

RAPORT MBI VLERËSIMIN E NEVOJAVE (RVN)

Vlerësimi i performancës komunale

Tabela e përmbajtjes

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	7
1. HYRJE	9
2. METODOLOGJIA	11
2.1. Analiza e të dhënave	11
2.2. Rishikimi i literaturës	12
2.3. Aktivitetet në terren	12
3. GJETJET KRYESORE	13
3.1. Kushtet minimale.....	13
3.2. Qeverisja demokratike lokale	17
3.3. Menaxhimi komunal	31
3.4. Transparenca dhe integriteti	54
4. KONKLuzionet dhe Rekomandimet	60
4.1. Kushtet minimale.....	60
4.2. Qeverisja lokale demokratike	60
4.3. Menaxhimi Komunal.....	61
4.4. Transparenca dhe integriteti.....	62
SHTOJCA 1	64
SHTOJCA 2	66

Tabela e figurave

Figura 1. Mostra e sistemit të semaforëve	11
Figura 2. Ilustrimi i kriterëve minimale 1 - opinion i Auditorit	15
Figura 3. Kriteri minimal 2: Shpenzimet buxhetore > Përbushje prej 75%	16
Figure 4. Ilustrimi i sistemit të trafikut të Qeverisjes Demokratike Lokale	18
Figura 5. Ilustrimi i të dhënave IP-01: Buxheti i cili miratohet në kohë ndërmjet komunave	20
Figura 6. Ilustrimi i të dhënave IP-02: Raporti tremujor i buxhetit që është duke u diskutuar në mes komunave.....	22
Figure 7. Ilustrimi i të dhënave të IP-03: Raporti i SMP-së që është diskutuar nga KK	23
Figura 8. Ilustrimi i të dhënave të IP-04: Kryetarët e Komunave që marrin pjesë në takimet e kuvendit komunal	24
Figura 9. Ilustrim i të dhënave të IP-05: Raportet e auditorit të diskutuara në KK...	26
Figura 10. Ilustrimi i të dhënave të IP-06: Shpallja e takimeve publike e diskutuar në KK	27
Figura 11. Ilustrimi i të dhënave të IP-07: Konsultimi i publikut për aktet e miratuara nga KK-ja	28
Figura 12. Ilustrimi i të dhënave të IP-08: Pjesëmarrja e grave në takimet publike...	30
Figura 13. Ilustrim i të dhënave të IP-09: Gratë që mbajnë pozita politike	31
Figura 14. Ilustrimi i sistemit të semaforit për treguesit e Menaxhimit Komunal ..	32
Figure 15. Ilustrimi i të dhënave IP-11: Zbatimi i vlerësimit të performancës së shërbimit civil tek komunat	34
Figura 16. Ankesat e dorëzuara kundër Insititucioneve publike: Institucionet lokale kundër atyre qendrore	36

Figura 17. Ilustrimi I të dhënave IP-12: Konkursset e hapura të procesuara përmes SIMBNJ-së	38
Figura 18. Ilustrimi i rezultateve të IP-13: Prezantimi i raportit të BNj-ve dhe diskutimi i tij nga KK-ja	40
Figura 19. Ilustrimi i të dhënave IP-14: Përdorimi i kontratave për shërbime të veçanta sipas ligjit	42
Figura 20. Ilustrimi i IP-15: Disiplina Financiare	44
Figura 21. Ilustrimi i IP-16: Zbatimi i planit vjetor të prokurimit.....	45
Figura 23. Ilustrim i IP-18: Vjelja e tatimit vjetor në pronë (pa borxhe, gjoba, interes, etj.).....	48
Figura 24. Ilustrim i IP-19: Rekomandimet e Auditorit të Përgjithshëm (Burimi: Raportet Individuale Komunale të Auditimit)	49
Tabela 3: Implementimi i rekomandimeve të Auditorit të Përgjithshëm nga komunat për tri vitet 2014- 2016.....	50
Figura 25. Ilustrim i IP-20: Përgjigja e komunës në kërkesa dhe ankesa.....	52
Figura 26. Ilustrim i IP-21: Menaxherët e projektit emërohen për të monitoruar zbatimin e kontratës	53
Figura 27. Ilustrim i IP-22: Ekzekutivi komunal e bënë miratimin para pagesës përfundimtare për realizimin e kënaqshëm kundrejt kontratës.....	54
Figura 28. Ilustrim i sistemit të semaforit për transparencë dhe integritet	55
Figura 29. Ilustrimi i të dhënave të IP-24: Qasja në dokumente publike.....	56
Figura 30. Ilustrim i të dhënave të IP-26: Plani i Integritetit i paraqitur KK.....	58
Figura 31. Ilustrimi i të dhënave të IP-27: Nëpunësit civilë të suspenduar	59

Mars 2019

Prishtina, Kosovo

©DEMOS

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Qëllimi i grantit të performancës (GP) është t'u ofrojë komunave grante që do t'i stimulojnë ato për të përmirësuar më tej performancën e tyre në tema specifike: qeverisja demokratike, menaxhimi i komunave, transparenca dhe integriteti. Granti i performancës nxit komunitat në dy mënyra: së pari, inkurajon komunitat për të plotësuar kriteret minimale ligjore (kriteret bazë), dhe së dyti, nxit përmirësimin e performancës "reale" që shkon përtej pajtueshmërisë ligjore "të detyrueshme".

DEMOS-i u jep grante vjetore komunave bazuar në tre kushte minimale që i kualifikojnë komunitat për të marrë pjesë në garë dhe pastaj komunitat duhet të marrin pikë për 27 tregues për secilën nga 3 kategoritë si në vijim: (I) qeverisja demokratike, (II) menaxhimi komunal dhe (III) transparenca dhe integriteti. Kriteret minimale, përveç nënshkrimit të një marrëveshjeje për pjesëmarrje në grantin e performancës, kërkojnë që komuna të ketë pranuar së paku opinion të pastër ose të pa modifikuar të auditorit me theksim të çështjes, si dhe që komuna të ketë shpenzuar së paku 75% të buxhetit të saj komunal për investime kapitale.

Projekti ka filluar hartimin e Programit të Trajnimit (PT) për të ngritur kompetencat të lidhura me punën e zyrtarëve komunalë për fushat që konsiderohen të rëndësishme sipas GP. Këto kompetenca përbëhen nga aftësitë, njohuritë dhe sjelljet që janë «kritike» për performancë të suksesshme në punë të punonjësve dhe / ose përfaqësuesve të komunave [p.sh. nëpunësit civil të komunës, drejtorët komunal dhe anëtarët e kuvendit komunal]. Megjithatë, ky raport përfshin gjithashtu analizën e politikave, komunikimit dhe ndërhyrjeve të tjera të nevojshme për t'i ndihmuar komunitat të fitojnë një avantazh konkurrues në GP dhe të arrijnë performancë më të mirë komunale.

Fillimisht, PT është hartuar bazuar në një analizë të plotë të nevojave të performancës komunale të paraqitur në këtë raport, e cila identifikon nevojat prioritare që projekti do të adresojë përmes Asistencës Teknike (TA) dhe mjeteve të tjera të nevojshme, siç është hulumtimi dhe mbështetja e politikave! Kjo qasje lidhet drejtpërdrejt me rezultatet kryesore të projektit DEMOS II, që janë :(i) përmirësimin e performancës komunale në fushën e menaxhimit dhe qeverisjes komunale, dhe (ii) reformën në kornizën e politikave duke e bërë atë më "të favorshme" për qeverisje lokale të decentralizuara. Kështu, PT përfshin në vetvete dy dimensione. DimENSIONI I parë është i lidhur me temat e treguesve të GP dhe përpiket të shpjegojë se çfarë mund të përmirësohet përmes trajnimeve, kurse dimensionin e dytë shikon përtej nevojave të trajnimit duke identifikuar ndërhyrje të tjera të nevojshme për ndryshime organizative dhe të "sjelljes".

Në kontekstin e PT, ky raport ka identifikuar fushat kyçe/prioritare bazuar në një analizë të plotë dhe krahasuese të të dhënave të GP për vitin 2016 dhe 2017, si dhe në një hulumtim në terren dhe zyrë.¹ Për analizën e të dhënave, si burim primar i matjes është përdorur si numri i komunave ashtu edhe mesatarja e ponderuar e treguesve të performancës. Burimet dytësore dhe kërkimet në terren kanë ndihmuar në validimin dhe interpretimin e të dhënave primare për përcaktimin e prioriteteve. Në përputhje me këtë, trajnimi do të përqendrohet kryesisht në rritjen e kapaciteteve të zyrtarëve komunal për çështje specifike që lidhen me tregues të ndryshëm të performancës.

Siç është theksuar në Dokumentin e Projektit, DEMOS II (sipas njohurive më të mira) nuk do të ofrojë trajnim në fushat dhe komunitat ku institucionet dhe organizatat e tjera po japin mbështetje për ngritjen e kapaciteteve.² Kjo i referohet Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), Institutit të Kosovës për Administratë Publike (IKAP), Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA), Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK) dhe shumë organizatave ndërkombëtare, përfshirë USAID, BE, OSBE dhe UNDP.

Prandaj, ky raport duhet të inkurajojë një diskutim të plotë brenda projektit DEMOS II dhe ndërmjet palëve të interesuara dhe partnerëve potencialë që do të përfshihen në PT dhe në dialogun e politikave. Megjithatë, kjo fillimisht do të varet nga analiza e të dhënave të GP, e cila diskualifikon shumë «tregues kryesorë të performancës komunale», veçanërisht ata që kanë të bëjnë me planifikimin e buxhetit dhe raportimin, menaxhimin

¹ Nuk mund të sigurohet asnjë analizë krahasuese për treguesit që ishin të rinj në ciklin e dytë të GP (2017).

² Dokumenti i projektit. Decentralizim dhe Mbështetje Komunave – Faza II. Janar 2018, fq. 21-22.

e administratës publike dhe burimeve njerëzore. USAID tashmë është duke bërë përpjekje në mbështetjen e trajnimit dhe ndërtimit të kapaciteteve, veçanërisht në menaxhimin e financave publike.

Në rastet kur ka përsëritje të trajnimit, DEMOS II mund të përqendrohet në hulumtim dhe mbështetje të politikave, që në mënyrë përfundimtare mund të kërkojnë mbështetje për ngritjen e kapaciteteve. Për shembull, ndryshimi i një politike ose ligji të caktuar mund të nënkuptojë aktivitete shtesë të trajnimit për komunat, në veçanti për procedurat për zbatimin e dispozitave ligjore të ndryshuara.

Për tregues të caktuar të performancës, ku mbështetja me trajnime dhe e politikave nuk përputhen me objektivin e përgjithshëm për përmirësimin e performancës komunale, do të përdoren mjete të tjera të nevojshme, siç janë mbështetja përmes formave të ndryshme të komunikimit. Për shembull, përfshirja e grave - si në takime publike ashtu edhe mbajtja e funksioneve politike - përbën një nga treguesit me performancën më të ulët! Ndiheja për komunat që të sigurojnë përfshirje më të madhe të grave si në hartimin e politikave ashtu edhe në vendimmarrje jo domosdoshmërisht mund të arrihet vetëm nëpërmjet trajnimit apo madje edhe ndryshimit të politikave, pasi që pabarazia gjinore është produkt i normave historike, kulturore dhe shoqërore. Marrë parasysh që politikat dhe ligjet në Kosovë në përgjithësi janë me ndjeshmëri gjinore, DEMOS mund të përqendrojë përpjekjet në hartimin e një programi efektiv të komunikimit ose avokimit në promovimin e përfshirjes së grave.

Përgjatë gjithë përmbajtjes së dokumentit do të nxirren përfundime për temë dhe nën-temë përkatëse. Pjesa e fundit e këtij raporti përbëhet nga rekomandimet dhe ndërhyrjet e propozuara për të adresuar gjetjet kryesore. Rekomandimet janë të dizajnuara për të adresuar çështjet e zbuluara.

1. HYRJE

Ky raport jep një pasqyrë të nevojave të performancës komunale si pjesë e Programit të Trajnimit (TP) bazuar në (i) analizën e treguesve të bazuar në performancë, (ii) rishikimin e literaturës dhe (iii) hulumtimin në terren. Burimet kryesore të informacionit për hartimin e këtij Raporti për Vlerësimin e Nevojave të Performancës (RVN) komunale përfshijnë të dhënat e Granteve të Performancës (GP). Një rishikim i plotë i literaturës ishte veçanërisht i dobishëm në interpretimin e të dhënave të GP dhe përcaktimin e prioritetëve për hartimin e PT. Si pjesë e rishikimit të literaturës, janë konsultuar burime të ndryshme, duke filluar me Dokumentin e Projektit “Decentralizimi dhe Mbështetja Komunave - Faza II”, dhe të dhënat dhe informacionet të publikuara nga qeveria dhe organizatat ndërkombëtare dhe vendore në Kosovë.

Duke përdorur këtë raport, projekti synon të identifikojë nevojat e përgjithshme të komunave dhe të vlerësojë potencialin për ndryshim, nën supozimin se ekziston një pyetje themelore në lidhje me atë nëse kanë apo jo komunat nevojë për ndihmë teknike të vazhdueshme. Nga perspektiva e projektit ose “teoria e ndryshimit”, komunat duhet të përmirësojnë kapacitetet e tyre të qeverisjes dhe menaxhimit me qëllim që të përmirësojnë cilësinë e shërbimeve në mënyrë që qytetarët të jenë të kënaqur me shërbimet komunale. AT për ngritje të kapaciteteve të zyrtarëve komunal përcaktohet në bazë të një numri kriteresh si në vijim: (i) nëse problemet e identifikuar për tregues janë teknike, e jo politike, (ii) nëse një mjet tjetër ose ndryshim sistematik do të ishte më efektiv, (iii) nëse trajnimet mbahen nga projekte tjera, (iv) pesha e treguesve të performancës, dhe në fund (v) performanca komunale bazuar në numrin e komunave (d.m.th. performuesit më të mirë kundrejt atyre më të dobët).

Ky raport gjithashtu supozon se “secila komunë” e sheh trajnimin më gjerësisht si një mënyrë për të krijuar kapital intelektual, fituar një shpërblim modest financiar dhe për të dalë më mirë se konkurrentët. Në kontekstin e GP, ekzistojnë tre kushte minimale si parakushte që i bëjnë komunat të përshtatshme të marrin pjesë në garë dhe performojnë me 27 tregues të shpërndarë në tre tema: (I) qeverisja demokratike, (II) menaxhimi komunal, dhe (III) transparencja dhe integriteti. Përveç nënshkrimit të një marrëveshjeje për pjesëmarrje në GP, kushtet minimale kërkojnë që komuna të ketë së paku opinionin e pastër ose të pa modifikuar të auditorit me theks në çështjen dhe që komuna të ketë shpenzuar së paku 75% të buxhetit të saj komunal për investime kapitale.

Analiza e të dhënave të paraqitura në këtë raport përbëhet nga një analizë sasiore e detajuar, e cila ka përshtatur ecurinë e komunave sipas temës dhe treguesit, bazuar në “mesataren e ponderuar të treguesve të performancës” dhe “numrin e komunave të cilat kanë treguar performancë të dobët, mjaftueshme/mesatare ose të mirë.” Më e rëndësishmja, analiza e të dhënave të GP ka ndihmuar të kuptohet shkalla e mbetjes prapa të komunave në aspektin e performancës komunale dhe që ato janë në përmirësim e sipër. Sa i përket asaj se në çfarë shkalle janë komunat përpara për disa tregues ose kanë treguar performancë të mirë, kjo nuk është shqetësimi kryesor i PT. Treguesit e mirë vetëm e kanë ndihmuar projektin të rishikojë qasjen e tij duke zhvendosur prioritetet në fushat ku mbështetja është më e nevojshme.

Siç paraqitet nga analiza e të dhënave, mesatarja më e ulët e ponderuar e performancës komunale në kuadër të “qeverisjes demokratike” përbëhet nga treguesit për “diskutimin e raportit të performancës komunale nga Kuvendi Komunal (KK) (PI-03)” dhe “përfshirjen e grave në takimet publike dhe pozitat politike (PI-08 dhe PI-09)”. Mesatarja më e ulët e ponderuar e performancës në kuadër të “menaxhimit komunal” përbëhet nga treguesi për adresimin e rekomandimeve të Auditimit Kombëtar (PI-19) “. Së fundmi, mesatarja më e ulët e ponderuar e performancës komunale nën “transparencën dhe integritetin” përbëhet nga treguesi për “diskutimin e planit të integritetit (PI-26).”

Për ciklin e dytë të GP (2017), janë analizuar të dhëna shtesë të treguesve të performancës, secila në mënyrë individuale meqenëse nuk mund të krahasoheshin me treguesit e vitit të mëparshëm. Treguesi i ri në “qeverisjen demokratike” është “diskutimi i raporteve të auditorit në kuvendin komunal (PI-05)”. Ky tregues në fakt ka marrë rezultatin më të ulët të performancës. Treguesit e tjerë të rëndësishëm të rinj të performancës që kanë marrë rezultatin më të ulët të ponderuar mesatar janë nën “menaxhimin komunal”: “rivlerësimi dhe regjistrimi i tatimit në pronë (PI-17)”

Gjithashtu, PT është përshtatur për të ndihmuar treguesit e performancës komunale të cilat janë në epërsi. Kjo përfshin treguesit që janë renditur sipas “mesatares së ponderuar mesatare/mjaftueshme”. Sipas të dhënave të GP, sfera e treguesve të mesëm të performancës përbëhet nga: mbajtja e konsultimeve publike për miratimin e akteve komunale (PI-07), kryerja e vlerësimeve të performancës së shërbimit civil (PI-11), shqyrtimi i vendeve të lira të punës përmes SIMBNJ PI-12), dhe diskutimi i raportit vjetor të BNJ nga ana e kuvendeve komunale (PI-13). Ky raport ka përcaktuar më qartë fushat prioritare në secilën temë. Seksioni nën “gjetjet kryesore” shpjegon se si është dizajnuar PT.

2. METODOLOGJIA

Vlerësimi i nevojave përbëhet nga analiza fillestare e të dhënave të treguesve të grantit të performancës, rishikimi i literaturës dhe aktivitetet hulumtuese në terren, të cilat e kanë ndihmuar projektin në analizën e performancës komunale dhe përcaktimin e kriterëve dhe prioritetëve për hartimin dhe zbatimin e PT. Ky proces është koordinuar përmes grupeve të fokusuara me komuna. Si pjesë e metodologjisë së punës, është përjashtuar kategoria “pa të dhëna”, duke iu referuar komunave të cilat nuk kanë raportuar ndonjë të dhënë në Sistemin e Menaxhimit të Performancës (SMP). Sigurisht, numri i komunave që nuk kanë raportuar ndryshon në mesin e treguesve të ndryshëm dhe ishte më i lartë në 2016 se 2017 (duke kaluar mbi 5 komuna në vitin 2016 dhe më pak se 3 komuna në vitin 2017).

2.1. Analiza e të dhënave

Me qëllim të strukturimit të RVN, performanca komunale është vlerësuar bazuar në numrin e komunave të cilat kanë treguar performancë të dobët, mesatare/mjaftueshme dhe të mirë sipas të dhënave të GP. Në këtë kontekst, është “sasia” ose numri i komunave që përcaktojnë nivelin e performancës komunale. Për një prezantim vizual të asaj se si analizohen dhe paraqiten të dhënat, referojuni figurës në vijim. Si shembull konkret, nëse 37 nga 38 komuna kanë dështuar në treguesin PI-19 “për të adresuar më shumë se 50% të rekomandimeve të Auditorit të Përgjithshëm”, atëherë ky tregues renditet si “performancë jashtëzakonisht e dobët.” Kjo është gjithashtu një ilustrim se ekzistojnë ekstreme për performancë të mirë dhe të dobët. Treguesit në pikën më të majtë/me ngjyrë të kuqe, paraqesin performancën më të dobët. Treguesit në pikën më të djathtë/të gjelbër paraqesin performancën më të mirë.

Shiriti me ngjyra i paraqitur në figurën në vijim shpjegon se në cilët tregues komunat kanë treguar performancë të dobët, të mjaftueshëm apo të mirë. Ngjyra “e kuqe” përfaqëson numrin e komunave që kanë treguar performancë të dobët. Ngjyra “e verdhë” përfaqëson numrin e komunave të cilat kanë treguar një performancë mesatare ose mjaftueshëm. Ngjyra “e gjelbër” përfaqëson numrin e komunave të cilat kanë treguar performancë të mirë.

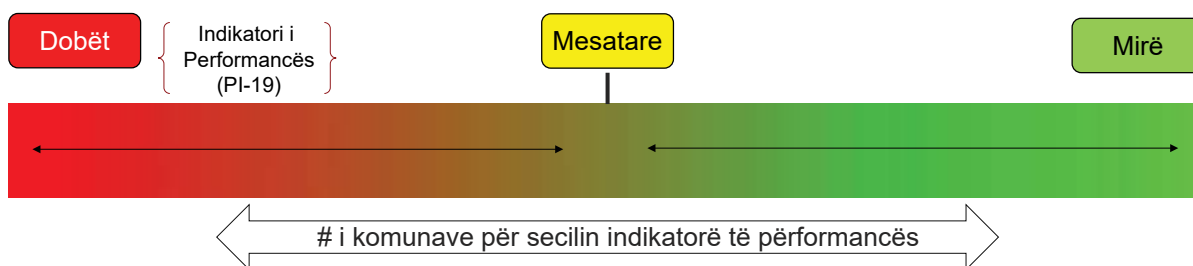


Figura 1. Mostra e sistemit të semaforëve

Figura e “shiritit me ngjyra” më lart tregon se pesha e secilit tregues të performancës është e pashmangshme kur renditet performancën komunale. Fillimisht, secili tregues matet në bazë të pragjeve të caktuara në ngjyrë (dobët, mjaftueshëm apo mirë). Sa i përket treguesve që përbëhen nga vetëm dy pragje - mirë ose dobët - nuk ka performancë të mesme ose mesatare. Pragjet e tilla fillimisht përcaktojnë shkallën e performancës komunale. Për PI-19, treguesi renditet në bazë të katër kategorive / pragjeve, nëse komuna ka adresuar (i) më pak se 50%, (ii) 50-70%, (iii) 70-90% ose (iv) mbi 90% e rekomandimeve të Auditorit Kombëtar. Në këtë rast, çdo gjë më pak se 50% bie nën «kategorinë e dobët». Çdo gjë në mes ose 50-90% të rekomandimeve të Auditorit Kombëtar që po trajtohet bie nën “kategorinë mjaftueshëm”. Çdo gjë mbi 90% bie nën “kategorinë e mirë.”

Prandaj, pragjet e përcaktojnë se sa dobët, mjaftueshëm apo mirë ka performuar komuna për secilin tregues. Pasi të llogaritet numri i komunave për secilin prag, performanca komunale matet më mirë. Në rastin e PI-19, pasi që 37 komuna nuk e kanë kaluar pragun minimal ose “kanë adresuar më pak se 50% të rekomandimeve të auditorit”, që e vendos performancën komunale për këtë tregues në ekstremin më të ulët! Në anën tjetër, si shembull hipotetik, sikur shumica e komunave të ishin nën pragun e sipërm – përkatësisht të kenë “adresuar 50-90% të rekomandimit të auditorit” - performanca komunale do të ishte renditur më lartë për këtë tregues dhe të zhvendosej në drejtim të mesit të “shiritit me ngjyra.”

2.2. Rishikimi i literaturës

Projekti ka bërë një rishikim të thelluar dhe të ekuilibruar të literaturës relevante për GP para kryerjes së hulumtimeve në terren. Ai përfshinte një analizë të burimeve kryesore të hulumtimit, në kontekstin e vlerësimit të kapaciteteve dhe nevojave të komunave. Duke pasur sa më shumë burime të literaturës, kishte mundësi për të vlerësuar dhe kontrolluar gjetjet e burimeve qeveritare kundrejt atyre të organizatave vendore dhe ndërkombëtare. Më e rëndësishmja është se ato kanë ndihmuar të kuptohen dhe interpretohen treguesit e performancës të cilat janë raportuar në terma numerikë/përqindje. Së fundi, ato kanë ndihmuar të kuptohen lidhjet midis numrave dhe të identifikohen boshllëqet dhe nevojat ku ndërhyrjet për ngritjen e kapaciteteve janë më të nevojshme.

Prandaj, për të kuptuar performancën komunale më në detaje, është bërë një hap shtesë duke shkuar përtej “të dhënave të papërpunuara” dhe duke eksploruar burime dytësore nga raportet vendore dhe ndërkombëtare. Burimet e tilla jo vetëm që kanë ndihmuar në validimin dhe interpretimin e të dhënave primare të GP, por edhe në konceptualizimin e tyre për hartimin e PT. Burimet kryesore dytësore përveç raporteve të auditorit të përgjithshëm që janë konsultuar përfshijnë: Raportin e Vlerësimit të Kapaciteteve Komunale (MAPL/UNDP), Raportin mbi Funkcionimin e Komunave të Republikës së Kosovës (MAPL), Analizën e Investimeve Kapitale (MAPL), Reformën e Administratës Publike (SIGMA), Raportin e Progresit (KE), Raportin e Llogaridhënies Menaxheriale në Ballkanin Perëndimor nga SIGMA/OECD dhe studimet e kryera nga organizatat lokale si GAP, Ec Ma Ndryshe, etj.

2.3. Aktivitetet në terren

Pjesa e grumbullimit të informatave për vlerësim të nevojave është përbërë nga pesë grupe të fokusuara me përfaqësues komunalë. Grupet e fokusuara kanë dëshmuar të jenë të dobishme gjatë analizës së çështjeve komplekse (p.sh treguesit e granteve të performancës së komunave), që një person i vetëm mund të mos jetë në gjendje ose të mos ketë vullnetin që ti shqyrtoj. Paraprakisht është hartuar një pyetësor (duke përdorur të gjithë informacionin e marrë nga analiza e të dhënave dhe shqyrtimin e literaturës) për të bërë pyetje pjesëmarrësve dhe për të frymëzuar një diskutim të frytshëm. Mostra përbëhej nga 15 komuna të përzgjedhura në bazë të madhësisë, përkatësisë etnike dhe treguesve.

3. GJETJET KRYESORE

Analiza e të dhënave identifikon nevojat e performancës komunale dhe tregon se si lidhet përmbajtja e programit të trajnimit me përmbushjen e këtyre nevojave. Për këtë qëllim, kushtet minimale dhe treguesit e GP përdoren si burim udhëzues për hartimin dhe planifikimin e PT-së.

Ekzistojnë dy kategori të programit: (i) kushtet minimale, dhe (ii) treguesit e performancës. Që një komunë të kualifikohet për grant, së pari duhet të përmbushë kushtet minimale si në vijim: të ketë marrë së paku “opinionin e pamodifikuar me theksim të çështjes”, të ketë shpenzuar mbi “75% të buxhetit komunal në investime kapitale” dhe të ketë “nënshkruar marrëveshjen për pjesëmarrje.» Të dhënat mbi kushtet minimale kanë ndihmuar në identifikimin e problemeve të zakonshme në vazhden e gjetjeve të nxjerra nga raporti i auditorit për menaxhimin komunal dhe performancën buxhetore. Së këndejmi, të dhënat për 27 tregues të performancës kanë zbuluar performancën e secilës komunë mbi menaxhimin, qeverisjen demokratike, transparencën dhe integritetin.

Ndërsa gjetjet kryesore lidhen me analizën e të dhënave, të interpretuara përmes burimeve dytësore dhe hulumtimeve në terren, është e rëndësishme të theksohet se një numër komunash nuk kanë raportuar “të dhëna”. Për secilin tregues, 4 deri në 6 komunat nuk kanë raportuar asnjë të dhënë për vitin 2016. Kjo nuk ka ndodhur në të njëjtin nivel në vitin 2017, 11 komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë për treguesin PI-09 “niveli i grave që mbajnë poste politike”. Më tej, 17 komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë për treguesin PI-27, pezullimi i nëpunësve civilë ndaj të cilëve janë ngritur aktakuza “. Këto boshllëqe të të dhënave duhet të tregojnë se të dhënat e raportuara nga komunat mund të mos jenë plotësisht të sakta, gjë që është raportuar nga Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA).

Në vitin 2017, ZKA ka kryer një auditim të performancës për të vlerësuar mënyrën e funksionimit të sistemit të menaxhimit të performancës komunale (SMPK), “me fokus të veçantë në procedurat dhe kontrollat për të konstatuar nëse sistemi prodhon të dhëna të besueshme dhe të sakta”³. Fushëveprimi i auditimit mbulon raportimin e të dhënave për vitin 2016 dhe një mostër prej gjashtë (6) komunave. ZKA ka raportuar për problemet në vijim lidhur me procedurat e SMP-së dhe sistemin e kontrollit: paaftësia e komunës për të verifikuar të dhënat, mungesa e komunikimit, mungesa e të kuptuarit të procedurave të punës, baza e të dhënave të pa-strukturuar etj.⁴. Çështjet e tilla janë relevante për GP pasi që ato tregojnë se komunat nuk janë të pajisura me stafin e kualifikuar dhe nuk zbatojnë në mënyrë rigorozë një sistem përkatës kontrolli për të siguruar besueshmërinë e të dhënave.

3.1. Kushtet minimale

GP përcakton kushtet minimale sipas një grupi treguesish/kriteresh që kualifikojnë ose diskualifikojnë komunat në bazë të performancës së tyre. Që të dy treguesit kanë të bëjnë me natyrën e opinionit të ZKA-së dhe pragun e shpenzimeve buxhetore (mbi 75%) në investime kapitale. Siç tregohet në analizën e të dhënave të GP-së për vitin 2016, vetëm pesë (5) komuna nuk kanë kaluar një opinion të pamodifikuar të auditimit, ndërsa vetëm 11 komuna nuk kanë shpenzuar më shumë se 75% të buxhetit komunal në investime kapitale. Sa i përket vitit 2017,

Numri i komunave që nuk raportojnë “të dhëna” është zvogëluar në vitin 2017, që tregon një rritje të kapaciteteve dhe vetëdijes për të raportuar

Performanca komunale për “kushtet minimale” ka shënuar rënie nga viti 2016 deri në vitin 2017

³ Zyra Kombëtare e Auditimit, raporti i Auditorit: procedurat dhe kontrollat në system të menagjimit të performancës komunale, nëntor 2017, fq. 7.

⁴ Zyra Kombëtare e Auditimit, raporti i Auditorit: procedurat dhe kontrollat në system të menagjimit të performancës komunale, nëntor 2017, fq. 8.

performanca komunale ka rënë, me çrast nëntë (9) komuna nuk kanë pasur një opinion të pamodifikuar të auditimit, ndërsa 13 komuna nuk kanë shpenzuar më shumë se 75% të buxhetit të tyre të investimeve kapitale!

Duke analizuar përmbushjen e kushteve të përgjithshme minimale në vitin 2016 dhe 2017, vlerësohet se numri i komunave që përmbushin kumulativisht tre kushtet minimale në vitin 2016 ishte 25, ndërsa numri i komunave në vitin 2017 ka rënë në 19. Për më tepër, nëse analizojmë 8 (tetë) komuna të cilat nuk ishin në gjendje të bëheshin përfitues të GP, 5 (pesë) prej tyre u mungonte përmbushja e KM-1, Raporti i Auditorit.

Nëse shikohet baza e opinionëve të lëshuara të auditimit, çështjet e identifikuara kryesisht kanë të bëjnë me gabime në pasqyrat financiare vjetore dhe jo me ndonjë implikim financiar (material) siç është mashtrimi apo keqpërdorimi i fondeve. Sa i përket ekzekutimit të buxhetit, problemet në lidhje me shpenzimet buxhetore lidhen kryesisht me planifikimin dhe ekzekutimin e dobët të buxhetit. Si dhe pse komunat dështojnë në përmbushjen e kushteve minimale ka të bëjë kryesisht me mungesën e vullnetit politik dhe legjislacionit joadekuat.⁵

Në vijim analiza e të dhënave të GP shqyrtohet në detaje më të hollësishme nga perspektiva e burimeve dytësore dhe hulumtimeve në terren. Nga perspektiva e kriterëve të vendosura për të përcaktuar prioritetet për trajnim, problemet kryesore të identifikuara lidhen me sfidat e vazhdueshme me të cilat ballafaqohen komunat në lidhje me performancën e tyre financiare dhe buxhetore. Shumica e nevojave të tyre në këtë drejtim i nënshtrohen vullnetit politik ose vendosjes së "rrjedhës së punës në nivel menaxhmenti" në nivelin më të lartë komunal. Për shembull, problemet e identifikuara nën kushtet minimale të «opinionit të auditorit», siç janë regjistrimi jo i plotë i aseteve dhe klasifikimi i gabuar i shpenzimeve, kërkojnë jo vetëm rritjen e kapaciteteve të nëpunësve civilë, por edhe vetëdijesim dhe vullnet politik për të përmirësuar sistemin! Prandaj kjo shkon përtej sferës së trajnimit.

Shumë probleme të identifikuara nga ZKA që mund të ndërlihen me opinionin e auditorit dhe performancën e dobët të komunave në planifikimin dhe shpenzimin në investime kapitale mund të kërkojnë ndryshime sistematike, jo domosdoshmërisht vetëm ngritje të kapaciteteve. Sidomos, nëse merret parasysh fakti që mund të ketë përsëritje me projekte të tjera të angazhuara në trajnimin e zyrtarëve komunal (p.sh. programi i USAID/TEAM për ngritjen e kapaciteteve në fushën e prokurimit publik). Ndryshimi i legjislacionit mund të jetë një ndërhyrje e politikave për të trajtuar problemet e gjetura gjatë hulumtimit, duke llogaritur ato të identifikuara në ZKA dhe Raportin e Vlerësimit të Kapaciteteve të MAPL-së (2018). Kjo potencialisht mund të kërkojë hulumtim të politikave dhe ndërhyrje sistematike për adresimin e problemeve siç janë planifikimi joadekuat i buxhetit, tavanet buxhetore, financimin diskrecional, mungesa e zbatimit të të hyrave vetanake (HV) dhe zbatimi i kontratës.

3.1.1. Opinioni i Auditorit

Siç e ilustrojnë edhe gjetjet e analizës së të dhënave, vetëm pesë (5) komuna kanë marrë një opinion të kualifikuar për vitin 2016. Auditori ka hasur një nga dy llojet e situatave: pasqyrat financiare nuk i janë përmbajtur standardeve dhe parimeve të raportimit financiar, ose (ii) auditori nuk ka mundur të sigurojë dëshmi të auditimit në lidhje me një bilanc të veçantë të llogarisë, klasës së transaksionit ose shpërndarjes. Komunat të cilave u është lëshuar një opinion i kualifikuar janë Deçani, Kllokoti, Leposaviqi, Zveçani dhe Mitrovica e Veriut. Sa i përket vitit 2017, numri i komunave që kanë marrë një opinion të kualifikuar është rritur nga pesë (5) në nëntë (9) komuna. Shihni figurën më poshtë për një prezantim më vizual dhe krahasim të të dhënave. Figura më poshtë tregon se kur bëhet fjalë për opinionet e kualifikuara, performanca komunale është përkeqësuar në vitin 2017. Një situatë e ngjashme është me opinionet e pamodifikuara me theksim të çështjes. Ndërsa kur bëhet fjalë për opinionin "e pastër" ose të pamodifikuar të auditimit, performanca komunale në vitin 2017 është përmirësuar.

⁵ Helvetas, projekti DEMOS, diskutimet e brendshme: kriteret dhe përfundimet, 29 maj 2018.

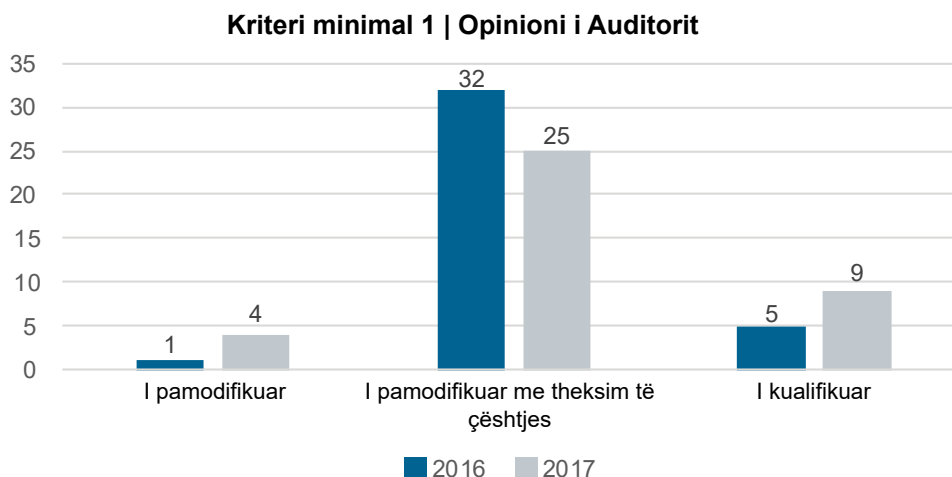


Figura 2. Ilustrimi i kritereve minimale 1 - opinion i Auditorit

Komunat që kanë marrë një opinion të kualifikuar për vitin 2017 përfshijnë Dragashin, Ferizajn, Leposaviqin, Klinën, Malishevën, Mamushën, Rahovecin, Suharekën dhe Kllokotin. Ka pasur një ndryshim të vogël sa i përket komunave ato nuk kanë arritur të sigurojnë një opinion të pamodifikuar të auditorit. Në krahasim me vitin 2016, vetëm Leposaviqi dhe Kllokoti kanë pasur performancë më të ulët për të dy vitet.

Prandaj, komunat e vogla, veçanërisht ato të populluara nga minoriteti serb, nuk e kanë kaluar opinionin e “pastër” të auditorit. Problemet kryesore në këto komuna, të cilat jo domosdoshmërishtë ndikojnë në opinionin e auditorit, përfshijnë regjistrimin jo të plotë të pasurive në sistemin e bilancit të lirë, keq-klasifikimi në kodet e shpenzimeve dhe angazhimi i punonjësve pa kontratë pune. Prandaj, bazamenti për opinionet e kualifikuara për secilën prej pesë komunave dallon. Përderisa për komunën e Deçanit,⁶ opinionin e auditorit ka nënvizuar gabimet e paraqitura në pasqyrat financiare të pranimeve dhe pagesave në para të gatshme, për komunën e Kllokotit auditori ka nënvizuar pagesat e bëra nga kategoritë e pasakta të buxhetit.⁷ Megjithatë, kjo mospërputhje në bazën e opinionëve të auditimit mund të jetë si rezultat i disa arsyeve, si pragu i ndryshëm i materialitetit, natyra e gjetjeve dhe karakteristikat e tjera të komunave.

Vetëm komuna e Vitisë ka marrë një “opinion të pa modifikuar”, i cili thotë se gjendja, pozita dhe operacionet financiare të komunës janë paraqitur në mënyrë të drejtë në pasqyrat financiare. Ky opinion konkludohet vetëm nëse “pasqyrat financiare përgatiten në të gjitha aspektet materiale, në përputhje me kornizën financiare në fuqi.”⁸

Vetëm një komunë ka marrë një opinion të suksesshëm ose të pa modifikuar nga ZKA në vitin 2016

Komunat e mbetura kanë marrë një “opinion të pamodifikuar me theksim të çështjes». Çështjet të cilat janë theksuar nga auditori për shumicën absolute të komunave përfshijnë si në vijim: regjistri jo i plotë i pasurisë në sistemin e bilancit të lirë, regjistrimin e pasurive me vlerë nën 1000 euro (sistemi e-pasuria), hyrja në detyrime pa zotuar fonde të mjaftueshme, klasifikimi i keq në kodet e shpenzimeve, angazhimi i të punësuarve pa kontratë shërbimi të punës dhe planifikimi dhe ekzekutimi i dobët i prokurimit. Sipas hulumtimit në terren, këto janë probleme që mund të rregullohen, por jo domosdoshmërishtë të gjitha përmes ngritjes së kapaciteteve. Zyrtarët komunalë janë mjaft kompetentë për të ushtruar rolin e tyre në menaxhimin financiar. Megjithatë, kjo duhet të plotësohet me kontrole të duhura të brendshme dhe duke demonstruar një vullnet të shtuar politik në menaxhmentin e lartë si në nivelin komunal ashtu edhe në nivel qendror.

⁶ Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti i Auditimit mbi Raportin Vjetor Financiar të Komunës së Deçanit (2016). 2017, f. 4.

⁷ Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti i Auditimit mbi Raportin Vjetor Financiar të Komunës së Kllokotit (2016). 2017, f. 4.

⁸ Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti i Auditimit mbi Raportin Vjetor Financiar të Komunës së Vitisë (2016). 2017, f. 26.

3.1.2. Shpenzimet buxhetore

Siç tregojnë gjetjet e analizës së të dhënave, në vitin 2016, 11 komuna kanë shpenzuar më pak se 75% të buxhetit të tyre në investime kapitale. Komunitat që nuk kanë performuar mirë variojnë nga komunitat e mëdha në ato të mesme dhe të vogla. Lista përfshinë Prishtinën, Gjakovën, Kamenicën, Gllogovcin, Fushë Kosovën, Zubin Potokun, Zveçanin, Kllokotin, Parteshin, Mitrovicën e Veriut dhe Ranillugin. Arsyeja kryesore pse komunitat dështojnë të shpenzojnë 75% ose më shumë nga buxheti i tyre i investimeve kapitale ka të bëjë me mungesën e planifikimit adekuat të buxhetit dhe menaxhimit të dobët të kontratave.⁹ Sa i përket vitit 2017, 13 komuna nuk kanë shpenzuar më shumë se 75% të buxhetit të investimeve kapitale. Shikoni figurën më poshtë për një prezantim më vizual.

Burimet e sekondare dhe hulumtimet në terren kryesisht konfirmojnë gjetjet e analizës së të dhënave. Në raportin e saj të fundit, “Vlerësimi i Kapaciteteve të Komunës (2018)” MAPL-ja ka treguar se shqetësimi kryesor për komunitat është planifikimi dhe alokimi i buxhetit. Prandaj, buxhetet komunale nuk janë gjithmonë në përputhje me nevojat e tyre.¹⁰ Në veçanti, tavanet e buxhetit të përcaktuara nga Ministria e Financave në qarkoret e buxhetit i parandalojnë komunitat që të bëjnë alokimin e duhur të buxhetit sipas nevojave të tyre. Si rezultat, ka shumë mospërputhje mes prioriteteve të qeverisë qendrore dhe lokale, duke filluar me dokumentet strategjike dhe buxhetore (p.sh. Korniza Afatmesme të Shpenzimeve). Për shembull, “gjashtë komuna, duke përfshirë katër komunitat veriore, nuk arritën të miratojnë buxhetet e tyre të vitit 2016 brenda taveve të vendosura nga Ministria e Financave.”¹¹

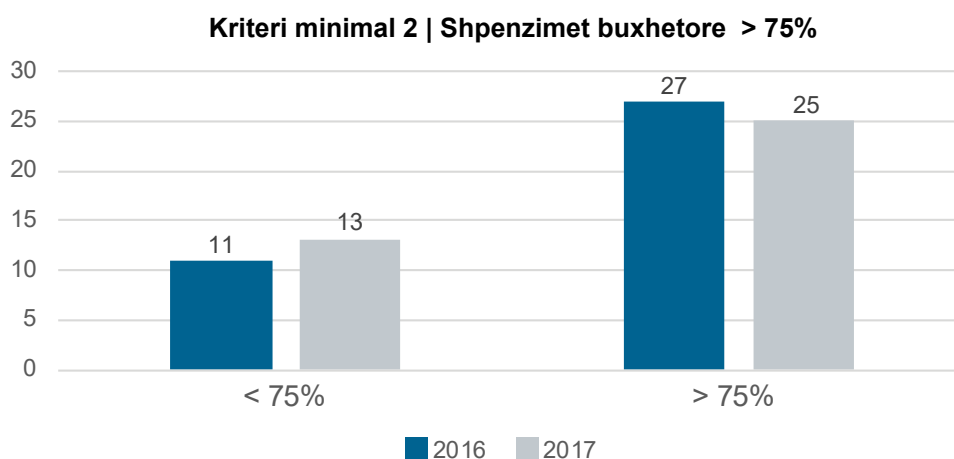


Figura 3. Kriteri minimal 2: Shpenzimet buxhetore > Përbushje prej 75%

Prandaj tavanet e buxhetit “të vendosura në qarkoret e buxhetit përbëjnë një pengesë serioze për të arritur objektivat komunale”¹². Ndërkohë që, komunitat në Kosovë varen nga mbështetja e qeverisë në investimet kapitale. Kjo në veçanti bëhet problem më i madh në rastin e financimit diskrecional ose financimit që komunitat marrin nga ministritë e linjës për sektorë të veçantë (kjo përjashton grantet operacionale), të cilat kanalizohen pa kritere të qarta, por kryesisht për arsye politike. Sipas analizës së të dhënave të MAPL, fondet diskrecionale përbëjnë pothuajse 1/3 e granteve operacionale të përgjithshme që komunitat marrin në baza vjetore. Për periudhën 2011-2016, ata kanë marrë 341 milionë euro (një mesatare vjetore prej 56 milionë eurosh) për zbatimin e 1,318 projekteve kapitale.¹³

Sipas MAPL-së, “planifikimi i investimeve kapitale është thelbësor për një planifikim efektiv të buxhetit.”¹⁴ Si i tillë, planifikimi i buxhetit ndihmon komunitat të identifikojnë nevojat për investime kapitale për të ndërtuar, ruajtur, mirëmbajtur ose riparuar infrastrukturën komunale! Në veçanti, planifikimi i buxhetit është i rëndësishëm

9 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Financat Publike. Prishtinë, Kosovë. 16 maj 2018.

10 MAPL. Vlerësimi i Kapaciteteve të Komunës. 2018, f. 21-22.

11 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit i Kosovës 2016. Nëntor 2016, f. 9.

12 MAPL. Vlerësimi i Kapaciteteve të Komunës. 2018, f. 4.

13 MAPL. Analiza e Investimeve Kapitale në Komuna. Prill 2017, f. 37.

14 MAPL. Analiza e Investimeve Kapitale në Komuna. prill 2017, f. 6.

sepse investimet kapitale kërkojnë shpenzime të konsiderueshme, kanë një ndikim serioz financiar dhe mund të përbëhen nga burime të ndryshme financimi. Investimet kapitale financohen gjithashtu përmes një granti qeveritar, THV komunale dhe transferëve qeveritare.¹⁵

Sipas të dhënave të MAPL-së për vitet 2011-2015, buxheti i investimeve kapitale, i financuar nga granti qeveritar, THV-ja dhe transferimet qeveritare, arrin në rreth 768 milionë euro (një mesatare vjetore prej 153 milion euro). Rreth 55.2 përqind e investimeve kapitale financohen nga grantet qeveritare, 30.0 përqind nga THV-ja dhe 14.8 përqind nga të ardhurat e transferuara nga viti i kaluar.¹⁶ Është e rëndësishme të theksohet se ndërkohë që trendët e realizimit të shpenzimeve operative variojnë nga 95 në 98 përqind, edhe tendencat për realizimin e investimeve kapitale variojnë nga 74 në 82 për qind.¹⁷ Në vitin 2016, për shembull, shpenzimet e përgjithshme për investimet kapitale kanë qenë më të ulëta në 75% në krahasim me kategoritë e tjera të buxhetit.¹⁸

Përfaqësuesit komunalë që morën pjesë në grupet e fokusuara (punëtori) konsideruan se nuk ka nevojë për trajnime të programuara në fushën e financave publike.¹⁹ Vlerësimi i MAPL-së thotë se “më shumë se gjysma e të anketuarve (Drejtorët, Zyrtarët Komunalë dhe Anëtarët e Kuvendit) besojnë se ligji (financimi lokal) është duke u zbatuar”²⁰. Përveç kësaj, një përqindje e ngjashme beson se personeli përgjegjës është i pajisur me një nivel të lartë të aftësive dhe përvojave të mjaftueshme! Kjo i referohet shumë aspekteve të kapaciteteve, të tilla si kontrolli i brendshëm i financave publike, planifikimi i buxhetit etj.

Megjithatë, zyrtarët komunalë janë shumë më pak të kënaqur me mbledhjen e THV-së, pjesa më e madhe e të cilës i atribuohet mungesës së kapaciteteve të komunave që të mbledhin THV-në. Siç tregohet nga MAPL, shumica e zyrtarëve komunal besojnë se rregulloret mbi tarifatat, ngarkesat dhe gjobat nuk zbatohen.²¹ Si rezultat i kësaj, komunat shpesh nuk arrijnë të bëjnë një plan më real për mbledhjen e THV-së. Në vitin 2016, komunat kanë realizuar THV të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë për rreth 71 milionë euro nga shuma buxhetore prej 79 milionë euro (89 për qind).²² Të hyrat me ndikim më të madh u mblodhën nëpërmjet marrjes së tatimit në pronë dhe lëshimit të lejeve të ndërtimit.

Ka probleme shtesë që mund të justifikojnë arsyen pse komunat nuk janë efektive në shpenzimin e buxheteve të investimeve kapitale. Sipas raportit të vlerësimit të kapaciteteve të MAPL-së, të anketuarit që përfshinë drejtorët, zyrtarët komunalë dhe anëtarët e kuvendit janë më së paku të kënaqur me mbledhjen e THV-së dhe kapacitetet e zyrtarëve përkatës komunalë për të siguruar zbatimin e kodit të mirësjelljes në procesin e prokurimit. Përveç kësaj, procedurat e prokurimit, të rregulluara sipas legjislacionit, çojnë në vonesa në implementimin e kontratës, dhe si rezultat, shpenzimet buxhetore nuk zbatohen në përputhje me rrethanat. Një pjesë e problemit mund të jetë mungesa e mekanizmave të kontrollit të brendshëm (një problem që diskutohet më poshtë).

3.2. Qeverisja demokratike lokale

Treguesit në kuadër të “qeverisjes demokratike” janë detyrime ligjore, ndaj nuk kërkohet ndërhyrje në politika për të ndihmuar komunat të përmirësojnë performancën në këtë drejtim! Në këtë fushë, kemi 2 grupe treguesish të performancës. Disa tregues janë shumë teknikë dhe të lehtë për t’u arritur, ndërsa disa të tjerë janë shumë të vështirë për t’u ndryshuar, duke kërkuar burime njerëzore dhe financiare, si dhe vullnet politik. Ndryshimet në këtë fushë janë të ndërlidhura edhe me ndryshimet në sjelljen dhe kulturën.

GP-ja përcakton qeverisjen vendore demokratike sipas treguesve të performancës që vlerësojnë rolin e Kuvendit Komunal si organ mbikëqyrës, nëse ka (i) miratuar propozimin buxhetor me kohë, (ii) ka diskutuar

15 MAPL. Analiza e Investimeve Kapitale në Komuna. prill 2017, f. 8.

16 MAPL. Analiza e Investimeve Kapitale në Komuna. prill 2017, f. 9.

17 MAPL. Analiza e Investimeve Kapitale në Komuna. prill 2017, f. 13.

18 MAPL. Raporti i funksionimit të komunave (2016). mars 2017, f. 31.

19 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Financat Publike. Prishtinë, Kosovë. 16 maj 2018.

20 MAPL. Vlerësimi i Kapaciteteve të Komunës. 2018, f. 22-23.

21 MAPL. Vlerësimi i Kapaciteteve të Komunës. 2018, f. 22-23.

22 MAPL. Raporti i funksionimit të komunave (2016). mars 2017, f. 33.

raportin e buxhetit për vitin paraprak, (iii) ka diskutuar raportin e performancës komunale, dhe (iv) ka mbajtur seanca në të cilat ishte i pranishëm Kryetari i Komunës. GP-ja mbulon edhe treguesit që matin nivelin e konsultimeve publike dhe përfshirjen. Sa i përket konsultimeve publike, GP mat se deri në çfarë mase komunat kanë (v) publikuar njoftimet për mbajtjen e takimeve publike, dhe (vi) janë konsultuar me publikun për hartimin dhe miratimin e akteve komunale. Ndërsa sa i përket përfshirjes, GP-ja e mat se deri në çfarë mase gratë kanë (vii) marrë pjesë në takimet publike dhe (viii) janë emëruar në pozita politike.

Në tekstin e mëposhtëm, analiza e të dhënave të GP-së shqyrtohet më në detaje nga perspektiva e burimeve dytësore dhe hulumtimeve në terren. Disa nga boshllëqet e identifikuar mund të trajtohen përmes trajnimit, ndërsa disa të tjera janë subjekt i mbështetjes politike dhe ndërhyrjeve politike. Problemet e tilla sikurse që është emërimi i grave në poste politike mund të kërkojë ngritje të vetëdijes dhe vullnet më të madh politik. Në këto raste, trajnimi nuk do të ishte adekuat. Në vend të kësaj, ndërhyrjet e projektit përmes “komunikimit” do të ndihmonin si mjet më efektiv për t’i bindur komunat që të ndryshojnë qasjen. Po ashtu, komunikimi mund të nxit komunat që të sigurojnë pjesëmarrje më të madhe të grave në takimet publike.

Megjithatë, duhet të sigurohet trajnimi në tri fusha prioritare: (i) mbajtja e takimeve publike, (ii) raportimi i PMS, dhe (iii) buxheti dhe raportimi komunal. Dy fushat e para prioritare kanë rëndësi më të madhe në krahasim me këto të fundit, meqenëse komunat janë më mbrapa sa i përket organizimit të takimeve dhe raportimeve publike për SMP. Për më shumë informata mbi treguesit e performancës që lidhen me fushat e fundit prioritare referojuni gjetjeve në seksionet e mëposhtme.

Për secilin prioritet apo për të gjitha prioritetet, trajnimi duhet të përqendrohet në forcimin e kontrolleve dhe balancave dhe “llogaridhënien” midis degëve ekzekutive dhe legjislative të qeverive lokale.

Me qëllim të të kuptuarit më nga afër të performancës komunale në fushën e “qeverisjes demokratike”, është krijuar një “sistem i trafikut”. Sistemi përdoret për të identifikuar nevojat prioritare thelbësore për të ndihmuar komunat të përmirësojnë performancën e tyre. Tabela me ngjyra e paraqitur në figurën në vijim shpjegon se në cilët tregues komunat kanë treguar performancë të dobët, mesatare apo të mirë në shkallë nga 0 der 100 përqind. Ngjyra “e kuqe” karakterizon performancën e dobët, ngjyra “e verdhë” karakterizon performancën mesatare, ndërsa “e gjelbra” karakterizon performancën e mirë. Shigjetat me ngjyrë të “gjelbër” paraqesin treguesit që kanë pasur përmirësime, me ngjyrë “të kuqe” kanë pësuar rënie dhe më ngjyrë “të verdhë” treguesit që kanë mbetur pak a shumë në të njëjtin nivel, kur krahasohen viti 2016 dhe 2017. Treguesit me ngjyrë të kuqe janë të rëndësishëm më të madhe sa i përket dizajnit dhe ofrimit të trajnimeve. Rëndësia sipas ngjyrës përcaktohet duke u bazuar në numrin e komunave të cilat kanë treguar performancë të dobët, mesatare apo të mirë.

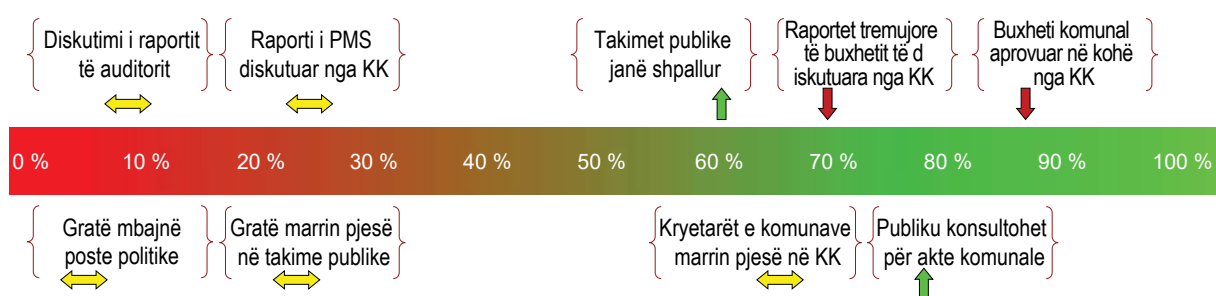


Figure 4. Ilustrimi i sistemit të trafikut të Qeverisjes Demokratike Lokale

Siç shihet në figurën e mësipërme, shumica e komunave kanë treguar performancë të dobët në treguesin “gratë që mbajnë poste/pozita politike dhe që marrin pjesë në takime publike! Kjo mund të thuhet për treguesit e raportuar për të dy vitet si 2016 ashtu edhe 2017. Në shumicën e rasteve, gratë vazhdojnë të përjashtohen nga proceset e vendimmarrjes dhe politikëbërjes. Nëse marrim parasysh të dhënat aktuale të numrit të drejtorive komunale të udhëhequra nga gratë, ky numër duket të jetë alarmues në raport

me burrat. Nga këto të dhëna, ne nxjerrim treguesit problematik kryesorë dhe problemet me të cilin përballen subjektet politike, duke mos treguar gatishmërinë për të promovuar dhe dhënë hapësirën e merituar për gratë brenda anëtarësimit të subjekteve politike që kanë fituar mandatin për të qeverisur me komunat përkatëse.

Siç tregon analiza e të dhënave për vitin 2016, 25 komuna kanë raportuar se më pak se 30% e pozitive të larta menaxheriale (politike) mbahen nga gratë. Gjysma e tyre apo 12 komuna kanë raportuar se 30% e pjesëmarrësve që ndjekin takimet publike janë gra. Kur krahasohen me fusha të tjera, treguesit që ndërlidhen me këto dy çështje shënojnë nivelin më të ulët për vitin 2016 dhe 2017. Dy treguesit e tjerë me performancë të dobët kanë të bëjnë me diskutimin e raportit të SMP në Kuvendin Komunal (KK) si dhe shkalla e konsultimit me publikun nga ana e Komunës gjatë hartimit dhe publikimit të akteve komunale. Kuvendet komunale në 21 komuna nuk e kanë diskutuar raportin e SMP. Në 20 komuna, publiku është konsultuar për më pak se 50% të akteve komunale.

Gjetje të ngjashme, nëse jo më të këqija, janë raportuar për vitin 2017, veçanërisht lidhur me përfshirjen e grave në politikë dhe procesin e politikëbërjes. Për shembull, 29 komuna kanë raportuar se më pak se 30% e pozitive politike mbahen nga gratë. Më shumë komuna kanë raportuar se më pak se 30% e pjesëmarrësve në mbledhjet publike janë gra! Të dhënat për mbledhjet publike të mbajtura nga komunat janë shumë të ngjashme mes të vitit 2017 dhe vitit paraprak. Pothuajse asnjë ndryshim nuk është identifikuar në lidhje me organizimin e takimeve për konsultime publike.

Sa i përket treguesve që kanë të bëjnë me “rolin e KK-së në miratimin dhe diskutimin e buxhetit në përputhje me rrethanat” si dhe me “praninë e kryetarit të komunës në mbledhje”, shumica e komunave kanë treguar performancë më të mirë ose mesatare. Megjithatë, është e rëndësishme të theksohet se masat e tilla nuk e vlerësojnë cilësinë e rolit dhe kontributit të Kryetarit dhe të KK për të mirën e publikut. Duke marrë parasysh këtë, është e rëndësishme të theksohet se 60% deri 70% e anëtarëve të KK-ve janë zgjedhur rishtazi në legjislaturën ekzistuese.²³ Duke qenë se kjo legjislaturë është mjaft e re, shumë nga gjetjet e hulumtimit në terren kërkojnë që trajnimi të përqendrohet në ndihmën e anëtarëve të KK-së për të kuptuar rolin e tyre, për të kuptuar përgjegjësinë e tyre në artikullimin e interesave të qytetarëve dhe politikave kundërshtuese të sponsorizuara nga ekzekutivi komunal që janë në dëm të interesit të përgjithshëm. Anëtarët e KK duhet veçanërisht të kuptojnë rolin e tyre në kontekstin e treguesve të performancës të diskutuar në nën-seksionet e mëposhtme.

Sipas analizës së të dhënave, në 33 komuna, buxheti është miratuar me kohë, ndërsa në 24 komuna raportet tremujore buxhetore janë prezantuar dhe diskutuar nga KK. Po ashtu, në 24 komuna, kryetari ka marrë pjesë në të paktën shtatë (7) takime të KK. Sa i përket konsultimeve publike, 23 komuna kanë raportuar se kanë shpallur takime publike sipas legjislacionit. Për gjetje të hollësishme të analizës së të dhënave, referojuni nën-seksioneve të mëposhtme të dedikuara për çdo tregues.

3.2.1. Kuvendi Komunal si organ mbikëqyrës

Nën-tema e rolit të Kuvendit Komunal si organ mbikëqyrës në kuadër të temës së qeverisjes demokratike lokale paraqet të dhënat dhe analizat e mbledhura në lidhje me funksionin e proceseve të lidhura me KK-të të përkthyer në katër tregues të veçantë: (i) miratimi i propozimit buxhetor me kohë, (ii) diskutimi i raportit të buxhetit për vitin paraprak, (iii) diskutimi i raportit të performancës komunale, dhe (iv) seancat e mbajtura në të cilat ishte i pranishëm Kryetari i Komunës. GP-ja gjithashtu mbulon treguesit që masin nivelin e konsultimeve publike dhe përfshirjen. Roli i KK-së si një organ mbikëqyrës peshon 20% të peshës së përgjithshme të qeverisjes lokale demokratike, ndërsa treguesit specifik janë 19% e totalit të treguesve të grantit të performancës. Në përmbajtjen e këtij raporti, do të prezantohen dhe përpunohen të dhënat dhe analitike të mbledhura për çdo tregues.

²³ Fokus Grupi/Punëtorja. Tema: Mbikëqyrja dhe pjesëmarrja. Prishtinë, Kosovë. 17 maj, 2018.

3.2.1.1. Miratimi i buxhetit

Ky tregues vlerëson nëse buxheti komunal është aprovuar me kohë nga KK. Në teori, ky proces përfshin përgatitjen dhe hartimin e buxhetit para miratimit sipas legjislacionit ekzistues (Ligji për menaxhimin e financave publike dhe Ligji për vetëqeverisjen lokale). Puna për përgatitjen dhe miratimin e buxhetit të vitit aktual fiskal vlerësohet duke matur respektimin e afateve kohore në vitin paraprak.

Siç tregojnë gjetjet e analizës së të dhënave, në një numër të madh komunash, KK-ja ka qenë efektive në miratimin e buxhetit në kohë. Në 2016, këtë e kanë bërë 33 komuna, ndërsa pesë (5) komuna nuk kanë raportuar ndonjë të dhënë në lidhje me këtë çështje. Në vitin 2017, në 31 komuna buxheti komunal është miratuar në kohë. Për një prezantim vizual, shikoni figurën më poshtë.

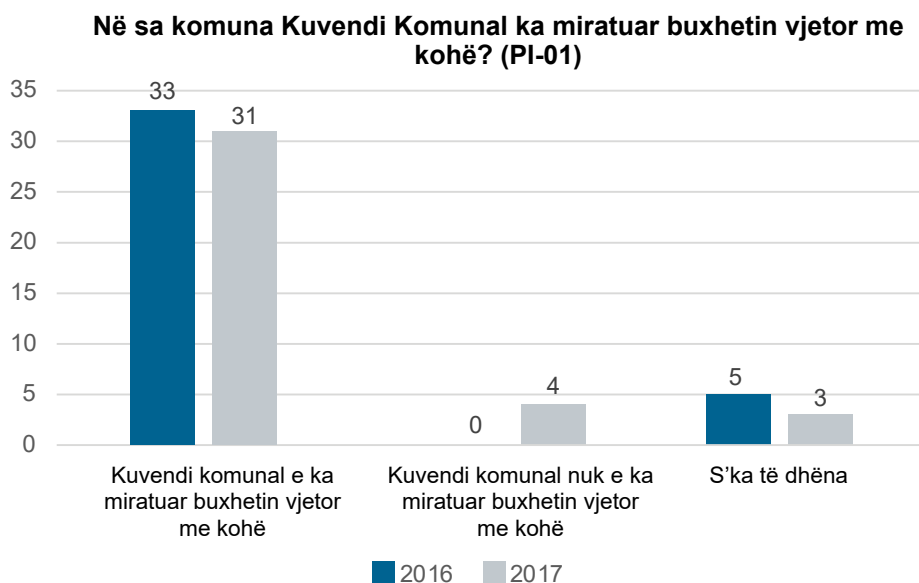


Figura 5. Ilustrimi i të dhënave IP-01: Buxheti i cili miratohet në kohë ndërmjet komunave

Sipas të dhënave të GP, mesatarja e ponderuar për treguesin e performancës për “miratimin e buxhetit” është 86.84% për vitin 2016 ndërsa 83.16% për vitin 2017. Kjo tregon se shumica absolute e komunave janë në pajtim me ligjin. Ata hartojnë dhe paraqesin buxhetin vjetor komunal (për vitin e ardhshëm fiskal) në KK jo më vonë se data 1 shtator për t’u miratuar deri në fund të shtatorit. Për miratimet buxhetore, institucionet komunale mbajnë konsultime publike. Në përputhje me të dhënat e paraqitura në raportin e SMP për vitin 2016, mesatarja e ponderuar për treguesin “mbajtja e konsultimeve publike për miratimin e buxheteve komunale” është 95.71%.²⁴ Kjo tregon një performancë pozitive komunale, duke shpjeguar se komunat në përgjithësi arrijnë të përmbushin kërkesat ligjore për miratimin e buxhetit komunal nëpërmjet konsultimeve publike. Megjithatë, ajo nuk zbulon cilësinë se si funksionon në praktikë procesi i konsultimit publik.

Shkaqet për mos miratimin me kohë të buxhetit janë kryesisht politike. Komunat ku përfaqësimi në ekzekutiv nuk korrespondon me shumicën e anëtarëve në kuvendet komunale dhe të cilat nuk kanë marrë hapa në krijimin e koalicioneve qeverisëse për të fituar shumicën, kanë tendencë të mos e miratojnë buxhetin brenda afatit kohor të përcaktuar me ligj. Ky problem vazhdon të jetë i pranishëm edhe pas krijimit të autoriteteve të qeverisjes lokale pas zgjedhjeve lokale të vitit 2017. Këtë vit, një shembull i mos miratimit të buxhetit brenda afateve ligjore, është komuna e Malishevës, ku projekt-buxheti nuk është miratuar nga anëtarët e kuvendit komunal.

Është fakt se planifikimi dhe zhvillimi i buxhetit përmes konsultimeve publike është përmirësuar në katër vitet e fundit apo edhe më herët. Së paku, kjo është treguar nga Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim

²⁴ MAPL. Raporti i Performancës Komunale 2016. maj 2017, f. 24.

në Evropë (OSBE) në vitin 2012, e cila ka vërejtur një rritje prej 80% të takimeve publike të mbajtura nga komunat «për të kërkuar kontributin publik për prioritetet buxhetore.»²⁵ Megjithatë, sipas OSBE-së, shumica e komunave nuk ndjekin hapat e kërkuara për konsultime publike, në lidhje me atë se kur dhe si duhet të kërkohej kontributi publik. Sa i përket komunave që plotësojnë kërkesat ligjore dhe organizojnë dëgjimet e buxhetit, ka rritje të numrit të komunave sidomos në vitet 2016 dhe 2017, siç raportohet nga MAPL-ja në raportet e funksionimit të komunave për atë periudhë kohore.

Për hartimin dhe planifikimin e buxhetit komunal, konsultimi publik është i detyrueshëm dhe i domosdoshëm për të siguruar që prioritetet e identifikuar nga qytetarët dhe shoqëria civile janë adresuar në këtë proces. Sipas MAPL-së, për vitin 2016, janë mbajtur 200 seanca buxhetore në 31 komuna.²⁶ Komunat më të vogla dhe të populluara nga komunitetet pakicë (veçanërisht ato të veriut) raportohet të mos kenë mbajtur seanca buxhetore. Përfshirja e publikut në procesin e buxhetimit është jashtëzakonisht e rëndësishme pasi që jo vetëm që publiku merr informata, por edhe edukohet rreth procesit. Përfshirje më e madhe e publikut do të thotë llogaridhënie më e madhe. Prandaj, roli i KK-së është i rëndësishëm në këtë proces. Anëtarët e kuvendit duhet të sigurojnë që kërkesat publike (ose interesat e zgjedhësve të tyre) janë të kanalizuar mirë dhe të përfaqësuara në këtë proces.

Në përgjithësi, komunat duhet të përmirësojnë buxhetimin me pjesëmarrje duke inkurajuar qytetarët që të ngrisin zërin në vendimet e buxhetit si dhe të fuqizojnë grupet e lagjeve dhe organizatave të vogla të shoqërisë civile. Në praktikë, numri i njerëzve nga komuniteti që merr pjesë në planifikimin e buxhetit është i kufizuar dhe ata nuk janë gjithmonë përfaqësues të grupeve më të reja dhe të marginalizuara. Siç është zbuluar në një studim të kryer në vitin 2017 nga Instituti GAP, shumica e qytetarëve nuk morën pjesë në asnjë tubim publik të organizuar nga komuna gjatë 12 muajve të fundit.²⁷ Më e rëndësishmja, shumica e qytetarëve nuk ishin në dijeni se komuna ka detyrim të organizojë dëgjime publike me qytetarët lidhur me buxhetin.

Kërkesat e publikut, siç ndodh zakonisht, kalojnë pa u vënë re gjatë procesit të planifikimit të buxhetit. Komuna ose nuk kupton se si të bashkojë prioritetet e identifikuar nga publiku në procesin e buxhetimit apo kërkesat e ngritura nga qytetarët në mënyrë të organizuar (p.sh. përmes këshillave të fshatrave, organizatave të shoqërisë civile) ose këto tejkalojnë kapacitetet/kompetencat komunale!²⁸ Me qëllimin që të frymëzojnë qytetarët të bëhen pjesë e procesit të buxhetimit, në vazhden e kufizimeve komunale, disa komuna kanë reformuar procesin e buxhetimit. Për shembull, në komunën e Kaçanikut është aplikuar një mekanizëm filtrimi, i cili kërkon që komunitetet të dalin me “një kërkesë ose një kërkesë buxhetore me prioritet të lartë”, që do të ishte realiste në aspektin e adresimit të saj (në vend të identifikimit të shumë kërkesave që përfundimisht shkojnë përtej kapaciteteve të komunës). Ky është një nga mekanizmat kryesore që mund të shihet si një praktikë e mirë në mesin e shumë mekanizmave të tjerë të identifikuar nga shumë komuna siç janë paraqitur në vijim.

Praktikat e mira për planifikim më të mirë buxhetor²⁹

Praktikat e mira të mëposhtme për planifikimin e buxhetit janë zbuluar gjatë hulumtimit në terren: bashkëpunimi i ngushtë me këshillat e fshatrave, planifikimi në një fazë më të hershme, koordinimi i mirë brenda komunës, diskutimi i hollësishëm i projekt-buxhetit nga kryetarja e grupit të grave asambleiste, takimet me grupet e interesit siç janë gratë, shpallja e dëgjimit të buxhetit paraprakisht, bashkimi i nevojave kryesore prioritare në projeksionet buxhetore dhe koordinimi dhe komunikimi më i mirë ndërmjet ekzekutivit dhe KK-së.

25 OSBE. *Një proces zhvillimor komunal në Kosovë*. prill 2013, f. 3.

26 MAPL. Raporti i funksionimit të komunave (2016). mars 2017, f. 13-14.

27 Instituti GAP. *Indeksi i Transparencës së Buxhetit Komunal të GAP*. dhjetor 2017, f. 2.

28 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Mbikëqyrja dhe pjesëmarrja. Prishtinë, Kosovë. 17 maj, 2018.

29 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Mbikëqyrja dhe pjesëmarrja. Prishtinë, Kosovë. 17 maj, 2018.

3.2.1.2. Raportet tremujore të buxhetit

Ky tregues e mat performancën komunale të përmbushjes së detyrimit të tij në paraqitjen dhe diskutimin e “raporteve tremujore buxhetore” në KK. Raportet tremujore dorëzohen në KK nga Kryetari i Komunës çdo tre muaj. Kështu, gjithsej 4 raporte buxhetore tremujore duhet të diskutohen nga KK siç është përcaktuar në Ligjin për menaxhimin e financave publike dhe llogaridhënien. Kjo i jep mundësi KK-së që të rishikojë shpenzimet buxhetore në baza të rregullta dhe të mbajë ekzekutivin përgjegjës në përputhje me rrethanat. Nëse komuna e ka diskutuar katër herë raportin e buxhetit tremujor sipas afateve, ka marrë pikë maksimale për performancën e saj komunale në GP. Nëse më pak se dy raporte tremujore janë diskutuar nga KK, komuna ka marrë zero pikë për performancën e saj komunale.

Siç tregon analiza e të dhënave, në një numër të madh komunash, kryetari ka qenë i suksesshëm në paraqitjen e raporteve tremujore të buxhetit në KK për diskutim. Në vitin 2016, në 24 komuna janë diskutuar të gjitha raportet tremujore. Në katër (4) komuna, vetëm tre raporte tremujore të buxhetit janë prezantuar dhe diskutuar. Në pesë (5) komuna, më pak se dy raporte janë prezantuar dhe diskutuar. Pesë komuna nuk kanë raportuar ndonjë të dhënë për këtë tregues. Shikoni figurën më poshtë për një prezantim më vizual. Në vitin 2017, në 20 komuna janë diskutuar të gjitha raportet tremujore të buxhetit, një rënie e lehtë e performancës në krahasim me vitin e kaluar. Numri i komunave në të cilat janë diskutuar dy (2) ose më pak raporte buxhetore është rritur nga pesë (5) në 12 komuna.

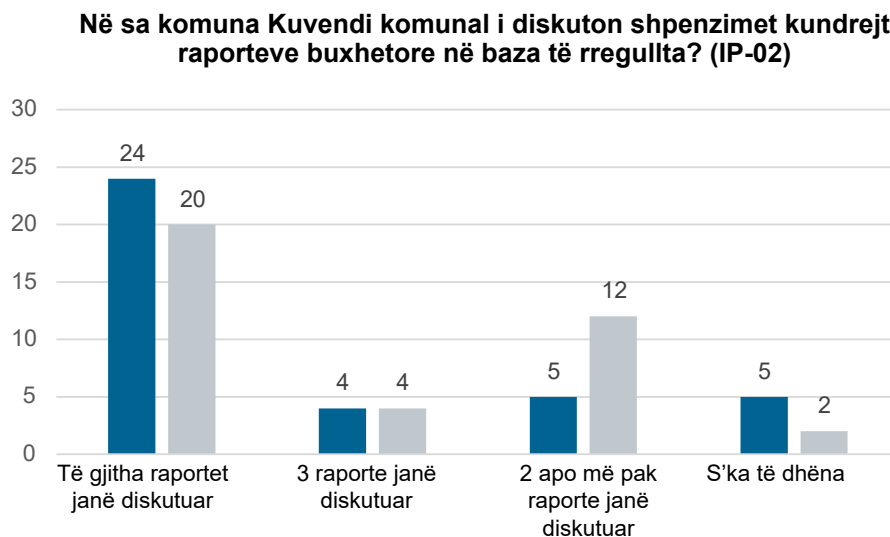


Figura 6. Ilustrimi i të dhënave IP-02: Raporti tremujor i buxhetit që është duke u diskutuar në mes komunave

Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e ponderuar për treguesin e performancës mbi “diskutimin e raporteve tremujore të buxhetit” është 72.37% për vitin 2016 gjersa 65.79% për vitin 2017. Megjithatë të dhënat paraqesin performancë relativisht të mirë për këtë tregues, raportet tremujore të buxhetit nuk diskutohen thellësisht në KK.³⁰ Për shembull, raportet e buxhetit rrallë kontestohen nga anëtarët e KK-së dhe kryetarët e komunave rrallë mbahen përgjegjës për atë se çka raportojnë në KK. Në ndërkohë, publiku nuk informohet rreth raporteve të buxhetit. Nga perspektiva e institutit GAP, “shqetësues mbetet fakti se mbi gjysma e komunave nuk kanë publikuar në ueb-faqet e tyre të gjitha raportet buxhetore.”³¹

Spektri politik i përfaqësuar në kuvendet komunale vazhdon të jetë me profile të ndryshme. Kjo gjë e pamundëson kuptimin e rolit dhe përgjegjësisë që anëtarët e kuvendit kanë në trajtimin e raporteve financiare. Shpesh, anëtarët e kuvendeve komunale nuk kanë kapacitetin e duhur për leximin e saktë të informacioneve nga raportet e diskutuara në KK³². Aspektet teknike në gjenerimin dhe hartimin e raporteve financiare janë

30 Fokus grup/Punëtori. Tema: Mbikëqyrja dhe Pjesëmarrja. Prishtinë, Kosovë. 17 maj 2018.

31 Instituti GAP. Inteksi i transparencës Buxhetore të Komunave GAP. Dhjetor 2017, fq. 2-3.

32 Vëzhgime nga monitorimi i seancave të KK-së

pengesë tjetër që shkakton vonesa në dërgimin e raporteve në KK. Softueri i bilancit të lirë (Free Balance) shpesh has në probleme në gjenerimin në kohë të raporteve financiare periodike.³³

Ngritja e kapaciteteve të anëtarëve të KK-së sa i përket rolit dhe përgjegjësisë si autoriteti më i lartë i procesit të vendimmarrjes mbetet thelbësore në trajtimin si dhe leximin e duhur dhe të saktë të raporteve financiare të gjeneruara nga ekzekutivi komunal.

3.2.1.3. Raportet e SMP-së

Ky tregues e mat prezantimin dhe diskutimin në KK të raportit të Sistemit për Menaxhimin e Performancës (SMP) të vitit të kaluar. Diskutimi i gjetjeve të raportit të SMP-së nga kuvendi komunal, tregon se KK është përgjegjëse që të kërkojë llogaridhënie për performancën e ekzekutivit komunal. Raporti i SMP-së kërkohet njëherë në vit për të cilin komuna merr pikët maksimale për performancën e saj në GP. Nëse raporti i SMP-së nuk diskutohet, atëherë komuna merr zero pikë. Cilësia e diskutimit është çështje që mund të ketë nevojë për analiza të mëtejshme në vitet e ardhshme.

Sipas analizës së të dhënave, në shumicën e komunave, raporti i SMP-së nuk është diskutuar nga KK-të! Në vitin 2016, raporti i SMP-së është diskutuar nga KK në vetëm 10 komuna. 7 komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë për këtë tregues. Bazuar në gjetjet nga puna në terren, komunat kanë dështuar në përmbushjen e këtij treguesi pasi që shumica e komunave nuk janë informuar mirë dhe nuk janë familjarizuar me SMP-në dhe rëndësinë e saj në praktikë.³⁴ Shih figurën më poshtë për paraqitjen vizuale të të dhënave, ku tregohet se gjetje të ngjashme janë raportuar edhe në vitin 2017, me përjashtim të një rënie në numrin e komunave që nuk kanë raportuar asnjë të dhënë.

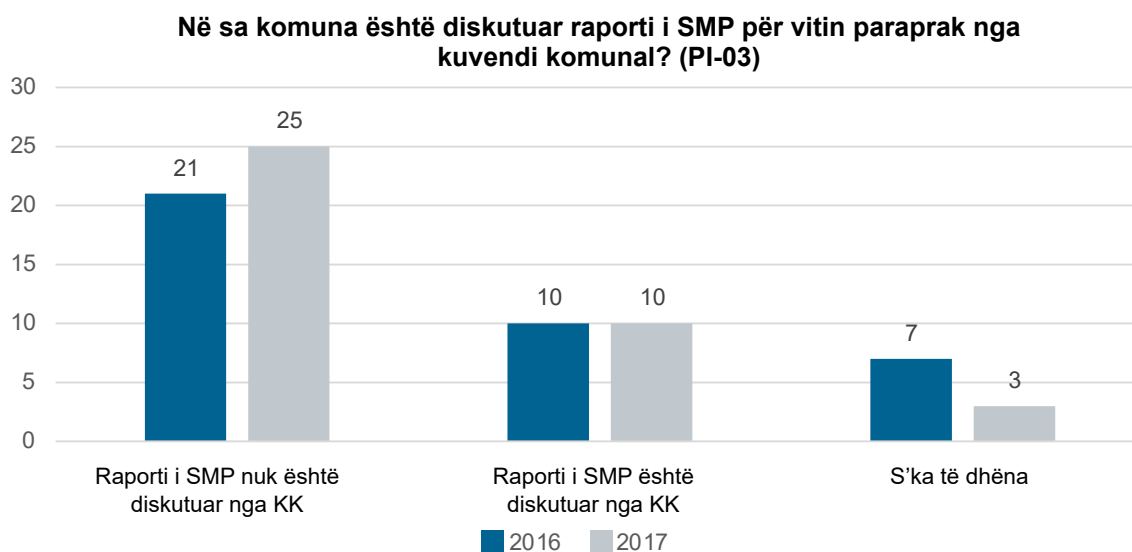


Figure 7. Ilustrimi i të dhënave të IP-03: Raporti i SMP-së që është diskutuar nga KK

Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e matur për treguesin e performancës mbi “diskutimet e SMP-së nga KK” është 26.32% për vitin 2016 ose 28.03% për vitin 2017. Për këtë tregues të posaçëm, performanca komunale paraqitet të jetë shumë e ulët, kryesisht për shkak se nuk është kërkuar ligjërisht që KK të diskutojnë raportet e SMP-së në vitin 2016, dhe KK nuk ishin mjaftueshëm të familjarizuar me SMP-të në përgjithësi. Raporti i SMP-së jep një pasqyrë për mënyrën e funksionimit të komunave në 14 fusha, duke mbuluar gjithsej 66 tregues të performancës për vitin 2016. Ngritja e kapacitetit për SMP-të shihet si domosdoshmëri, duke marrë parasysh faktin se diskutimi i raportit të SMP-së nga KK-të kërkohet nga legjislacioni në fuqi.

33 Vëzhgime nga takimet me kryetarë të komunave

34 Punëtori. Tema: Publikimi i raportit mbi funksionimin e komunave (2017). Prishtinë, Kosovë. 11 maj 2018.

MAPL si autoriteti përgjegjës për vlerësimin dhe monitorimin e shërbimeve publike komunale dhe autori i raportit të SMP-së, nganjëherë përballet me vonesa në publikimin e këtij raporti. Kjo vonesë pasqyron mungesën e diskutimeve të SMP në KK. Gjithashtu, ndryshimet e bazës ligjore të SMP-së duhet të përcillen nga MAPL tek komunat pa vonesa. Pavarësisht kësaj, KK duhet të shfaqin vullnet dhe gatishmëri për të kërkuar llogaridhënie nga ekzekutivi komunal në ofrimin e shërbimeve për qytetarët.

Diskutimi i raportit të SMP-së në KK, në një rën anë, nxit angazhimin e ekzekutivit komunal për rritjen e performancës në ofrimin e shërbimeve publike, dhe në anën tjetër mundëson angazhimin e KK-së për të kërkuar llogaridhënie drejtpërdrejtë nga kryetari i komunës. Për më tepër, diskutimi për SMP u ofron anëtarëve të KK-së mundësinë që të promovojnë politika të atilla që ndikojnë në performancën e komunave lidhur me ofrimin e shërbimeve publike komunale.

3.2.1.4. Kryetari i komunës në takimet e kuvendit komunal

Ky tregues vlerëson se deri në çfarë mase KK merr parasysh punën e kryetarit të komunës duke e vëzhguar pjesëmarrjen fizike të kryetarit të komunës në takimet/seancat e KK-së. Sipas ligjit, kryetarëve të komunave u kërkohet të raportojnë tek KK-ja të paktën dy herë në vit për çështjet ekonomike dhe financiare, përfshirë zbatimin e planeve komunale mbi investimet kapitale. Përveç kësaj, këtij të fundit gjithashtu i kërkohet të raportojë ose të paraqitet në Kuvend Komunal çdoherë që kërkohet nga Kuvendi Komunal. Raportimi i kryetarëve të komunave tek KK si organ mbikëqyrës, është një proces i rëndësishëm pasi që i mundëson KK-së të vëzhgojë në mënyrë sistematike aktivitetet e komunës. Gjithashtu e nxit bashkëpunimin ndërmjet kryetarit të komunës dhe KK-së, prandaj konsiderohet jashtëzakonisht e rëndësishme prania e kryetarit të komunës në takimet e kuvendit komunal. Me fjalë tjera, pjesëmarrja fizike e kryetarit të komunës në takimet e KK-së, pasqyron përgjegjësinë e tij personale dhe të stafit të tij ndaj anëtarëve të kuvendit si dhe ndjeshmërinë ndaj përgjegjësisë në raport me përfaqësuesit e zgjedhur të qytetarëve.

Siç tregojnë gjetjet e analizës së të dhënave, në shumicën e komunave kryetarët e komunave kanë marrë pjesë në të paktën shtatë takime - siç ka qenë rasti në 24 komuna për vitin 2016 ose 22 komuna për vitin 2017. Kjo tregon se shumica e KK-ve e mbajnë përgjegjës kryetarin e komunës për punën e tij. Në ndërkohë, për vitin 2016, në 4 komuna kryetari i komunës ka marrë pjesë në gjashtë takime të KK-së gjersa në 4 komuna tjera kryetari i komunës nuk ka marrë pjesë në asnjë takim të KK-së! Shih figurën më poshtë për paraqitjen vizuale të të dhënave. Gjashtë komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë për këtë tregues. Për vitin 2017, në 9 komuna kryetari i komunës ka marrë pjesë në gjashtë takime të KK-së gjersa në 5 komuna kryetari i komunës nuk ka marrë pjesë në asnjë takim të KK-së.

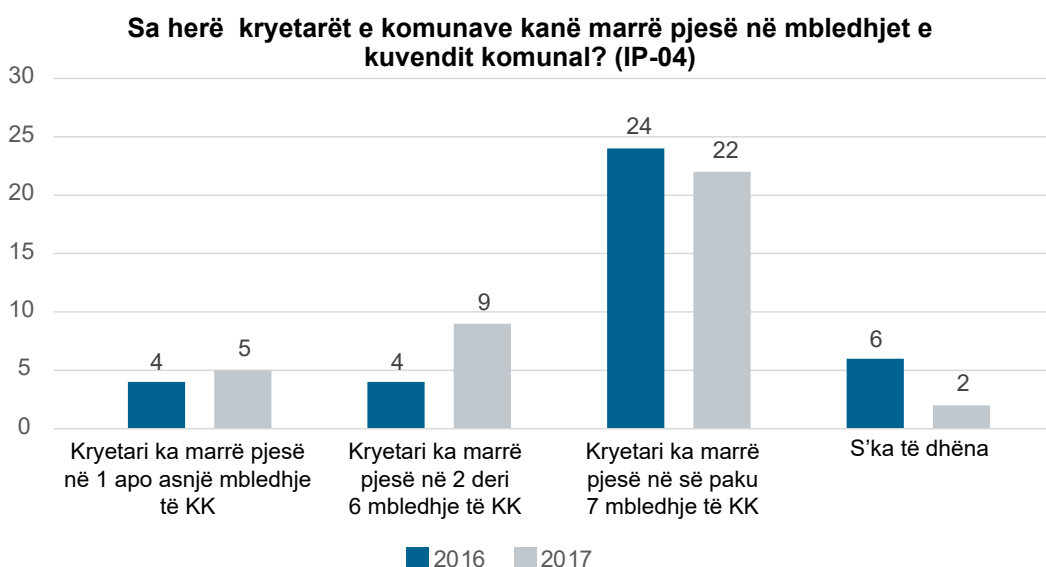


Figura 8. Ilustrimi i të dhënave të IP-04: Kryetarët e Komunave që marrin pjesë në takimet e kuvendit komunal

Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e ponderuar për këtë tregues të performancës është 62.11% për vitin 2016 ose 63.03% për vitin 2017. Qëllimi i vlerësimit të shkallës së pjesëmarrjes së kryetarëve të komunave në takimet e KK-së është për të matur nivelin e llogaridhënies si dhe kontrollet dhe bilancet e ushtruara në komunë. Duke bërë që kryetari i komunës të merr pjesë më shumë në takimet e KK-së që kërkohen me ligj, sugjerohet se KK-ja të jetë mjaftueshëm e angazhuar formalisht për të raportuar dhe pastaj kërkuar qeverisje dhe performancë më të mirë nga ekzekutivi komunal. Sipas MAPL-së, kryetarët e komunave në përgjithësi kanë raportuar 101 herë tek KK-të (në vitin 2016), veçanërisht lidhur me çështjet që kanë të bëjnë me ekonominë dhe financat. Nga analizat e të dhënave, kryetarët e komunave kanë raportuar tek KK-të edhe për çështje tjera, shumë nga të cilat mund të lidhen drejtpërdrejtë me treguesit e raportuar në nën-seksionet e mëparshme (p.sh. miratimi i buxhetit komunal).

Megjithatë, ky tregues nuk mat nëse kryetari i komunës realisht mbahet përgjegjës nga kuvendi komunal. Siç tregohet në pjesët e mëparshme, performanca komunale vuan nga një sistem i "llogaridhënies së dobët" ndërmjet ekzekutivit dhe degës legjislative të qeverisë lokale. Për këtë arsye konsiderohet i domosdoshëm fuqizimi i anëtarëve të KK-së për mënyrën e mbajtjes përgjegjëse të ekzekutivit.

3.2.1.5. Diskutimi i raporteve të auditimit

Menaxhmenti i lartë i komunës (Kryetari i Komunës) themelon Njësinë e Auditimit të Brendshëm me plotësimin e ndonjërit prej kriterëve: a) të ketë buxhet vjetor mbi 1 milion euro, b) të ketë mbi 50 punësuar me orar të plotë³⁵. Në raste të veçanta, për shkak të shkallës së lartë të rrezikshmërisë menaxhmenti i lartë i subjektit të sektorit publik mund të krijoj njësi të pavarur të Auditimit të Brendshëm me propozimin e NJQH/AB dhe pëlqimin paraprak të Ministrisë së Financave³⁶.

Komunat kanë obligim ligjor për të bërë auditim të brendshëm, së paku një herë në vit.³⁷ Komunat kanë të drejtë për të themeluar një shërbim autonom të auditimit në komunë, apo për të siguruar auditim të brendshëm nga një firmë e akredituar e auditimit në përputhje me legjislacionin e zbatueshëm në Republikën e Kosovës³⁸.

Ky tregues e mat masën e diskutimeve të KK-së lidhur me gjetjet e raporteve të auditorëve të brendshëm dhe të jashtëm dhe gjetjet dhe rekomandimet që rrjedhin nga këto raporte. Gjithashtu, ky tregues mbulon vlerësimin e çdo plani të veprimit për zbatimin e rekomandimeve të lëshuara nga auditori (i jashtëm dhe i brendshëm). Treguesi nuk e mat cilësinë e diskutimit në këtë kontekst. Diskutimi për këtë raport konsiderohet si çështje mjaft e ndjeshme nga kryetari i komunës dhe ekipi i tij sepse përmban të dhëna për trajtimin e fondeve publike. Nëse diskutimi për këtë raport është cilësor atëherë do të rrisë transparencën, përmirësojë llogaridhënien dhe qeverisjen.

Në këtë fazë, kemi matur diskutimin e raportit duke përjashtuar planin e veprimit për të adresuar rekomandimet e auditorit. Siç tregojnë gjetjet e analizës së të dhënave, në shumicën e komunave raportet e lëshuara nga auditorët nuk janë diskutuar nga KK-ja. Në vitin 2017, në 25 komuna nuk është diskutuar asnjë nga këto raporte, ndërsa në 13 komuna vetëm një raport i auditimit është diskutuar nga anëtarët e KK-ve të tyre. Në asnjë komunë nuk janë diskutuar të dy raportet e auditimit (të jashtëm dhe të brendshëm). Nuk mund të gjeneroheshin të dhënat për këtë tregues për vitin 2016 prandaj krahasimi nuk është i mundur. Shih figurën më poshtë për një paraqitje më vizuale të gjetjes së të dhënave. Siç tregon hulumtimi në terren, shumë rrallë komunat përgatisin plan të veprimit për adresimin e rekomandimeve që rrjedhin nga raportet e auditimit.

35 Neni 3 i Udhëzimit Administrativ nr.23/2009 për Themelimin dhe Funkcionimin e Njësive të Auditimit të Brendshëm në Sektorin Publik, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2650>

36 Neni 3 i Udhëzimit Administrativ nr.23/2009 për Themelimin dhe Funkcionimin e Njësive të Auditimit të Brendshëm në Sektorin Publik, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2650>

37 Neni 26, paragrafi 1 i Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

38 Neni 26, paragrafi 2 i Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

Në sa komuna janë diskutuar raportet (jashtëm dhe brendshëm) të auditorit të jashtëm në mbledhjet e KK? (IP-05)

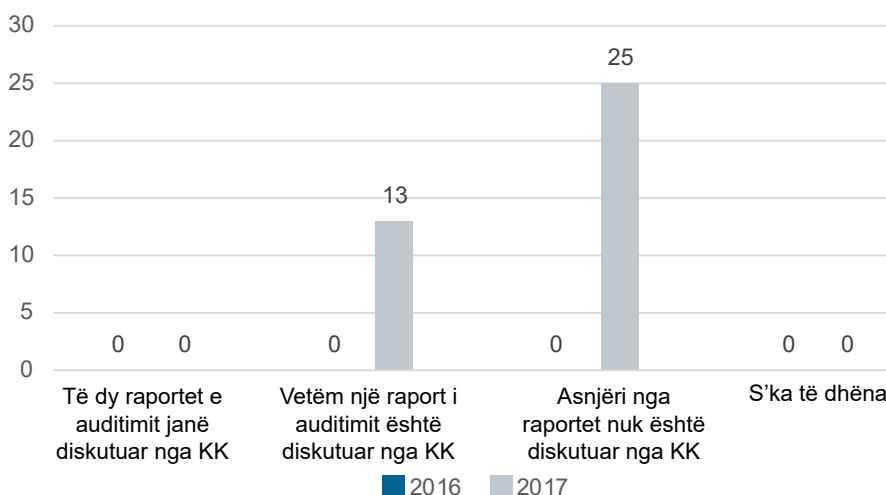


Figura 9. Ilustrim i të dhënave të IP-05: Raportet e auditorit të diskutuara në KK

Ligji për Qeverisjen Vetë Lokale ka përcaktuar auditorin e jashtëm si autoritet qendror autonom që bën auditimin e jashtëm të çdo komune në baza vjetore. Të gjitha raportet e auditorit dhe përgjigjet e autoriteteve lokale bëhen publike³⁹. Pavarësisht se KK në planet e punës kanë përfshirë rishikimin dhe diskutimin e raporteve të auditorit të jashtëm dhe të brendshëm, megjithatë ata ende nuk e realizojnë këtë veprim në seancat e tyre. Neglizhenca institucionale është rezultat i “karakterit politik”, gjersa në heshtje anashkalohet trajtimi i këtyre raporteve. Njëra ndër arsyt e mos-diskutimit të raporteve të auditimit në kuvend është neglizhenca nga anëtarët e kuvendit për të monitoruar zbatimin e planit të punës së kuvendit. Ngritja e kapaciteteve të anëtarëve, veçanërisht e atyre të opozitës, lidhur me monitorimin dhe zbatimin e praktikave të miratuara nga KK-ja mund të ndikojë që ekzekutivi të menaxhojë në mënyrë efektive financat dhe proceset tjera që ndikojnë në ofrimin e shërbimeve komunale. Angazhimi i KK-së në rishikimin e planeve të rekomanduara të zbatimit mbetet njëra ndër çështjet kryesore për t’u trajtuar në të ardhmen.

Kuvendet komunale me asistencën e donatorëve të ndryshëm hartojnë planin vjetor të punës. Plani kryesisht përmban obligimet e tyre ligjore brenda një viti pune. Procesi i hartimit të planit të punës së kuvendit nuk ka qenë në koordinim me planet e punës së ekzekutivit⁴⁰. Koordinimi i planit të KK-së me planet e tjera të ekzekutivit do të rriste llogaridhënien brenda institucionit në lidhje me KK-të, veçanërisht në lidhje me rekomandimet e auditimit.

3.2.2. Konsultimet publike

Nën-tematika e konsultimeve publike në kuadër të tematikës së qeverisjes lokale demokratike paraqet të dhënat e mbledhura dhe analizat në lidhje me proceset e funksionimit dhe konsultimit të përkthyer në dy tregues specifik: (i) shpalljet publike për mbajtjen e takimeve publike, dhe (ii) konsultimi me publikun për hartimin dhe miratimin e akteve komunale. Konsultimet publike përbëjnë 10% të totalit të tematikës së qeverisjes lokale demokratike, gjersa treguesit specifik 7% të treguesve të përgjithshëm të performancës. Të dhënat dhe analizat e mbledhura për çdo tregues do të prezantohen dhe elaborohen sipas përmbajtjes së këtij raporti.

39 Neni 27, paragrafi 1 dhe 2 i Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
 40 Vëzhgimet nga procesi i hartimit të planeve të punës për vitin 2018 të komunave partnere të projektit DEMOS 1

3.2.2.1. Shpallja e takimeve publike

Ky tregues e vlerëson se deri në çfarë shkalle komunat publikisht i shpallin takimet publike pasi që ligjërisht kërkohet që të mbahen të paktën 2 takime publike brenda një viti. Sipas ligjit⁴¹, Kryetari i Komunës shpall takimin publik të paktën 14 ditë para mbajtjes së takimit. Shpallja bëhet publike përmes promovimeve në mjedise të jashtme, veçanërisht në vendet publike shumë të frekuentuara, dhe përmes internetit, ueb-faqes zyrtare, mediave dhe mediave sociale. Përmbajtja e secilës shpallje duhet të jetë e shkruar në gjuhën zyrtare të komunës së caktuar (p.sh. gjuhën shqipe, serbe dhe/ose turke). Në rast se shpallja është bërë për dy takime publike, komuna merr pikët maksimale në GP. Mirëpo, nëse komuna nuk ka bërë asnjë shpallje për mbajtjen e ndonjë takimi publik atëherë kjo e fundit merr zero pikë.

Sipas gjetjeve në shumicën e komunave, shpalljet për mbajtjen e takimeve publike janë realizuar duke plotësuar detyrimet minimale të specifikuar në Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale. Siç shihet në figurën më poshtë, në vitin 2016, 23 komuna kanë shpallur të paktën dy takime publike. Katër (4) komuna kanë shpallur vetëm një takim publik, gjersa gjashtë (6) komuna nuk kanë shpallur asnjë takim publik. Për pesë (5) komuna nuk ka të dhëna të raportuara. Gjetje të ngjashme janë raportuar për vitin 2017, edhe pse një numër i vogël i komunave nuk kanë raportuar të dhëna për këtë tregues të performancës.

Deri në çfarë mase është bërë publikimi i njoftimeve për mbajtjen e dy takimeve publike? (IP-06)

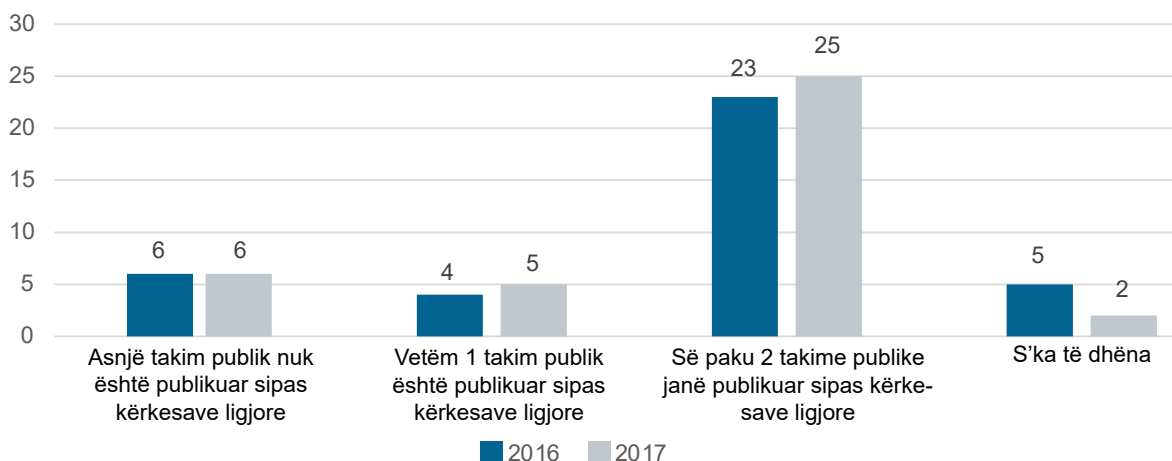


Figura 10. Ilustrimi i të dhënave të IP-06: Shpallja e takimeve publike e diskutuar në KK

Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e matur për këtë tregues të performancës është 65.79% për vitin 2016 gjersa 72.37% për vitin 2017. Në përputhje me analizën e të dhënave, MAPL tregon se për vitin 2016 të gjitha komunat - me përjashtim të Kllokotit, Fushë Kosovës dhe 4 komunave në veri - kanë përmbushur kërkesat minimale ligjore për mbajtjen e të paktën dy takimeve publike brenda një viti.⁴² Nga 32 komuna që kanë mbajtur takime publike, vetëm 23 prej tyre (71%) kanë zbatuar ligjin për shpalljen e këtyre takimeve. Sidoqoftë, kjo nuk ka të bëjë me komunat që kanë organizuar takime publike më shumë se sa që është kërkuar me ligj, ku në këtë rast numri i shpalljeve do të ishte më i ulët. Secilës komunë i lejohet, të mbajë takime shtesë publike varësisht nga rrethanat dhe nga qasja e komunës për të përfshirë publikun në proceset e vendimmarrjes.

Produktiviteti i takimeve publike është një çështje tjetër shqetësuese e cila nuk është pjesë e vlerësimit të këtij treguesi. Sipas hulumtimit në terren, komunat kryesisht nuk posedojnë aftësitë dhe sjelljet e nevojshme për të moderuar takimet publike në formatin që do t'u ndihmojë atyre të kuptojnë nevojat dhe problemet e komunitetit dhe t'i shndërrojnë ato në ide dhe zgjidhje aktuale! Gjetjet e hulumtimit në terren tregojnë se përveç mungesës së koordinimit ndërmjet Kryetarit të Komunës dhe Kuvendit të Komunës, komunat nuk paraqesin

41 Neni 68 paragrafi 1 i Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

42 MAPL. Raport për Funkcionimin e Komunave (2016). Mars 2017, fq. 13.

kreativitet të mjaftueshëm për të tërhequr vëmendjen dhe për të zgjuar interesin e banorëve që të jenë pjesë e takimeve publike.⁴³

Organizimi i takimeve publike mbetet një nga mekanizmat adekuat për llogaridhënie të institucioneve lokale ndaj qytetarëve. Në këto takime, përfaqësuesit komunal njoftojnë pjesëmarrësit lidhur me aktivitetet komunale, gjersa pjesëmarrësit mund të parashtrajnë pyetje dhe të japin propozime për përfaqësuesit e caktuar komunal. Mosgatishmëria e komunave për të mbajtur dy takime të tilla brenda një viti tregon më shumë për mungesën e vullnetit për të kuptuar rëndësinë e këtyre ngjarjeve. Zyrtarët komunal kanë tendencë të theksojnë këtë si problem të përgjithshëm, kulturor apo problem tjetër dhe nuk reflektojnë nga perspektiva e tyre nëse mund ta përmirësojnë situatën.

3.2.2.2. Konsultimi publik për aktet komunale

Ky tregues vlerëson shkallën në të cilën konsultohet publiku në procesin e vendimmarrjes. Sipas ligjit, KK-ve u kërkohet të mbajnë konsultime publike për hartimin dhe miratimin e akteve komunale (vendimeve). Ky tregues i posaçëm mat përqindjen e akteve komunale që u janë nënshkruar konsultimeve publike. Në rast se më shumë se 90% të akteve komunale u janë nënshtruar konsultimeve publike, komuna ka marr pikët maksimale në GP. Për gjithçka më pak se ky prag, komuna ka marrë më pak pikë, nëse jo zero pikë. Nga cilado perspektivë, konsultimet publike për hartimin e akteve komunale janë tmerrësisht të rëndësishme, dhe pavarësisht performancës së dobët, të drejtë ose të mirë të komunave, duhet të tregohet kujdes i madh për këtë tregues duke konsideruar faktin se shumica e anëtarëve të KK-së janë të rinj në legjislaturën aktuale. Kuptimi i tyre në këtë proces duhet të zgjerohet për të pasur më shumë llogaridhënie dhe legjitimitet në procesin e vendimmarrjes.

Siç tregojnë analizat e të dhënave, në shumicën e komunave janë shfrytëzuar më pak konsultimet publike për hartimin dhe miratimin e akteve komunale. Në vitin 2016, në 20 (njëzet) komuna publiku është konsultuar për më pak se 50% të akteve komunale. Në masë më të madhe, në 2 (dy) komuna publiku është konsultuar për 50-90% të akteve komunale dhe në 12 (dymbëdhjetë) komuna për më shumë se 90% të akteve. Shih figurën më poshtë për paraqitjen vizuale të të dhënave, ku shihet edhe krahasimi me vitin 2017. Megjithatë, pothuajse asnjë ndryshim nuk është identifikuar mes viteve 2016 dhe 2017.

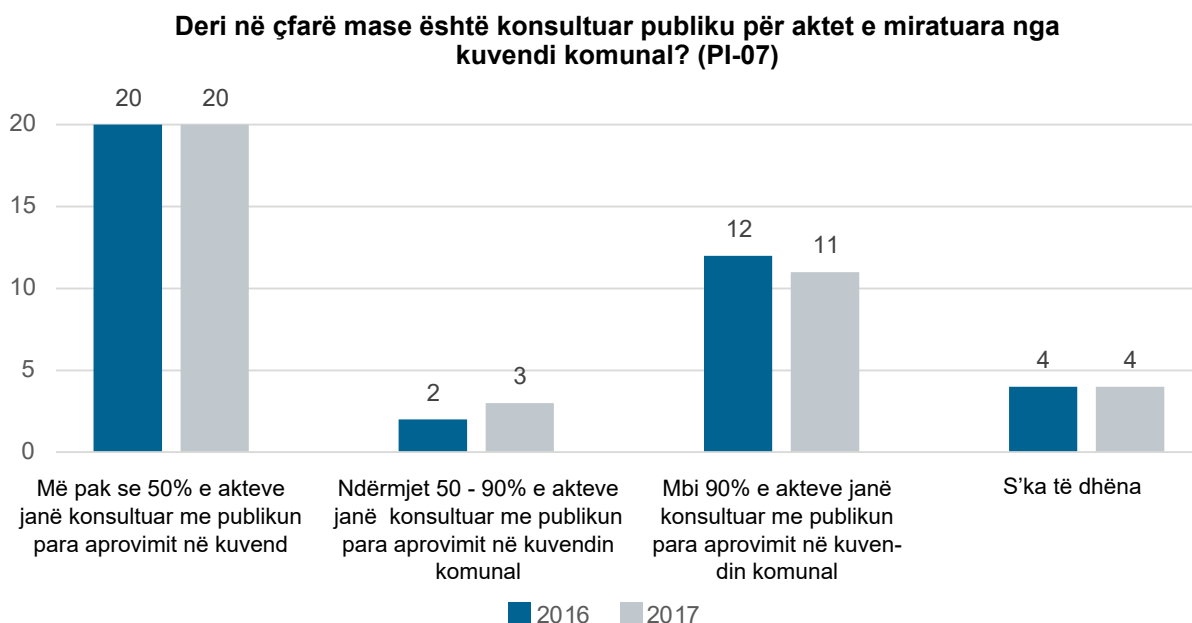


Figura 11. Ilustrimi i të dhënave të IP-07: Konsultimi i publikut për aktet e miratuara nga KK-ja

43 Fokus grup/Punëtori. Tema: Mbikëqyrja dhe Pjesëmarrja, Prishtinë. Kosovë. 17 maj 2018.

Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e ponderuar për këtë tregues të performancës është 42.00% për vitin 2016 ndërsa 43.75% për vitin 2017. Në përputhje me të dhënat e paraqitura në raportin e SMP-së për vitin 2016, mesatarja e ponderuar për treguesin “përqindja e akteve komunale të miratuara përmes konsultimeve publike” është 46.94.⁴⁴ Sipas MAPL-së, në 32 komuna janë mbajtur gjithsej 311 konsultime publike për hartimin e akteve komunale. Siç edhe është treguar nga instituti GAP, duke iu referuar të dhënave të marra nga MAPL, niveli i konsultimeve publike për hartimin e akteve komunale ka arritur në 45%.⁴⁵ Në ndërkohë, MAPL-ja ka theksuar problemet kryesore në mbajtjen e takimeve publike, si vijon:⁴⁶

1. mungesa e interesit publik për të marrë pjesë në takime publike (p.sh. jo shumë persona, përfshirë grupe e margjinalizuara, kanë vullnetin që të marrin pjesë në takimet publike pasi që ata nuk mendojnë se mendimet, idetë e tyre merren seriozisht dhe konsiderohen si të rëndësishme), dhe
2. nuk ka informata kthyesë nga komunat për të informuar qytetarët lidhur me rezultatin përfundimtar (dhe lidhur me atë se në çfarë mase janë marrë parasysh pikëpamjet dhe komentet e tyre në procesin e vendimmarrjes).

Këto janë të gjitha gjetjet e diskutuara dhe validuara gjatë hulumtimit në terren. Gjithashtu, këto paraqesin sfidë serioze, duke konsideruar faktin se komunat miratojnë me qindra akte komunale dhe nëse publiku do të ishte konsultuar në masë më të madhe për këto akte, atëherë do të rritej legjitimiteti në procesin e vendimmarrjes. Vetëm për vitin 2016, komunat kanë miratuar 148 rregullore dhe kanë marrë 1678 vendime. 47Këto akte komunale variojnë prej vendimeve për miratimin e buxhetit dhe financave deri tek rregullimi dhe vendimet për sektorët specifik, sikurse ekonomia, arsimi, shëndeti, etj. Nga numri i përgjithshëm i akteve komunale, MAPL-ja ka rishikuar ligjërisht 810 prej tyre gjersa ministritë e tjera kanë rishikuar 1016 prej tyre. Në përgjithësi, 38 akte komunale janë shpallur të paligjshme (ose pa bazë ligjore).

Në vitin 2017, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka nxjerrë Rregulloren nr. 01/2017 për Procedurën e Hartimit dhe Publikimin e Akteve të Komunës⁴⁸. Në këtë rregullore specifikohet se cilat akte komunale i nënshtrohen konsultimit publik. Përveç akteve me qëllim të përgjithshëm të specifikuara në detaje, nuk ka të dhëna të tjera sipas të cilave duhet të konsultohen aktet ose vendimet tjera të autoriteteve të vetëqeverisjes lokale. Fokusi i angazhimeve të mëtejshme duhet të jetë ngritja e kapaciteteve të anëtarëve të kuvendit komunal dhe zyrtarëve ligjor për të adresuar mangësitë e konsultimit të akteve në nivel lokal. Gjithashtu, anëtarët duhet të dinë rolin e tyre në procesin e konsultimit të akteve të nivelit lokal.

3.2.3. Gjithëpërfshirja

Nën-tematika e gjithëpërfshirjes në kuadër të tematikës së qeverisjes lokale demokratike paraqet të dhënat e mbledhura dhe analizat në lidhje me funksionin dhe gjithëpërfshirjen e grave në proceset lokale të përkthyer në dy tregues specifik: vii) pjesëmarrja e grave në takimet publike dhe (viii) gratë e emëruara në pozita politike. Gjithëpërfshirja përbën 10% të totalit të tematikës së qeverisjes lokale demokratike, ndërsa treguesit specifikë përbëjnë 11% të treguesve të përgjithshëm të performancës. Të dhënat dhe analizat e mbledhura për çdo tregues do të prezantohen dhe elaborohen sipas përmbajtjes së këtij raporti.

3.2.3.1. Pjesëmarrja e grave në proceset e politikëbërjes

Ky tregues mat shkallën e pjesëmarrjes së grave në takimet publike komunale. Me termin takim publik nënkuptohen takime të rregullta publike (minimum dy takime në vit), seancat buxhetore (minimumi dy takime në vit), dhe takimet konsultative. Sipas GP-së, përfshirja e grave në proceset e vendimmarrjes ndihmon në përmirësimin e demokracisë lokale duke siguruar gjithëpërfshirjen dhe luftimin e diskriminimit. Përmes takimeve publike, grave duhet t’u jepet mundësia që të shprehin shqetësimet e tyre në lidhje me komunitetin.

44 MAPL. Raporti i Performancës së Komunave 2016. Maj 2017, fq. 24.

45 Instituti GAP Indeksi i Transparencës Buxhetore të Komunave. Dhjetor 2017, fq. 7.

46 MAPL. Raport për Funksionimin e Komunave (2016). Mars 2017, fq.14.

47 MAPL. Raport për Funksionimin e Komunave (2016). Mars 2017, fq. 14.

48 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15184>

Përmes këtij treguesi nuk mund të matet se sa i dobishëm ka qenë kontributi i tyre në cilësinë dhe përmbajtjen e takimeve publike.

Sipas analizave dhe të dhënave, pjesëmarrja e grave në takimet publike komunale nuk ka qenë e kënaqshme. Në vitin 2016, në 12 komuna më pak se 30% e pjesëmarrësve në takimet publike kanë qenë gra, gjersa në 12 komuna 30-50% e pjesëmarrësve kanë qenë gra. Vetëm në 3 komuna është shënuar pjesëmarrja e grave në përqindje më të lartë se 50% e pjesëmarrësve. Një numër i konsiderueshëm komunash (gjithsej 11 komuna) nuk kanë raportuar të dhëna për këtë tregues. Shih grafikun e mëposhtëm për paraqitjen vizuale të gjetjeve të analizës së të dhënave. Në vitin 2017, në 20 komuna më pak se 30% e pjesëmarrësve kanë qenë gra. Është e rëndësishme të theksohet se në krahasim me vitin 2016, në vitin 2017 më shumë komuna kanë raportuar të dhëna për këtë tregues.

Cili është niveli i grave pjesëmarrëse në takime publike? (PI-08)

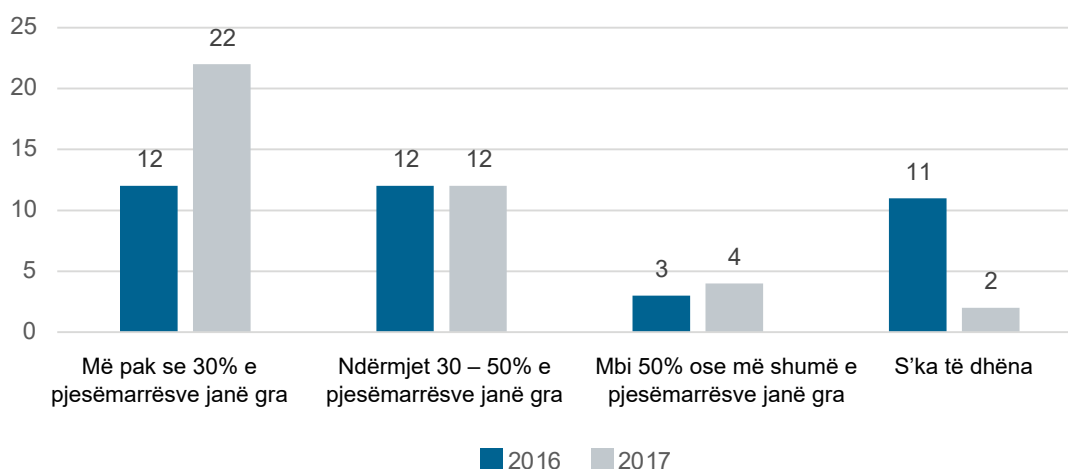


Figura 12. Ilustrimi i të dhënave të IP-08: Pjesëmarrja e grave në takimet publike

Siç edhe është treguar nga të dhënat e GP-së, mesatarja e ponderuar për këtë tregues të performancës është shumë e ulët - për vitin 2016 është 21.14%, ndërsa për vitin 2017 është 22.35%. Një ndër arsytet që shpjegon se përse komunat nuk sigurojnë pjesëmarrje më të lartë të grave në takimet publike ndërlidhet me qasjen e kufizuar për përfshirjen e grave në proceset e vendimmarrjes.⁴⁹ Komunat nuk bashkëpunojnë me mekanizmat jo institucional (sikurse grupet informale të grave, grupet e grave anëtare të KK-së, këshillat lokale ose shoqërinë civile) që trajtojnë pjesëmarrjen e grave në vendimmarrje. Ato nuk i konsiderojnë gratë si grupe të marginalizuara për të zbatuar ndonjë lloj “veprimi afirmativ” me qëllim përfshirjen e tyre në politikëbërje më shumë se sa përfshirjen e burrave! Për shembull, komuna e Istogut ka zbatuar veprime afirmative duke punuar ngushtë me shoqërinë civile për t’i targetuar gratë si grup i veçantë dhe të përpiqen t’i inspirojnë ato që të marrin pjesë në takime publike.

3.2.3.2. Gratë në pozita vendimmarrëse

Ky tregues mat nivelin e grave që kanë pozita/zyra politike në komunë. Sipas tij vihet në pah një analizë më e ngushtë e balancës gjinore në pozitat politike të organeve komunale, respektivisht emërimin e tyre si zëvendëskryetare të komunës, këshilltare politik, drejtoresha komunale, e kështu me radhë. Kjo listë nuk përfshin shërbyesit civil ose anëtarët e përzgjedhur të KK-së. Ky indikator më shumë është dizajnuar që të mat përfaqësimin e grave në pozitat udhëheqëse si një qasje për të ndihmuar komunat që të forcojnë demokracinë lokale nga perspektiva gjinore. Duke vlerësuar shkallën e përfshirjes së grave në proceset e vendimmarrjes, është vërejtur kuptueshmëri më e thellë lidhur me qeverisjen lokale demokratike. Megjithatë, ky tregues nuk mund të masë nivelin e kontributit të grave që janë në pozita udhëheqëse, mirëpo vetëm tregojnë numrin e grave të emëruara politikisht, numër ky që llogaritet bazuar në përqindjen e pragjeve.

49 Fokus grup/Punëtori. Tema: Përfshirja, Prishtinë, Kosovë. 11 maj 2018.

Siç tregojnë analizat e të dhënave, niveli i grave të emëruara në pozita politike është tmerrësisht i ulët. Në vitin 2016, në 25 komuna më pak se 30% e pozitave politike mbahen nga gratë, gjersa në 2 komuna 30-50%. Asnjë komunë nuk ka raportuar të ketë mbi 50% të grave që mbajnë pozita politike. 11 komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë në këtë drejtim. Shih figurën më poshtë për paraqitjen vizuale të gjetjeve të analizave së të dhënave. Gjetje të ngjashme janë raportuar edhe në vitin 2017. Megjithatë, është shënuar ndryshim në komunat ku përqindja e grave që mbajnë pozita politike ka pësuar një rritje të vogël. Për shembull, 6 komuna kanë raportuar se 30-50% e pozitave mbahen nga gratë në krahasim me dy komunat për vitin 2016! Gjithashtu, e një rëndësie të madhe është të konsiderohet fakti se në krahasim me vitin 2016, në vitin 2017 më shumë komuna kanë raportuar të dhëna për këtë tregues.

Cili është niveli i grave të emëruara në pozita politike? (PI-09)

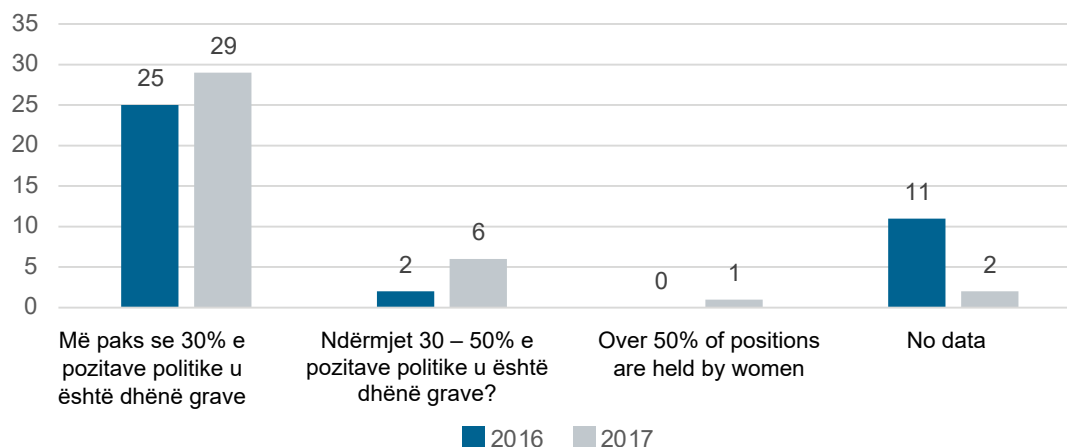


Figura 13. Ilustrim i të dhënave të IP-09: Gratë që mbajnë pozita politike

Sipas raportit të fundit të Komisionit Evropian (KE) të vitit 2018, “gratë mbeten të nën përfaqësuar në pozitat lokale të vendimmarrjes.”⁵⁰ KE përmend më specifikiisht zgjedhjet lokale të mbajtura në vitin 2017 për të shpjeguar se si gratë nuk kërkojnë të jenë në pozita politike pasi që nuk kanë e gëzojnë mbështetjen politike nga partitë politike dhe nga publiku. Për shembull, nga 204 kandidatë për kryetar komune, vetëm 8 kanë qenë gra.⁵¹ Si rezultat i kësaj, sot asnjë grua nuk mban pozitë të Kryetarit të Komunës.

Trendi i nënpërfaqësimit të grave në pozita politike ka vazhduar edhe pas zgjedhjeve lokale të vitit 2017. Gjatë fushatave zgjedhore, kandidatët për kryetar komune kanë premtuar të përfshijnë gratë në organet ekzekutive në nivelin 50%. Ky premtim nuk është realizuar! Aspektet e mospërputhjes janë kryesisht politike, veçanërisht në raste të koalicioneve qeverisëse, ku emrat për drejtorë të drejtorive komunale janë propozuar nga partitë politike. Angazhimi në ngritjen e ndërgjegjësimit të akterëve politik lidhur me rëndësinë e emërimit të grave në pozita politike mund të japë rezultate të favorshme.

3.3. Menaxhimi komunal

GP përcakton menaxhimin komunal sipas treguesve të performancës që matin (i) menaxhimin e burimeve njerëzore (BNj), (ii) menaxhimin dhe kontrollin financiar, dhe (iii) ofrimin e shërbimeve. Siç është treguar në analizën e të dhënave, performanca komunale bie në fushën e menaxhimit financiar dhe auditimit, gjersa performanca e tyre në menaxhimin e burimeve njerëzore dhe në ofrimin e shërbimeve është relativisht më e mirë. Nën-tematika e menaxhimit financiar dhe auditimit është përkthyer në pesë tregues përkatës (PI-15 deri në PI-19), gjersa ajo e menaxhimit të burimeve njerëzore në katër tregues të performancës (PI-11 deri në PI-14). Në anën tjetër, nën-tematika e ofrimit të shërbimeve mbulohet relativisht me më pak tregues (PI-20 deri në PI-22).

50 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit të Kosovës 2018. Prill 2018, fq. 8.

51 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit të Kosovës 2018. April 2018, p. 7.

Në seksionet vijuese, analiza e të dhënave të GP-së shqyrtohet në detaje më të hollësishme nga perspektiva e burimeve dytësore dhe hulumtimeve në terren. Disa nga problemet mund të trajtohen nëpërmjet trajnimeve, ndërsa disa probleme varen nga mbështetja politike dhe ndërhyrjet e politikave. Problemet me mos adresimin e rekomandimeve të auditimit nga ana e komunave kërkojnë trajnim. Megjithatë, duke marrë parasysh kompleksitetin e çështjeve, kjo mund të kërkojë edhe ndryshime në legjislacion dhe ndërgjegjësim politik.

Ndihma për komunat që të prezantojnë dhe diskutojnë raportin e burimeve njerëzore në KK bëhet e për-shtatshme përmes trajnimit si një mënyrë tjetër për forcimin e llogaridhënies midis ekzekutivit dhe legjislativit. Performanca e përgjithshme komunale për treguesit e burimeve njerëzore është relativisht e mirë. Megjithatë, duke pasur parasysh faktin se treguesit janë kryesisht sasiorë dhe duke ditur praninë e shumë problemeve në këto fusha, mbështetja për ngritjen e kapaciteteve është jashtëzakonisht e rëndësishme.

Me qëllim që të kuptohet më për së afërmi performanca komunale në fushën e “menaxhimit komunal”, është themeluar një sistem i semaforëve për të identifikuar nevojat prioritare ku ndërhyrjet janë thelbësore për të ndihmuar komunat në ndërtimin e kapaciteteve. Rëndësia ponderohet përmes ngjyrës në bazë të numrit të komunave të cilat kanë treguar performancë të dobët, të pranueshme apo të mirë. Shigjetat tregojnë përmirësim, rënie ose gjendje të pandryshueshme (status quo) në aspektin e performancës të krahasuar ndërmjet 2016 dhe 2017.

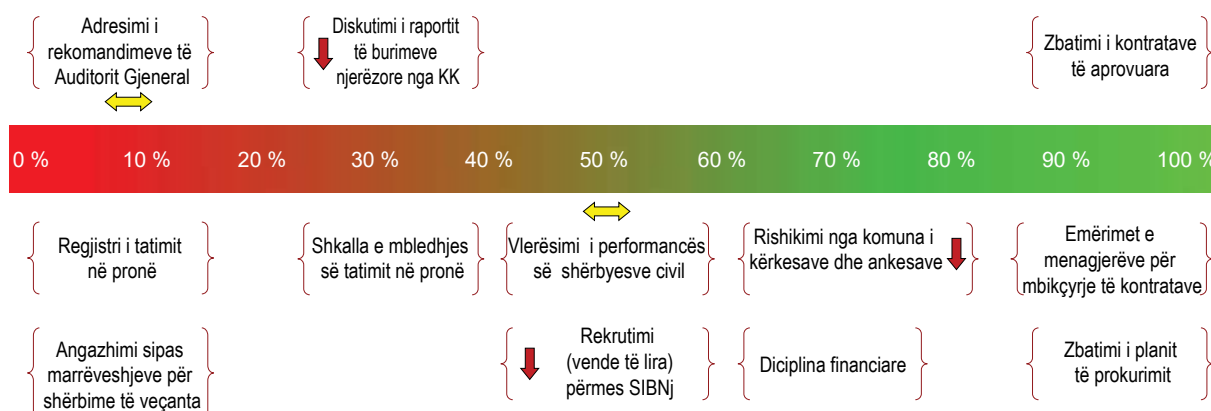


Figura 14. Ilustrimi i sistemit të semaforit për treguesit e Menaxhimit Komunal

Siç mund të shihet nga figura e sipërme, shumica dërmuese e komunave kanë treguar performancë të dobët si në vitin 2016 ashtu edhe në 2017 në fushën e adresimit të rekomandimeve të ZKA-së. Pothuajse të gjitha komunat nuk kanë kaluar pragun minimal të adresimit të rekomandimeve të auditimit. Gjithsej, 37 komuna kanë adresuar më pak se 50% të rekomandimeve. Performanca më e mirë është raportuar për prezantimin dhe diskutimin e raportit të Burimeve Njerëzore në KK, edhe pse kjo ka ndryshuar ndërmjet viteve 2016 dhe 2017. Në vitin 2016, në 13 komuna BNJ-të nuk u diskutuan nga KK-të, ndërsa në 18 komuna raporti i burimeve njerëzore u diskutua, ndërsa 7 komunave të tjera u mungoi raportimi i të dhënave. Por në vitin 2017, në 20 komuna nuk u diskutua raporti i burimeve njerëzore krahasuar me 15 KK të cilat diskutuan raportin e BNJ.

Vërehet një performancë e dobët komunale për treguesit që lidhen me regjistrimin dhe vjeljen e tatimeve. Në 29 komuna, më pak se 20% e regjistrimit të tatimit në pronë është përditësuar përmes “procesit të hulumtimit të serishëm”. Në 33 komuna, tatimi në pronë është vjelë në masën më pak se 50%! Këto të dhëna tregojnë se komunat kanë mungesë të jashtëzakonshme të “autonomisë fiskale lokale”, si dhe masën në të cilën komunat mund mbështeten në të ardhurat e vjela në nivel lokal (p.sh. tatimin në pronë) në vend se të marrin transfere nga qeveria qendrore.

Sa i përket treguesve të mbetur, performanca komunale qëndron shumë më mirë. Mbi 90% të vlerësimeve të performancës së shërbimit civil janë zbatuar në 19 komuna për vitet 2016 dhe 2017, dhe mbi 90% e konkurseve të hapura janë procesuar përmes SIMBNJ-së në 23 komuna në vitin 2016 dhe në 19 komuna në 2017. Vetëm 6 komuna kanë përdorur mbi 90% të kontratave të shërbimeve, edhe pse në 20 komuna janë realizuar

më shumë se 90% të pagesave për këto kontrata brenda afatit prej 30 ditësh, siç kërkohet sipas legjislacionit. Një situatë e ngjashme ekziston edhe në zbatimin e planeve të prokurimit, me ç'rast në 17 komuna janë realizuar planet e prokurimit mbi 90%.

Sipas analizës së të dhënave të GP-së për vitin 2017, performanca komunale për zbatimin e kontratave ka marrë notim të lartë. Në 37 komuna, në mbi 90% të rasteve janë caktuar ose emëruar menaxherët e projektit për menaxhimin e kontratave publike (shërbime, punë dhe furnizime). Në 38 komuna, mbi 90% të rezultateve të arritshme të shërbimeve janë miratuar para se të bëhen pagesat dhe mbi 90% të kërkesave të qytetarëve janë adresuar në 29 komuna gjatë vitit 2016. Për vitin 2017, performanca komunale për ofrimin e shërbimeve ka pësuar rënie të vogël në 24 komuna të cilat mbi 90% të kërkesave të qytetarëve janë adresuar. Për gjetje të hollësishme të analizës së të dhënave, referojuni nën seksioneve të mëposhtme të dedikuara për çdo tregues.

3.3.1. Menaxhimi i burimeve njerëzore

Nën-tema e menaxhimit të burimeve njerëzore paraqet të dhënat e mbledhura dhe analizat lidhur me proceset e burimeve njerëzore të përkthyer në katër tregues specifikë: i) kryerjes së vlerësimeve të stafit çdo vit dhe në përputhje me kërkesat ligjore; ii) procesimi i konkurseve për nëpunësit civilë përmes Sistemit Informativ të Burimeve Njerëzore (SIBNj); iii) diskutimi i raportit vjetor të burimeve njerëzore nga KK-ja, dhe iv) themelimi i kontratave të veçanta të shërbimit në përputhje me kornizën ligjore. Nën-tema e menaxhimit të burimeve njerëzore peshon 10% të totalit të temës së menaxhimit komunal, ndërkohë që treguesit specifik përfaqësojnë 15% të totalit të treguesve të performancës. Pas përmbajtjes së këtij raporti, do të prezantohen dhe shtjellohen të dhënat e mbledhura dhe analiza për secilin tregues.

3.3.1.1. Vlerësimet e performancës

Ky indikator mat shkallën në të cilën komunat zbatojnë sistemin e vlerësimit të performancës sipas parimeve dhe dispozitave të përcaktuara në kornizën ligjore. Kjo i referohet një rishikimi të performancës së punës ose vlerësimit të punonjësve, një metodë me të cilën dokumentohet dhe vlerësohet puna e punonjësit në komuna. Siç është e rregulluar me Ligjin Nr. 03 / L-149 për shërbimin civil, çdo institucion, duke përfshirë edhe komunat, kryen vlerësime të performancës për të vlerësuar performancën e punës dhe për të përmirësuar cilësinë dhe kapacitetin e shërbimit civil.⁵²

Siç tregon analiza e të dhënave, shumica e komunave kanë zbatuar vlerësimin e performancës së shërbimit civil. Në 2016, 19 (nëntëmbëdhjetë) komuna kanë kryer mbi 90% të vlerësimeve të performancës të nëpunësve civilë. Në një shkallë më të vogël, vetëm 7 (shtatë) komuna kanë kryer 50-90% të vlerësimeve të performancës së shërbimit civil dhe 7 (shtatë) komuna më pak se 50%. 5 (pesë) komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë. Për një paraqitje më vizuale të të dhënave, referojuni figurës më poshtë. Gjetjet shumë të ngjashme janë raportuar për 2017 për këtë tregues të performancës. Në këtë kohë, një numër më i vogël i komunave nuk kanë raportuar të dhëna.

⁵² Gazeta Zyrtare. Ligji Nr. 03 / L-149 Për shërbimin civil të Republikës së Kosovë. qershor 2010. neni 33, fq.17.

Cili është niveli i zbatimit të skemës mbi shpërndarjen e vlerësimeve të punës për shërbuesit civil? (PI-11)

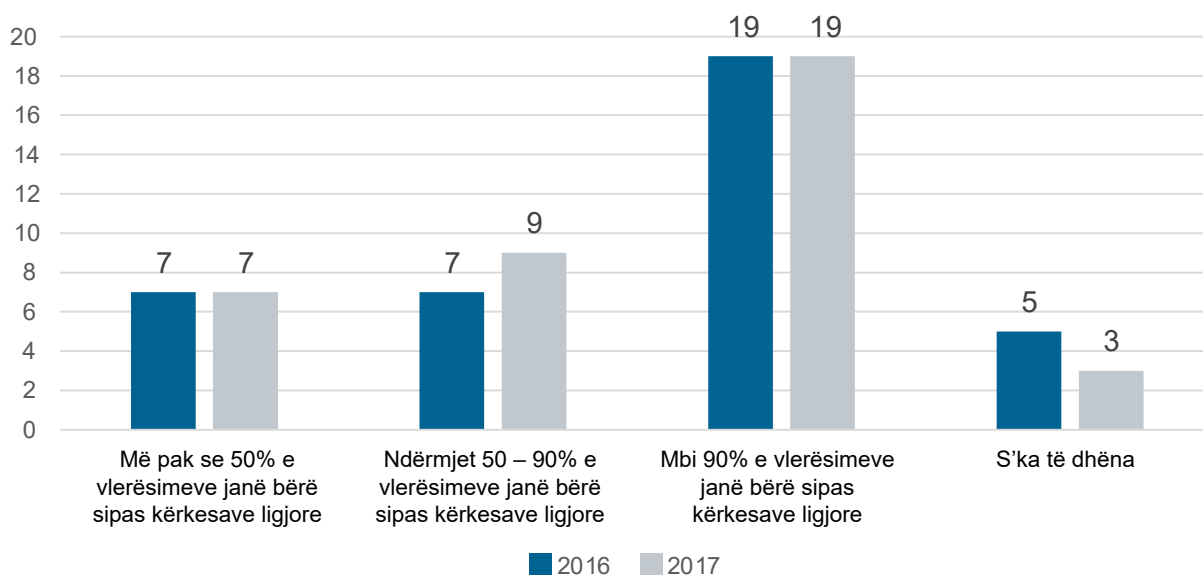


Figure 15. Ilustrimi i të dhënave IP-11: Zbatimi i vlerësimit të performancës së shërbimit civil tek komunat

Ky vlerësim i performancës së shërbimit civil është pjesë e zhvillimit të karrierës dhe përbëhet nga rishikimet vjetore të performancës së punonjësve brenda institucioneve publike qendrore dhe lokale⁵³. Disa kategori të performancës ose pragje janë veçanërisht të rëndësishme për vlerësimet e performancës. Sipas Rregullores Nr. 19/2012 për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve⁵⁴, jo më shumë se 5% e nëpunësve civilë mund të vlerësohen si “të shkëlqyeshëm”, jo më shumë se 15% e nëpunësve civilë mund të vlerësohen si “shumë të mirë” dhe jo më shumë se 30% e nëpunësve civilë mund të vlerësohen si “të mirë”. Pjesa tjetër prej 50% ndahet në vlerësime me përqindje më të ulët të performancës, siç janë performancë “mesatare”, “nën-mesatare” dhe “të dobët”. Vlerësimi i performancës është i detyrueshëm për mbikëqyrësit / menaxherët dhe mos realizimi i tyre mund të jetë subjekt i masave disiplinore. Megjithatë, nga burimet sekondare nuk mund të merret asnjë informata për atë nëse janë marrë masa disiplinore për komunat të cilat nuk kanë kryer vlerësime të performancës!

Sipas të dhënave të GP, mesatarja e ponderuar për këta tregues të performancës është 59.22% për vitin 2016 dhe 68.53% për vitin 2017. Në përputhje me analizën e të dhënave, 14 deri në 16 komuna kanë dështuar të realizojnë mbi 90% të vlerësimeve të performancës në vitet 2016 dhe 2017 (nëse merren parasysh edhe komuna që nuk kanë raportuar). Me fjalë të tjera, këto komuna nuk e kanë përmbushur obligimin e tyre ligjor që të zbatojnë procesin e vlerësimit të performancës sipas legjislacionit të shërbimit civil. Siç tregohet gjatë punës në terren, nuk janë ndërmarrë masa disiplinore kundër komunave të cilat kanë dështuar në kryerjen e vlerësimeve të performancës.⁵⁵

Gjatë gjithë analizës, është vlerësuar se arsyet kryesore për mos përmbushjen e këtyre treguesve janë të lidhura me mungesën e planifikimit të përgjithshëm, vlerësimit të para-performancës (përcaktimi i objektivave) dhe vlerësimit pas performancës (në aspektin e planeve të veprimit për të adresuar rezultatit).

Mungesa e planifikimit të vlerësimit të performancës në aspektin e vendosjes së objektivave dhe mungesës së disa planeve të veprimit për të adresuar rezultatet e vlerësimit të performancës

53 Gazeta Zyrtare. Ligji Nr. 03 / L-149 Për shërbimin civil të Republikës së Kosovë. qershor 2010. neni 33-34, fq. 11-12.

54 Gazeta Zyrtare. Rregullorja Nr. 19/2012 për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve2

55 Fokus Grupi / Punëtorja. Tema: Burimet njerëzore. Prishtinë, Kosovë. 10 maj.

Vlerësimi i bazuar në objektivat e punës gjithashtu rregullohet me dispozitat e Rregullores Nr. 19/2012 për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve, dispozitat e së cilës theksojnë që:

“Vlerësimi i arritjes së objektivave nga nëpunësi civil bëhet në bazë të planit individual vjetor të punës (i hartuar në pajtim me prioritetet e përcaktuara nga institucioni, përkatësisht nga njësi organizative ku bën pjesë nëpunësi civil) dhe përshkrimit të detyrave të tij të punës”⁵⁶. Një kënd tjetër i vlerësimit të performancës është vlerësimi i kryer në bazë të kompetencës së nëpunësit civil.

Prania e dobët e secilës prej këtyre fazave të planifikimit zvogëlon rëndësinë e vlerësimit të performancës, meqë procesi i performancës po zhvillohet brenda një kornize që shkëputet nga objektivat strategjike të institucioneve dhe është larg lidhjes me një plan veprimi të vlefshëm për nëpunësit performues, respektivisht jo-performues. Duke pasur parasysh mungesën e njohjes institucionale të rëndësisë së vlerësimeve të performancës, ato vazhdojnë të konsiderohen thjesht si një “formalitet”, diçka që është më simbolike sesa e nevojshme. Përveç kësaj, rezultatet e vlerësimeve nuk kanë “pasoja formale për pagat apo zhvillimin e karrierës”⁵⁷, përveç se vlerësimet negative skualifikojnë nëpunësit civilë për promovim të brendshëm.

Më e rëndësishmja, sistemi i vlerësimit të performancës përcakton nëse nëpunësit civilë kanë nevojë për trajnim shtesë dhe nëse ato duhet të konsiderohen për promovim ose shkarkim. Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP) zhvillon një proces vjetor të vlerësimit të nevojave për trajnim (si rezultat i vlerësimeve të performancës), gjë që rezultojnë në planin vjetor të trajnimit të IKAP-it, i cili u dërgohet komunave në mënyrë që drejtorët t’i përzgjedhin pjesëmarrësit.⁵⁸

Për më tepër, edhe pse shumë institucione, duke përfshirë edhe komunat, bëjnë vlerësime individuale të nevojave për trajnim të stafit të tyre, jo gjithëherë i komunikohen ato IKAP-it. Sipas Komisionit Evropian (KE), është bërë përparim në zhvillimin profesional të nëpunësve civilë, por IKAP ka një buxhet shumë të kufizuar trajnimi për të ofruar trajnime për personelin në të gjitha institucionet⁵⁹. Përdorimi i vlerësimeve të performancës është rritur, megjithëse ato vazhdojnë të kenë pak ndikim në performancën e nëpunësit civil individual dhe zhvillimin e karrierës së tyre.

Fatkeqësisht, në Kosovë, sistemi i vlerësimit të performancës “bazohet kryesisht në kritere subjektive dhe jo në një metrikë vlerësimi të standardizuar, objektive dhe të matshme.”⁶⁰ Kjo lejon ndërhyrjen politike dhe ndikimin partiak. Nga këndvështrimi i KE-së, “vlerësimet e performancës ende nuk janë zbatuar në mënyrë sistematike dhe ato kanë pak ndikim në zhvillimin e karrierës.”⁶¹ Për çdo vendim të marrë si pjesë e vlerësimit të performancës, nëpunësve civilë u lejohet të paraqesin «një ankesë» në Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës (KPM). Ndërkohë që KPM-ja është e autorizuar të kthejë vendimet e punëdhënësve, ky institucion i nënshtrohet ndërhyrjeve të vazhdueshme politike.⁶² Për shembull, «ndikimi i partive» ka gjasa të ndikojë në procesin e shkarkimit të nëpunësve civilë, siç zakonisht ndodh me shumë vendime të përmbysura nga KPM. Siç raportohet nga KE, problemet kryesore me KPM-në (përveç ndërhyrjes politike) janë se “mungon kapaciteti i mjaftueshëm profesional.”⁶³

56 Gazeta Zyrtare. Rregullorja Nr. 19/2012 për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve. September 2012, p.4.

57 OECD. Raporti i monitorimit të SIGMA-s. “Parimet e administratës publike.” nëntor 2017, f. 75.

58 Helvetas. Demos. Sistemi i Zhvillimit të Kapaciteteve për Komunat në Kosovë. Nëntor. 2015, fq. 8.

59 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit i Kosovës 2018. prill 2018, fq 11.

60 Task Forca për Integrim Evropian. Dokument diskutimi: Reforma e Shërbimit Civil të Kosovës. [Nuk ka datë], p. 5.

61 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit i Kosovës 2016. Nëntor 2016 fq. 9.

62 Task Forca për Integrim Evropian. Dokument diskutimi: Reforma e Shërbimit Civil të Kosovës. [Nuk ka datë], p. 5.

63 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit i Kosovës 2018. prill 2018, fq. 11.

Procedurat për zgjidhjen e kontesteve dhe ankesave administrohen nga Komisionet për Zgjidhjen e Kontesteve dhe Ankesa (të themeluara në secilin institucion) dhe KPM. Vendimet e Komisionit të Ankesave mund të ankimohen në KPM. Për vitin 2016, KPM-ja ka administruar 246 ankesa kundër vendimeve të marra nga komunat, pak më pak se ankesat e lëshuara nga institucionet qendrore. Shikoni figurën në të djathtë për të parë krahasimin e të dhënave të publikuara nga KPM. Nga 246 ankesa të paraqitura kundër komunave, 14 prej tyre kanë të bëjnë me “vlerësimet e performancës.”⁶⁴

Ankesat ndaj Institucioneve Publike

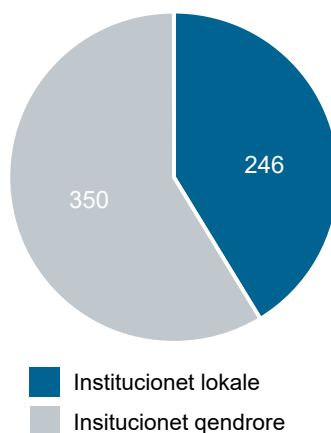


Figura 16. Ankesat e dorëzuara kundër Institucioneve publike: Institucionet lokale kundër atyre qendrore

Duke iu referuar të dhënave rreth numrit të ankesave të paraqitura kundër komunës, shumica e ankesave lidhen me “rekrutimin e kontestuar” (70 ankesa), “paga dhe mëditje” (48 ankesa), dhe “ndërprerjen e marrëdhënies së punës” (37 ankesa).⁶⁵ Ndërsa raporti i monitorimit të SIGMA-s, “Parimet e Administratës publike,” nuk nxjerr krahasim midis institucioneve lokale dhe qendrore, por shtjellon trendët e të dhënave të ankesave të administruara nga KPM. Rrjedhimisht, ka një ngritje të ankesave kundër komunave për kryerjen e vlerësimeve të performancës nga viti 2013 deri në vitin 2016 me 217%. Tabela më poshtë ilustron në detaje këtë ndarje të përqindjeve, duke paraqitur të dhëna rreth temave të tjera.⁶⁶

Tema	2013		2014		2015		2016		Varijacionet në numrin e ankesave
Rekrutimi i kontestuar	105	23%	178	26%	153	25%	205	34%	95%
Paga dhe mëditje	163	36%	217	31%	116	19%	101	17%	-38%
Ndërprerja e punës	50	11%	111	16%	83	14%	62	10%	24%
Transferimi dhe avancimi	17	4%	48	7%	86	14%	58	10%	241%
Masa disiplinore	20	4%	39	6%	41	7%	44	7%	120%
Suspendimi parandalues	19	4%	20	3%	19	3%	31	5%	63%
Vlerësimi i performancës	6	1%	5	1%	41	7%	19	3%	217%
Ulja në detyrë	23	5%	25	4%	9	1%	5	1%	-78%
Të tjera	49	11%	46	7%	65	11%	71	12%	45%
Totali	452	100%	689	100%	613	100%	596	100%	32%

Tabela 1. Ankesat e trajtuara nga Këshilli i pavarur mbikëqyrës, sipas temave, 2013-2016

64 Independent Oversight Board (IOB). Annual Report 2016. March 2017, p. 22-24.

65 Këshilli i pavarur mbikëqyrës (KPM). Raport vjetor 2016. mars 2017, f. 22-24.

66 OECD. Raporti i monitorimit të SIGMA-s. “Parimet e administratës publike.” nëntor 2017, f. 67.

Siç shihet në tabelë, rritja e ankesave për vlerësimin e performancës tejkalon në masë të madhe kategoritë e tjera të ankesave, me përjashtim të “transferimeve dhe avancimeve,” të cilat janë pjesë e sistemit të vlerësimit. Ekzistojnë dy qëndrime të kundërta, të cilat mund të shpjegojnë se pse ekziston një rritje relativisht e lartë në ankesa në lidhje me vlerësimin e performancës. Qoftë (i) Vlerësimi i performancës nuk është kryer siç duhet në mes të ndërhyrjeve politike dhe anshmërive të përfshira në proces, duke bërë që nëpunësit civilë të pakënaqur të parashtrijnë ankesa, ose (ii) sistemi i vlerësimit të performancës është funksional dhe i besueshëm, dhe kjo është arsyeja pse shërbyesit civil, pjesë e saj, i besojnë dhe prandaj janë të prirë të parashtrijnë ankesa për një arsye të dhënë.

Sipas KPM-së, një numër shumë i vogël i ankesave janë miratuar. Kjo i referohet të gjithë grupeve të ankesave. Në vitin 2016, vetëm 114 ankesa janë miratuar dhe 11 ankesa janë miratuar pjesërisht (në total 20%) ndërsa shumica e tyre ose janë hedhur poshtë, refuzuar, nuk janë pranuar dhe janë kthyer.⁶⁷ Fatkeqësisht, asnjë e dhënë nuk mund të nxirrej për numrin e ankesave të miratuara, posaçërisht në lidhje me vlerësimin e performancës! Nga gjithsej 114 ankesat e miratuara, 48 ishin ankesa kundër komunave. Në përgjithësi, rreth 80% e ankesave të miratuara janë zbatuar ndërsa 20%-shi i mbetur nuk janë zbatuar.⁶⁸

Perspective 1:
Legal framework in place does not provide help to municipalities to conduct performance appraisals

Perspective 2:
Lack of initiative to build/strengthen capacities to conduct performance appraisals”

Gjatë punës në terren, shumë probleme në lidhje me menaxhimin e BNj-ve i janë atribuuar ligjeve dhe rregulloreve. Legjislacioni nuk është i favorshëm për zbatimin praktik të reformës së shërbimit civil. Për shembull, Rregullorja Nr. 19/2012 për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve civil vendos kufizime të njëanshme duke i detyruar komunat dhe institucionet e tjera të vlerësojnë nëpunësit civil në kategori të caktuara⁶⁹ Ky është një shembull për të demonstruar dy perspektiva të ndryshme. Perspektiva e parë tregon se korniza ligjore në fuqi nuk i ndihmon komunat për të kryer vlerësimin e performancës (dhe aktivitete të tjera në lidhje me BNJ-të për këtë çështje). Perspektiva e dytë tregon se komunave i mungon iniciativa për të ngritur kapacitetet e stafit të tyre dhe të gjithë akterëve të tjerë (ata që janë përgjegjës për vlerësim) për të kryer, përkatësisht për të lehtësuar procesin e vlerësimit të performancës.

Për gati 2 vite, qeveria është munduar të ndryshojë dhe të kalojë tre ligje (i) për shërbimin civil, (ii) organizimin e administratës publike dhe (iii) pagat e shërbyesve civil, të cilët janë hartuar për të ndryshuar status quo-në, duke ndihmuar institucionet të bëhen më efektive në kryerjen e vlerësimeve të performancës dhe procesit të rekrutimit. Siç është parashikuar në raportin e monitorimit të SIGMA-s, tre ligjet do të përbënin një reformë të madhe në sektorin publik, me kusht që ata të miratohen në agjendën legjislative për vitin 2017.⁷⁰ Strategjia për modernizimin e administratës publike (2015 - 2020) është miratuar, që vendos fushat e prioriteteve kyçe për Reformën e Administratës Publike (RAP) për koordinimin e politikave, shërbimin civil dhe ofrimin e shërbimeve, dhe financat publike. Tre ligjet janë miratuar së fundmi dhe trajtojnë disa nga këto çështje.

Sipas Raportit të fundit të vendit të KE-së, ekzistojnë shumë lëshime në Ligjin Nr. 2010/03-L-149 për shërbimin civil, i cili teorikisht përcakton rekrutimin dhe promovimin në bazë të meritave dhe shkarkimin në bazë të kriterëve objektive.⁷¹ Lëshime të tilla në ligj kanë lejuar praktika kontradiktore, duke përfshirë konvertimin e stafit të përkohshëm në staf të përhershëm civil pa konkurs publik. Ndikimi politik mbi punësimet dhe shkarkimet vazhdon të jetë një shqetësim serioz, posaçërisht për menaxhmentin e lartë. Ministria e administratës publike (MAP) ende nuk ka kapacitete të mjaftueshme për të mbikëqyrur procedurat e rekrutimit në mënyrë aktive.

67 Këshilli i pavarur mbikëqyrës (KPM). Raport vjetor 2016. mars 2017, f. 24-25.

68 Këshilli i pavarur mbikëqyrës (KPM). Raport vjetor 2016. mars 2017, f. 32.

69 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Burimet njerëzore. Prishtinë, Kosovë. maj 10.

70 OECD. SIGMA Monitoring Report. “The Principles of Public Administration.” November 2017, p. 67.

71 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit për Kosovën 2018. Prill 2018, f. 11.

3.3.1.2. Rekrutimi përmes SIMBNJ-së

Ky tregues e mat shkallën në të cilën komunat kanë përbushur detyrimet e tyre për të procesuar konkurset e hapura përmes Sistemit të informatave për menaxhimin e Burimeve Njerëzore (SIMBNJ). SIMBNJ është një sistem elektronik që i mundëson institucioneve lokale dhe qendrore menaxhimin e burimeve njerëzore me anë të institucioneve të administratës publike që punësojnë shërbyes civil, përkatësisht për këtë rast, për të menaxhuar procesin e punësimit të shërbyesve civil. Institucioni përgjegjës për menaxhimin dhe zhvillimin e SIMBNJ-së është Ministria e Administratës Publike (MAP). Posaçërisht, Divizioni i MAP-it për SIMBNJ-në është përgjegjës për të siguruar që sistemi korrespondon me strukturat organizative dhe pagat, përkufizon rregullat dhe procedurat për menaxhimin dhe operimin e SIMBNJ-së për të gjithë institucionet, mbikëqyr futjen e të dhënave dhe verifikimin dhe organizon trajnime për përdorimin e SIMBNJ-së.⁷² Me regjistrimin e procesit të rekrutimit në sistem, MAP-ja siguron llogaridhënie dhe transparencë në proces.

Shpërndarja e SIMBNJ-së është zbatuar në të gjithë institucionet që kanë qasje në rrjetin qeveritar. Megjithatë, në tri Komuna (Zveçan, Leposaviq, dhe Zubin Potok) kjo shpërndarje është zbatuar vetëm në tremujorin e 4^{të} të vitit 2017⁷³, gjë që duhet të merret parasysh gjatë analizimit dhe interpretimit të të dhënave të GP-së për këtë tregues specifik.

Siç tregon analiza e të dhënave, shumica e komunave i kanë procesuar konkurset e hapura përmes SIMBNJ-së. Siç përshkruhet në figurën më poshtë, në vitin 2016, 23 komuna kanë procesuar shumicën e konkurseve të hapura përmes SIMBNJ-së, përderisa 4 (katër) komuna kanë procesuar më pak se 50% të konkurseve të hapura përmes SIMBNJ-së. Në ndërkohë, 10 (dhjetë) komuna nuk kanë raportuar asnjë të dhënë. Për një prezantim më vizual të të dhënave, referohuni figurës më poshtë, e cila gjithashtu bën një krahasim me të dhënat e vitit 2017, në cilin rast performanca e komunës ka rënë lehtë. Në vitin 2017, vetëm 19 (nëntëmbëdhjetë) komuna kanë procesuar më tepër se 90% të konkurseve të hapura përmes SIMBNJ-së.

Deri në çfarë mase konkurset për vende të lira janë të hapura nga komuna përmes SIBNj? (PI-12)

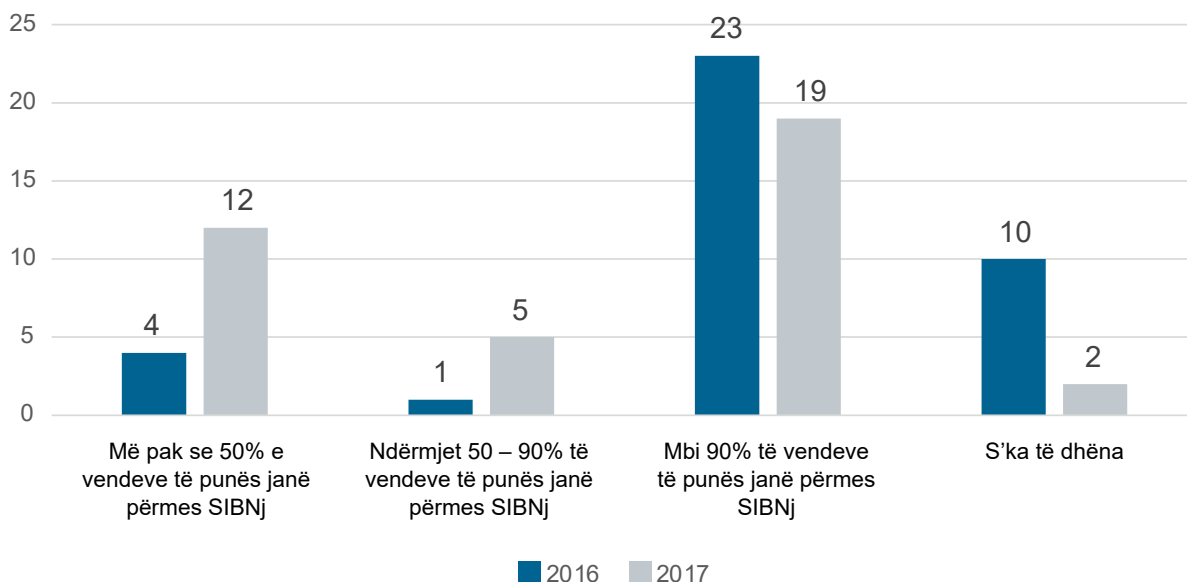


Figura 17. Ilustrimi I të dhënave IP-12: Konkurset e hapura të procesuara përmes SIMBNJ-së

72 Ministria e Administratës Publike. Faqja zyrtare: <https://map.rks-gov.net/Home.aspx>. [Qasur më 26 maj].

73 Ministria e Administratës Publike. Raport mbi Situatën e Shërbimit Civil të Republikës së Kosovës, 2017, f.34.

Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e ponderuar për këtë tregues të performancës ka rënë nga 62.24% në vitin 2016 në 61.28% në vitin 2017. Është vlerësuar se një nga arsytet për një rënie të tillë është teknike: rritja e numrit të komunave të cilat kanë raportuar në vitin 2017, por që nuk kanë raportuar në vitin 2016. Siç ilustron figura më poshtë, 8 komuna të reja kanë raportuar të dhëna për vitin 2017, 6 (gjashtë) nga të cilat kanë raportuar performancë të dobët komunale për këtë tregues, duke ndikuar kështu lehtësisht në rënieën e performancës nga viti 2016 deri në vitin 2017.

Mesatarja e ponderuar e këtij treguesi në vitin 2016 është vlerësuar të jetë 62.24%. Në vitin 2017 rezultati përjetoi një rënie të lehtë në 61.28%

Duke parë në përgjithësi menaxhimin e SIMBNJ-së, të dhënat kombëtare në lidhje me ankesat e punëtorëve në sektorin publik të administruara nga KPM-ja kanë zbuluar një rritje prej 95% të ankesave në lidhje me rekrutimin e kontestuar prej 2013-2016.⁷⁴ Është e pasigurt të arrihet në konkludimin nëse numri i këtyre ankesave do të ndikohej (zvogëlohej) me menaxhimin e duhur të aplikacioneve nga SIMBNJ-ja, pasi që ankesave u mungojnë informacione më të detajuara. Megjithatë, menaxhimi i duhur i aplikacioneve përmes SIMBNJ-së do të zvogëlonte rekrutimin e kontestuar, përkatësisht do të garantonte hapa të gjurmueshëm të procesit të rekrutimit në rast të kontestit.

Arsyeja se pse 12 (dymbëdhjetë) komunat janë renditur në rangun e "më pak se 50% të konkurseve të hapura janë procesuar përmes SIMBNJ-së" në vitin 2017, lidhet me faktin se grupi i kandidatëve që kanë aplikuar nga kanalet e jashtme nuk është në gjendje të aplikojë drejtpërdrejtë duke përdorur SIMBNJ-në, grup i cili duhet të përfshihet në mënyrë manuale në sistem nga stafi i BNJ-ve. Shqetësimi kryesor është numri i lartë i aplikacioneve dhe numri i ultë i stafit të BNJ-ve për të administruar të dhënat dhe për t'i përfshirë ato në sistem.⁷⁵ Tri nga këto dymbëdhjetë komuna kanë përjetuar shpërndarjen e sistemit të SIMBNJ-së vetëm në tremujorin e 4th të vitit 2017 sipas Ministrisë së Administratës Publike⁷⁶

Shpërpjesëtimi midis numrit të aplikacioneve dhe stafit të BNJ-ve për të administruar dhe futur të dhëna në SIMBNJ

MAP-ja është përgjegjëse për koordinimin qendror të menaxhimit të burimeve njerëzore, edhe pse Ligji aktual për shërbimin civil nuk përcakton një rol të tillë koordinues në mënyrë eksplicite dhe nuk obligon komunën të raportojë në Ministri. Sistemi i klasifikimit të vendeve të punës, që është nisur nga janari i vitit 2016, për momentin mbulon përafërsisht 80% të shërbyesve civil. Edhe pse ka pasur përparim, SIMBNJ-ja, që tani mbulon të gjithë institucionet, është ende pjesërisht e zhvilluar dhe nuk është duke u përdorur për qëllime menaxhimi dhe monitorimi.⁷⁷ Në veçanti, zbatimi i SIMBNJ-së është duke u përballur me sfida të mëdha për shkak të mungesës së burimeve njerëzore, kapaciteteve të stafit nëpër institucione, si dhe përdorimit të sistemit për herë të parë. Si pjesë e reformës së administratës publike, janë kryer shumë aktivitete trajnimit për përdorimin e SIMBNJ-së me mbështetjen e organizatave ndërkombëtare, siç është UNDP-ja.⁷⁸

3.3.1.3. Diskutimi i raportit të burimeve njerëzore nga Kuvendi Komunal

Ky tregues mat shkallën e prezantimit dhe diskutimit të raportit të Burimeve njerëzore në KK. Raporti i BNJ-ve përbëhet nga informacionet për aktivitetet e punës së stafit. Sipas ligjit ([Ligji Nr. 03/L-040 për vetëqeverisjen lokale](#)), drejtoritë komunale raportojë rregullisht në zyrën e Kryetarit⁷⁹, i cili pastaj duhet të raportojë çdo vit në KK.⁸⁰ Në këtë raport, anëtarëve të KK-së i prezantohen aktivitetet e stafit dhe arrijtjet e përgjithshme në lidhje me BNJ-të për rishikim, diskutim dhe pyetje.

74 Këshilli i pavarur mbikëqyrës (KPM). Raport vjetor 2016. Mars 2017, f. 22-24.

75 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Burimet njerëzore. Prishtinë, Kosovë. 10 maj.

76 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Burimet njerëzore. Prishtinë, Kosovë. 10 maj.

77 Komisioni Evropian (KE). Raporti i Progresit për Kosovën 2018. Prill 2018, f. 11.

78 Instituti GAP. Zbatimi i Strategjisë për Reformën e Administratës Publike (tetor 2015-2016). Janar 2017, f. 4.

79 Gazeta Zyrtare. Ligji Nr. 03/L-040 për vetëqeverisjen lokale. Shkurt 2010. neni 62.4, f.23.

80 Gazeta Zyrtare. Ligji Nr. 03/L-040 për vetëqeverisjen lokale. Shkurt 2010. neni 58, f.21.

Siç tregon analiza e të dhënave, në shumë komuna raporti i BNj-ve prezantohet dhe diskutohet nga KK-ja. Në vitin 2016, 13 (trembëdhjetë) komuna prezantuan raportin për diskutim nga anëtarët e KK-së. Në 18 (tetëmbëdhjetë) komuna, raporti i BNj-ve nuk është prezantuar dhe diskutuar në KK dhe në 7 (shtatë) raste nuk janë raportuar të dhëna nga autoritetet komunale. Raporti i BNj-ve konsiderohet vetëm formalitet në komuna, një kërkesë që nuk respektohet nga pothuajse gjysma e komunave. Shih figurën më poshtë për një pasqyrë më të mirë vizuale, e cila gjithashtu krahason të dhënat me vitin 2017, në cilin rast ka rënë performanca komunale.

Në sa komuna është prezantuar dhe diskutuar raporti vjetor i zyrës së personelit nga KK? (PI-13)



Figura 18. Ilustrimi i rezultateve të IP-13: Prezantimi i raportit të BNj-ve dhe diskutimi i tij nga KK-ja

Duke iu referuar të dhënave të GP-së, mesatarja e ponderuar e këtij treguesi të performancës në vitin 2016 ishte 48.69%, ndërsa në vitin 2017 pati një rënie në 39.74%.

Duke pasur parasysh specifikimet e matjes së këtij treguesi: raporti i BNj-ve (qoftë i pavarur ose i integruar në raportin e Kryetarit) i prezantuar dhe diskutuar nga KK-ja së paku një herë në vit deri në seancën e fundit të KK-së, (në afatin kohor 1 janar - 31 dhjetor) merr parasysh faktorët e jashtëm. Seancat e KK-ve në vitin 2017 janë ndikuar pjesërisht nga zgjedhjet lokale në tetor të vitit 2017, prandaj KK-ja ka pësuar ndryshime në agjendë. Megjithatë, turrja e agjendës së KK-së nuk i arsyeton automatikisht autoritetet për mos prezantimin e raportit të BNJ-së përpara anëtarëve të KK-së paraprakisht, megjithatë ai shtjellohet sepse konsiderohet të ketë ndikuar rezultatet përfundimtare.

“Mesatarja e ponderuar e këtij treguesi në vitin 2016 ishte 48.69%, ndërsa në vitin 2017 përjetoi rënie në 39.74%.”

Përveç kësaj, është vlerësuar se mekanizmat për ngritjen e kapaciteteve zbatohen në komuna në lidhje me raportimin dhe analitikën e BNj-ve. Përveç që shumica e komunave (20) as nuk paraqitnin dhe as diskutonin raportin e burimeve njerëzore, një numër i konsiderueshëm komunash (pesë) gjithashtu nuk arritën të japin të dhëna përkatëse për këtë tregues specifik (vlerat e raportuara nuk arritën të përputhen me vlerat e paracaktuara për këtë tregues, kështu që u vlerësuan me pikë negative).

Në shikim të parë, zvogëlimi i numrit të komunave që nuk raportojnë të dhëna në vitin 2017 mund të konsiderohet si përmirësim, megjithatë, numri i komunave që raportuan të dhëna të pasakta sipas kriterëve të matjes ishte gjithashtu një tregues për mungesën e raportimit dhe aftësive analitike.

Në kuadër të Strategjisë për modernizimin e administratës publike, (SMPA 2015-2020)⁸¹, SIMBNJ-ja planifikohet të funksionalizohet me module të reja, që kanë për qëllim të nxjerrin të dhëna statistikore për proceset përkatëse të BNj-ve. Mundësia e ofruar për të grumbulluar të dhëna në kuadër të një sistemi të njësuar do të sigurojë një mjet shumë të dobishëm për të prodhuar të dhëna dhe për të hartuar raportet e nevojshme të menaxhimit të BNj-ve, që duhet të ndahen me anëtarët e KK-së.

81 Ministria e administratës publike. Strategjia për modernizimin e administratës publike. 2015, f.35

Menaxhimi i duhur i BNj-ve në sektorin publik ka një ndikim të veçantë në krijimin e një administrate publike efektive dhe një qeverisjeje të mire në shërbimin publik. Në lidhje me këtë, komunat transparente në lidhje me menaxhimin e përgjithshëm të BNj-ve përpara anëtarëve të KK-së vendos themelin për llogaridhënien dhe përmirësimin e funksionit.

3.3.1.4. Kontrata për shërbime të veçanta

Me qëllim që të plotësohen objektivat institucionale dhe kërkesat e qytetarëve si dhe të efikasitetit të punës, organet e administratës publike mund të angazhojnë burime shtesë sipas marrëveshjeve të veçanta, përkatësisht për obligime dhe detyra specifike.

Qëllimi i angazhimit në Marrëveshje për shërbime të veçanta (MSHV) dhe kontratave për punë specifike është që të angazhohen palët e tjera për detyra të përkohshme, të cilat është e pamundur të kryhen nga stafi i rregullt. Dispozitat e [Ligjit Nr.03/L –149 për shërbimin civil të Republikës së Kosovës](#)⁸² përcaktojnë se “Emërimet me afat të caktuar për një periudhë më të shkurtër se gjashtë (6) muaj do të bëhen në bazë të kontratave të quajtura “Marrëveshje për shërbime të veçanta”. Dispozitat e Ligjit të njëjtë i referohen kontratave me kohëzgjatje të kufizuar, që rregullojnë punësimin e shërbyesve civil për zbatimin e projekteve specifike ose llojeve të zëvendësimit në rast të mbingarkesave në punë⁸³, megjithatë ai thekson se procesi i thjeshtësuar i rekrutimit zbatohet për emërimet me afat të caktuar për një periudhë më të shkurtër se gjashtë muaj.

Këto burime për detyra dhe obligime specifike duhet të angazhohen në bazë të një planifikimi të duhur të nevojave dhe monitorimit të rezultateve⁸⁴. Megjithatë, Raporti i MAP-së për [gjendjen e shërbimit civil në Republikën e Kosovës](#), thekson faktin se në shumicën e rasteve, institucionet kanë plotësuar pozitat e rregullta në shërbimin civil me anë të MSHV-ve, përkundër faktit se këto pozita ishin planifikuar të plotësohen me anë të procedurave të rregullta të rekrutimit⁸⁵, duke ndikuar kështu në përmbushjen e planifikimit të stafit të shërbimit civil.

Sipas të dhënave të grumbulluara nga institucionet e administratës publike për vitin 2017, numri i vendeve të lira në shërbimin civil me marrëveshje për shërbime të veçanta është më i lartë në krahasim me numrin e procedurave të rregullta të rekrutimit. Gjatë vitit 2017, institucionet kanë lidhur 991 kontrata punësimi me marrëveshje të veçantë, ndërsa 723 janë punësuar përmes procedurave të rregullta të rekrutimit (në nivelet qendrore dhe lokale të administratës publike)⁸⁶. Për të bërë një krahasim midis nivelit qendror dhe lokal në lidhje me angazhimin në MSHV, tabela tregon se 56.30% e MSHV-ve të përgjithshme i takojnë nivelit lokal.

Kategoria funksionale	Niveli qendror	Niveli lokal
Menaxhmenti i nivelit të lartë	0	0
Niveli menaxherial	0	5
Niveli profesional	319	384
Niveli teknik-administrativ	114	169
Total	433	558

Tabela 2. Numri i anëtarëve të stafit me MSHV sipas kategorisë funksionale

Ky tregues mat shkallën në të cilën komunat përmbushin detyrimet e tyre ligjore në aspektin e angazhimit në kontrata për shërbime të veçanta. Ekzistojnë tre kritere, që përdoren për të matur performancën komunale sipas këtij treguesi: (i) nëse procedurat e rekrutimit janë thjeshtësuar, (ii) nëse marrëveshja është përdorur

82 Gazeta zyrtare. [Ligji Nr.03/L –149 për shërbimin civil të Republikës së Kosovës](#). 2010. neni 12, f.7.

83 Gazeta zyrtare. [Ligji Nr.03/L –149 për shërbimin civil të Republikës së Kosovës](#). 2010. neni 12, f.7.

84 Zyra Kombëtare e Auditimit. [Raporti i auditimit për Marrëveshjet për Shërbimet e Veçanta dhe Kontratat e Punës për Detyra Specifike](#). Nëntor 2017.f.5 [Qasur në nëntor 2018]

85 Ministria e Administratës Publike. [Raport për gjendjen e shërbimit civil në Republikën e Kosovës](#),2017, f.50.

86 Ministria e Administratës Publike. [Raport për gjendjen e shërbimit civil në Republikën e Kosovës](#) ,2017, f.51.

për rezultatet e arritshme të veçanta, dhe (iii) nëse afati kohor për zbatimin e marrëveshjes është respektuar sipas ligjit. Në mënyrë që komunat të vlerësohen pozitivisht për këtë tregues specifik, duhej të përmbusheshin tre kushtet e lartpërmendura në mënyrë kumulative.

Siç tregon analiza e të dhënave, shumica e komunave kanë treguar performancë të dobët. Siç pasqyrohet në figurën më poshtë, në 31 komuna, më pak se 50% e kontratave janë menaxhuar në pajtueshmëri me kërkesat ligjore. Vetëm në 6 komuna, mbi 90% e kontratave kanë përmbushur kërkesat ligjore dhe në një komunë 50-90% e kontratave janë zbatuar në pajtueshmëri me kërkesat ligjore. Sipas të dhënave të GP-së, mesatarja e ponderuar për këtë tregues të performancës është 19.00%, një nga treguesit më të ulët të performancës, madje edhe më i ulët se treguesi lidhur me trajtimin e rekomandimeve të auditorit.

vetëm në 6 komuna mbi 90 % të kontratave për shërbime të veçanta kanë përmbushur kërkesat ligjore

MSHV-të në kuadër të institucioneve publike kanë qenë gjithashtu objekt i Zyrës Kombëtare të Auditimit. Përfundimet e Raportit të auditimit për Marrëveshjet për Shërbimet e Veçanta dhe Kontratat e Punës për Detyra Specifike të lëshuar nga ZKA-ja në vitin 2017 shtjellojnë parregullsitë në aspektin e:

- i. Numrit të lartë të punonjësve me MSHV pa ndonjë analizë apo planifikim të mirëfilltë për domosdoshmërinë e angazhimit të tyre dhe vlerësimin për përfitimet nga këto angazhime;
- ii. Mangësive në respektimin e kërkesave ligjore procedurale si: tejkalimi i afateve ligjore, më shumë se gjashtë përkatësisht katër muaj, mos aplikimi i mbajtjes në burim të tatimit në të ardhura personale dhe kontributit pensional, mos dokumentimi i përdorimit të procedurave të thjeshtëzuar të rekrutimit për përzgjedhjen e të angazhuarve si dhe mbulimi i pozitave të rregullta me staf përmes MSHV.⁸⁷ Gjithashtu, duke analizuar situatën e shërbimit civil në Kosovë, raporti vjetor i MAP-së nxjerr se fenomeni i MSHV-së është bërë edhe më i dukshëm dhe prandaj pengon zhvillimin e karrierës së shërbyesve civil dhe kundërshton procedurat ligjore të shërbyesve civil.⁸⁸

Deri në çfarë mase është bërë përdorimi i marrëveshjeve për shërbime të veçanta (MSHV) në pajtim me legjislacionin? (PI-14)

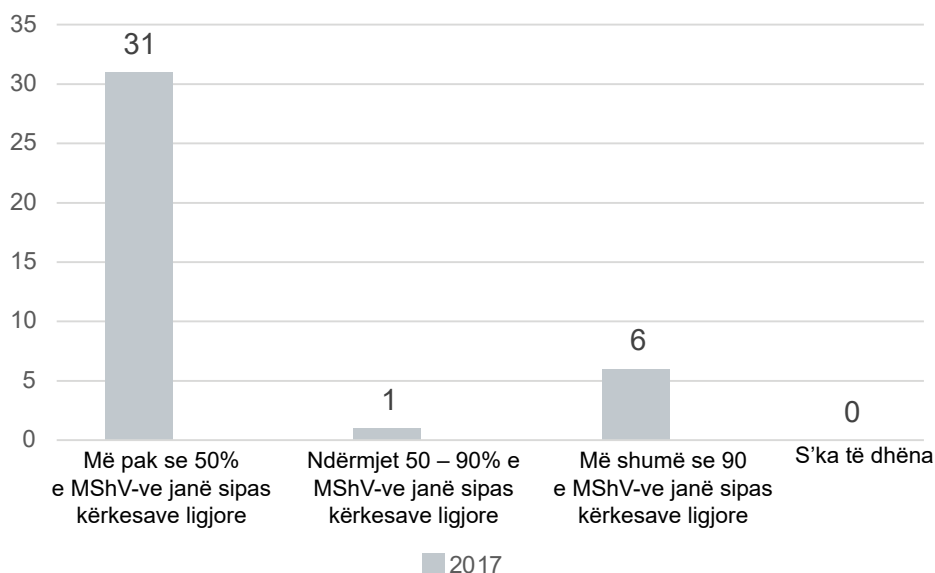


Figura 19. Ilustratimi i të dhënave IP-14: Përdorimi i kontratave për shërbime të veçanta sipas ligjit

Hartimi i akteve nënligjore në mbështetje të kornizës ligjore në fuqi në lidhje me MSHV-në vlerësohet të jetë një domosdoshmëri, në mënyrë që të vlerësohet në detaje procedura e angazhimit të burimeve sipas mar-

87 Zyra Kombëtare e Auditimit. Raporti i Auditimit për Marrëveshjet për Shërbimet e Veçanta dhe Kontratat e Punës për Detyra Specifike. Nëntor 2017.p.9 [Qasur në nëntor 2018]

88 Ministria e Administratës Publike. Raport mbi Gjendjen e Shërbimit Civil të Republikës së Kosovës, 2017, f.50

rëveshjeve të tilla. Gjithashtu, mekanizmat e raportimit dhe monitorimit të atyre që janë objekt i MSHV-ve vlerësohet për të pasqyruar rezultatin e angazhimit.

Kjo përfaqëson treguesin e fundit që ka shërbyer për të matur performancën komunale në lidhje me nën-temën e menaxhimit të burimeve njerëzore, së bashku me tre treguesit e tjerë të diskutuar më lart. Treguesi përfaqëson një tregues relativisht të ri në analizën e përgjithshme të GP-së, prandaj nuk zbatohen krahasimet me vitet e kaluara.

Korrelacionet janë kryer në mënyrë që të konkludojmë se çfarë ka ndikuar tek ata me performancë dhe ata pa performancë sa i përket rezultatit të tyre specifik në nën-tematikën e BNj. Madhësia e komunës, partia politike që drejton komunën, arritja e kushteve minimale janë krahasuar dhe ndërlidhur me ata me performancë të lartë, me performancë të mesme dhe me performancë të dobët, megjithatë, nuk kishte shenja korrelacioni.

Në përmbledhje të diskutimit të mësipërm të treguesve lidhur me BNj, në dy treguesit e parë vërehet një performancë relativisht pozitive (vlerësimi i performancës kryhet në përputhje me kërkesat ligjore dhe vendet e lira të punës që përpunohen përmes SIMBNJ). Rezultat jo i kënaqshëm është vërejtur në dy treguesit e mbetur (PI-13 dhe PI-14), respektivisht në raportin e BNj që është paraqitur dhe diskutuar para anëtarëve të KK dhe MSHV që është në përputhje me kërkesat ligjore. Përmbledhja e fundit shënoi mesataren më të ulët të matur (19%) të të gjithë treguesve.

Natyra dhe justifikimet e performancës janë nxjerrë në përmbajtjen e mësipërme, ndërsa konkluzionet dhe rekomandimet për temën do të jepen në seksionet përfundimtare.

3.3.2. Menaxhimi financiar dhe auditimi

Menaxhimi financiar dhe auditimi janë një nga tre nën-tematikat e menaxhmentit komunal. Kjo nën-tematikë vlerëson performancën komunale duke përdorur pesë tregues të tillë si disiplina financiare (PI15), prokurimi (PI16), regjistri i tatimit në pronë (PI17), mbledhja e tatimit në pronë (PI18) dhe rekomandimet e auditorit të përgjithshëm (PI19). Pikët totale për këtë nën-tematikë janë 20 nga 40 pikët maksimale në tematikën e menaxhimit komunal. Rëndësia e nën-tematikës është 20% kundrejt 100% të përgjithshëm. Ndërsa pesë treguesit e kësaj nën-tematike përbëjnë 19% ndaj gjithsej 27 treguesve.

Treguesit kanë rëndësi të ndryshme specifike. Secili prej treguesve PI 15-17 bart një maksimum prej tre pikësh, ndërsa treguesi PI17 bart pesë pikë dhe treguesi i fundit PI19 bart 6 pikë. Nga pesë tregues në këtë nën-tematikë, adresimi i rekomandimeve të ZKA vlerësohet si tregues me një mesatare të matur prej 24.69%, i ndjekur nga regjistri i tatimit me 12.18% dhe grumbullimi i tatimit në pronë me 35.84%.

3.3.2.1. Disiplina financiare

Ky tregues mat shkallën në të cilën komunat përmbushin detyrimet e tyre ligjore në lidhje me ekzekutimin e detyrimeve financiare brenda afatit prej 30 ditësh pas marrjes së tyre. Ky është një vlerësim i marrë nga mostrat financiare të shqyrtuara gjatë procesit të auditimit të jashtëm. Ky tregues nuk tregon vlerën financiare të mostrave të përzgjedhura ose si përqindje të popullsisë së saj, por vetëm tregon numrin e mostrave dhe përqindjen e mostrave ku pagesa është kryer brenda afatit prej 30 ditësh.

Siç tregon analiza e të dhënave, më shumë se gjysma e komunave kanë procese pozitive në ekzekutimin e faturave të tyre. Në 20 komuna, më shumë se 90% e pagesave janë paguar brenda afatit të përcaktuar nga legjislacioni. Në 16 komuna, 60-90% e pagesave janë ekzekutuar në kohë dhe vetëm në tri komuna më pak se 60% e pagesave janë kryer brenda afatit prej 30 ditësh. Në përgjithësi, shumica e komunave duket se i ndjekin afatet ligjore. Lidhur me këtë, disiplina financiare i referohet asaj se si komunat janë në gjendje të përshtatin shpenzimet e tyre me planet që ata i kanë vendosur sa i përket arritjes së qëllimeve të tyre. Sipas të dhënave të GP, mesatarja e matur për këtë tregues të performancës është 86.21%, një tregues i performancës relativisht të lartë.

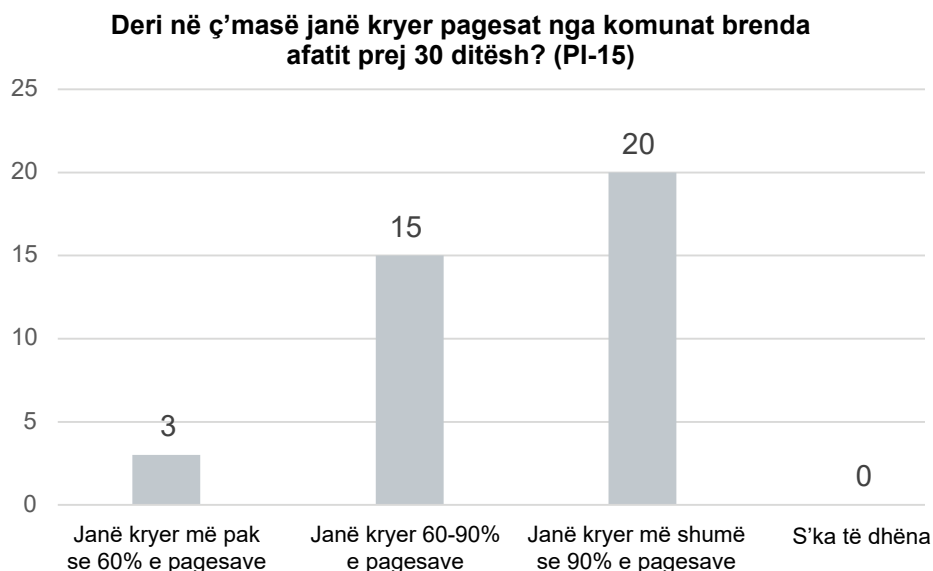


Figura 20. Ilustrimi i IP-15: Disiplina Financiare

Sipas të dhënave të GP, gjashtë komuna kanë shënuar rezultatin prej 100% në këtë tregues. Përkundër faktit që disa komuna kanë shënuar 100% në këtë tregues, disa të tjera kanë raportuar shuma të konsiderueshme të detyrimeve të papaguara në pasqyrat vjetore financiare. Për shembull, komuna e Prishtinës shënoi 100% në këtë tregues, ndërsa obligimi i papaguar në fund të vitit 2017 ishte 1,262,935€. Po kështu, komuna e Vushtrrisë shënoi 99%, ndërsa obligimet e papaguara ishin 121,141 €. Rishikimi i pasqyrave financiare të komunave për vitin 2017 tregon se shumica e detyrimeve të papaguara bien nën kategorinë e mallrave dhe shërbimeve, në veçanti shpenzimet për dreka zyrtare përbëjnë një pjesë të madhe të detyrimit të papaguar. Kjo mund të ndodhë për shkak të mungesës së legjislacionit që rregullon këtë fushë. Shumica e komunave listojnë fondet e pamjaftueshme si arsye kryesore për mospagimin e atyre faturave në fund të vitit. Një arsye tjetër e theksuar nga komunat është se faturat e operatorëve ekonomik nuk janë gjithmonë të plota. Plotësimi i tyre kërkon kohë, ndërsa rrjedhja e afatit prej 30 ditësh fillon në momentin e regjistrimit të faturës së paplotë në sistem menjëherë pasi të jetë pranuar nga komuna.⁸⁹

3.3.2.2. Prokurimi publik

Ky tregues mat shkallën në të cilën komunat përmbushin detyrimet e tyre ligjore në lidhje me zbatimin e aktiviteteve të prokurimit të parapara me planin e prokurimit për të cilin janë nënshkruar kontratat. Më konkretisht, ky tregues shqyrton përqindjen dhe numrin e aktivitete të listuara në planin e prokurimit që janë realizuar përmes kontratës. Në këtë mënyrë, niveli i zbatimit të planeve të prokurimit matet bazuar në numrin e kontratave të nënshkruara dhe nëse aktivitetet e planifikuara janë realizuar në lidhje me kohën dhe vlerën e dakorduar.

Siç tregon analiza e të dhënave, shumë më pak se gjysma e komunave zbatojnë aktivitetet e parapara në planin e prokurimit. Për vitin 2017, mbi 90% e planit të prokurimit zbatohet në 17 komuna ndërsa 60-90% e planit të prokurimit zbatohet në 16 komuna. Në 4 komuna zbatohet më pak se 60% e planit të prokurimit. Vetëm një komunë nuk ka raportuar ndonjë të dhënë për këtë tregues të veçantë. Për një prezantim më vizual të këtyre gjetjeve, referojuni figurës më poshtë. Të dhënat për vitin 2016 nuk janë në dispozicion, prandaj krahasimi nuk është i mundur.

⁸⁹ Vërejtje nga takimet me kryetarët e komunave

Deri në çfarë mase është zbatuar plani i prokurimit nga komunat? (IP-16)

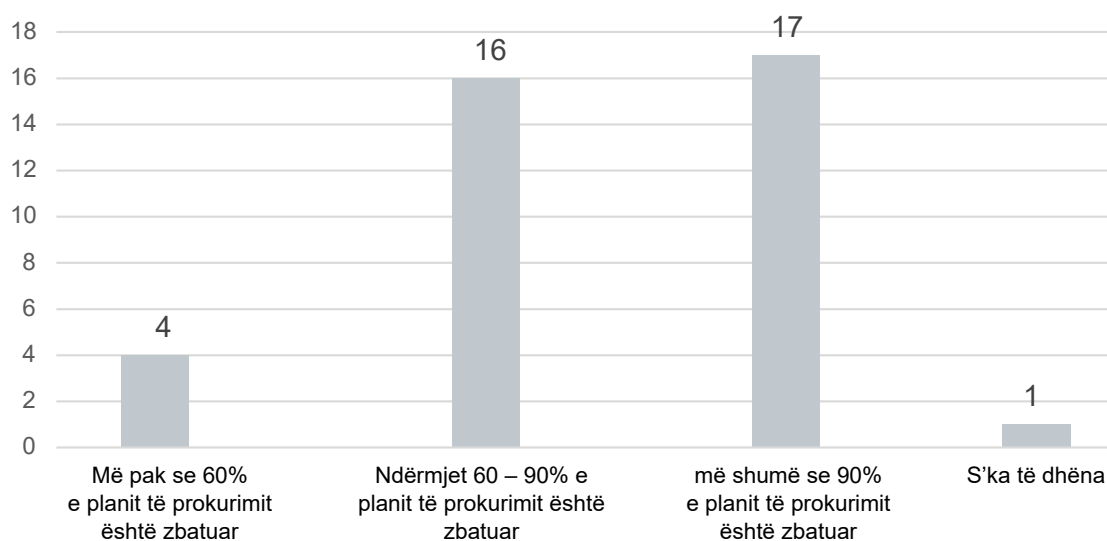


Figura 21. Ilustrimi i IP-16: Zbatimi i planit vjetor të prokurimit

Sa i përket të dhënave të GP, mesatarja e matur për këtë tregues të performancës është 91.08%, një tregues i performancës relativisht të lartë. Sidoqoftë, siç tregojnë të dhënat e GP, ekzistojnë tetë komuna që kanë zbatuar planet e tyre të prokurimit mbi 100%, duke shkuar nga 110% deri në 325%. Kjo mund të jetë kryesisht për dy arsye kryesore, për shkak të planifikimit të dobët të prokurimit dhe për shkak të aktiviteteve të reja ose të paplanifikuara të prokurimit gjatë këtij viti. Në vend që të specifikojnë secilin aktivitet të prokurimit në planet e tyre të prokurimit, komunat shpesh grupojnë aktivitetet e tyre të prokurimit në një aktivitet të vetëm prokurimi si “asfaltimi i rrugëve lokale”. Nga ky aktivitet, komunat mund të lëshojnë disa aktivitete të prokurimit dhe përfundimisht të nënshkruajnë disa kontrata. Kjo pastaj mund të shkaktojë që shkalla e zbatimit të shkojë mbi 100%. Prandaj, duke përfshirë këto tetë komuna nga llogaritja, mesatarja e matur për këtë tregues do të ishte rreth 74.33%.

Planifikimi i duhur i prokurimit është një element kyç në të gjithë ciklin e prokurimit. Një studim i kohëve të fundit nga SIGMA thekson rëndësinë e planifikimit të duhur të prokurimit duke shtuar se “planet vjetore të prokurimit duhet të përgatiten në mënyrë të tillë që plani të jetë gati dhe të jetë i miratuar para fillimit të vitit buxhetor”.⁹⁰ Studimi sugjeron që kontrollet “ex ante” nga institucionet e jashtme mbi prokurimin duhet të zëvendësohen me monitorimin e synuar nga komunat. Përmirësimi i kapaciteteve planifikuese jo vetëm që do të ndihmonte në përmirësimin e këtij treguesi, por gjithashtu do të ndikonte edhe në treguesit e tjerë. Përveç “pagave dhe mëditjeve” dhe “subvencioneve dhe transfereve”, kategoritë e tjera të shpenzimeve kalojnë nëpër procesin e prokurimit. Prandaj, një pjesë e konsiderueshme e buxhetit komunal është shpenzuar duke përdorur prokurimin. Një arsye e shpeshtë e identifikuar nga komunat për ekzekutimin e buxhetit të ulët për shpenzimet kapitale janë vonesat dhe sfidat me të cilat përballen procedurat e prokurimit. Pasi që procedurat e përmirësuara të prokurimit, veçanërisht planifikimi i prokurimit, mund të ndihmojnë komunat të rrisin normën e shpenzimeve kapitale dhe ofrimin e shërbimeve. Njëra prej mënyrave për ta bërë këtë është duke siguruar që menaxherët e prokurimeve publike luajnë një rol pro-aktiv në planet e prokurimit. Kjo mund të bëhet përmes koordinimit më të mirë ndërmjet njësisë së prokurimit dhe drejtorive komunale në përcaktimin e nevojave për blerje, ku aktivitetet e prokurimit duhet të inicohen duke paraparë edhe çdo vonese apo ankese të operatorëve ekonomik. Përveç sfidave me procedurat e prokurimit, vëmendje më e madhe duhet t'i kushtohet menaxhimit dhe zbatimit të kontratës. Edhe pse formalisht për çdo kontratë ka një menaxher të caktuar të kontratës, menaxherët e tillë duhet të luajnë një rol më proaktiv duke siguruar zbatimin në kohë të kontratave. Në të ardhmen, treguesit specifikë që matin nëse projektet kapitale zbatohen sipas afateve të propozuara dhe të dakorduara mund të jenë të dobishëm për të përmirësuar performancën komunale në këtë drejtim.

90 OBZHE. SIGMA Paper No.58. “Managerial Accountability in the Western Balkans – A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives.” Shtator 2018, fq. 75.

Këto janë gjetje të cilat janë validuar edhe nga shumë burime dytësore. Në raportin e fundit të Progresit të KE, është theksuar se vendi “duhet të adresojë kapacitetin e dobët të institucioneve të prokurimit publik për të administruar prokurimin publik, [dhe përveç kësaj] monitorimin e pamjaftueshëm dhe zbatimin e kontratave”.⁹¹ Megjithatë, pa u ngritur kapacitetet e komunave si autoritete kontraktuese, çdo reformë drejt prokurimit më të mirë është e vështirë. Siç tregohet në një studim të kryer nga Democracy Plus (D +) në vitin 2018 me titullin “Benchmarking Public Procurement”, ngritja e kapaciteteve të komunave do të sigurojë veçanërisht prokurimin e qëndrueshëm publik, zhvillimin e aktiviteteve më të mira të prokurimit nga planifikimi e deri në menaxhimin e kontratave.⁹² Edhe pse ky studim mbulon një numër të vogël të komunave, prapë se prapë shpjegon shkallën e problemit, si institucionet dështojnë të investojnë në ngritjen e kapaciteteve për planifikim dhe zbatim më të mirë të aktiviteteve të prokurimit.

3.3.2.3. Regjistri i tatimit në pronë

Ky tregues mat shkallën në të cilën komunat përmbushin detyrimet e tyre ligjore për përditësimin e regjistrit të tatimit në pronë nëpërmjet “procesit të rivlerësimit”. Ky proces i referohet identifikimit të pronës ekzistuese që i nënshtrohet tatimit dhe ndryshimeve të tjera përkatëse që lidhen me tatimin në pronë. Tatimi në pronë është tatimit vjetor komunal i faturuar dy herë në vit. Të ardhurat nga tatimi në pronë përdoren kryesisht për investime kapitale në komuna në të gjithë vendin.

Siç tregon analiza e të dhënave të GP për vitin 2017, shumica absolute e komunave shënuan jashtëzakonisht performancë të ulët për këtë tregues. Në 29 komuna, më pak se 20% e pronës është vlerësuar dhe përditësuar. Në 4 komuna, 20-30% e pronës është rivlerësuar dhe vetëm në 5 komuna mbi 30% e pronës është rivlerësuar. Shikoni figurën më poshtë për një prezantim më vizual të këtyre gjetjeve. Gjithashtu, sipas analizës së të dhënave të GP për vitin 2017, mesatarja e matur për këtë tregues të performancës është 12.18%, treguesi më i ulët i performancës në krahasim me treguesit e tjerë. Të dhënat për vitin 2016 nuk janë në dispozicion, prandaj krahasimi nuk është i mundur.

Bazuar në diskutimet e mbajtura me komunat ato pretendojnë se komunat nuk kanë kapacitetet e nevojshme njerëzore për të kryer një vlerësim të vlerës monetare për secilën pronë, në bazë të së cilës vlerësohet tatimi. Shpesh disa komunave u kërkohet të angazhojnë personel afatshkurtër për të përmbushur këtë kërkesë. Mungesa e kapaciteteve njerëzore si në aspektin e numrit të stafit ashtu edhe në aspektin e shkathtësive të kërkuara për vlerësim mund të jetë një nga arsyet se pse komunat dështojnë në përpjekjet e tyre për mbledhjen e tatimit në pronë me qëllim të investimit në investime kapitale.

Deri në ç’masë është përditësuar regjistri i tatimit në pronë nëpërmjet “procesit të rivlerësimit” nga ana e komunave? (PI-17)

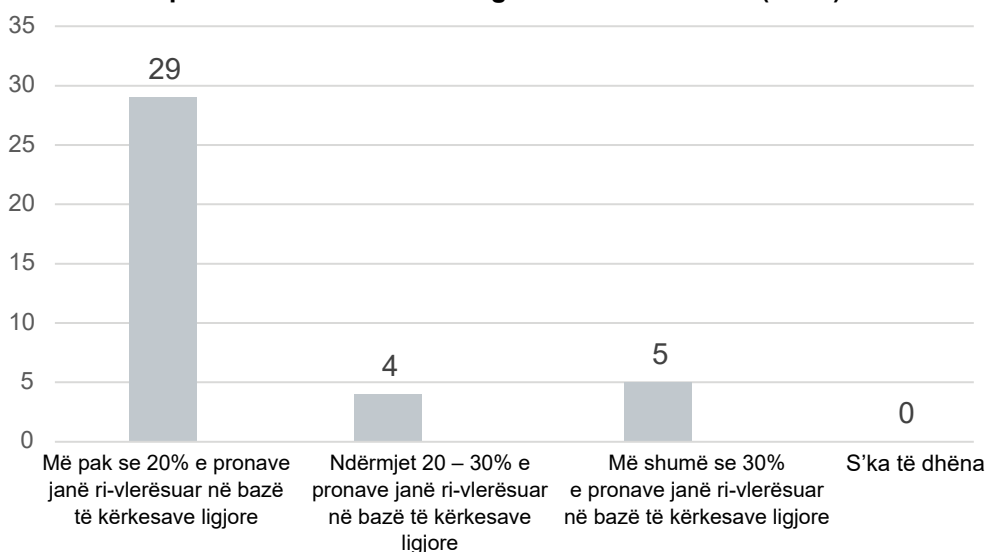


Figura 22. Ilustrimi i IP-17: Regjistri i tatimit në pronë është përditësuar rregullisht

91 Komisioni Evropian (KE). Kosovo Progress Report 2018. Prill 2018, fq. 56.

92 Democracy Plus (D+). Benchmarking Public Procurement. Maj 2018, fq. 45.

Në janar të vitit 2018, Kuvendi i Kosovës miratoi ligjin e ri, më specifikisht, Ligjin Nr. 06/L-005 për Tatimin në Pronën e Paluajtshme.⁹³ Ndryshe nga ligji i mëparshëm që nuk vendoste tatim mbi tokën, sipas ligjit të ri edhe toka do të tatóhet. Zbatimi i ligjit të ri do të fillojë nga viti 2019 e tutje. Në të ardhmen, përmbushja e kërkesave të ligjit të ri për tatimin e tokës mund të kërkojë që komunat të rrisin kapacitetet e tyre njerëzore në këtë drejtim. Duke vepruar kështu, stafi komunal në njësitë e tatimit në pronë duhet të pajiset me aftësitë adekuatë për të përmbushur sfidat ekzistuese dhe të ardhshme që dalin nga tatimi i vendosur mbi tokën. Megjithatë, ligji i ri ka ulur kërkesën për të inspektuar objektet çdo vit nga 33% në 20%. Përderisa kjo përqindje është vetëm një kërkesë minimale e caktuar për komunat, të dhënat e GP tregojnë se disa komuna kanë shkuar përtej përqindjes minimale siç është Komuna e Graçanicës e cila në vitin 2017 ka inspektuar 100% të objekteve.

Komuna e Graçanicës është “kampionë” sa i përket regjistrin të tatimit në pronë, duke vendosur në kadastër 100% të objekteve

Tatimi në pronë llogaritet si përqindje e vlerës së vlerësuar të pronës. Kur vlera e pronës është e lartë, tatimi në pronë është më i lartë dhe anasjelltas. Përditësimi i regjistrin të tatimit në pronë nëpërmjet rivlerësimit vjetor çon në informata më të mira mbi vlerat aktuale të pronave, duke çuar kështu në përmirësimin e mbledhjes së tatimit në pronë.

3.3.2.4. Vjelja e tatimit në pronë

Me këtë tregues matet niveli i vjeljes së tatimit vjetor në pronë nga komunat. Pyetja kryesore që parashtróhet në kuadër të këtij treguesi është se në çfarë mase komunat vjelin tatimin në pronë. Me këtë tregues nuk matet shuma financiare e vjelë nga tatimet në të ardhurat nga prona apo shuma e borxhit të vjelë nga vitet paraprake. Me këtë tregues matet shuma e tatimit të vjelë brenda vitit kundrejt faturave tatimore të lëshuar për vitin e njëjtë.

Sipas analizës së të dhënave të GP për vitin 2017, pothuajse të gjitha komunat kanë vjelë më pak se 50% të tatimit në pronë brenda një viti. Siç shihet në figurën më poshtë, në 17 komuna është vjelë më pak se 40% e tatimit në pronë, ndërsa në 16 komuna tjera është vjelë 40-50% e tatimit në pronë. Vetëm një komunë ka vjelë më shumë se 50% të tatimit në pronë. Katër komuna nuk kanë raportuar të dhëna për këtë tregues. Gjithashtu, sipas analizës së të dhënave të GP, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është 35.84%. Nuk ka të dhëna në dispozicion për të gjitha komunat për vitin 2016, prandaj nuk mund të bëhet ndonjë krahasim.

⁹³ Official Gazette. Law No. 06/L-005 on Immovable Property Tax. 26 January 2018

Cili është niveli vjetor i mbledhjes së tatimit në pronë nga komunat? (IP - 18)

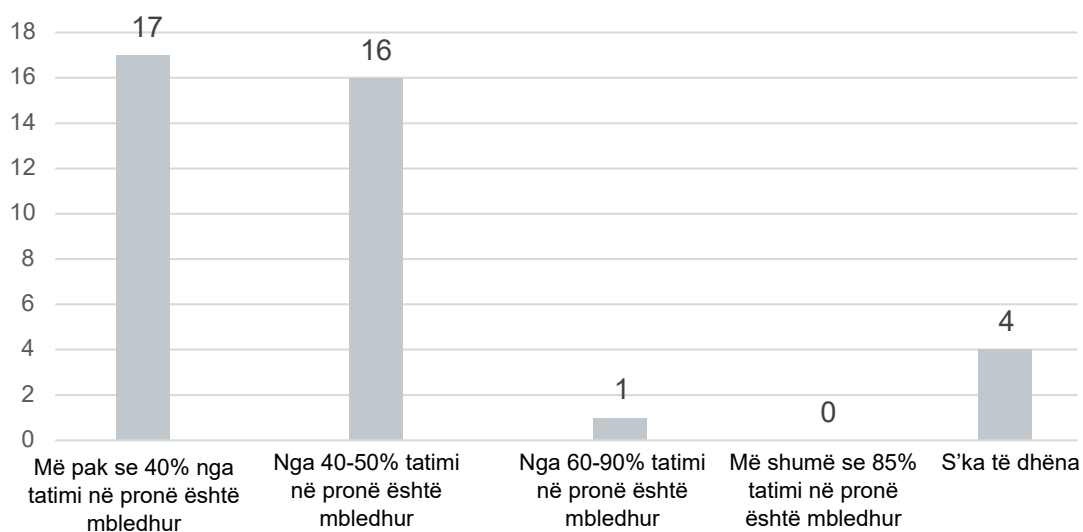


Figura 23. Ilustrim i IP-18: Vjelja e tatimit vjetor në pronë (pa borxhe, gjoha, interes, etj.)

Për vitin 2017, përqindja mesatare e shkallës së realizimit të shpenzimeve buxhetore nga komunat është 75%. Sipas analizës së të dhënave të GP, ekziston një lidhje direkte pozitive ndërmjet shkallës së vjeljes së tatimit në pronë (PI18) dhe realizimit të buxhetit për shpenzime kapitale (MC2). Komunat i financojnë shpenzimet e tyre kapitale nga dy burime kryesore, gjegjësisht nga granti qeveritar dhe të hyrat vetanake. Granti qeveritar shpenzohet në masë të madhe ndërsa të hyrat vetanake jo. Sipas Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, nëse granti qeveritar nuk shpenzohet tërësisht gjatë një viti fiskal, bilanci i mbetur duhet t'i kthehet buxhetit të Kosovës. Sa i përket të hyrave vetanake, komunat mund t'i bartin ato në vitin e ardhshëm. Sipas Ligjit për Buxhetin për vitin 2017, investimet e përgjithshme kapitale të planifikuara nga komunat arrinin shumën prej 130,838,116 milionë Euro. Nga kjo shumë, 54% ishin planifikuar të financohen nga granti qeveritar dhe 46% nga të hyrat vetanake. Të hyrat nga tatimi në pronë përbëjnë të hyrat më të mëdha vetanake dhe janë pjesë e rëndësishme e të hyrave vetanake. Tatimi në pronë përbënë 38% të të gjitha të hyrave vetanake; prandaj, mos vjelja e tatimit në pronë mund të ketë ndikim të drejtpërdrejt në shkallën e realizimit të shpenzimeve kapitale.

Gjatë diskutimeve me stafin komunal janë shpalosur disa arsye se pse komunat nuk arrijnë ta vjelin tatimin në pronë në një shkallë të madhe. Në mesin e shumë arsyeve, komunat nuk arrijnë t'i planifikojnë në mënyrë të duhur të hyrat e tyre vetanake, në veçanti të hyrat nga tatimi në pronë. Praktikrat aktuale na tregojnë që komunat kanë qasje shumë konservative në planifikimin e të hyrave të tyre vetanake. Komunat përdorin metoda të thjeshta të trendit nga shifrat e vitit të kaluar apo shumave reale të vjela në vitin e kaluar ua shtojnë një rritje prej 10%. Kjo na tregon që kapacitetet gjeneruese të të hyrave nuk shfrytëzohen plotësisht nga komunat.

3.3.2.5. Rekomandimet e auditorit të përgjithshëm

Ky tregues matet në bazë të nivelit të adresimit të rekomandimeve të Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) nga komunat. Ky tregues i referohet rekomandimeve të nivelit të lartë dhe të mesëm që rrjedhin nga raportet e auditimit të ZKA-së për vitin 2016. Sipas ligjit, ZKA është përgjegjëse për dhënien e rekomandimeve për t'i ndihmuar institucionet publike, siç janë komunat, në krijimin dhe zbatimin e menaxhimit të shëndoshë financiar, përveç promovimit të standardeve për qeverisje të mirë (transparencë, llogaridhënie, menaxhim dhe performancë).⁹⁴

Sipas analizës së të dhënave, komunat, në krahasim me treguesit tjerë të performancës, dështojnë më së shumti në adresimin e rekomandimeve të dhëna nga ZKA-ja. Në përgjithësi, 37 (tridhjetë e shtatë) komuna kanë adresuar më pak se 50% të rekomandimeve të dhëna nga ZKA-ja. Kjo i referohet rekomandimeve me prioritet të lartë dhe të mesëm në raportet individuale të auditimit mbi pasqyrat vjetore financiare për vitin 2016. Vetëm komuna e Ranillugut ka adresuar 56% të rekomandimeve të ZKA-së. Siç është ilustruar në figurën më poshtë, asnjë nga komunat nuk kanë adresuar mbi 50% të rekomandimeve të ZKA-së. Fatkeqësisht, sipas të dhënave të GP, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është 24.47% për vitin 2016, ndërsa 24.69% për vitin 2017, duke e bërë një nga treguesit më të ulët të performancës.

Mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është 24.47% për vitin 2016, ndërsa 24.69% për vitin 2017, duke e bërë një nga treguesit më të ulët të performancës në nën-temën e menaxhimit financiar

Në sa komuna janë adresuar rekomandimet e auditorit të jashtëm (ZKA)? (PI-19)

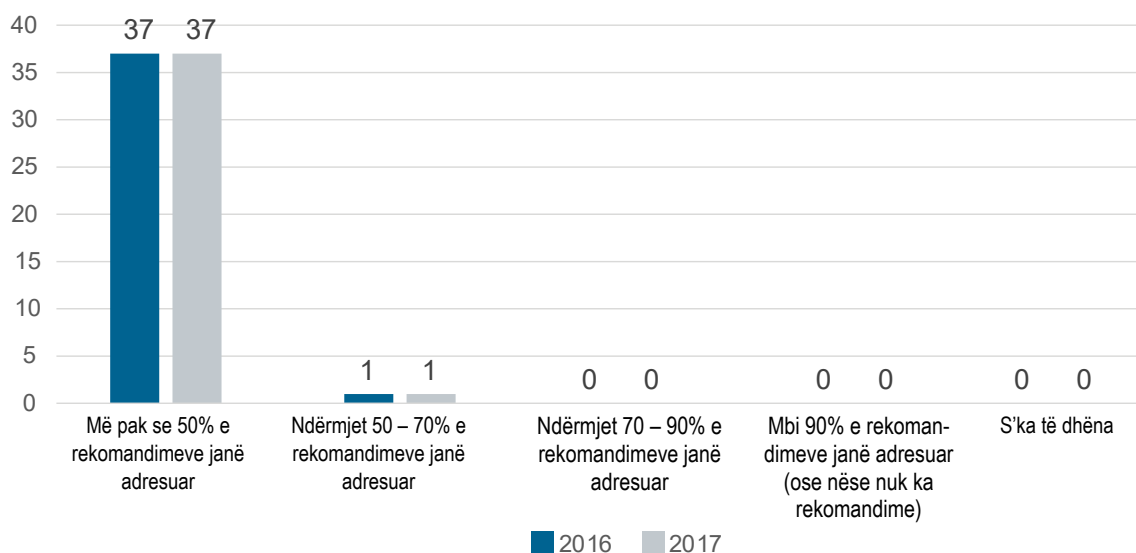


Figura 24. Ilustrim i IP-19: Rekomandimet e Auditorit të Përgjithshëm (Burimi: Raportet Individuale Komunale të Auditimit)

Për vitin 2016, komunat kanë marrë gjithsej 650 rekomandime – rreth 50 përqind e të gjitha rekomandimeve të dhëna për të gjitha institucionet publike, përfshirë institucionet qendrore dhe të pavarura.⁹⁵ Numri i rekomandimeve të dhëna për vitin 2015 është pothuajse i njëjtë, saktësisht 640 rekomandime. Në tabelën e mëposhtme është paraqitur niveli i implementimit të rekomandimeve nga komunat.⁹⁶

⁹⁴ Gazeta Zyrtare. Ligji nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit. Qershor 2016. Neni 6, fq. 60

⁹⁵ Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). [Raporti Vjetor i Auditimit \(2016\)](#). Gusht 2017, fq. 27.

⁹⁶ Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). [Raporti Vjetor i Auditimit \(2016\)](#). Gusht 2017, fq. 31-32.

Viti	Numri i rekomandimeve		Prioriteti	Plotësisht të zbatuara		Pjesërisht të zbatuara		Të pa zbatuara	
	Gjithsej	Prioriteti		L/M	Numri	%	Numri	%	Numri
2016	650	n/a	n/a	165	25%	191	29%	294	45%
2015	640	516	Lartë	113	22%	192	37%	211	41%
		124	Mesëm	40	32%	37	30%	47	38%
2014	630	489	Lartë	87	18%	200	41%	202	41%
		141	Mesëm	42	30%	43	30%	56	40%

Tabela 3: Implementimi i rekomandimeve të Auditorit të Përgjithshëm nga komunat për tri vitet 2014- 2016⁹⁷

Siç theksohet në tabelën e mësipërme të nxjerrë nga Raporti Vjetor i Auditimit të ZKA-së për vitin 2017, niveli i rekomandimeve të ZKA-së të adresuara (plotësisht dhe pjesërisht) nga komunat është nën 55%. Për dallim nga institucionet tjera të qeverisë qendrore dhe agjencive të pavarura ku ka pasur rënie, në nivel lokal ka pasur një rritje të lehtë të numrit të rekomandimeve të auditimit (duke u rritur nga 630 në vitin 2014 në 640 në vitin 2015 dhe 650 në vitin 2016). Sipas Raportit Vjetor të Auditimit për vitin 2017⁹⁸, pothuajse të gjitha komunat nuk kanë masa të vendosura për realizimin e monitorimit sistematik të adresimit të rekomandimeve të ZKA-së. Si rezultat, komunat vazhdimisht nuk arrijnë t'i adresojnë çështjet e njëjta. Fushat ku janë ritheksuar rekomandimet përfshijnë

... shpалosjen e informatave në pasqyrat vjetore financiare, qeverisjen (vetëvlerësimin dhe menaxhimin e rrezikut), klasifikimin e shpenzimeve, realizimin e buxhetit, prokurimin, auditimin e brendshëm, llogaritë e arkëtueshme, obligimet e papaguara, menaxhimin e pasurive, etj.⁹⁹

Megjithatë, janë inkurajuese disa iniciativa që kanë për qëllim t'i ndihmojnë komunat në adresimin e rekomandimeve të auditimit. Një rast është seritë e fundit të diskutimeve të ndërmjetësuar nga Rrjeti Ballkanik i Gazetarisë Hulumtuese nëpër KK në Kosovë sa i përket nivelit të adresimit të rekomandimeve të auditimit. Përveç këshilltarëve komunalë, stafit komunal dhe përfaqësuesve të shoqërisë civile, në disa seanca kanë marrë pjesë edhe Auditori i Përgjithshëm dhe/ose zëvendës Auditori i Përgjithshëm. Për shembull, në disa seanca të Komunës së Kamenicës të mbajtura në muajin dhjetor të vitit 2018, Auditori i Përgjithshëm ka theksuar rëndësinë e adresimit të rekomandimeve të auditimit për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit të mirë financiar, në veçanti rolin e planeve të veprimit si pikënisje për të përmirësuar gjendjen aktuale dhe për të dëshmuar angazhimin për qeverisje të mirë.¹⁰⁰ Adresimi i rekomandimeve të auditimit ka qenë temë e diskutimit edhe në iniciativa tjera. Në takimin e fundit të Kolegjiumit për Buxhet dhe Financa të mbajtur në muajin dhjetor të vitit 2018, të organizuar nga Asociacioni i Komunave të Kosovës, MAPL-ja dhe USAID/projekti TEAM, u theksua që niveli i rekomandimeve që nuk janë adresuar është i lartë.

Nga perspektiva e ZKA-së, komunat, sikurse edhe shumë institucione tjera, nuk kanë zbatuar ndonjë proces apo sistem zyrtar për monitorimin, vlerësimin dhe raportimin mbi nivelin e progresit të arritur në adresimin e rekomandimeve të ZKA-së. Procesi zyrtar i referohet monitorimit adekuat dhe sistematik nëpërmjet hartimit të planeve të veprimit për adresimin e rekomandimeve të ZKA-së. Kjo është për të treguar që komunat deri më tani nuk kanë treguar ndonjë angazhim për ndryshimin e “status quo”. Nga perspektiva e ZKA-së, shkaku rrënjësor për këtë problem buron nga “mekanizmat e dobët të llogaridhënies” të përcaktuar ndërmjet organeve legjislative dhe ekzekutive (problem që është raportuar si në nivel qendror ashtu edhe në atë lokal).¹⁰¹ Mbikëqyrja e dobët nga KK theksohet edhe nga të dhënat e GP. Sipas treguesit të performancës PI5, vetëm 10 komuna i kanë diskutuar raportet e jashtme të auditimit, 13 komuna i kanë diskutuar raportet e auditimit dhe planet e veprimit, ndërsa 15 komunat e mbetura nuk i kanë diskutuar as raportet e auditimit e as planet e veprimit. Rritja e rolit të KK në di-

97 Në kohën e analizimit të informacioneve për këtë raport nuk ka pasur të dhëna për vitin 2017

98 Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti Vjetor i Auditimit (2017). Gusht 2018, fq. 51-53

99 Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti Vjetor i Auditimit (2016). Gusht 2017, fq. 33.

100 Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Plani i veprimit ndihmon qeverisjen e mirë dhe udhëheqjen komunale të Kamenicës për zbatimin e rekomandimeve të auditimit. Komunikatë për shtyp. 06 dhjetor 2018. E qasshme në (<https://bit.ly/2Q1cU8c>)

101 Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti Vjetor i Auditimit (2016). Gusht 2017, fq. 33

skutimin e raportit të auditimit do të mund të përmirësonte performancën e komunave në adresimin e rekomandimeve të auditimit (PI19).

Në kontekstin e qeverisjes lokale, KK nuk kërkon llogaridhënie nga kryetarët e komunave, dhe rekomandimet e ZKA-së për këtë qëllim vazhdojnë të mos adresohen në praktikë! Prandaj, për përmirësime të ardhshme, ZKA-ja iu ka dhënë komunave rekomandime specifike të synuara për audiencë të ndryshme si më poshtë:¹⁰²

- Kryetarët e komunave – duhet të zbatojnë një proces efikas të monitorimit të zbatimit të planeve të veprimtimit për zbatimin e rekomandimeve të ZKA-së dhe të kërkojnë nga njësitë e brendshme organizative (d.m.th. drejtoritë) raportim të rregullt mujor në lidhje me progresin e arritur.
- Kuvendet Komunale – duhet t'i obligojnë kryetarët e komunave që të raportojnë rregullisht lidhur me progresin e arritur dhe sfidat me të cilat janë përballur gjatë adresimit të rekomandimeve të ZKA-së.

Përveç dhënies së rekomandimeve, ZKA-ja është përgjegjëse edhe për promovimin e parimeve dhe mekanizmave për qeverisje të mirë. Për shembull, siç është ritheksuar në raportin vjetor të auditimit (2016), institucionet janë përgjegjëse për zhvillimin e sistemit funksional të kontrollit të brendshëm.¹⁰³ Sistemet e tilla rekomandohen shumë nga ZKA-ja, të cilat ka mundësi që t'i tejkalojnë sfidat me adresimin e rekomandimeve! Çështjet tjera që do të mund të trajtoheshin me përdorimin e këtij sistemi përfshijnë mbështetjen e dobët nga auditori i brendshëm dhe komitetet e auditimit, mungesa e planifikimit të kostove financiare, menaxhimi i kufizuar i rrezikut dhe kështu me radhë. Megjithatë, për të bërë hapa përpara nevojitet përmirësimi serioz i vetëvlerësimeve të realizuara nga komunat.

Siç theksohet nga ZKA-ja, "procesi dhe ndikimi i vetëvlerësimit ende është i pamjaftueshëm në aspektin e cilësisë apo edhe nga veprimet që duhet të ndërmerren për të adresuar sfidat me të cilat përballen organizatat [buxhetore]".¹⁰⁴ Vetëvlerësimi i referohet një procesi ku organizata identifikon mangësitë dhe ndërmerr hapa seriozë për përmirësim. Një faktor kryesor i përmirësimit është krijimi dhe zbatimi i një sistemi efikas të kontrollit të brendshëm. Ministria e Financave ka hartuar pyetësin për vetëvlerësim, me të cilin kërkohet që organizatat buxhetore (përfshirë komunat) ta vlerësojnë organizatën e tyre nëpërmjet 106 pyetjeve sipas pesë kategorive për qeverisje: mjedisi i kontrollit, menaxhimi i rrezikut, aktiviteti i kontrollit, informimi, komunikimi dhe monitorimi.

3.3.3. Ofrimi i shërbimeve

Ofrimi i shërbimeve është njëra nga tri nën-temat në kuadër të temës të menaxhimit komunal. Kjo nën-temë vlerëson performancën komunale nëpërmjet tre treguesve të performancës, si lëndët e shqyrtuara (PI20), menaxhimi i kontratës (PI21) dhe produktet e miratuara të kontratës (PI22). Pikat e përgjithshme maksimale për këtë nën-temë janë 10 nga 40. Përqindja e kësaj nën-teme është 10% nga 100%. Treguesi i parë ka katër pikë në maksimum, ndërsa dy treguesit e fundit kanë secili nga tri pikë në maksimum. Tre treguesit në këtë nën-temë përbëjnë 11% nga gjithsej 27 treguesit.

Performanca e përgjithshme në temën e ofrimit të shërbimit është relativisht e lartë në krahasim me nën-temat tjera. Për vitin 2017, rezultati mesatar i vlerësuar për treguesin PI20 ishte 80.18%, ndërsa dy treguesit tjerë kanë arritur mbi 99%. Megjithatë, vlen të theksohet që të gjithë treguesit në këtë nën-temë matin performancën nga pikëpamja procedurale në vend të shqyrtimit të cilësisë së performancës.

¹⁰²Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti Vjetor i Auditimit (2016). Gusht 2017, fq. 34.

¹⁰³Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA). Raporti Vjetor i Auditimit (2016). Gusht 2017, fq. 35.

¹⁰⁴Zyra Kombëtare e Auditimit (NAO). Raporti Vjetor i Auditimit (2016). Gusht 2017, fq. 35

3.3.3.1. Lëndët e shqyrtuara

Në kuadër të treguesit të ofrimit të shërbimeve, performanca komunale matet në bazë të efikasitetit të komunave në shqyrtimin e kërkesave të dërguara nga qytetarët dhe akterët tjerë. Me këtë tregues specifik maten vetëm kërkesat/lëndët e proceduara nëpërmjet Qendrës Komunale për Shërbimin e Qytetarëve (QKSHQ). QKSHQ mbulon lëndët që dërgohen gjatë vitit raportues apo trashëgohen nga viti paraprak. QKSHQ gjithashtu mbulon lëndët që transferohen në vitin pasues (për të cilat komuna tashmë është përgjigjur brenda afatit të fundit të përcaktuar me ligj, gjegjësisht 15 janar).

This indicators' weighted average in 2016 is 85.94%, while in 2017 it is 80.18%

Sipas analizës së të dhënave, një numër i madh i komunave janë efikase në përgjigje ndaj kërkesave të qytetarëve nëpërmjet QKSHQ-së. Sipas të dhënave të GP, në vitin 2016, 29 komuna kanë shqyrtuar apo iu janë përgjigjur mbi 90% të lëndëve apo kërkesave, ndërsa 5 (pesë) komuna kanë shqyrtuar 70-90% të lëndëve dhe vetëm 1 (një) komunë ka shqyrtuar më pak se 50% të lëndëve! Gjithashtu, sipas të dhënave, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është 85.94%. Ngjashëm për vitin 2017, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është 80.18%. Kjo performancë bie për shkak që për vitin 2017 më pak komuna kanë raportuar se mbi 90% e lëndëve janë shqyrtuar nga autoritetet komunale. Shih figurën më poshtë.

Cili është niveli i lëndëve të shqyrtuara (ose përgjigjet e dhëna) nga komunat gjatë vitit? (IP-20)

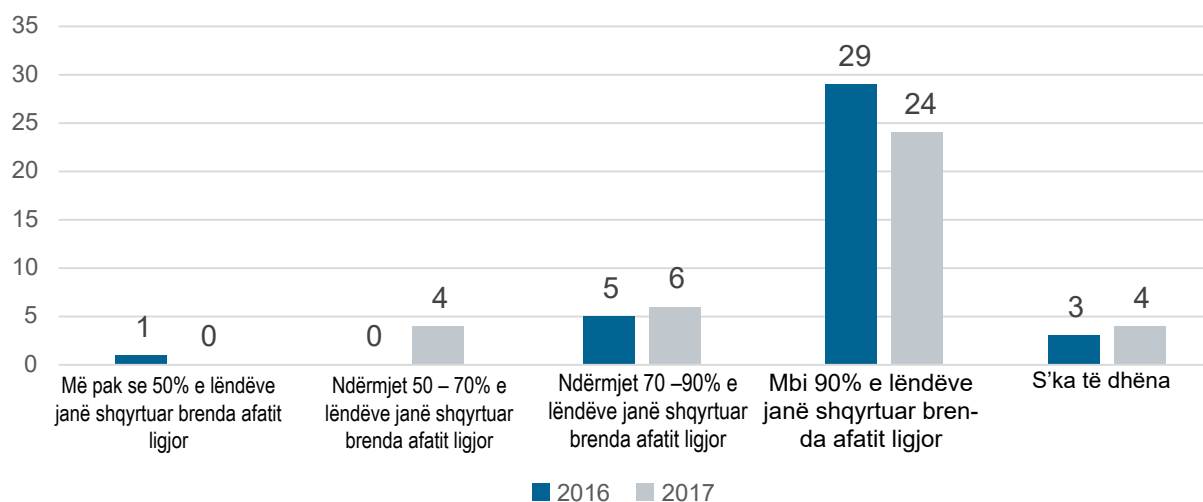


Figura 25. Ilustrim i IP-20: Përgjigja e komunës në kërkesa dhe ankesa

3.3.3.2. Menaxhimi i kontratës

Me këtë tregues matet se në çfarë mase respektohen procedurat zyrtare dhe ligjet për caktimin e menaxherëve të kontratës për monitorimin e punëve, furnizimeve dhe shërbimeve publike. Caktimi i menaxherëve të kontratës i referohet caktimit të detyrave dhe përgjegjësive të një zyrtari komunal për menaxhimin e kontratës në emër të komunës. Ky proces vlerësohet në bazë të një mostre shqyrtimi sipas të cilës matet niveli apo përqindja e zbatimit të kontratës për të cilën është caktuar zyrtarisht një menaxher i kontratës.

Sipas të dhënave të GP për vitin 2017, pothuajse në të gjitha komunitat mbi 90% e menaxherëve për menaxhimin e kontratave publike janë caktuar apo emëruar. Në vetëm 1 (një) komunë 70-90% e menaxherëve janë caktuar apo emëruar. Gjithashtu, sipas analizës së të dhënave të GP, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është jashtëzakonisht e lartë, gjegjësisht 99.37%. Nuk ka të dhëna në dispozicion për vitin 2016, prandaj nuk mund të bëhet krahasim.

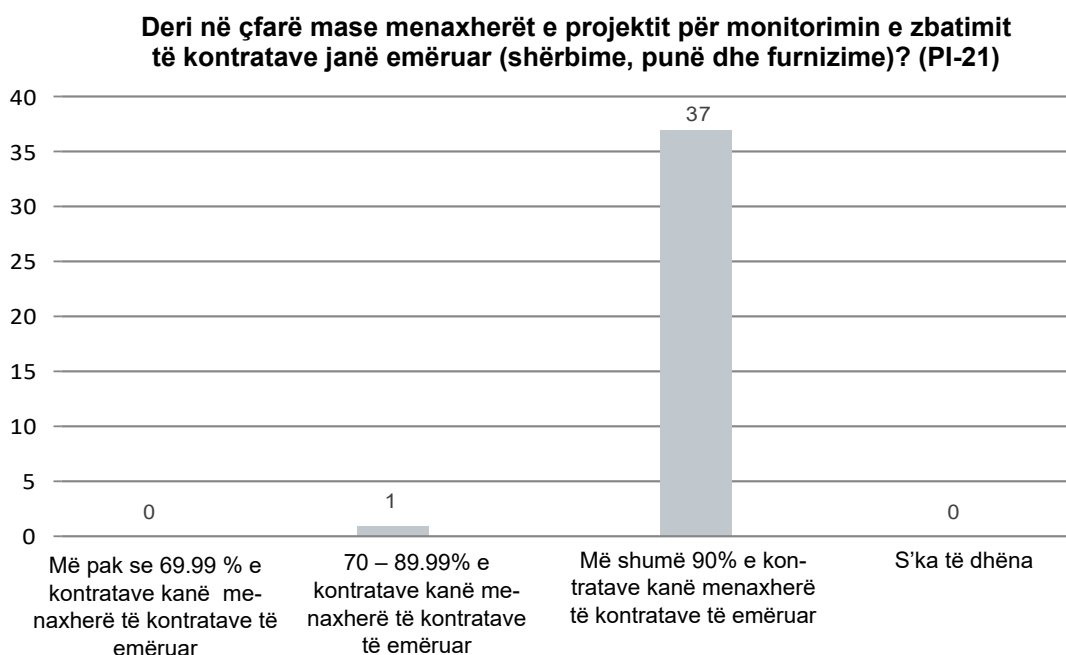


Figura 26. Ilustrim i IP-21: Menaxherët e projektit emërohen për të monitoruar zbatimin e kontratës

3.3.3.3. Produktet e miratuara të kontratës

Ky tregues matet në bazë të masës në të cilën komunitat miratojnë produktet e kontratës para se të bëhen pagesat. Rezultatet e kontratës i referohen të gjitha punëve të kryera dhe dokumentuara nga komuna. Kjo matet nëpërmjet një mostre shqyrtimi, sipas të cilës matet niveli apo përqindja e pagesave të bëra, për të cilat produktet janë miratuar në mënyrë zyrtare. Sipas analizës dhe të dhënave të GP për vitin 2017, në të gjitha komunitat mbi 90% e produkteve të shërbimit janë aprovuar. Shih figurën më poshtë për këto gjetje. Gjithashtu, sipas analizës së të dhënave të GP, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës është jashtëzakonisht e lartë, gjegjësisht 99.74%. Nuk ka të dhëna në dispozicion për vitin 2016, prandaj nuk mund të bëhet krahasim.

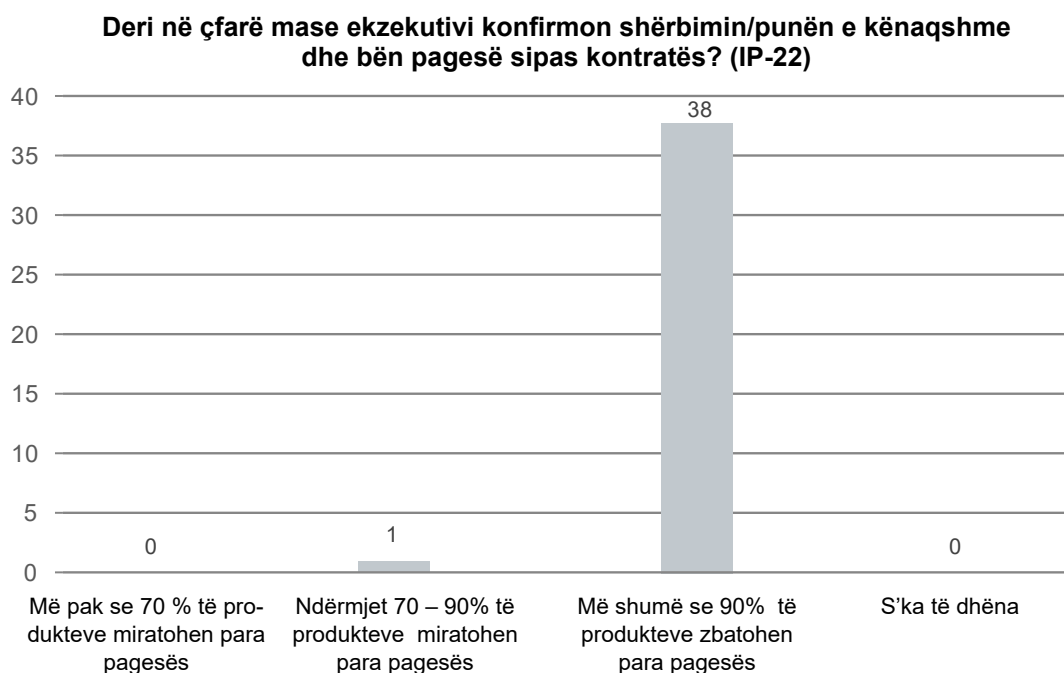


Figura 27. Ilustrim i IP-22: Ekzekutivi komunal e bënë miratimin para pagesës përfundimtare për realizimin e kënaqshëm kundrejt kontratës

3.4. Transparenca dhe integriteti

GP përcakton transparencën dhe integritetin sipas treguesve të performancës, të cilët vlerësojnë përgjigjen e komunës ndaj kërkesave të publikut për qasje në dokumente publike. Gjithashtu matë integritetin institucional në masën në të cilën (i) KK diskuton rezultatet e zbatimit të planit komunal të integritetit, dhe (ii) a janë ngritur aktakuza kundër nëpunësve civilë apo jo; nëse po, a ka ndërmarrë komuna masa për suspendimin e tyre. Për këto matjet e fundit për aktakuzat dhe suspendimet margjina e gabimit është e lartë pasi që pothuajse gjysma e komunave që kanë raportuar se “nuk kanë të dhëna” për vitin 2016 e të cilët kanë mundur të raportojnë se ose “nuk ka pasur suspendime të nëpunësve civilë të akuzuar” apo që “nuk ka pasur fare aktakuza”.

Në pjesët në vijim, analiza e të dhënave të GP shqyrtohet në më shumë detaje nga perspektiva e burimeve sekondare dhe hulumtimeve në terren. Në bazë të sistemit të kriterëve të dizajnuar për përcaktimin e prioritetëve për trajnim, disa nga problemet mund të trajtohen nëpërmjet trajnimit, ndërsa disa probleme ndërlidhen me mbështetjen politike dhe intervenimeve në politika. Për problemet me komunat që nuk raportojnë mbi zbatimin e planeve të integritetit mund të nevojiten ndryshime në legjislacion duke e bërë atë si kërkesë ligjore, e cila gjë është në proces me mbështetjen e UNDP/projekti SAEK. Sa i përket suspendimit të nëpunësve civilë të akuzuar, për këtë mund të nevojitet rritja e vullnetit politik dhe vetëdijesimit që mund të adresohet nëpërmjet një fushate efikase të komunikimit. Në ndërkohë, nuk nevojitet mbështetje me trajnim apo ndonjë intervenim tjetër për t’iu ndihmuar komunave në fushën e qasjes në dokumente publike pasi që ky tregues është vlerësuar se ka performancë të mirë.

Për të kuptuar më nga afër performancën komunale në fushën e “transparencës dhe integritetit”, është krijuar sistemi i “semaforëve” për t’i identifikuar nevojat prioritare ku intervenimet janë thelbësore për të ndihmuar komunat në ngritjen e kapaciteteve. Rëndësia e ngjyrave vlerësohet në bazë të numrit të komunave që kanë treguar performancë të dobët, të pranueshme apo të mirë. Shigjetat paraqesin përmirësimin, rënien apo mbajtje të “status quo” në performancë si krahasim ndërmjet viteve 2016 dhe 2017.

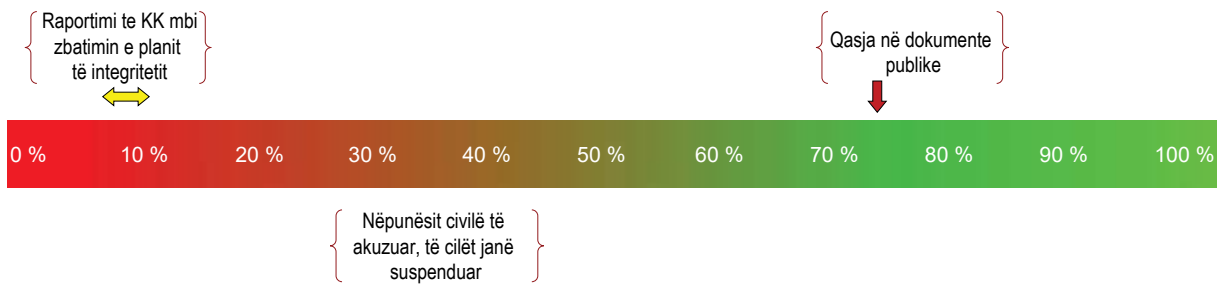


Figura 28. Ilustrim i sistemit të semaforit për transparencë dhe integritet

Siç shihet në figurën më lart, shumica e komunave kanë treguar performancë të dobët në fushën e raportimit të KK mbi planin e integritetit për vitet 2016 dhe 2017. Në 24 deri në 26 komuna, raporti mbi planin e integritetit është prezantuar dhe diskutuar në kohë nga KK. Treguesit tjerë mbi transparencën dhe integritetin demonstrojnë performancë më të mirë. Në 26 deri në 28 komuna, 90% e kërkesave publike për informacione publike kanë marrë përgjigje. Për më tepër, në 10 komuna nuk janë ngritur aktakuza apo akuza kundër nëpunësve civilë për vitin 2016. Në vitin 2017, numri i komunave në të cilat nuk janë ngritur aktakuza është më shumë se dyfishuar. Në 22 komuna nuk janë ngritur akuza. Është e rëndësishme të pranohet që ky përmirësim nuk është domosdoshmërishtë rezultat i rritjes së performancës. Më shumë është rezultat i marginës së gabimit pasi që komunat për vitin 2016 e kanë gabuar opsionin e raportimit “nuk ka të dhëna” me “nuk ka aktakuza”. Sa i përket vitit 2017, komunat i kanë kuptuar më mirë kërkesat dhe procedurat për raportim dhe prandaj i kanë raportuar të dhënat më saktë.

3.4.1. Qasja në informacione publike

Nën-tema e qasjes në informacione publike paraqet të dhënat e mbledhura dhe analizën sa i përket nivelit të ofrimit të përgjigjeve komunale në kërkesat e qytetarëve për qasje në informata publike. Qasja në informata publike përbën 10 % të përqindjes së temës së transparencës dhe integritetit, ndërsa ky tregues specifik përbën 7% të të treguesve të përgjithshëm të performancës.

3.4.1.1. Përgjigja në kërkesat e qytetarëve për dokumente publike

Ky tregues e matë nivelin e ofrimit të përgjigjeve të komunës në kërkesat e qytetarëve për qasje në informata publike. Sipas ligjit, çdo qytetarë ka të drejtë të qaset në dokumente publike, me përjashtim të dokumenteve që përmbajnë informacione të mbrojtura apo klasifikuara.

Sipas analizës dhe krahasimit të të dhënave, shumica absolute e komunave kanë treguar performancë të mirë në fushën e transparencës, duke u përgjigjur apo duke adresuar kërkesat e qytetarëve për qasje në dokumente publike. Në vitin 2016, 28 komuna kanë adresuar mbi 90% të kërkesave të qytetarëve për qasje në dokumente publike. Vetëm në pesë (5) komuna, 70-90% e kërkesave janë adresuar, ndërsa vetëm në një (1) komunë janë adresuar më pak se 60% e kërkesave të qytetarëve. Në figurën e mëposhtme janë paraqitur gjetjet e analizës së të dhënave, ku gjithashtu bëhet një krahasim me të dhënat për vitin 2017, ku performanca komunale ka shënuar rënie të lehtë. Në krahasim me vitin 2016, në vitin 2017 26 komunat kanë adresuar mbi 90% të kërkesave të qytetarëve.

Në çfarë niveli janë adresuar kërkesat e qytetarëve për qasje në dokumente publike? (PI-24)

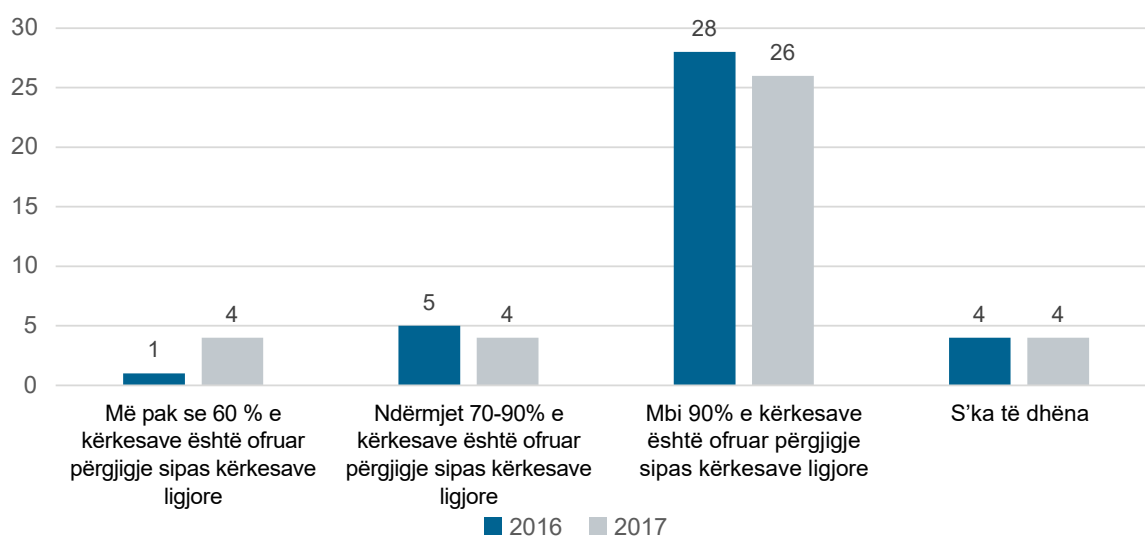


Figura 29. Ilustrimi i të dhënave të IP-24: Qasja në dokumente publike

Sipas të dhënave të GP, mesatarja e vlerësuar për këtë tregues të performancës ka rënë nga 84.23% në vitin 2016 në 77.69% në vitin 2017. Në përputhje me gjetjet e të dhënave, gjetje të ngjashme janë shpalosur në raportin e MAPL-së mbi funksionimin e komunave janar – dhjetor 2016,¹⁰⁵ me një dallim të vogël në numra. Megjithatë, shumica e kërkesave për dokumente publike janë të ndërlidhura me dokumentet që zakonisht duhet të publikohen në ueb-faqet komunale, si dokumentet e ndërlidhura me buxhetin dhe shpenzimet komunale, reklamimet, vendimet, planet komunale, etj. Përveç kësaj, në Raportin e KE për vitin 2018 theksohet progresi i arritur në adresimin e rekomandimeve të ZKA-së dhe Avokatit të Popullit për qasje në dokumente publike. Megjithatë, në raport u theksua nevoja për rishikimin e Ligjit për Qasje në Dokumente Publike për të adresuar zbatimin sfidues dhe të fragmentuar.

Rezultatet e Indeksit të Transparencës Buxhetore të Komunave të Institutit GAP tregojnë një nivel të moderuar të transparencës buxhetore të komunave. Raporti thekson që më shumë se gjysma e komunave nuk kanë arritur t'i publikojnë raportet e tyre buxhetore në ueb-faqet e tyre apo nuk kanë arritur të përgjigjen në kërkesën e Institutit GAP për qasje në një apo më shumë dokumente buxhetore, të cilat atyre iu kërkohen t'i publikojnë. Në shumicën e rasteve, këto komuna nuk kanë arritur të publikojnë ndonjërin nga raportet tremujore financiare, raportin përmbledhës të buxhetit për vitin 2016 dhe, në raste më të rralla, dokumentet tjera.¹⁰⁶

“Sipas Institutit GAP, gjysma e komunave nuk kanë arritur t'i publikojnë raportet buxhetore

Në veçanti, komunat nuk janë transparente kur bëhet fjalë për publikimin e raporteve të tyre buxhetore në ueb-faqe. Sipas Institutit GAP, për vitin 2017 më shumë se gjysma e komunave nuk i kanë publikuar raportet e tyre buxhetore në ueb-faqet e tyre.¹⁰⁷ Tri komunat që kanë shënuar rezultatin më të lartë në indeksin e transparencës buxhetore janë Istogu, Prizreni dhe Drenasi. Tri komunat me rezultatin më të ulët janë Novobërda, Parteshi dhe Kilokoti.¹⁰⁸ Komunat që kanë zero pikë pasi që nuk kanë të publikuar asnjë dokument janë Laposaviqi, Zubin Potoku, Mitrovica Veriore dhe Zveçani. Sipas ligjit, komunat duhet t'i publikojnë këto dokumente: planin e buxhetit dhe planin investues, raportet tremujore të shpenzimeve, KAB, raportin përmbledhës të buxhetit të komunës për vitin e kaluar fiskal dhe raportin e auditorit të përgjithshëm.¹⁰⁹

105 MAPL. Raport i Funksionimit të Komunave janar - dhjetor 2016, fq. 21.

106 Institutit GAP. Indeksi i Transparencës Buxhetore të Komunave. 2017, fq. 2-3 dhe 8.

107 Institutit GAP. GAP Indeksi i Transparencës Buxhetore të Komunave. dhjetor 2017, fq. 2.

108 Institutit GAP. GAP Indeksi i Transparencës Buxhetore të Komunave. dhjetor 2017, fq. 9.

109 Institutit GAP. GAP Indeksi i Transparencës Buxhetore të Komunave. dhjetor 2017, fq. 5.

Asnjëra nga komunat që raporton mbi kërkesat për qasje në dokumente publike nuk i ka përmbushur kërkesat ligjore për dhënien e përgjigjeve në nivelin prej 100%. Kjo mund të ketë rezultuar nga mungesa e kapaciteteve të zyrtarëve përgjegjës. Edhe gjatë vitit 2017 Komuna e Dragashit nuk kishte caktuar zyrtarin për informim, duke u bërë kështu një nga pak komunat që nuk kanë të rekrutuar një zyrtar të tillë.¹¹⁰ Gjithashtu, mungesa e koordinimit ndërinstitucional, sikur që ndodh me zyrtarin për informim dhe drejtoritë komunale,¹¹¹ ka rezultuar në moskthim të përgjigjeve në të gjitha kërkesat e bëra për qasje në dokumente publike. Komunat duhet të sigurojnë transparencë në publikimin e dokumenteve dhe akteve komunale në ueb-faqen komunale. Pamundësia për ofrimin e qasjes në dokumente dhe vendime komunale është problem teknik dhe mungesë e koordinimit institucional. Organizimi i trajnimeve me ZIP dhe kryesuesit e kuvendeve komunale është i rëndësishëm për t'i kuptuar përgjegjësitë në dhënien e përgjigjeve në kërkesat për qasje në dokumente publike.

3.4.2. Integriteti

Nën-tema e integritetit paraqet të dhënat e mbledhura dhe analizën lidhur me nivelin e integritetit të komunave. Nën-tema ka dy tregues specifikë: (i) diskutimi nga KK i nivelit të zbatimit të planit komunal të integritetit, dhe (ii) a ka aktakuza të ngritura kundër nëpunësve civil apo jo. Plani i integritetit përbën 10% të përqindjes së përgjithshme të temës së transparencës dhe integritetit, ndërsa treguesit specifikë përbëjnë 7% të treguesve të përgjithshëm të performancës.

3.4.2.1. Planet e integritetit

Me këtë tregues matet shkalla në të cilën komunat raportojnë mbi zbatimin e planit të integritetit në KK. Planet e integritetit konsiderohen si instrumente parandaluese kundër korrupsionit. Raporti vjetor duhet t'i paraqitet KK një herë në vit si përmbledhje e tërë progresit të arritur në zbatimin e planit të integritetit. Sipas përkufizimit të këtij treguesi, KK pritet të shqyrtojë performancën e komunës për zbatimin e planit të integritetit. Megjithatë, masa përfundimtare për këtë tregues është nëse planet e integritetit janë diskutuar në kohë apo jo.

Sipas analizës së të dhënave dhe krahasimit, shumica e komunave nuk kanë raportuar në kohë te KK për zbatimin e planit të integritetit. Në vitin 2016, 24 (njëzetë e katër) komunat nuk kanë raportuar në kohë. Vetëm tetë (8) komuna kanë arritur të paraqesin me sukses raportin në kohë. Gjashtë (6) komunat nuk kanë raportuar të dhëna për këtë tregues. Në figurën më poshtë janë prezantuar gjetjet nga analiza e të dhënave, e cila tregon se si komunat nuk i kanë prezantuar në kohë raportet e planeve të integritetit të KK. Performanca komunale në vitin 2017 ka shënuar një rënie të lehtë në krahasim me vitin 2016, ku në pak më shumë komuna, apo në 26 komuna, planet e integritetit nuk janë diskutuar në kohë. Kjo rënie në performancë do të mund të jetë rezultat i rritjes së numrit të komunave që raportojnë në vitin 2017.

110 Transparometri komunal 2017, KDI, shkurt 2018, fq. 25, link: http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/02/Transparometri-alb-all-small_fin.pdf

111 Komunikim me z. Ymer Berisha – Zyrtar për Informim në Komunën e Prizrenit

Në sa komuna është raportuar plani vjetor i integritetit në KK? (IP-26)

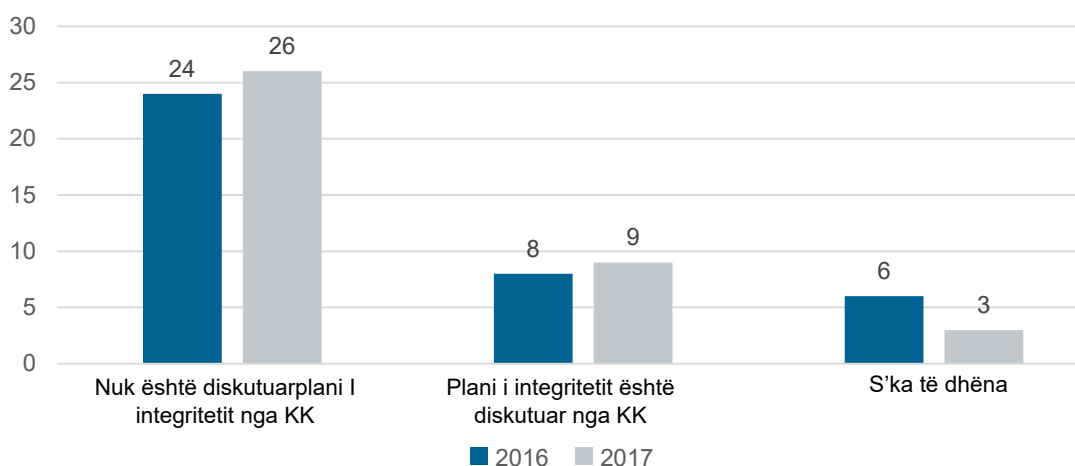


Figura 30. Ilustrim i të dhënave të IP-26: Plani i Integritetit i paraqitur KK

Sipas të dhënave të GP, mesatarja e matur për këtë tregues të performancës është e afërt mes 2016 dhe 2017 (përkatësisht 21,05% dhe 25,66%). Siç raportohet nga burimet sekondare, komunat gjithnjë e më shumë janë në gjendje të hartojnë dhe miratojnë planet komunale të integritetit, me mbështetjen e projektit të UNDP/SAEK. Megjithatë, më pak se gjysma e komunave nuk kanë miratuar plane të tilla. Kjo mund të shpjegojë arsyen se pse shumica e komunave nuk kanë raportuar në KK. Planifikimi i integritetit është një risi dhe do të duhet kohë që të gjitha komunat të miratojnë dhe raportojnë për një sistem të tillë.¹¹² UNDP/SAEK ka qenë përkrahësi kyç në këtë drejtim. Nuk është ende e qartë nëse UNDP do të vazhdojë të shtyjë përpara këtë agjendë për të ndihmuar komunat në hartimin dhe miratimin e planeve të integritetit si mjet për parandalimin e korrupsionit në të ardhmen.

Udhëheqja komunale duhet të ofrojë integritet institucional dhe të sigurojë mekanizma përkatës për adresimin e rreziqeve të mundshme të korrupsionit në nivel lokal. Në fokus të angazhimit të mëtutjeshëm duhet të jenë diskutimet me udhëheqjen komunale mbi rëndësinë e planeve të integritetit institucional.

3.4.2.2. Aktakuzat dhe suspendimet

Ky tregues mat integritetin institucional të komunës duke analizuar (i) nëse ka aktakuza ndaj nëpunësve civilë për keqpërdorim të funksionit publik dhe (ii) nëse nëpunësit civilë ndaj të cilëve ka akuza që janë suspenduar. Siç është shpjeguar më lartë, pothuajse gjysma e komunave kanë raportuar: “nuk ka të dhëna” në vitin 2016. Sipas hulumtimeve në terren, ky tregues ka një nivel të lartë gabimesh pasi që, siç ka ndodhur në shumë komuna, mund të jetë raportuar gabimisht me “nuk ka të dhëna” në vend të raportimit “nuk ka aktakuza”. Kjo do të kishte rritur numrin e komunave me “nuk ka aktakuza”, duke rritur kështu nivelin e përgjithshëm të performancës komunale siç ka qenë rasti me vitin 2017.

Sipas analizave të të dhënave dhe rezultateve të krahasimit, performanca komunale ka shënuar rritje të lehtë nga perspektiva teknike. Ndërsa në vitin 2016, 17 komuna nuk kanë raportuar ndonjë të dhënë, në vitin 2017 vetëm katër (4) komuna nuk kanë raportuar ndonjë të dhënë! Për një paraqitje më vizuale të analizës së të dhënave dhe rezultateve të krahasimit, referojuni figurës më poshtë. Në këtë rast, një numër i madh komunash në vitin 2016 duket se kanë ngatërruar kërkesat e raportimit sa i përket “nuk ka të dhëna” dhe “nuk ka aktakuza”. Kjo mund të jetë arsyeja pse shihet një rritje e madhe - nga 10 në 22 komuna - të cilat raportojnë se nuk ka padi apo akuza kundër zyrtarëve komunal të korruptuar.

¹¹² Punëtori. Tema: Publikimi i Raportit mbi Funksionimin e Komunave (2017). Prishtinë, Kosovë - 11 maj 2018

Në sa komuna janë suspenduar shërbyesit civil ndaj të cilëve është ngritur aktakuzë? (IP-27)

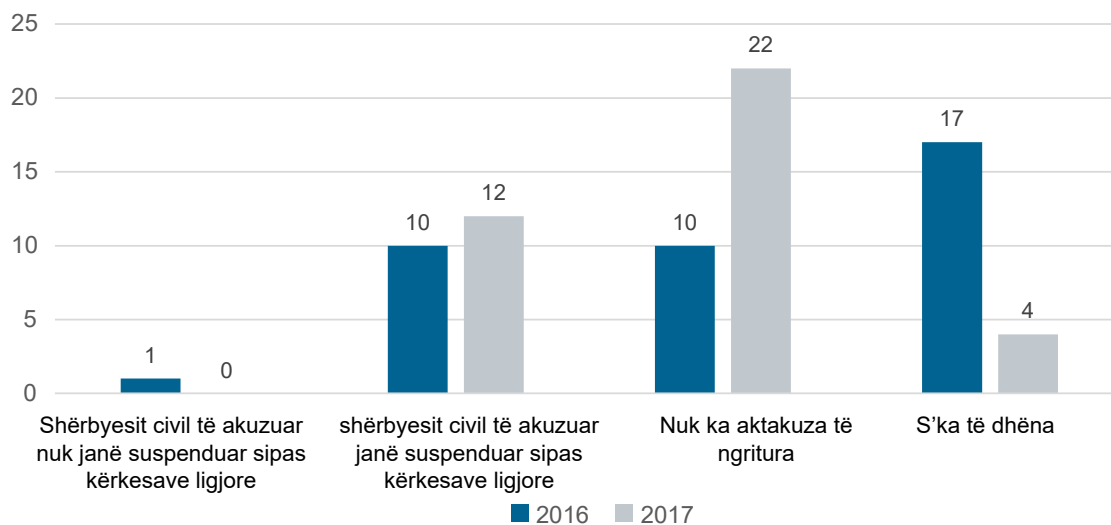


Figura 31. Ilustrimi i të dhënave të IP-27: Nëpunësit civilë të suspenduar

Sipas të dhënave të GP, mesatarja e matur për këtë tregues të performancës është rritur nga 26.32% sa ishte në 2016 në 31.58% në vitin 2017. Për fat të keq, ka mungesë të të dhënave dytësore lidhur me treguesit që lidhen me integritetin. Ekzistojnë burime të cilat tregojnë progres në luftën kundër korrupsionit në Kosovë, por të njëjtat nuk ofrojnë shembuj konkret apo të dhëna për nëpunësit civilë me aktakuza apo edhe komunat të cilat kanë miratuar masa kundër korrupsionit. Sipas Agjencisë Kundër Korrupsionit (AKK), është krijuar korniza ligjore bazë për integritetin në shërbimin publik, por akterët kyç për parandalimin e korrupsionit në sektorin publik nuk janë të koordinuar.¹¹³

AKK ka kryer hetime për 718 raste të supozuara të korrupsionit dhe të njëjtat i ka përcjellë tek autoritetet gjyqësore. Megjithatë, shkeljet të cilat kanë të bëjnë me korrupsionin përbëjnë numrin më të vogël të krimeve të hetuara, por gjithashtu edhe të krimeve me numrin më të vogël të dënimeve.¹¹⁴

Sipas raportit të KE, janë vendosur masa dhe mekanizma për të parandaluar korrupsionin dhe për të promovuar integritetin në shërbimin publik. Progres i mirë fillestar është shënuar me publikimin e një raporti vjetor mbi masat disiplinore ndaj nëpunësve civilë, i cili u publikua në dhjetor të vitit 2017. Këto masa merren nga administrata ose nga gjykata për shkelje të etikës dhe klauzolave kundër korrupsionit.¹¹⁵ Raporti thekson nevojën për të miratuar ndryshime legjislative (si pjesë e legjislacionit penal) lidhur me pezullimin dhe shkarkimin e zyrtarëve publik të akuzuar dhe të dënuar për korrupsion respektivisht. Si pjesë e Ligjit për shërbimin civil dhe si pjesë e ligjit të rishikuar mbi prokurimin publik ekziston një kornizë ligjore e pjesshme për suspendimin e nëpunësve civilë.

113 Agjencia Kosovare Kundër Korrupsionit. *Raporti vjetor 2016*. Mars 2017. f.7.

114 Agjencia Kosovare Kundër Korrupsionit. *Raporti vjetor 2016*. Mars 2017. f.7.

115 KE. *Raporti i Vendit për Kosovën*. Prill 2018, f. 20.

4. KONKLuzionet dhe Rekomandimet

Ky raport bazohet në tri burime kryesore të informacionit: analiza e të dhënave nga Granti i Performancës për vitet 2016 dhe 2017, rishikimi i literaturës (p.sh. legjislacioni, strategjitë, raporte të organizatave vendore dhe ndërkombëtare etj.) si dhe diskutimi në fokus grupe me një numër të caktuar të përfaqësuesve komunalë. Konkluzionet e mëposhtme kryesore për temën specifike janë hartuar me qëllim të formësimit të trajnimit, duke marrë parasysh gjetjet e hulumtimit të paraqitura në RVN.

4.1. Kushtet minimale

Kushtet minimale përdoren në GP për qëllime të kualifikimit të komunave për grante. Tri kushtet minimale përfshijnë (i) nënshkrimin e një marrëveshjeje për pjesëmarrje në GP, (ii) komunës i është lëshuar së paku një opinion i pastër apo i pa modifikuar i auditimit me theksimin të çështjes, dhe (iii) komuna ka shpenzuar së paku 75% të buxhetit komunal për investime kapitale.

Të gjitha komunat, me përjashtim të njëres prej tyre, kanë nënshkruar marrëveshjen për pjesëmarrje. Në përgjithësi, shihet një rënie në përmbushjen minimale të kushteve, që do të thotë se në vitin 2017 janë kualifikuar më pak komuna se në vitin 2016.

Përderisa më shumë komuna kanë marrë një opinion të pastër të auditimit për vitin 2017, më pak prej tyre morën opinione të pa modifikuara me theksim të çështjes! Kjo kryesisht lidhet me gabimet në pasqyrat financiare vjetore. Çështje të tjera shqetësuese, të cilat nuk ndikojnë domosdoshmërisht në opinionin e auditimit, përfshijnë regjistrimin jo të plotë të aseteve në sistemin “free-balance” ose “e-pasuria”, hyrjen në detyrime pa i bërë zotimet, angazhimin e punonjësve pa kontratë pune etj.

Në mënyrë të ngjashme, gjatë vitit 2017 numri i komunave të cilat shpenzuan mbi 75% të buxhetit të investimeve kapitale ishte më i ulët. Sfidat kryesore të identifikuara lidhen me planifikimin dhe ekzekutimin e buxhetit, prokurimin si dhe menaxhimin e kontratave.

Këto sfida kërkojnë jo vetëm kapacitete të ngritura të nëpunësve civilë, por edhe ndërhyrje sistematike, ndërgjegjësimit politik dhe vullnet për të përmirësuar sistemin!

4.2. Qeverisja lokale demokratike

GP e definon qeverisjen lokale demokratike duke vlerësuar rolin e KK si organ mbikëqyrës. Më konkretisht, ai përcakton (i) rolin e KK si organ mbikëqyrës, (ii) pjesëmarrjen dhe konsultimin e qytetarëve dhe (iii) gjithëpërfshirjen.

Shumica e komunave kanë treguar performancë të mirë apo të kënaqshme sa i përket rolit të KK në miratimin dhe diskutimin e buxhetit në përputhje me rrethanat si dhe sigurimin e prezencës së kryetarit të komunës në takimet e saja. Megjithatë, performanca nuk është po aq në nivel kur është fjala për diskutimin e rekomandimeve të auditimit apo diskutimit të raportit të SMP.

Është e rëndësishme të theksohet se rreth 70% e anëtarëve të KK-ve janë të sapo zgjedhur në legjislaturën ekzistuese. Ata kanë profile dhe sponde të ndryshme profesionale dhe jo domosdoshmërishtë i posedojnë të gjitha kapacitetet e nevojshme për të përmbushur rolin e tyre si përfaqësues të qytetarëve. Për shembull, trajtimi dhe leximi i raporteve financiare dhe/ose të auditimit, të kuptuarit dhe ekzekutimi i rolit të anëtarit të kuvendit në procesin e planifikimit të buxhetit, harmonizimit të buxhetit me strategjitë sektoriale, roli dhe rëndësia e anëtarëve në adresimin e kërkesave të qytetarëve etj., janë çështje që kërkojnë ngritje të kapaciteteve. Bazuar në një sërë hulumtimesh në terren kërkohet që trajnimi të përqendrohet në këto fusha, duke ndihmuar anëtarët e KK të kuptojnë rolin dhe përgjegjësinë e tyre në artikullimin e interesave të qytetarëve dhe kundërshtimin e politikave, të përkrahura nga ekzekutivi komunal, të cilat dëmtojnë interesin e përgjithshëm.

Njoftimi lidhur me takimet publike dhe konsultimin e publikut për aktet komunale janë në nivel të kënaqshëm të performancës, por ka shumë hapësirë për përmirësim.

Raportet e SMP nuk diskutohen nga KK-të e shumicës së komunave. Ngjashëm, raportet e auditimit të jashtëm nuk diskutohen nga shumica e KK-ve. Gjetjet tregojnë se nuk ka mekanizma të duhur të ndjekjes që do të siguronin një gjë të tillë. Kjo është një sfidë për të dy raportet sepse ato japin një pamje të përgjithshme të performancës komunale gjatë vitit. KK duhet të luajë një rol më të fuqishëm në funksionin e saj të mbikëqyrjes në mënyrë që të sigurohet që komuna menaxhon në mënyrë të duhur proceset e saja të qeverisjes, drejton politikat relevante lokale dhe ofron shërbime për qytetarët.

Shumica e komunave kanë treguar gjithashtu performancë të dobët në fushën e grave që mbajnë poste/pozita politike dhe që ndjekin mbledhjet publike! Në shumicën e rasteve, gratë vazhdojnë të jenë të përjashtuara nga proceset e vendimmarrjes dhe politikëbërjes. Numri i drejtorive komunale të udhëhequra nga gratë në proporcion me burrat duket të jetë alarmant. Kjo paraqet fushën me performancën më të dobët komunale! Të dhënat sugjerojnë se promovimi dhe dhënia e hapësirës së merituar për gratë brenda anëtarësisë së subjekteve politike të cilat kanë fituar mandatin për të qeverisur me komunat përkatëse është sfiduese.

Siç mund të konkludohet, ekzistojnë dy grupe të boshllëqeve të performancës: disa tregues janë shumë teknikë dhe të lehtë për t'u arritur, ndërsa disa të tjerë janë më të vështirë për shkak se kanë të bëjnë me ndryshimet e sjelljes. Disa nga boshllëqet e identifikuar mund të tejkalohen përmes trajnimit, ndërsa disa të tjera kanë nevojë për mbështetje politike dhe ndërhyrje në politika. Problemet siç janë gratë në poste politike mund të kërkojnë trajnime, por rritja e vetëdijes dhe vullnetit politik ka rëndësi të madhe. Ndërhyrjet e projektit përmes komunikimit do paraqisnin një mjet efektiv për t'i bindur komunat që të ndryshojnë drejtim. Po kështu, komunikimi mund të frymëzojë komunat që të sigurojnë pjesëmarrje më të madhe të grave në takime publike.

Trajnimi duhet të përqendrohet në forcimin e kontroleve dhe balancave si dhe llogaridhënies midis degëve ekzekutive dhe legjislativive të qeverive lokale. Në këtë drejtim janë identifikuar tri fusha prioritare: (i) pjesëmarrja dhe përfaqësimi i grave në vendimmarrje, (ii) raportimi i ekzekutivit tek legjislativi sa i përket çështjeve financiare, auditimit dhe SMP, dhe (iii) shpallja dhe mbajtja e takimeve publike me përfshirje të qytetarëve. Në këtë proces, është e rëndësishme të përfshihen edhe zyrtarë të tjerë komunalë, siç janë zyrtarët e informacionit, zyrtarët ligjorë, drejtorët përkatës komunalë, koordinatorët e SMP, por edhe këshillat e fshatrave/lagjeve, përfaqësuesit lokal të subjekteve politike dhe organizatat e shoqërisë civile nëse ka nevojë.

Përveç boshllëqeve të indikatorëve të performancës të identifikuar më sipër, komunat duhet të mbështeten me zhvillimin e kapaciteteve në raportimin e të dhënave në SMP. Zyrtarët komunalë përgjegjës duhet të mbështeten për të kuptuar dhe zbatuar më mirë kërkesat dhe procedurat e raportimit, në mënyrë që të dhënat e raportuara të jenë në kohë dhe më të sakta.

4.3. Menaxhimi Komunal

GP e definojnë menaxhimin komunal sipas treguesve të performancës që matin (i) menaxhimin e burimeve njerëzore, (ii) menaxhimin dhe kontrollin financiar, dhe (iii) ofrimin e shërbimeve. Siç tregohet në analizën e të dhënave, performanca komunale për menaxhimin financiar dhe auditimin nuk është e mjaftueshme, ndërsa performanca për menaxhimin e burimeve njerëzore dhe ofrimin e shërbimeve është relativisht më e mirë. Siç është rasti me qeverisjen demokratike lokale, disa nga boshllëqet e identifikuar mund të trajtohen përmes trajnimit, ndërsa disa probleme janë subjekt i mbështetjes politike dhe ndërhyrjeve së politikave.

Performanca e përgjithshme komunale për treguesit e BNJ është nën mesatare. Duke marrë parasysh faktin se treguesit janë kryesisht sasiorë dhe duke parë nivelin e lartë të sfidave në këto fusha, mbështetja për ngritjen e kapaciteteve bëhet rëndësi të jashtëzakonshme.

Performanca lidhur me procesimin e vendeve të lira përmes SIMBNJ dhe zbatimin e vlerësimit të performancës së shërbimit civil është në nivel mesatar. Megjithatë, për vlerësimet e performancës nuk bëhet planifikim paraprak dhe rezultatet e vlerësimeve nuk ndiqen me plane veprimi të caktuara si për performuesit ashtu

edhe për jo performuesit. Objektivat strategjike të komunave jo gjithnjë përcillen drejt nivelit të drejtorisë dhe objektivave/treguesve specifik për nëpunësit civil respektivisht. Përveç trajnimit, një kornizë më e fuqishme e vlerësimit të performancës do të ishte shumë e dobishme.

Përdorimi i kontratave për shërbime të veçanta është ndër treguesit më të ulët të performancës. Kontrata të tilla nuk shfrytëzohen me analiza ose planifikim të duhur; shpesh tejkalojnë afatet ose nuk ndjekin procedura ligjore detyruese. Me sa duket ka nevojë për legjislacion sekondar/procedura që rregullojnë fushën e kontratave për shërbime të veçanta, si dhe përcaktimin e sistemit të monitorimit dhe raportimit në këtë drejtim. Performanca e dobët gjithashtu është dëshmuar në raportet e BNj që janë pjesë e rendit të ditës dhe të cilat diskutohen në seancat e KK. Ndihma për komunat lidhur me prezantimin dhe diskutimin e raportit të BNj në KK do t'i përshtatej trajnimit si një mënyrë tjetër e forcimit të llogaridhënies ndërmjet ekzekutivit dhe legjislativit.

Kur bëhet fjalë për menaxhimin financiar, realizimi i pagesave brenda afatit dhe zbatimi i planeve janë përm-bushur relativisht mirë. Një sfidë e madhe me të cilën ballafaqohen komunat në prokurimin publik është mungesa e kapaciteteve njerëzore për planifikimin, zbatimin dhe menaxhimin e duhur të kontratave, gjë që rezulton në mungesë efikasiteti, vonesa dhe realizim të ulët të buxhetit kryesisht për shpenzime kapitale dhe mallra dhe shërbime.

Tatimi në pronë dhe adresimi i rekomandimeve të ZKA-së janë fusha që kërkojnë përmirësim të dukshëm. Shumica e komunave kanë treguar performancë të dobët në fushën e adresimit të rekomandimeve të ZKA-së, duke e bërë këtë ndër treguesit më të ulët të performancës. Komunat nuk kanë krijuar procese apo sisteme formale për monitorim, vlerësim apo raportim mbi progresin drejt adresimit të rekomandimeve të ZKA-së, duke lënë një numër të lartë rekomandimesh në fushat kryesore që nuk janë adresuar. Duke marrë parasysh komplikimin e çështjes, përveç trajnimit, kjo mund të kërkojë përmirësime në procedurat dhe rritjen e vetëdijes politike. Sa i përket tatimit në pronë, një numër shumë i ulët i nënshtrimit procesit të regjistrimit kadastral dhe më pak se gjysma e tatimit në pronë mblidhet! Kjo tregon që komunat dështojnë jashtëzakonisht shumë në aspektin e autonomisë fiskale lokale dhe varen shumë nga transferimet nga qeveria qendrore. Komunat listojnë mungesën e kapaciteteve njerëzore si arsye kryesore për mosarritjen e kryerjes së një procesi vjetor të regjistrimit kadastral (risurvejimit). Ligji i ri për tatimin në pronë e paluajtshme ka ulur riantketimin e pronave në 20%, gjë që mund të lehtësojë procesin. Megjithatë mbledhja e tatimit në pronë nuk ka një planifikim aq të mirë, sfidat duket të jenë më tepër të natyrës politike, dhe kështu trajnimi do të kishte efekt të kufizuar.

Performanca komunale është e mirë në zbatimin e kontratave, gjegjësisht caktimin e menaxherëve të projektit për menaxhimin e kontratave publike (shërbime, punime & furnizime) dhe miratimin e rezultateve para ekzekutimit të pagesave. Në mënyrë të ngjashme, kërkesat e qytetarëve janë shqyrtuar brenda afatit të përcaktuar.

Në përfundim, trajnimi duhet të jetë prioritet për adresimin e rekomandimeve të ZKA-së, si dhe për kontratat e veçanta të shërbimit. Fushat e tjera duhet të ndjekin në kombinim me ndërhyrjet e nevojshme politike, nëse dhe ku është e mundur. Është e qartë se për përmirësime të performancës, komunave u ofrohet komunikim i vazhdueshëm dhe shpjegime të nevojshme. Projekti i TEAM i USAID-it po mbështet komunat me trajnime në disa nga këto tema dhe DEMOS do të koordinojë ndërhyrjen e saj për të shmangur dyfishimet.

4.4. Transparenca dhe integriteti

GP përcakton transparencën dhe integritetin sipas treguesve të performancës të cilët vlerësojnë (i) përgjegjshmërinë komunale ndaj kërkesave të publikut për qasje në dokumente publike dhe (ii) integritetin komunal.

Komunat iu përgjigjen relativisht mirë kërkesave të qytetarëve për qasje në dokumente publike. Duhet të theksohet se kjo lidhet vetëm me kërkesat që janë regjistruar në sistemet komunale dhe se shumë dokumente duhet të jenë publikuar në uebfaqet komunale në çdo mënyrë.

Shumica e komunave nuk i kanë raportuar KK-së për zbatimin e planeve të integritetit. Në fakt, një numër i konsiderueshëm i komunave nuk kanë fare plan të integritetit. Kjo mund të kërkojë ndryshime legjislative

duke e bërë atë një kërkesë ligjore, e cila është në proces me mbështetjen e projektit SAEK të UNDP-së. Sa i përket pezullimit të nëpunësve civilë të akuzuar për keqpërdorim të funksionit publik, margjina e gabimit është e lartë për shkak të gabimeve të mundshme në raportimin e të dhënave. Përmirësimet në këtë tregues mund të kërkojnë vullnet dhe vetëdije të shtuar politike që mund të adresohen përmes një fushate efektive komunikimi.

Në përfundim, tema e transparencës dhe integritetit kërkon përmirësime në planifikimin e integritetit dhe vendosjen e dokumenteve publike bazë për qasje publike pa krijuar barrë që qytetarët të kërkojnë këtë gjë. Në përgjithësi, krahasuar me trajnimet, kjo temë kërkon komunikim më të strukturuar dhe të vazhdueshëm me komunitatet.

SHTOJCA 1

Tema/Zona e Treguesit		2017
Qeverisja demokratike		
I	Roli i kuvendit komunal si organ mbikëqyrës	
1	Kuvendi komunal miraton buxhetin vjetor me kohë	●
2	Kuvendi komunal i diskuton shpenzimet kundrejt raporteve buxhetore në baza të rregullta	●
3	Diskutimet mbi raportin e performancës komunale nga kuvendi komunal	●
4	Pjesëmarrja e kryetarëve të komunave në mbledhjet e kuvendeve komunale	●
5	Kuvendi komunal diskuton gjetjet e raporteve të auditimit të brendshëm dhe të jashtëm	●
II	Pjesëmarrja dhe konsultimi e qytetarëve	
6	Takimet publike të komunës të kërkuara me ligj shpallen siç duhet dhe me kohë	●
7	Konsultimi publik mbi aktet komunale para miratimit nga kuvendi komunal	●
III	Gjithëpërfshirja	
8	Pjesëmarrja e grave në takimet publike të komunës me qytetarët	●
9	Gratë e emëruara në pozita politike në komunë	●
10	Respektimi nga komuna i përdorimit të gjuhëve zyrtare lokale	/
Menaxhimi komunal		
IV	Menaxhimi i Burimeve Njerëzore	
11	Vlerësimet e personelit bëhen çdo vit dhe në pajtim me kërkesat ligjore	●
12	Konkurset për shërbyes civil procedohen përmes Sistemit të Informimit për Burimet Njerëzore	●
13	Kuvendi komunal e diskuton raportin vjetor të burimeve njerëzore	●
14	Kontratat për Shërbime të Veçanta janë në pajtim me kornizën ligjore	●
VI	Menaxhimi dhe kontrolli financiar	
15	Faturat paguhen brenda afatit ligjor prej 30 ditësh	●
16	Zbatimi i planit vjetor të prokurimit	●
17	Regjistri i tatimit në pronë është përditësuar rregullisht	●
18	Inkasimi i tatimit vjetor mbi pronë (pa borxhe, gjoba, kamat, etj.)	●
19	Rekomandimet me prioritet të lartë dhe mesatar nga ZKA janë adresuar	●
VI	Ofrimi i Shërbimeve	
20	Trajtimi nga komuna i kërkesave dhe ankesave	●

21	Menaxherët e projektit të emëruar për monitorimin e zbatimit të kontratës	●
22	Ekzekutivi komunal verifikon, para pagesës përfundimtare, përmbushjen e kënaqshme të kontratave	●
Transparenca dhe Integriteti		
VII	Qasja në informata	
23	Uebfaqja komunale është e përditësuar në pajtim me kërkesat ligjore	/
24	Trajtimi i kërkesave të qytetarëve për dokumente publike	●
25	Publikimi i akteve të miratuara nga kuvendi komunal dhe nga kryetari i komunës	/
VIII	Integriteti	
26	Kuvendi komunal e diskuton raportin vjetor të realizimit të planit të integritetit	●
27	Pezullimi i shërbyesve civil të akuzuar për keqpërdorim të pozitës zyrtare	●

Tabela 4. Vizualizimi i vlerësimeve të performancës për tregues për vitin 2017

\Përmbajtja e kësaj shtojce është projektuar që të shërbej si hartëzim i rezultateve sipas treguesit përkatës për të pasqyruar në mënyrë vizuale performancën komunale. Vlerësimi i treguesve është kryer vetëm për rezultatet e vitit 2017, duke pasur parasysh se disa nga treguesit ishin relativisht të rinj dhe të zbatueshëm vetëm për vitin 2017.

Vlerësimi në ngjyrë të gjelbër, kuqe dhe verdhë bazohet në mesataren e përgjithshme të ponderuar të treguesit dhe interpretimet e ekspertëve për fusha specifike në rastet kur mesataret e ponderuara u ndikuan nga një faktor apo tjetër.

SHTOJCA 2

Përmbajtja e kësaj shtojce është përshtatur për të ilustruar rekomandimet në një perspektivë të zmadhuar për të përcaktuar ndërhyrjet e nevojshme për tregues të veçantë.

Rrjedhimisht nga gjetjet e zbuluara bëhet vlerësimi për të përcaktuar nëse ndërhyrjet do të dizajnohen dhe zhvillohen në lidhje me ndërtimin e kapaciteteve, ndryshimin e politikave ose vullnetin dhe ndërgjegjësimin politik.

Më poshtë, përmbajtja e tabelës përbëhet nga treguesi specifik për fushë, ndërsa simboli "x" shënon llojin e intervenimit të propozuar.

QEVERISJA DEMOKRATIKE	Ngritja e kapaciteteve	Ndërhyrja e Politikave	Ngritja e vetëdijes
Roli i KK si organ mbikëqyrës			
KK e miraton buxhetin në kohë	x		x
KK diskuton i diskuton shpenzimet kundrejt raporteve buxhetore në baza të rregullta	x		
Diskutimi i Raportit të Performancës Komunale nga KK	x		x
Pjesëmarrja e Kryetarëve në mbledhjet e KK-ve	x		x
KK diskuton gjetjet e raporteve të auditimit të brendshëm dhe të jashtëm	x		x
Pjesëmarrja dhe konsultimi i qytetarëve			
Takimet publike të komunës të kërkuara me ligj shpallen siç duhet dhe me kohë	x		
Konsultim publik mbi aktet komunale para miratimit nga kuvendi komunal	x		x
Gjithëpërfshirja			
Pjesëmarrja e grave në mbledhjet publike të komunës me qytetarët	x	x	x
Gratë e emëruara në pozita politike në komunë			x
MENAXHIMI KOMUNAL			
Menaxhimi i Burimeve Njerëzore			
Vlerësimet e personelit bëhen çdo vit dhe në pajtim me kërkesat ligjore	x	x	x
Konkurset për shërbyes civil procedohen përmes Sistemit të Informimit për Burimet Njerëzore	x		
Kuvendi komunal diskuton raportin vjetor të burimeve njerëzore	x		x

Kontratat për Shërbime të Veçanta janë në pajtim me kornizën ligjore	x	x	x
Menaxhimi financiar dhe auditimi			
Faturat paguhen brenda afatit ligjor prej 30 ditësh	n/a		
Zbatimi i planit vjetor të prokurimit	x		
Regjistri i tatimit mbi pronë përditësohet rregullisht	x		x
Inkasimi i tatimit vjetor mbi pronë (pa borxhe, gjoba, kamat, etj.)	x		x
Rekomandimet me prioritet të lartë dhe mesatar nga ZKA janë adresuar	x	x	x
Ofrimi i shërbimeve			
Trajtimi nga komuna i kërkesave dhe ankesave	x		x
Menaxherët e projektit të emëruar për monitorimin e zbatimit të kontratës	x		
Ekzekutivi komunal verifikon, para pagesës përfundimtare, përmbushjen e kënaqshme të kontratave	n/a		
TRANSPARENCA DHE INTEGRITETI			
Qasja në informata			
Trajtimi i kërkesave të qytetarëve për dokumente publike	x		x
Integriteti			
Kuvendi komunal e diskuton raportin e realizimit vjetor të planit të integritetit	x	x	x
Pezullimi i shërbyesve civil të akuzuar për keqpërdorim të pozitës zyrtare			x

(Footnotes)

1 Fokus Grupi/Punëtori. Tema: Mbikëqyrja dhe pjesëmarrja. Prishtinë, Kosovë. 17 maj, 2018.

2 Agjencia Kosovare Kundër Korrupsionit. Raporti vjetor 2016. Mars 2017. f.7.

RAPORT MBI
VLERËSIMIN E NEVOJAVE
(RVN)

