raportoi se ishte arritur një mirëkuptim me Odën e Përbaruesve me qëllim shmangien e individualizimit të panevojshëm të rasteve gjatë procedurave përbarimore. Ndonëse kjo mund të ndihmojë në zvogëlimin e disa kostove që lidhen me përbarimin, komunat theksuan se kosto të konsiderueshme mund të jenë akumuluar tashmë gjatë fazave të mëhershme të kontestit gjyqësor.

Gjetjet sugjerojnë se çështja nuk nxitet vetëm nga e drejta fillestare e të punësuarit, por edhe nga kostot kumulative të krijuara gjatë gjithë procesit gjyqësor dhe përbarimor.

Figura 6.2 ilustron se një pjesë e konsiderueshme e shpenzimeve lind nga mënyra se si kërkesat trajtohen përmes procedurave gjyqësore dhe përbarimore.

Si shembull, ndonëse e drejta fillestare e të punësuarit ishte 1.446 euro, komunat në fund paguan 2.297,89 euro, që përfaqëson rritje prej afërsisht 59% mbi shumën kryesore.

Shembulli tregon se një pjesë e konsiderueshme e kostos përfundimtare lind nga kostot procedurale dhe të transaksionit, e jo nga vetë përfitimi fillestar. Kjo sugjeron se zgjidhjet e politikave që synojnë vetëm financimin e detyrimeve të papaguara mund të mos jenë të mjaftueshme nëse nuk shoqërohen me masa që zvogëlojnë kontestet e panevojshme, kostot e përbarimit dhe barrën administrative që lidhet me trajtimin e një numri të madh kërkesash të ngjashme.

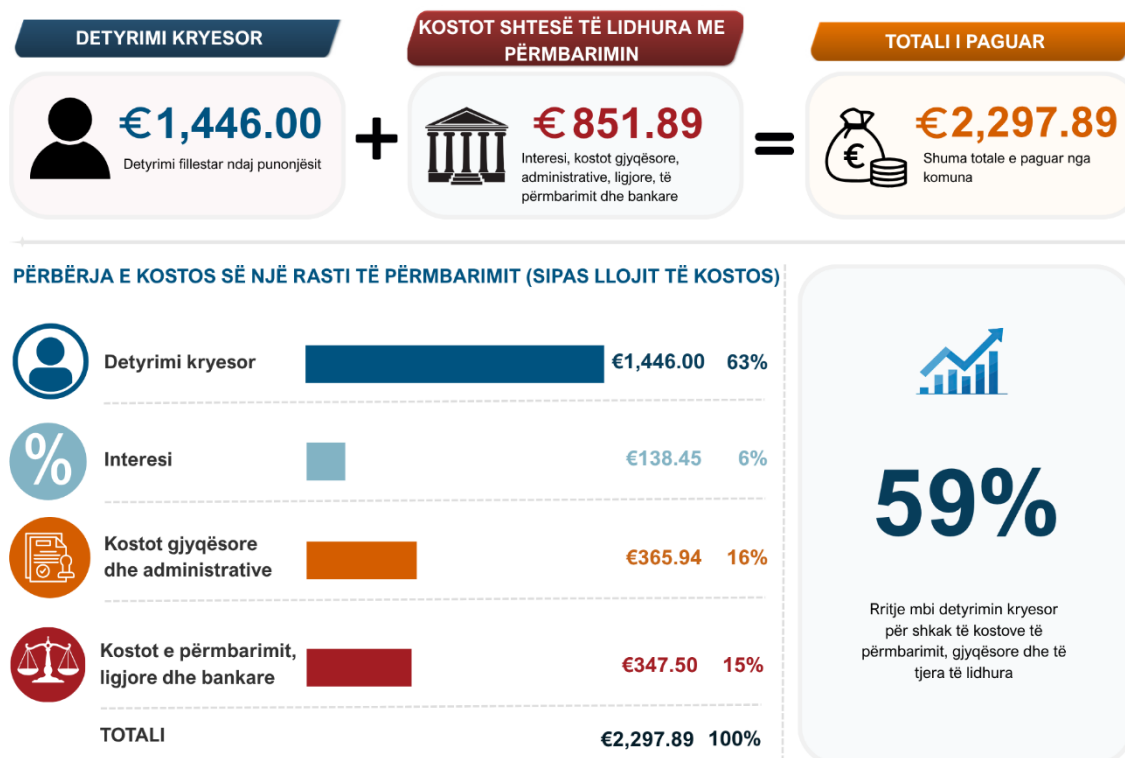


Figura 6.2. Shembull se si rriten kostot gjatë procesit gjyqësor

Shembulli i paraqitur në Figurën 6.2 lidhet vetëm me një kërkesë për përfitim dhe tregon se kostot procedurale të lidhura me kontestin dhe përmbarimin arrijnë afërsisht 852 euro, përveç të drejtës fillestare të të punësuarit. Diskutimet me komunat dhe palët e tjera të interesit tregojnë se të punësuarit paraqitën kërkesa të shumta për përfitime të ndryshme sipas marrëveshjes kolektive, në vend se t'i bashkonin disa përfitime në një kërkesë të vetme.

Si rezultat, kostot procedurale mund të akumulohen shpejt. Nëse një të punësuar ndjek katër ose pesë kërkesa të veçanta për përfitime përmes procedurave gjyqësore dhe përmbarimore, vetëm kostot procedurale përkatëse mund të arrijnë 2.000-3.000 euro për të punësuar, pa përfshirë vlerën e vetë përfitimeve themelore.

Kjo gjetje sugjeron se një pjesë e konsiderueshme e shpenzimeve komunale nuk nxitet domosdoshmërisht nga vlera e të drejtave të të punësuarve, por nga kostot e transaksionit të krijuara përmes procedurave individuale gjyqësore dhe përmbarimore. Rrjedhimisht, ndikimi i përgjithshëm fiskal i detyrimeve nga marrëveshjet kolektive varet jo vetëm nga numri i përfituesve, por edhe nga mënyra se si trajtohen dhe zgjidhen kërkesat.

6.3 Përgjegjësia e përbashkët dhe motivet për shlyerje të detyrimeve

Analiza e kostove të transaksionit në Seksionin 6.2 tregon se shlyerja e vonuar mund të rrisë koston e përgjithshme të detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive. Megjithatë, vazhdimësia e çështjes nuk mund të shpjegohet vetëm me sjelljen e komunave ose vetëm me vendimet e nivelit qendror. Ajo pasqyron një problem të përgjegjësisë së përbashkët në të gjithë sistemin ndërqeveritar.

Pyetja kryesore:

Nëse detyrimet tashmë janë konfirmuar ose janë në masë të madhe të parashikueshme, pse përmbarimi duhet të bëhet rruga e përcaktuar për pagesë?

Kjo nuk është pyetje për fajësim, por për menaxhimin e financave publike. Komunat nuk i krijuan detyrimet fillestare dhe nuk kishin financim të dedikuar. Megjithatë, përmbarimi shton kosto të shmangshme për buxhetet publike. Pasi detyrimet konfirmohen juridikisht ose bëhen të parashikueshme, komunat kanë përgjegjësi të vlerësojnë rrezikun fiskal, të informojnë kuvendet komunale, të planifikojnë pagesat aty ku është e mundur dhe të shmangin kostot e panevojshme të përmbarimit.

Institucionet qendrore duhet t'i adresojnë dimensionet financiare, ligjore dhe ndërqeveritare të çështjes, përfshirë mënyrën se si detyrimet e ardhshme negocohen, vlerësohen dhe financohen.

Pa rregulla më të qarta, planifikim më të mirë të rrezikut nga komunat dhe një qasje të koordinuar ndaj detyrimeve të papaguara, sistemi aktual mund të vazhdojë të nxisë vonesa në realizim të pagesave edhe kur vonesa e rrit koston e përgjithshme për buxhetet publike. Prandaj, zgjidhja kërkon si veprim të nivelit qendror, ashtu edhe përgjegjësi më të madhe komunale.

7 REKOMANDIMET

Gjetjet e këtij studimi tregojnë se detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive kanë tejkaluar një çështje juridike ose të marrëdhënieve të punës dhe tani përfaqësojnë një sfidë më të gjerë fiskale, të qeverisjes dhe të financave ndërqeveritare. Efektet e tyre shtrihen nga buxhetet komunale dhe investimet kapitale te raportimi financiar, rezultatet e auditimit dhe mundësinë e komunave për t'u kualifikuar për grante të bazuara në performancë. Ndikimi shtrihet edhe në besimin e publikut në qeverisjen lokal dhe funksionimin e sistemit të qeverisjes lokale si dhe në një kontekst më të gjerë në sundimin e ligjit dhe qasjen e barabartë e të punësuarve në të drejtat e tyre.

Analiza sugjeron gjithashtu se asnjë masë e vetme nuk ka gjasa ta zgjidhë çështjen. Ndonëse komunat mbeten përgjegjëse për zbatimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, përmasa e detyrimeve, kostot e krijuara përmes procedurave gjyqësore dhe përmbarimore dhe faktorët institucionalë që kontribuuan në krijimin e tyre kërkojnë përgjigje të koordinuar që përfshin institucionet e qeverisë qendrore dhe lokale.

Rekomandimet e paraqitura më poshtë synojnë të balancojnë disa objektiva: mbrojtjen e të drejtave të të punësuarve të përcaktuara ligjërisht, përmirësimin e parashikueshmërisë fiskale dhe transparencës, zvogëlimin e kontesteve dhe kostove të shmangshme të përmbarimit, mbrojtjen e investimeve për zhvillim lokal dhe parandalimin e krijimit të detyrimeve të ngjashme në të ardhmen. Rekomandimet bëjnë dallimin ndërmjet veprimeve të menjëhershme që mund të zbatohen brenda kornizës ekzistuese ligjore dhe reformave afatgjata që synojnë forcimin e qëndrueshmërisë së sistemeve të financave ndërqeveritare dhe negocimit kolektiv në Kosovë. Prandaj, rekomandimet duhet të shihen si elemente plotësuese të një përgjigjeje më të gjerë dhe jo si masa të veçura.

7.1 Krijimi i një reagimi të koordinuar institucional

Qeveria, përmes institucioneve relevante dhe në koordinim me komunat dhe Asociacionin e Komunave të Kosovës, të shqyrtojë vlerën dhe natyrën e detyrimeve që rrjedhin nga Marrëveshja Kolektive dhe të përcaktojë përgjegjësitë për adresimin e tyre. Në varësi të detyrimeve të identifikuar dhe mundësive buxhetore, të ndërmerren masa të koordinuara për adresimin e detyrimeve të papaguara, përmirësimin e planifikimit dhe raportimit financiar, zvogëlimin e kostove të panevojshme gjyqësore dhe përmbarimore, si dhe parandalimin e krijimit të detyrimeve të ngjashme në të ardhmen.

7.2 Përmirësimi i identifikimit dhe raportimit të shpenzimeve

Ministria e Financave, përmes Thesarit, të vendosë një mekanizëm të qartë dhe të unifikuar për kodimin dhe identifikimin në SIMFK të pagesave që lidhen me Marrëveshjen Kolektive, në mënyrë që ato të dallohen nga pagesat e tjera që ekzekutohen në bazë të vendimeve gjyqësore dhe procedurave përmbarimore.

Deri në funksionalizimin e këtij mekanizmi, Ministria e Financave/Thesari t'u ofrojë komunave udhëzime të unifikuar për identifikimin dhe shpalosjen e këtyre shpenzimeve në pasqyrat financiare vjetore dhe në shënimet shpjeguese. Kjo do të mundësonte raportim më të plotë dhe të krahasueshëm, si dhe do të përmirësonte bazën e të dhënave për analizën dhe planifikimin buxhetor.

7.3 Sigurimi i mbështetjes fillestare qeveritare përmes buxheteve komunale për kontingjenca

Si masë e menjëhershme, Qeveria e Kosovës duhet të shqyrtojë ndarjen e mjeteve për buxhetet e kontingjencës të komunave që kanë detyrime të konfirmuara që lidhen me marrëveshjet kolektive.

Ndarjet fillestare potencialisht mund të financohen nga kursimet e identifikuar brenda buxhetit të vitit 2026, në varësi të vlerësimit të hapësirës fiskale në dispozicion dhe procedurave të zbatueshme buxhetore.

Kjo do t'ia mundësonte Qeverisë të udhëhiqte reagimin dhe t'i mbështeste komunat në shlyerjen e detyrimeve të konfirmuara nga gjykata, para se ato të krijojnë shpenzime shtesë përmbarimore, kamatë dhe shpenzime ligjor.

Mekanizmi i ndarjes së mjeteve duhet të jetë transparent dhe i bazuar në kritere të përcaktuara qartë, duke përfshirë:

- vlerën e detyrimeve të konfirmuara;
- përmasën e barrës në raport me buxhetin komunal;
- kapacitetin fiskal të komunës;
- rrezikun e kostove shtesë të përmbartimit; dhe
- cilësinë e dokumentacionit mbështetës.

Kjo masë nuk do ta zëvendësonte nevojën për një zgjidhje gjithëpërfshirëse. Megjithatë, ajo do ta zvogëlonte presionin e menjëhershëm fiskal, do ta kufizonte rritjen e mëtejshme të kostove dhe do të krijonte një pikënisje praktike për një përgjigje të koordinuar.

7.4 Zhvillimi i një mekanizmi për zvogëlimin e kostove gjyqësore dhe përmbartimore

Qeveria, përmes institucioneve përgjegjëse dhe në koordinim me komunat, të shqyrtojë mundësinë e krijimit të një mekanizmi për trajtimin dhe shlyerjen me kohë të detyrimeve të konfirmuara që rrjedhin nga Marrëveshja Kolektive, para inicimit të procedurave të veçanta gjyqësore dhe përmbartimore.

Mekanizmi duhet të synojë respektimin e të drejtave ligjore të punonjësve dhe, njëkohësisht, shmangien e procedurave të panevojshme gjyqësore dhe përmbartimore dhe kostove shtesë që lidhen me to. Forma dhe mënyra e zbatimit të këtij mekanizmi duhet të përcaktohen në përputhje me kornizën ligjore në fuqi dhe përgjegjësitë e institucioneve përkatëse.

7.5 Zhvillimi i një qasjeje të qëndrueshme për detyrimet e papaguara

Qeveria dhe komunat duhet të vlerësojnë opsionet për adresimin e detyrimeve të mbetura në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe të parashikueshme.

Një qasje e qëndrueshme duhet:

- të përcaktojë kategoritë e kërkesave të pranueshme;
- të vendosë procedura transparente për verifikim;
- të përcaktojë përgjegjësitë e institucioneve qendrore dhe lokale;
- të marrë parasysh kapacitetin fiskal të komunave;
- të kufizojë akumulimin e vazhdueshëm të kamatës dhe kostove të përmbartimit; dhe
- të sigurojë parashikueshmëri më të madhe për planifikimin e buxhetit komunal.

Qasja duhet të marrë parasysh edhe origjinën e detyrimeve. Kur detyrimet kanë rezultuar nga marrëveshje të negociuara jashtë kontrollit komunal, diskutimi duhet të përfshijë një rregullim të përshtatshëm kompensimi nga qeveria qendrore për qeverisjen lokale.

7.6 Forcimi i rregullave për negociatat kolektive në të ardhmen

Përvoja me detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet kolektive nuk duhet të interpretohet si zvogëlim i rëndësisë së dialogut social ose negociimit kolektiv në sektorin publik. Angazhimi konstruktiv ndërmjet institucioneve qeveritare, punëdhënësve dhe përfaqësuesve të të punësuarve mbetet mekanizëm i rëndësishëm për mbrojtjen e të drejtave të punës, promovimin e marrëdhënieve të qëndrueshme të punës dhe mbështetjen e administratës publike efektive.

Megjithatë, proceset e ardhshme të negociimit kolektiv duhet të sigurojnë pjesëmarrje kuptimplote të të gjitha institucioneve që mund të jenë përgjegjëse për zbatimin ose financimin e detyrimeve që rezultojnë, përfshirë komunat kur është relevante. Proceset e dialogut social duhet të mbështeten me vlerësime të qarta juridike, analiza të ndikimit fiskal dhe konsultime transparente lidhur me rregullimet për zbatim dhe përgjegjësitë e financimit. Kur marrëveshjet kolektive kanë implikime për financat komunale ose ofrimin e shërbimeve, komunat dhe organet e tyre përfaqësuese duhet të konsultohen gjatë negociatave për të siguruar që ndikimet e mundshme të kuptohen plotësisht dhe të pasqyrohen siç duhet në rregullimet e financimit. Më e rëndësishmja, qeveria duhet t'u ndajë mjete shtesë komunave për t'i mbuluar këto kosto. Marrëveshjet e ardhshme kolektive që ndikojnë në financat komunale duhet të mbështeten me:

- një vlerësim gjithëpërfshirës të ndikimit fiskal;

- identifikim të qartë të institucioneve përgjegjëse për financimin e detyrimeve;
- konsultim me komunat dhe institucionet e tjera të prekura;
- harmonizim me procesin e rregullt të planifikimit buxhetor;
- ndarje të përshtatshme financiare; dhe
- rregullime të qarta për zbatim dhe monitorim.

Këto masa mbrojtëse janë të nevojshme për të parandaluar krijimin e detyrimeve që nuk përputhen me burime të mjaftueshme financiare.

7.7 Renditja e reagimeve sipas fazave

Masat e rekomanduara duhet të zbatohen në tri faza.

Masat e menjëhershme:

- të krijohet një proces i koordinuar institucional;
- të identifikohen dhe përcaktohen detyrimet e mbetura;
- të vlerësohen kursimet në dispozicion brenda buxhetit të vitit 2026 dhe të shqyrtohet ndarja e mbështetjes fillestare për buxhetet e kontingjencës të komunave me detyrime të konfirmuara;
- të nxirren/zhvillohen udhëzime të unifikuara për klasifikimin dhe shpalosjen e shpenzimeve; dhe
- të fillojë monitorimi i qëndrueshëm i shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive.

Masat afatmesme:

- të vendoset kodim i posaçëm në Thesar dhe SIMFK;
- të zhvillohet një mekanizëm për shlyerjen e hershme të kërkesave të konfirmuara;
- të sigurohet që ekzekutimet nga Thesari të bëhen së pari nga ndarjet e dedikuara për kontingjenca;
- të përmirësohet transparenca në raportimin financiar komunal.

Masat strukturore:

- të zhvillohet një qasje e qëndrueshme për detyrimet e papaguara;
- kompensim nga qeveria qendrore për qeverisjen lokale;
- të rishikohet neni 40 i Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë lidhur me ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë nga komunat; dhe
- të vendosen kërkesa për vlerësimin e ndikimit fiskal dhe konsultim për marrëveshjet kolektive të ardhshme.

Shtojca 1: Mendimet juridike të Gjykatës Supreme të Kosovës lidhur me marrëveshjet kolektive

Mendim juridik për çështjet që lidhen me Marrëveshjet Kolektive të Arsimit

Më 9 tetor 2023, Gjykata Supreme e Kosovës ka nxjerrë mendim juridik lidhur me atë nëse rregullimi i përcaktuar me marrëveshjet kolektive të arsimit është detyrues për palët nënshkruese sa i përket:

1. Nëse të punësuarit kanë të drejtë që pagat e tyre të përshtaten çdo vit sipas normës së inflacionit.
2. Periudhës kohore gjatë së cilës zbatohet Marrëveshjet kolektive e Arsimit në Kosovë, nr. 105, e datës 22 janar 2021.

Gjykata Supreme e Republikës së Kosovës, në Seancën e Përgjithshme të të gjithë gjyqtarëve, bazuar në nenin 26, paragrafi 1, pika 1.4 të Ligjit për Gjykatat (Ligji nr. 06/L-054), më 9 tetor, njëzëri nxjerr këtë Mendim Juridik: "Lidhur me kërkesat e mësimdhënësve për kompensim në bazë të kualifikimit (licencimit), kompensim në përputhje me inflacionin dhe periudhën kohore gjatë së cilës zbatohet Marrëveshjet kolektive e Arsimit në Kosovë, nr. 105, e datës 22 janar 2021".

I. Për kërkesat e mësimdhënësve për kompensim në bazë të kualifikimit (licencimit), kompensimi bëhet sipas kushteve dhe kriterëve të përcaktuara me Vendimin e Qeverisë së Republikës së Kosovës nr. 01/33, të datës 29 gusht 2008.

II. Të punësuarit, në bazë të Marrëveshjes Kolektive të Arsimit në Kosovë të datës 18 prill 2017 dhe Marrëveshjes Kolektive të Arsimit në Kosovë të datës 22 janar 2021, kanë të drejtë që përqindja e inflacionit t'u përfshihet në paga, bazuar në normën vjetore të inflacionit të përcaktuar nga Agjencia e Statistikave të Republikës së Kosovës, siç parashihet në nenin 35, pika 10 të këtyre marrëveshjeve.

III. Marrëveshjet kolektive e Arsimit në Kosovë, e nënshkruar më 22 janar 2021 nga organizatat e të punësuarve (Sindikata e Bashkuar e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës dhe Qeveria e Republikës së Kosovës - Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë), zbatohet për periudhën nga 22 janari 2021 deri më 21 nëntor 2022.

Mendim juridik për çështjet që lidhen me Marrëveshjet Kolektive të Shëndetësisë

Ngjashëm, më 9 tetor 2023, Gjykata Supreme e Republikës së Kosovës, në Seancën e Përgjithshme të të gjithë gjyqtarëve, në pajtim me nenin 26, paragrafi 1, pika 1.4 të Ligjit për Gjykatat (Ligji nr. 06/L-054), me shumicë votash nxjerr Mendimin Juridik vijues: "Për zbatimin e marrëveshjes kolektive sektoriale lidhur me kërkesat për pagën e 13-të të të punësuarve shëndetësorë".

"Të punësuarit shëndetësorë, në kontestet e punës lidhur me kërkesat për pagën e 13-të, në bazë të Marrëveshjes Kolektive Sektoriale të datës 12.06.2018, kanë të drejtë në kompensim të pagës së 13-të për çdo vit kalendarik, në lartësinë e pagës bazë, varësisht nga mundësitë buxhetore të punëdhënësit. Gjykata Supreme e Kosovës vlerëson se, ashtu siç është formuluar në dispozitën e cituar, çështja e kompensimit të pagës së 13-të për të punësuarit shëndetësorë kushtëzohet nga mundësitë financiare të punëdhënësit, përkatësisht nga ekzistenca e mjeteve buxhetore në dispozicion. Rrjedhimisht, dispozita e lartpërmendur duhet të interpretohet në kuptimin se e drejta për të kërkuar pagën e 13-të lind kur punëdhënësi nuk e përmbush detyrimin e paraparë, me kusht që të mos mund ta dëshmojë mungesën e kapacitetit buxhetor. Sipas kësaj Gjykate, nëse të punësuarit paraqet kërkesë për kompensimin e pagës së 13-të, duke pretenduar se i plotëson kushtet e përcaktuara, barra i takon punëdhënësit që, në çdo fazë të procedurës ku gjykata i ofron mundësi për paraqitje konkrete të provave, të dëshmojë se kufizimet buxhetore e pamundësojnë një kompensim të tillë."

Shtojca 2: Shpenzimet që lidhen me marrëveshjet kolektive sipas komunave (2024-2025)

Komuna	2024 (€)	2025 (€)	Gjithsej 2024-2025	Shënim për burimin e të dhënave
Deçan	885,751	219,490	1,105,241	2024: raporti i auditimit i ZKA-së; shpenzime të identifikuar që lidhen me marrëveshjet kolektive, të ekzekutuara nga Thesari përmes procedurave përmbartimore. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Dragash	45,110	105,000	150,110	
Ferizaj	1,245,685	7,537,110	8,782,795	2024: pasqyra financiare vjetore e komunës; shpenzimet për sektorët e arsimit dhe shëndetësisë të regjistruara në kodin buxhetor 11900, "vendime gjyqësore", në kuadër të pagave dhe mëditjeve, të përdorura si tregues zëvendësues për pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive, plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (€195,685). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Fushë Kosovë	649,587	1,921,761	2,571,348	2024: ZKA; shuma përfaqëson vetëm klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Gjakovë/	3,662,771	2,700,991	6,363,762	2024: raporti i auditimit i ZKA-së; shpenzime të identifikuar që lidhen me marrëveshjet kolektive, përfshirë shumën e klasifikuar gabimisht. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Gjilan	4,866,807	2,452,435	7,319,242	2024: kartela analitike e shpenzimeve e publikuar në uebfaqen e komunës; pagesat për sektorët e arsimit dhe shëndetësisë të regjistruara si "vendime gjyqësore" në kategorinë paga dhe meditje, plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Gillogoc	3,580,855	2,341,210	5,922,065	2024: raporti i auditimit i ZKA-së; shpenzime të identifikuar që lidhen me marrëveshjet kolektive, përfshirë shumën e klasifikuar gabimisht (€2,488,200). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Graçanicë	26,720	Nuk ka të dhëna në dispozicion	26,720	2024: ZKA; shuma përfaqëson vetëm klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja.
Hani i Elezit	142,676	13,791	156,467	2024: pasqyra financiare vjetore e komunës; shpenzimet për arsimin të regjistruara në kodin buxhetor 11900, "vendime gjyqësore", në kuadër të pagave dhe mëditjeve, të përdorura si tregues zëvendësues për pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive, plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (27,791). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Istog	1,637,434	2,231,264	3,868,698	2024: pasqyra financiare vjetore e komunës; shpenzimet e regjistruara në kodin buxhetor 11900, "vendime gjyqësore", në kuadër të pagave dhe mëditjeve, të përdorura si tregues zëvendësues për pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive, plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (€626,785). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Junik	202,326	171,033.53	373,360	2024: raporti i auditimit i ZKA-së; shpenzime të identifikuar që lidhen me marrëveshjet kolektive, të ekzekutuara nga Thesari përmes procedurave përmbartimore, përfshirë shumën e klasifikuar gabimisht (€161,589). 2025: të dhëna nga intervista me komunën; shuma u referohet pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive. Komuna kishte opinion të pamodifikuar të auditimit.
Kaçanik	626,017	285,737	911,754	2024: raporti i auditimit i ZKA-së; shpenzime të identifikuar që lidhen me marrëveshjet kolektive, të ekzekutuara nga Thesari përmes procedurave përmbartimore, përfshirë shumën e klasifikuar gabimisht (€458,448). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.

Kamenicë	2,302,150	363,721	2,665,871	2024: pasqyra financiare vjetore e komunës; shpenzimet e regjistruara në kodin buxhetor 11900, "vendime gjyqësore", në kuadër të pagave dhe mëditjeve, të përdorura si tregues zëvendësues për pagesat që lidhen me marrëveshjet kolektive plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (€37,029); komuna kishte opinion të pamodifikuar të auditimit. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Klinë	157,032	434,328	591,360	2024: pasqyra financiare vjetore e komunës / vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditje; komuna kishte opinion të pamodifikuar të auditimit. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Kllokot	Nuk ka të dhëna në dispozicion	5,508	5,508	
Leposaviq	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk u identifikua asnjë shumë në burimet e shqyrtuara 2024: ZKA/shpenzime të identikuara që lidhen me marrëveshjet kolektive nga vendimet gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit, përfshirë klasifikimin e gabuar të identifikuar (403,589). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Lipjan	1,001,295	2,024,565	3,025,860	
Malishevë	764,580	481,311	1,245,891	2024: pasqyra financiare vjetore e komunës / vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditjeve plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (41,465); komuna kishte opinion të pamodifikuar të auditimit. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Mamusha	Opinion i pamodifikuar i auditimit/Nuk ka të dhëna në dispozicion	161,987	161,987	
Mintrovicë	3,321,174	2,658,483	5,979,657	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditje plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (593,680). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Mitrovicë e Veriut	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Opinion i pamodifikuar i auditimit/nuk ka të dhëna në dispozicion në raportin vjetor të auditimit	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk u identifikua asnjë shumë në burimet e shqyrtuara
Novobërdë	35,784	80,899	116,683	2024: ZKA; shuma përfaqëson vetëm klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Obiliq	959,273	1,429,172	2,388,445	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditje plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (796,648). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.

Partesh	Opinion i pamodifikuar i auditimit/Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk u identifikua asnjë shumë në burimet e shqyrtuara
Pejë	5,479,672	275,597	5,755,269	2024: ZKA/shpenzime të identikuara që lidhen me marrëveshjet kolektive nga vendimet gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit, përfshirë klasifikimin e gabuar të identifikuar (2,109,921). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Podujevë	3,861,535	3,653,581	7,515,116	2024: ZKA/shpenzime të identikuara që lidhen me marrëveshjet kolektive nga vendimet gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit, përfshirë klasifikimin e gabuar të identifikuar (2,166,110). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Prishtinë	5,286,654	2,546,154	7,832,808	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditje plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (1,508,162). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Prizren	1,276,235	2,148,191	3,424,426	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditje plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (208,324). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Rahovec	1,696,453.64	2,289,103	3,985,557	2024: të dhëna komunale të ofruara nga Komuna e Rahovecit; pagesa të ekzekutuara për sektorët e arsimit dhe shëndetësisë; Komuna kishte opinion të pamodifikuar të auditimit. 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Ranillug	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Opinion i pamodifikuar i auditimit/nuk ka të dhëna në dispozicion në raportin vjetor të auditimit	Nuk ka të dhëna në dispozicion	Nuk u identifikua asnjë shumë në burimet e shqyrtuara
Shtime	868,505	582,606	1,451,111	2024: ZKA/shpenzime të identikuara që lidhen me marrëveshjet kolektive nga vendimet gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit, përfshirë klasifikimin e gabuar të identifikuar (461,764). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Skenderaj	2,317,772	478,807	2,796,579	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe mëditje plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (862,157). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Shtërpçë	191,066	Opinion i pamodifikuar i auditimit/nuk ka të dhëna në dispozicion në raportin vjetor të auditimit	191,066	2024: ZKA; shuma përfaqëson vetëm klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja.

Suharekë	4,107,583	3,082,897	7,190,480	2024: ZKA/shpenzime të identifikuara që lidhen me marrëveshjet kolektive nga vendimet gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit, përfshirë klasifikimin e gabuar të identifikuar (2,457,441). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Viti	2,847,712	2,817,932	5,665,644	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe meditim plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (175,754). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Vushtrri	2,097,888	964,242	3,062,130	2024: pasqyra financiare e komunës/vendime gjyqësore të ekzekutuara përmes Thesarit nga kategoria paga dhe meditim plus klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja (658,353). 2025: ZKA; shuma përfaqëson klasifikim të gabuar që lidhet me marrëveshjet kolektive.
Zubin Potok	731	Nuk ka të dhëna në dispozicion	731	2024: ZKA; shuma përfaqëson vetëm klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja.
Zveçan	74,246	Nuk ka të dhëna në dispozicion	74,246	2024: ZKA; shuma përfaqëson vetëm klasifikimin e gabuar të identifikuar nga ZKA-ja.
Gjithsej (të dhënat në dispozicion)	56,219,080	46,458,907	102,677,986	

Kodimi me ngjyra: Ngjyrat tregojnë nivelin e pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive nëpër komuna. E kuqja tregon nivel shumë të lartë të pagesave që lidhen me marrëveshjet kolektive, e verdha tregon nivel të lartë, ndërsa ngjyrat më të çelëta tregojnë nivele më të ulëta. Kategorizimi pasqyron shumat e raportuara për secilën komunë dhe nuk merr parasysh dallimet në madhësinë ose popullsinë e komunave.

Shtojca 3: Pagesat sipas vendimeve gjyqësore dhe përmbarimore 2022-2025

Komuna	2022	2023	2024	2025	Gjithsej 2022 - 2025
Glogoc	2,418,201	1,077,771	3,580,866	3,082,963	10,159,801
Fushë Kosovë	147,843	1,028,531	3,342,321	1,958,541	6,477,236
Lipjan	354,842	368,834	1,775,177	2,387,613	4,886,466
Obiliq	405,103	199,209	1,330,128	1,815,148	3,749,588
Podujevë	1,895,158	1,123,115	3,861,535	3,786,581	10,666,389
Prishtinë	6,218,087	4,757,254	10,582,839	45,691,077	67,249,257
Shtime	128,097	511,946	869,882	742,880	2,252,805
Graçanicë	260	274,323	752,986	679,992	1,707,561
Dragash	174,075	483,498	938,113	419,442	2,015,128
Prizren	1,688,164	4,023,424	5,573,248	12,695,072	23,979,908
Rahovec	295,253	920,102	1,779,043	2,634,091	5,628,489
Suharekë	972,282	615,959	4,133,857	3,082,898	8,804,996
Malishevë	812,800	763,977	1,254,073	1,229,547	4,060,397
Mamushë	91,074	1,449	51,323	179,221	323,067
Deçan	1,404,868	2,149,951	4,388,918	3,862,934	11,806,671
Gjakovë	624,185	2,065,307	3,280,432	3,672,160	9,642,084
Istog	1,150,495	732,475	2,349,111	2,231,264	6,463,345
Klinë	54,749	64,632	312,908	609,560	1,041,849
Pejë	1,132,612	5,466,897	7,081,044	2,394,830	16,075,383
Junik	63,132	107,915	215,400	171,034	557,481
Leposaviq	0	0	168,723	707,372	876,095
Mitrovicë	3,615,609	1,168,509	5,042,057	3,581,153	13,407,328
Skenderaj	183,203	54,834	2,455,186	1,588,555	4,281,778
Vushtri	199,229	2,610,378	3,566,054	3,699,807	10,075,468

Zubin Potok	21,893	0	69,066	46,288	137,247
Zveçan	678	31,059	72,966	63,376	168,079
Mitrovicë e Veriut	0	17,663	4,671	N/A	22,334
Gjilan	5,733,917	1,987,677	7,006,316	9,064,340	23,792,250
Kaçanik	56,645	17,656	736,775	1,322,644	2,133,720
Kamenicë/Kamenica	364,754	561,289	2,504,310	1,400,521	4,830,874
Novobërdë	103,266	83,959	121,499	196,456	505,180
Shtërpcë	132,670	343,817	419,416	202,301	1,098,204
Ferizaj	4,990,519	5,190,665	3,260,412	8,236,793	21,678,389
Viti/	872,800	971,428	3,308,823	2,818,263	7,971,314
Partesh	25,474	204,962	5,325	4,015	239,776
Hani i Elezit	69,000	124,389	204,161	311,843	709,393
Kllokot	30,937	89,043	29,069	58,484	207,533
Ranillug	30,184	7,408	0	N/A	37,592
Gjithsej	36,462,058	40,201,305	86,428,033	126,629,058	289,720,455

Burimi: Raportet Financiare Vjetore për vitet 2022-2025, Ministria e Financave

Shtojca 4: Këndvështrimet e palëve të interesit dhe gjetjet nga konsultimet

Këndvështrimi i komunave dhe AKK-së

Përfaqësuesit komunalë vazhdimisht pranuan se vendimet gjyqësore duhet të respektohen dhe të zbatohen. Në të njëjtën kohë, ata shprehën shqetësime lidhur me përmasën, paparashikueshmërinë dhe shpërndarjen e detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive.

Një shqetësim i përsëritur ishte se komunat u bënë përgjegjëse për financimin e detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshje të cilat ato nuk i kishin negociuar ose nënshkruar drejtpërdrejt. Ato argumentuan se, ndërsa nga komunat pritet zbatimi i detyrimeve që rezultojnë, pasojat financiare përkatëse nuk ishin pasqyruar plotësisht në rregullimet e financimit komunal.

U theksua gjithashtu vështirësia në rritje e planifikimit buxhetor. Ndryshe nga shumë kategori të tjera shpenzimesh, vendimet gjyqësore dhe ekzekutimet nga Thesari shpesh janë të vështira për t'u parashikuar. Komunat raportuan se detyrimet e akumuluar gjatë disa viteve mund të materializohen brenda një periudhe relativisht të shkurtër, duke zvogëluar fleksibilitetin buxhetor dhe duke e vështirësuar priorizimin e investimeve dhe përmirësimit të shërbimeve.

Disa komuna, si dhe përfaqësues të Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), theksuan gjithashtu atë që e perceptojnë si mospërputhje brenda kornizës aktuale. Nga njëra anë, Ministria e Financave u kërkon komunave të buxhetojnë për detyrimet kontingjente që rrjedhin nga vendimet gjyqësore dhe përmbartimore. Nga ana tjetër, komunave në përgjithësi nuk u lejohet të buxhetojnë drejtpërdrejt për përfitimet nga marrëveshjet kolektive para se kërkesat e tilla të konfirmohen përmes procedurave gjyqësore. Sipas përfaqësuesve komunalë, kjo krijon një situatë në të cilën detyrimi themelor nuk njihet për qëllime të buxhetimit të rregullt, megjithatë pagesat e konfirmuara me vendime gjyqësore që rrjedhin nga i njëjti detyrim duhet më pas të financohen nga buxhetet komunale. Gjatë konsultimeve, disa palë të interesit ngritën pyetjen pse Thesari vazhdon të ekzekutojë pagesa që rrjedhin nga kërkesat e marrëveshjeve kolektive nëse baza juridike për buxhetimin e drejtpërdrejtë të këtyre detyrimeve vazhdon të kontestohet.

Përfaqësuesit komunalë theksuan më tej se detyrimet që i atribuohen marrëveshjes kolektive ndikojnë në aftësinë e tyre për të realizuar prioritetet zhvillimore të komunikuara qytetarëve. Kjo gjithashtu i bën konsultimet me qytetarët për planifikimin e buxhetit të tepërta dhe shpesh pa kuptim. Burimet e planifikuara fillimisht për projekte infrastrukturore dhe përmirësimin e shërbimeve mund të duhet të ridrejtohen për përmbushjen e detyrimeve të ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore, duke e bërë më të vështirë zbatimin e zotimeve të pasqyruara në planet zhvillimore komunale dhe buxhetet vjetore. Si rezultat, komunat përballen me sfida më të mëdha në përmbushjen e pritjeve të qytetarëve, pavarësisht se i përmbushin detyrimet ligjorisht të detyrueshme. Për më tepër, komunat mund të kenë më pak fleksibilitet për të adresuar mirëmbajtjen urgjente të infrastrukturës, mundësitë e bashkëfinancimit, sfidat mjedisore, presionet demografike ose ndërhyrje të tjera prioritare. Gjatë konsultimeve, komunat shprehën gatishmëri për t'u angazhuar në diskutime për zgjidhje gjithëpërfshirëse dhe detyruese që do t'i jepnin fund çështjes. Disa përfaqësues komunalë deklaruan se do të ishin të gatshëm të pranonin sakrifica fiskale afatshkurtra, përfshirë zvogëlim të përkohshëm të shpenzimeve për investime kapitale, nëse kjo do të rezultonte në shlyerje të qëndrueshme të detyrimeve të papaguara dhe do të parandalonte akumulimin e vazhdueshëm të kostove të kontesteve, përmbartimit dhe kamatës. Komunat vazhdimisht argumentuan se prioriteti duhet të jetë zgjidhja e shkaqeve themelore të problemit dhe jo mbështetja në masa të përkohshme që adresojnë vetëm simptomat e tij. Përfaqësuesit komunalë diskutuan gjithashtu rekomandimin e MF-së për buxhetimin e detyrimeve të konfirmuara me vendime gjyqësore përmes ndarjeve buxhetore për kontingjenca. Ndonëse komunat në përgjithësi e pranuan ekzistencën e këtij mekanizmi, shumica raportuan se nuk e kishin përdorur në mënyrë sistematike. Një sfidë e përmendur shpesh ishte vështirësia për të parashikuar se kur vendime të caktuara gjyqësore do të bëheshin të ekzekutueshme dhe kur do të ndodhnin ekzekutimet nga Thesari. Ato argumentuan se, në praktikë, përdorimi efektiv i buxheteve për kontingjenca do të kërkonte monitorim të vazhdueshëm të rasteve individuale dhe rialokime të shpeshta të mjeteve me materializimin e detyrimeve. Duke pasur parasysh numrin e madh të rasteve në vazhdim në disa komuna, disa të intervistuar e konsideruan këtë qasje si barrë administrative dhe të vështirë për t'u zbatuar.

Komunat pranu gjithashtu dobësi në përcjelljen dhe menaxhimin e rasteve që lidhen me marrëveshjet kolektive. Shumica e komunave raportuan se nuk mbajnë sisteme gjithëpërfshirëse për monitorimin e statusit të kërkesave, procedurave gjyqësore, ujdisë dhe pagesave. Si rezultat, disa palë të interesit të intervistuar shprehën shqetësimin se përcjellja e pamjaftueshme mund të rrisë rrezikun e pagesave të dyfishta ose joefikasiteteve të tjera administrative. Komuna e Kaçanikut përbënte një përjashtim të dukshëm, duke raportuar se një anëtar i posaçëm i stafit ishte caktuar për të monitoruar dhe menaxhuar rastet që lidhen me marrëveshjet kolektive.

Në të njëjtën kohë, përfaqësuesit komunalë në përgjithësi argumentuan se vetëm përmirësimi i menaxhimit të rasteve nuk do ta zgjidhte problemin themelor. Ndonëse disa komuna kanë ndërmarrë veprime juridike kundër institucioneve qendrore, duke argumentuar se nuk duhet të bartin pasojat financiare të detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshje në negociimin e të cilave nuk morën pjesë, komunat pranu se kolektivisht janë bërë përpjekje relativisht të kufizuara për të zhvilluar mekanizma sistematikë për përcjelljen e detyrimeve, koordinimin e përgjigjeve ose zvogëlimin e kontesteve të ardhshme. Kjo sugjeron se, krahas reformave më të gjera të politikave, mund të ketë gjithashtu mundësi për forcimin e praktikave administrative komunale dhe sistemeve të menaxhimit të rasteve.

Kutia 5.1. Perspektiva komunale: Paparashikueshmëria buxhetore dhe besimi i publikut

Përfaqësuesit komunalë theksuan se detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive ndikojnë jo vetëm në financat komunale, por edhe në besueshmërinë e proceseve të buxhetimit lokal. Gjatë dëgjimeve buxhetore, komunat diskutojnë prioritetet dhe marrin zotime ndaj qytetarëve lidhur me projektet dhe shërbimet që do të ofrohen. Megjithatë, kur më pas mjete të konsiderueshme rидрејtohen për vendime gjyqësore, procedura përmbartimore ose ekzekutime nga Thesari, investimet e planifikuara dhe shpenzimet operative mund të mos jenë më të përballueshme.

Të intervistuarit përshkruan situata në të cilat komunat në praktikë kanë mjete në dispozicion një ditë, ndërsa ditën tjetër humbin qasjen në to për shkak të pagesave të ekzekutuara nga Thesari. Kjo e bën buxhetimin më pak të parashikueshëm dhe krijon vështirësi në përmbushjen e zotimeve të bëra ndaj qytetarëve. Disa komuna theksuan se bëhet e vështirë të rikthehen në dëgjimet buxhetore vitin pasues kur projektet e premtuara në konsultimet paraprake nuk janë zbatuar, gjë që mund të cenojë besimin e publikut dhe kredibilitetin e udhëheqësve komunalë.

Përvoja e Prizrenit i ilustron këto sfida. Sipas raportit të auditimit për vitin 2025, komuna pagoi afërsisht 12,7 milionë euro përmes ekzekutimeve nga Thesari në bazë të vendimeve gjyqësore dhe përmbartimore. Raporti i auditimit identifikoi gjithashtu 2,15 milionë euro klasifikime të gabuara të shpenzimeve që lidhen me pagesat nga marrëveshjet kolektive, duke përfshirë rreth 1,4 milionë euro të ngarkuara në kategorinë Mallra dhe Shërbime dhe më shumë se 700 000 euro të ngarkuara në Investime Kapitale. Përfaqësuesit komunalë raportuan se këto shpenzime e zvogëluan ndjeshëm fleksibilitetin buxhetor dhe, sipas deklaratave të Kryetarit të Komunës, kontribuan në vështirësitë për mbulimin e shpenzimeve themelore operative kah fundi i vitit fiskal.

Rasti i Prizrenit tregon se si detyrimet e ekzekutuara sipas vendimeve gjyqësore mund të ndikojnë njëkohësisht në disa aspekte të qeverisjes komunale, përfshirë parashikueshmërinë buxhetore, realizimin e investimeve të planifikuara, shpenzimet operative dhe besimin e publikut në proceset e buxhetimit komunal.

Këndvështrimi i politikave të qeverisë qendrore: MASHTI dhe MAPL

Çështja e marrëveshjes kolektive është formësuar jo vetëm nga konsideratat fiskale, por edhe nga interpretimet e ndryshme juridike dhe institucionale lidhur me vlefshmërinë, zbatimin dhe financimin e marrëveshjes.

Në këtë kontekst, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI) ka argumentuar se marrëveshjet kolektive përmbante mangësi të konsiderueshme ligjore dhe procedurale. Në njoftimin e saj për ndërprerjen e marrëveshjes, Ministria deklaroi se asaj i mungonte baza e mjaftueshme ligjore, se nuk ishte në përputhje me dispozitat ligjore në fuqi dhe kërkesat e politikave publike dhe se ishte nënshkruar nga një palë, legjitimiteti juridik dhe autoriteti i së cilës për të lidhur një marrëveshje të tillë kontestoheshin. Ministria argumentoi më tej se marrëveshja nuk

mbështetje në vlerësim adekuat fiskal ose rregullime buxhetore dhe se detyrimet që rezultuan nuk ishin integruar plotësisht në proceset e planifikimit të financave publike.¹⁶

Nga këndvështrimi i institucioneve qendrore, këto mangësi kontribuuan në kontestet dhe detyrimet që më pas u materializuan përmes procedurave gjyqësore dhe përmbarimore. Megjithatë, peizazhi juridik është formësuar nga interpretime të ndryshme.

Ndërsa MASHTI mbajti qëndrimin se marrëveshja kishte mangësi ligjore dhe procedurale, gjykatat më pas njohën dhe ekzekutuan kërkesat që rridhnin nga marrëveshja. Në të njëjtën kohë, vendimet gjyqësore të formës së prerë janë ekzekutuar përmes procedurave të Thesarit në përputhje me kornizën ligjore të zbatueshme. Kjo ilustron ndërveprimin kompleks ndërmjet interpretimeve të ndryshme institucionale, vendimeve gjyqësore dhe mekanizmave të zbatimit fiskal. Gjykata Supreme ka ofruar më tej udhëzime juridike për çështje të caktuara që lidhen me zbatimin e marrëveshjeve kolektive. Rrjedhimisht, pavarësisht pikëpamjeve të ndryshme lidhur me origjinën dhe vlefshmërinë e marrëveshjes, pasojat e saj fiskale janë bërë realitet konkret për komunat dhe sistemin më të gjerë të financave publike.

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) theksoi se i njeh implikimet e detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive për performancën komunale dhe kualifikueshmërinë për GPK. Sipas përfaqësuesve të MAPL-së, tashmë janë zhvilluar diskutime me ZKA-në dhe palë të tjera të interesit lidhur me efektet e shpenzimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive në rezultatet e auditimit dhe kualifikueshmërinë për grant.

Në të njëjtën kohë, MAPL-ja theksoi se çështjet më të gjera që lidhen me detyrimet nga marrëveshjet kolektive, vendimet gjyqësore dhe procedurat e ekzekutimit nga Thesari shkojnë përtej mandatit të saj institucional. Rrjedhimisht, ndonëse Ministria është e gatshme të lehtësojë diskutimet lidhur me implikimet për performancën komunale dhe sistemet e granteve, ajo konsideron se zgjidhja e detyrimeve themelore kërkon angazhim të një grupi më të gjerë institucionesh.

Këndvështrimi i Ministrisë së Financave

Përfaqësuesit e Ministrisë së Financave theksuan se detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive paraqesin sfida të veçanta nga këndvështrimi i planifikimit buxhetor. Sipas Ministrisë, marrëveshjet kolektive ishte lidhur pa vlerësim gjithëpërfshirës të implikimeve të saj fiskale dhe krijoi detyrime që nuk ishin përfshirë në proceset e rregullta të planifikimit buxhetor.

Ministria theksoi më tej se komunat nuk mund t'i buxhetojnë lehtë detyrimet nga marrëveshjet kolektive përmes procesit të rregullt të buxhetimit, sepse para vendimeve gjyqësore këto detyrime nuk përbëjnë zotime buxhetore të përcaktuara qartë dhe ligjrisht të ekzekutueshme. Numri i përfutuesve, vlera e kërkesave dhe koha e pagesave shpesh mbeten të pasigurta derisa detyrimet të konfirmohen përmes procedurave gjyqësore. Për këtë arsye, Ministria nxori një qarkore buxhetore që i udhëzonte komunat të planifikojnë në linjat buxhetore të kontingjencës mekanizmin përkatës buxhetor për menaxhimin e këtyre shpenzimeve, duke dëshmuar edhe një herë qasje jokonsistente ndërmjet institucioneve të qeverisë qendrore në trajtimin e çështjes. Pasi detyrimet përcaktohen me vendime gjyqësore, komunat mund t'i përdorin ndarjet për kontingjenca për financimin e detyrimeve që rezultojnë. Sipas Ministrisë, përdorimi më i madh i buxheteve për kontingjenca mund të zvogëlojë keqklasifikimet të shpenzimeve, të përmirësojë pajtueshmërinë me rregullat e klasifikimit buxhetor dhe të ulë rrezikun e opinioneve të kualifikuara të auditimit që ndikojnë në kualifikueshmërinë për GPK.

Ministria argumentoi gjithashtu se buxheti dhe pagesa më e hershme e detyrimeve të konfirmuara me vendime gjyqësore përmes ndarjeve për kontingjenca mund të ndihmojë në zvogëlimin e kostos së përgjithshme të detyrimeve. Duke i paguar vendimet gjyqësore para se rastet të kalojnë në procedura përmbarimore, komunat mund të shmangin kostot shtesë që lidhen me përmbaruesit, përfaqësimin juridik, kamatën dhe shpenzime të tjera procedurale. Nga ky këndvështrim, buxhetet e kontingjencës shihen jo vetëm si zgjidhje kontabël, por edhe si mekanizëm që potencialisht mund të zvogëlojë barrën e përgjithshme fiskale që rrjedh nga kërkesat lidhur me marrëveshjet kolektive. Në të njëjtën kohë,

¹⁶ Njoftimi për ndërprerjen e Marrëveshjes Kolektive të datës 22 janar 2021, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit, Njoftimi nr. 01B/488; 21.11.2022

përfaqësuesit e Ministrisë pruan se ndarjet për kontingjenca janë para së gjithash instrument teknik i menaxhimit buxhetor. Ndonëse mund t'i ndihmojnë komunat të menaxhojnë implikimet kontabël, të auditimit dhe të kostos të detyrimeve të konfirmuara me vendime gjyqësore, ato nuk i eliminojnë detyrimet themelore dhe as nuk i adresojnë shkakun rrënjësor të problemit dhe faktorët që vazhdojnë të gjenerojnë konteste, kosto të përmbarimit dhe kërkesa të reja.

Këndvështrimi i Zyrës Kombëtare të Auditimit

Përfaqësuesit e Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) pruan sfidat e konsiderueshme financiare të krijuara nga detyrimet që lidhen me marrëveshjet kolektive. Megjithatë, ata theksuan se komunat mbeten përgjegjëse për pajtueshmëri me kërkesat ekzistuese të menaxhimit të financave publike, përfshirë detyrimet që lidhen me planifikimin dhe raportimin e detyrimeve kontingjente.

Sipas ZKA-së, Ligji për Ndarjet Buxhetore, së bashku me qarkoret vjetore buxhetore të nxjerra nga Ministria e Financave, kërkojnë nga organizatat buxhetore të vlerësojnë dhe planifikojnë për detyrimet kontingjente që rrjedhin nga vendimet gjyqësore dhe përmbarimore. Nga këndvështrimi i ZKA-së, komunat duhet, për këtë arsye, të përdorin më shumë mekanizmat buxhetorë në dispozicion, përfshirë ndarjet buxhetore për kontingjenca, për menaxhimin e detyrimeve të konfirmuara me vendime gjyqësore.

ZKA-ja theksoi më tej se komunat në përgjithësi nuk i kanë përdorur në mënyrë sistematike ndarjet buxhetore për kontingjenca për këtë qëllim. Si rezultat, shpenzimet që rezultojnë nga vendimet gjyqësore dhe përmbarimore shpesh financohen nga kategori të tjera buxhetore, duke kontribuar në keqklasifikime të shpenzimeve dhe opinion të kualifikuar të auditimit.

Sipas ZKA-së, komunat së pari duhet t'i përdorin instrumentet buxhetore në dispozicion brenda kornizës aktuale të menaxhimit të financave publike dhe të dëshmojnë nëse këta mekanizma janë efikas për adresimin e çështjes. Në këtë drejtim, përdorimi i ndarjeve buxhetore për kontingjenca paraqet një test të rëndësishëm nëse korniza ekzistuese mund t'i zvogëlojë gjetjet e auditimit dhe të përmirësojë pajtueshmërinë me kërkesat e klasifikimit buxhetor.

Në të njëjtën kohë, ZKA-ja pranon se buxhetet e kontingjencës adresojnë kryesisht aspektet e raportimit financiar dhe menaxhimit buxhetor të çështjes. Nëse ato janë të mjaftueshme për të adresuar ndikimin më të gjerë fiskal të detyrimeve që lidhen me marrëveshjet kolektive mbetet një çështje e veçantë e politikave.

Këndvështrimi i gjykatave dhe gjyqësorit

Çështja ka krijuar gjithashtu presion të konsiderueshëm mbi sistemin gjyqësor. Sipas informacioneve të marra gjatë konsultimeve, numri i madh i kërkesave që lidhen me marrëveshjet kolektive ka krijuar ngarkesë të konsiderueshme administrative për gjykatat.

Një zyrtar gjyqësor me të cilin u zhvillua takim joformal tregoi se rreth 2.000 kërkesa individuale që lidhen me detyrimet nga marrëveshjet kolektive ishin paraqitur brenda një dite të vetme. Sipas zyrtarit, kërkesat nga marrëdhënia e punës që lidhen me paga dhe përfitime shpesh trajtohen si çështje që ndikojnë në mjetet e jetesës dhe sigurinë ekonomike dhe për këtë arsye marrin trajtim me përparësi.

Ndonëse ky vëzhgim nuk përfaqëson qëndrim zyrtar të gjyqësorit, ai ilustron sfidat operative që lidhen me trajtimin e një numri të madh kërkesash në thelb të ngjashme. Përqendrimi i këtyre rasteve mund të ndikojë në ngarkesën e punës së gjykatave dhe mund ta zvogëlojë kapacitetin në dispozicion për trajtimin e kontesteve të tjera. Çështja ka ngritur gjithashtu shqetësime lidhur me marrëdhënien ndërmjet mbrojtjes gjyqësore të të drejtave individuale dhe barrës administrative që lidhet me trajtimin e vëllimit të madh të kërkesave të ngjashme.



HELNETAS Swiss Intercooperation

Nazim Gafurri 141, Prishtinë, Kosovë
info@helvetas.org | helvetas.org