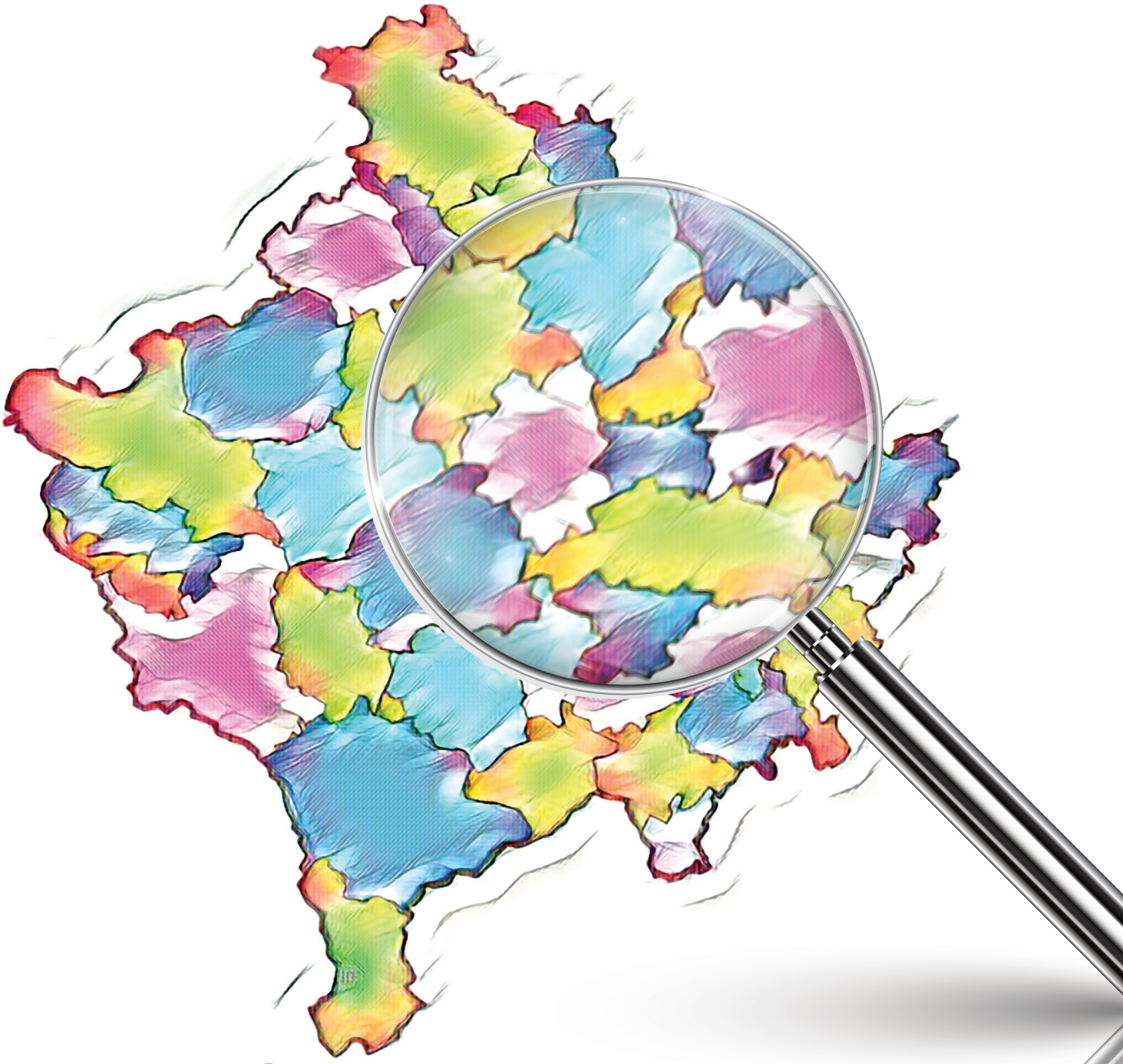

RAPORT ANALITIK

PËR TRANSPARENCËN E KOMUNAVE NË KOSOVË

RAPORT ANALITIK
PËR TRANSPARENCËN E KOMUNAVE NË KOSOVË

Nëntor, 2020

Ky raport është pergatitur nga R.I.T Kosovo (A.U.K) & Recura Financials për projektin e SDC-së – DEMOS, bashkëfinancuar nga Suedia dhe Norvegjia, implementuar nga HELVETAS Swiss Intercooperation-Kosovo.

Mohim: Gjetjet dhe konkluzionet e shprehura në këtë raport nuk paraqesin domosdoshmërisht qëndrimet e SDC-së, Suedisë, Norvegjisë dhe HELVETAS Swiss Intercooperation.

©DEMOS
Publikuar: mars 2021
Prishtinë, Kosova

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Raporti analitik për transparencën e komunave në Kosovë është një raport specifik që për qëllim ka pasur të vlerësoj zbatimin e katër udhëzimeve administrative të lidhura me transparencën komunale, gjegjësisht dispozitave të caktuara në to. Raporti është hartuar duke u bazuar në hulumtimin e uebfaqeve të komunave, raporteve të MPL-së dhe dokumenteve tjera komunale, si dhe pyetësorit specifik për këto komuna. Të gjeturat kryesore nga ky raport janë, se katër udhëzimet administrative në fjalë në përgjithësi zbatohen, por çështje specifike, që kryesisht kanë të bëjnë me publikimin e dokumenteve të caktuara të komunave, nuk adresohen si duhet. Gjithashtu vërehet se komunat me shumicë të komuniteteve jo-shqiptare, qëndrojnë më dobët në zbatimin e këtyre udhëzimeve, në raport me komunat tjera. Të gjeturat nga ky raport, kërkojnë intervenimin dhe ndërmarrjen e masave të caktuara nga kryetarët e komunave dhe Ministria e Pushtetit Lokal.

Tabela e përmbajtjes

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....3

1. HYRJE.....7

1.1. Metodologjia.....7

2. ANALIZA.....9

2.1. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Transparencë në Komuna.....9
2.2. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Standardet Minimale
të Konsultimit Publik në Komuna.....17
2.3. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Funksionimin e Qendrave
të Shërbimeve të Qytetarëve në Komunë.....22
2.4. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për procedurën e themelimit,
përbërjen dhe kompetencat e komiteteve të përhershme në komunë.....25

PËRFUNDIMET.....27

1 HYRJE

Projekti DEMOS, në kuadër të aktiviteteve të tij, ka paraparë përgatitjen e një raporti të veçantë, për transparencën komunale. Transparenca është një ndër parimet kryesore të vetëqeverisjes lokale. Kjo ju mundëson qytetarëve të komunës të informohen në mënyrë të duhur për aktivitetet e komunës si dhe të marrin pjesë në mënyrë aktive në to.

Transparenca në nivelin lokal në Kosovë, përveç aspektit të përgjithshëm të përcaktuar në Kushtetutë dhe Ligjin për Vetëqeverisje Lokale1 rregullohet në mënyrë specifike me katër akte nënligjore, të paraqitura më poshtë. Hartimi i këtyre udhëzimeve, si dhe zbatimi i pjesëve të caktuara nga to, është mbështetur nga Projekti DEMOS, qoftë kjo mbështetje e drejtpërdrejtë për MPL-në ose për komunat, përmes trajnimeve dhe aktiviteteve të caktuara. Për këtë qëllim, ky raport do të pasqyroj nivelin e zbatueshmërisë së këtyre akteve nënligjore, në mënyrë që të kuptohet efekti i mbështetjes së lartpërmendur. Objektivi i këtij Raporti është pra vlerësimi i zbatimit të Udhëzimeve Administrative të cekura si më lartë, gjegjësisht se a po zbatohen plotësisht, pjesërisht apo fare, dispozita të caktuara nga këto udhëzime.

1.1. Metodologjia

Metodologjia e punës, e përcaktuar nga projekti, ka qenë vlerësimi i gjithsej dhjetë komunave të ndryshme, të cilat përmbushin kriterin gjeografik (komuna nga të gjitha rajonet e Kosovës), etnik (komuna me shumicë shqiptare dhe komuna me shumicë nga komunitetet tjera), të përmasës (komuna të mëdha dhe komuna të vogla, sipas numrit të banorëve). Me të dhënat nga dhjetë komuna, sipas këtyre kritereve, është synuar të merret një mostër mjaftueshëm kredibile, për të kuptuar zbatimin e udhëzimeve administrative të lartcekura në tërë komunat e Kosovës. Komunat e zgjedhura sipas këtyre kritereve janë:

1. Fushë Kosova
2. Gjakova
3. Gjilani
4. Juniku
5. Kaçaniku
6. Lipjani
7. Mamusha
8. Prishtina
9. Prizreni
10. Shtërpca

1 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530

Përveç vlerësimit të këtyre dhjetë komunave, në raste të caktuara referencë bëhet edhe në gjendjen e zbatimit te komunat tjera, aty ku të dhënat janë marrë nga raporte tjera.

Periudha e vlerësimit të zbatueshmërisë së dispozitave ligjore specifike që rrjedhin nga udhëzimet administrative në fushën e transparencës komunale, ka qenë i tërë viti 2019.

Udhëzimet Administrative në fushën e transparencës komunale, të përfshira në këtë vlerësim, janë:

1. Udhëzimi Administrativ (MAPL) nr. 04/2018 për Transparencë në Komuna[2];
2. Udhëzim Administrativ (MAPL) nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna[3];
3. Udhëzimi Administrativ (MAPL) nr. 03/2018 për Funksionimin e Qendrave të Shërbimeve të Qytetarëve në Komunë[4], dhe
4. Udhëzimi Administrativ (MAPL) nr. 03/2014 për Procedurën e themelimit, përbërjen dhe kompetencat e Komiteteve të Përhershme në Komunë[5], i ndryshuar dhe plotësuar nga Udhëzim Administrativi (MAPL) nr. 02/2018.[6]

Udhëzimi Administrativ për Transparencë është ndryshuar në Tetor të vitit 2020[7], por ky Udhëzimi i ri është jashtë fushëveprimit të vlerësimit në këtë Raport.

Nga katër udhëzimet administrative të lartpërmendura, është vlerësuar vetëm zbatimi i dispozitave të caktuara, të pasqyruara si më poshtë. Fokusi kryesor ka qenë në dispozitat të cilat konsiderohen më 'esenciale' dhe ato të cilat kanë qenë risi, në raport me udhëzimet paraardhëse.

Të dhënat për këtë raport janë marrë nga tri burime kryesore: 1) web-faqet e komunave; 2) pyetësori specifik për zyrtarët komunal dhe bisedat e drejtpërdrejta me ta, dhe 3) shqyrtimi i dokumenteve të ndryshme në posedim ose të përgatitura nga komunat dhe MPL. Referencat e këtyre burimeve janë paraqitur kur informatat janë prezantuar. Të dhënat nga këto burime, janë krahasuar aty ku ka qenë e mundshme, për të arritur në një përfundim lidhur me zbatimin e një dispozite të caktuar. Vlen të theksohet se Komuna e Prishtinës nuk është përgjigjur në pyetësorin e dërguar për qëllime të këtij Raporti.

Për shkak të situatës me shëndetin publik, takimet e planifikuara me zyrtarët komunal nuk kanë mundur të realizohen, por diskutimi është zhvilluar me zyrtarët e informimit të komunave përmes bisedave telefonike, aty ku ka qenë e mundur.

2 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18373
3 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425
4 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18372
5 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9949
6 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18371
7 Udhëzimi Administrativ (MPL) nr. 03/2020 për Transparencë në Komuna - https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852

2 ANALIZA

2.1. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Transparencë në Komuna

Qëllimi i këtij Udhëzimi Administrativ është fuqizimi i transparencës së organeve të komunës, informimi, publikimi i akteve normative, vendimeve dhe dokumenteve të nxjerra nga organet e komunës, që janë në interes të qytetarëve dhe grupeve tjera të interesit si dhe rritja e pjesëmarrjes së qytetarëve në proceset vendimmarrëse.

Ky Udhëzim Administrativ është i rëndësisë së veçantë për llogaridhënien e komunës në raport me qytetarët. Ai përcakton standarde më të larta se sa Udhëzimi Administrativ i kaluar i vitit 2015.

Nga ky Udhëzim janë vlerësuar dispozitat ligjore si në vijim:

> **"Neni 4, paragrafi 2**
>
> *Kryesuesi i mbledhjes së Kuvendit të Komunës ose Komitetit përkatës siguron materialet e nevojshme si dhe hapësirën për pjesëmarrjen e publikut dhe përfaqësuesit e mediave të shkruara dhe elektronike, n ë vendin ku mbahet mbledhja."*

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Sipas të dhënave të mbledhura[8], të gjitha Komunat, përveç dy komunave, Kaçanikut dhe Fushë Kosovës zbatojnë Nenin 4, paragrafin 2. Këto dy komuna është vlerësuar se nuk kanë hapësirë të mjaftueshme për pjesëmarrjen e publikut dhe përfaqësuesit e mediave në mbledhjet e kuvendit komunal ose komiteteve përkatëse. Në Komunën e Fushë Kosovës kjo është për arsye se salla është e vogël, por edhe interesimi i publikut për pjesëmarrje nuk është mjaft i madh. Gjithashtu, në Komunën e Kaçanikut, ndërtesa komunale është e vjetër dhe nuk ofron hapësirë të mjaftueshme për pjesëmarrje të publikut. Ndërtesa e re e Komunës së Kaçanikut është e planifikuar dhe pritet të ndërtohet në të ardhmen e afërt.

8 Raporti i Funksionimit të Komunave 2019 (faqe 9) dhe komunikimi me Udhëheqësin e Divizionit të Monitorimit – MPL dhe të dhënat nga pyetësori

“Neni 4, paragrafi 3

Kryesuesi i mbledhjes së Kuvendit të Komunës ose Komitetit përkatës, nëpërmes njësisë/zyrtarit për informim, njofton publikun së paku shtatë (7) ditë pune para mbledhjeve të rregullta dhe tre (3) ditë pune para mbledhjeve të jashtëzakonshme përmes tabelave informuese, mediave të shkruara /elektronike dhe uebfaqes zyrtare. “

Niveli i zbatimit: I plotë

Të gjitha Komunat zbatojnë Nenin 4, paragrafin 3, sipas të dhënave të mbledhura. Ato zbatojnë afatet e parapara dhe përdorin së paku dy nga metodat e përcaktuara të njoftimit, në Udhëzim.

“Neni 4, paragrafi 4

Njoftimi publik sipas paragrafit 3 të këtij neni përmban:
4.1. Datën, kohën, vendin e mbajtjes së mbledhjes;
4.2. Rendin e ditës;
4.3. Materialet e mbledhjes dhe
4.4 Të dhënat e tjera që mund të përcaktohen me Statut dhe Rregulloren e punës“

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga shqyrtimi i të dhënave të mbledhura[9], pothuajse në të gjitha komunat e vlerësuara, materialet e mbledhjes nuk i bashkëngjiten njoftimit publik. Të dhënat tjerë, gjegjësisht data, koha, vendi i mbajtjes së mbledhjes dhe rendi i ditës, megjithatë po. Kjo është për arsye të praktikës institucionale të ndërtuar në zbatim të këtyre dispozitave.

“Neni 4, paragrafi 8

Komuna përmes uebfaqes zyrtare transmeton mbledhjet e Kuvendeve të Komunave, duke përdorur pajisjet e nevojshme për transmetim.“

9 Të dhënat nga pyetësori

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura përmes uebfaqeve të komunave, është vërejtur se katër nga dhjetë komunat e vlerësuara - Komuna e Fushë Kosovës, Junikut, Mamushës dhe Shtërpcës, nuk i transmetojnë mbledhjet e Kuvendeve të tyre drejtpërdrejtë përmes uebfaqes zyrtare[10]. Kjo është për arsye të mungesës së pajisjeve teknike për transmetimin e drejtpërdrejtë të mbledhjeve, në këto komuna. Vlen të theksohet se në Komunën e Junikut, mbledhjet regjistrohen dhe pas një kohe të caktuar (zakonisht disa ditë) ngarkohen në uebfaqen e komunës.

"Neni 5, paragrafi 1

Publikimi në uebfaqen zyrtare të komunës i akteve normative të komunës me karakter të përgjithshëm është i obligueshëm. "

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura[11], nga dhjetë komunat e vlerësuara, përveç Komunës së Shtërpces, të gjitha komunat tjera i publikojnë rregulloret me karakter të përgjithshëm.[12] Praktika është se ato publikohen, pasi të kalojnë procesin e 'konfirmimit' nga MPL. Vlen të theksohet, se ndonjëherë komunat kanë probleme me uebfaqe dhe kjo ka shkaktuar vonesa në publikimin e tyre, ose nevojën për publikimin e serishëm, ngase ato janë fshirë nga uebfaqet.

E gjetura tjetër specifike për Komunën e Kaçanikut është se vendimet e Kuvendit Komunal të kësaj Komune, nga një mbledhje, kryesisht publikohen të gjitha me një dokument, dhe jo në dokumente të ndara siç është rasti me komunat tjera. Kjo është për arsye të praktikës institucinoale të krijuar në këtë komunë.

"Neni 5, paragrafi 2

Të gjitha vendimet e Kryetarit të Komunës që ndikojnë drejtpërdrejt në interesat e qytetarëve, pas nënshkrimit, publikohen në uebfaqen zyrtare të komunës. "

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura[13], është vërejtur se nëntë nga dhjetë komunat e vlerësuara, përveç Komunës së Shtërpces, i publikojnë vendimet e kryetarëve.[14] Megjithatë, tek Komuna e Fushë Kosovës është vërejtur se publikohet lista e vendimeve të Kryetarit, por

10 Të dhëna të marra nga SMPK dhe verifikimi i uebfaqes së Komunës së Mamushës.
11 Uebfaqet e komunave
12 Të dhëna të marra nga SMPK.
13 Uebfaqet e komunave
14 Të dhëna të marra nga SMPK.

vendimet jo. Kjo është për arsye të volumit të madh të vendimeve. Gjithashtu, në Komunën e Junikut, vlen të theksohet se praktika institucionale është që vendimet e Kryetarit gjatë një viti, publikohen të gjitha në fund të vitit.

Neni 5, paragrafi 3

Aktet normative dhe vendimet e organeve të komunës dërgohen në njësinë përgjegjëse për publikim në ueb faqen zyrtare të komunës në formën elektronike, në gjuhët zyrtare...

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura nga uebfqet e komunave, është vërejtur kryesisht një trend i respektimit të gjuhëve zyrtare në publikimin e akteve normative, me disa përjashtime të vogla. Për shembull Komuna e Mamushës i publikon rregulloret vetëm në gjuhën shqipe dhe turke. Kjo është për arsye, se në Komunën e Mamushës nuk ka përkthyes të gjuhës serbe dhe komuna nuk ka të kontraktuar ndonjë kompani për të kryer këtë shërbim. Në përgjithësi, problem më i madh qëndron në mungesën e publikimit në gjuhën serbe të vendimeve të kryetarëve të komunave.

Neni 6

Komuna obligohet të publikojë në uebfaqen zyrtare të komunës:

1.1 Plani i buxhetit pas aprovimit në Kuvendin e Komunës

1.2 Raportet tremujore buxhetore sipas afateve të parashikuara me legjislacion sektorial;

1.3 Korniza Afatmesme Buxhetore (KAB) pas aprovimit në Kuvendin e Komunës dhe vlerësimit të ligjshmërisë së vendimit për aprovim nga organi mbikëqyrës;

1.4 Raporti përmbledhës financiar për vitin e kaluar fiskal sipas afateve të përcaktuara në legjislacionin sektorial;

1.5 Publikimi i raportit të Zyrës Kombëtare të Auditimit.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Sipas publikimeve në uebfaqet e komunave të vlerësuara, katër nga dhjetë komunat e vlerësuara - Komuna e Gjakovës, Kaçanikut, Lipjanit dhe Prishtinës, kanë zbatuar plotësisht kërkesat ligjore, duke publikuar të gjitha dokumentet e përcaktuara për transparencën financiare. Në disa nga komunat mungon publikimi i pothuajse të gjitha dokumenteve të kërkuara nga Neni 6, ndërsa në disa tjera kryesisht raporti tre mujor buxhetor dhe raporti

i Zyrës Kombëtare të Auditimit. Kjo është si rezultat i praktikës institucionale të krijuar në komunat respektive.

Neni 7

Komuna publikon në uebfaqen zyrtare çdo aktivitet të prokurimit, publikimi i të cilave është i përcaktuar me legjislacionin sektorial.

Komuna publikon planin dhe raportin e prokurimit në uebfaqen zyrtare, ashtu siç përcaktohet me legjislacionin sektorial. "

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Uebfaqet e komunave, tregojnë se pesë nga dhjetë komunat e vlerësuara - Komuna e Gjilanit, Gjakovës, Kaçanikut, Lipjanit dhe Prishtinës, kanë zbatuar plotësisht Nenin 7. Në komunat tjera, mungon publikimi kryesisht i raportit të prokurimit. Njësoj si në dispozitën paraprake, kjo është për arsye të praktikës institucionale të krijuar.

Neni 8

Komuna siguron qasje në informata dhe dokumente publike përmes uebfaqes zyrtare të saj, si:

1.4 Raportin vjetor të punës së Kryetarit dhe Kuvendit;

1.8 Listën e hollësishme të shërbimeve që ofron institucioni për publikun, si: licenca, leje, autorizime, certifikata, vërtetime apo shërbime publike të tjera, ku do të përfshihen edhe:

1.8.1. Procedurat dhe kushtet e përfitimit të tyre

1.8.2. Afati i detyrueshëm për të marrë përgjigje për shërbimin e kërkuar.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga analizimi i uebfaqeve të komunave, është vërejtur se në të gjitha dhjetë komunat e vlerësuara mungon publikimi i një apo më shumë dokumenteve, të përcaktuara si më lartë. Kryesisht, është vërejtur mungesa e publikimit të raporteve vjetore të punës, ndërsa publikimi i informatave për procedurat administrative qëndron në nivel mjaft të mirë. Përjashtim është Komuna e Shtërpces, e cila nuk ka të publikuara informata të tilla. Edhe në këtë rast, praktika institucionale është shkaktari kyç për mos-publikimin e këtyre dokumenteve.

Neni 10

Çdo vit komuna mban së paku dy takime publike me qytetarë për çështje të interesit të përgjithshëm. Njëri nga takimet publike duhet të mbahet në gjashtë (6) mujorin e parë të vitit, ndërkaq takimi tjetër mbahet në gjashtë (6) mujorin e dytë të vitit.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e marra nga Raporti i MPL-së, nga dhjetë komunat e vlerësuara vërehet se vetëm një komunë - Komuna e Fushë Kosovës, nuk ka mbajtur asnjë takim publik. Arsye për këtë është se Kryetari i Komunës së Fushë Kosovës mban takime mjaft të shpeshta me qytetarët dhe zyra e tij i pranon palët për të diskutuar çështje të ndryshme, andaj nuk është parë e nevojshme që të mbahen dy takime formale siç përcaktohen me Udhëzim. Të dhënat tjera të përcaktuara në raport janë se tridhjetë komuna kanë organizuar nga dy takime publike me qytetarë, ndërsa shtatë komuna tjera, Komuna e Podujevës, Kamenicës, Novobërdës, Leposaviqit, Zubin Potokut, Zveçanit dhe Mitrovicë Veriore, kanë organizuar vetëm një takim.[15]

"Vendi, data dhe koha kur do të mbahen takimet me qytetarë, shpallen në mediat elektronike dhe të shkruara, në tabelën e shpalljeve..., në uebfaqen zyrtare të komunës si dhe në rrjetet sociale, dy (2) javë para mbajtjes së takimit.

Për çdo takim publik mbahet procesverbali,

Procesverbalin me të gjitha çështjet e diskutuara dhe propozimet e dhëna, në afat prej tridhjetë (30) ditësh nga dita e mbajtjes së takimit, e shqyrton Komiteti për Politikë dhe Financa.

Kërkesat dhe rekomandimet e dhëna nga publiku gjatë takimeve evidentohen dhe publikohen në uebfaqen zyrtare të komunës, brenda pesëmbëdhjetë (15) ditëve, pas përfundimit të takimeve publike"

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Zbatimi i dispozitave lidhur me njoftimin është vlerësuar në bazë të njoftimeve të dërguara për dy takimet publike detyruese. Sipas këtyre të dhënave, katër nga dhjetë komunat e vlerësuara - Komuna e Gjilanit, Kaçanikut, Lipjanit dhe Prishtinës, i publikojnë këto njoftime. Komunat tjera i publikojnë pjesërisht, ndërsa Komuna e Shtërpces nuk i publikon fare.[16] Kjo është gjithashtu për arsye të praktikës institucionale të ndërtuar. Procesverbalet gjithashtu pjesërisht mbahen, ndërsa për diskutimin e mëtutjeshëm në Komitetin për Poli-

15 Raporti për Funksionimin e Komunave Janar – Dhjetor 2019, faqe 13
16 Uebfaqet e komunave

tikë dhe Financa nuk është mundur të sigurohen të dhëna për të kuptuar zbatimin e kësaj dispozite. Gjithashtu nga uebfaqet e komunës është vërejtur se kërkesat dhe rekomandimet e dhëna nga publiku gjatë takimeve nuk publikohen. Kjo është për arsye të mungesës së informacionit për detyrueshmërinë e këtij veprimi dhe praktikës institucionale të krijuar.

Neni 11

Përveç dy takimeve publike, komuna mban edhe takime tjera konsultative në kuadër të lagjeve, vendbanimeve dhe lokacioneve tjera për çështjet që lidhen me buxhetin e komunës, projektet e komunës...

Komuna, përmes njësisë/zyrtarit për komunikim me qytetarë, njofton qytetarët së paku dy javë para mbajtjes së takimit publik.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Në Raportin e MPL-së[17], theksohet se përveç dy takimeve publike, komunat kanë mbajtur edhe takime të tjera me qytetarë në lokacione më të vogla, lagje, fshatra dhe vendbanime të tjera. Forma të tilla të organizimit, janë bërë me rastin e diskutimit të projekt-rregullor-eve, planeve dhe çështjeve buxhetore, të cilat qytetarëve u kanë mundësuar ofrimin e sug-jerimeve, propozimeve dhe kërkesave të tyre. Kjo është konfirmuar edhe nga përgjigjjet e pranuara nga pyetësori. Gjithashtu, sipas të dhënave të 34 ueb-faqeve të komunave, gjatë periudhës raportuese janë publikuar 234 njoftime për debate/dëgjime publike. Komunat që kanë mbajtur më së shumti debate publike për buxhetin dhe projekt-rregulloret janë: Komuna e Gllogocit, Gjilanit, Kaçanikut, Kllokotit, Lipjanit, Mitrovicës Jugore, Prishtinës, Suharekës, Rahovecit, Shtimes, Vushtrrisë dhe Gjakovës. Ndërsa, njoftimet për dëgjime publike me qytetarë nuk janë publikuar në ueb-faqet e komunave: Leposaviq, Zubin Potok, Zveçan dhe Mitrovicë Veriore.[18]

"Numri i stafit të emëruar si zyrtarë për informim"

Aktualisht, sipas përgjigjeve të pranuara në pyetësor, të gjitha komunat e vlerësuara kanë staf të emëruar në pozitën e zyrtarëve për informim.[19] Emërimi i zyrtarëve për informim është detyrim për komuna sipas legjislacionit relevant.[20] Në vijim është paraqitur tabela me numrin e stafit të emëruar.

17 Raporti i Funksionimit të Komunave, faqe 13
18 Raporti i Funksionimit të Komunave, faqe 13
19 Komuna e Prishtinës nuk është përgjigjur në pyetësor dhe nuk dihet saktë numri i zyrtarëve të emëruar në këtë pozitë.
20 Neni 13.1 i Rregullores nr. 27/2018 për Shërbimin e Komunikimit Qeveritar me Publikun - https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18380

Komuna	Numri i stafit
Fushë Kosova	1
Gjakova	4
Gjilani	3
Juniku	2
Kaçaniku	1
Lipjani	3
Mamusha	1
Prizreni	2
Shtërpca	1

Figura 1: Numri i stafit të emëruar në cilësinë e zyrtarit për informim në nëntë komuna

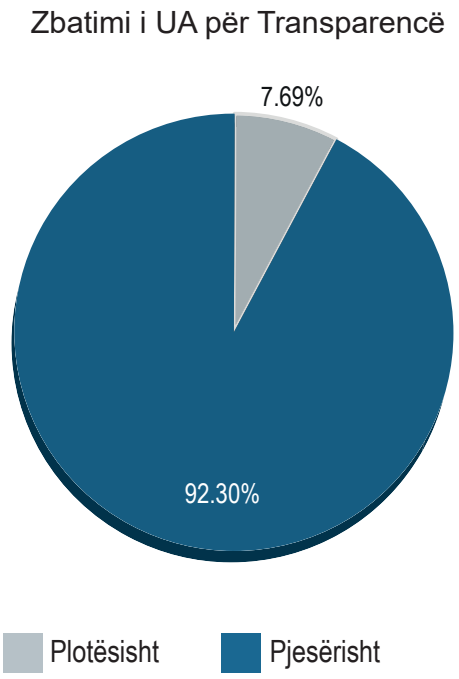

Figura 2: Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Transparencë në Komuna, në përqindje

2.2. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna

Ky Udhëzim Administrativ ka për qëllim nxitjen dhe sigurimin nga ana e autoriteteve lokale të pjesëmarrjes së qytetarëve dhe palëve të tjera të interesuara gjatë procesit të politikëbërjes dhe vendimmarrjes në nivel lokal, të promovoj transparencë komunale, si dhe të ndikoj në zhvillimin e politikave të qëndrueshme në interes të përgjithshëm. Ky është udhëzim i ri, të cilit nuk i ka paraprirë ndonjë akt tjetër.

Nga ky Udhëzim janë vlerësuar dispozitat ligjore si në vijim:

Neni 5. paragrafi 1

Komuna siguron publikimin e projektpropozimeve në ueb-faqet zyrtare të komunave dhe në Platformën e Konsultimeve Publike në nivel qendror [për (i) dokumentet e politikave lokale dhe (ii) aktet nënligjore lokale (Draft-Statuti i Komunës, projekt-rregulloret komunale dhe aktet tjera)]

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga platforma e Konsultimeve Publike në nivel qendror është vërejtur se asnjë nga Komunat nuk ka filluar t'i publikoj projektpropozimet në këtë platformë. Për më shumë, publikimi i projektpropozimeve në uebfaqe të komunave, bëhet vetëm pjesërisht. Arsye për këtë është klasifikimi sipas rëndësisë i projektpropozimeve nga zyrtarët komunal që nënkupton se ka mungesë të mirëfilltë të informacionit, që të gjitha projektpropozimet e përcaktuara me Nenin 5, paragrafin 1, duhet të publikohen.

Neni 5, paragrafi 5

Komuna është e obliguar të shpallë rezultatet e procesit të konsultimit publik, të publikojë raportin me të gjitha propozimet e ofruara nga qytetarët, si dhe të japë sqarimet e nevojshme lidhur me arsyet e refuzimit të kërkesave të qytetarëve apo grupeve të tjera të interesuara;

Niveli i zbatimit: Nuk zbatohet

Nga të dhënat[21], është vërejtur se asnjë nga komunat e vlerësuara nuk i publikojnë raportet e konsultimit. Kjo ndodh për arsye të mungesë së informacionit në disa komuna për këtë kërkesë ligjore, por edhe mungesës së mostrave dhe shpjegimeve nga niveli qendror se si duhet të hartohen raporte të këtij lloji.

21 Të dhëna të marra nga SMPK.

"Organi propozues është i obliguar që raportin e konsultimit publik të paraqesë në kuvendin e komunës para aprovimit të projektpropozimit. "

Niveli i zbatimit: Nuk zbatohet

Meqë raporti i konsultimit nuk përgatitet, edhe kjo dispozitë nuk është duke u zbatuar.

Neni 9, paragrafi 2

Zyrtari përgjegjës përgatit raportet vjetore për procesin e konsultimit publik në komunë, raporton tek kryetari i komunës dhe në njësinë përgjegjëse për monitorim të komunave në Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Gjashtë nga komunat e vlerësuara, me përgjigjjen e tyre në pyetësor[22], kanë vërtetuar se përgatisin raportin vjetor të konsultimit publik dhe e dërgojnë atë tek organet e përcaktuara, sipas kërkesave ligjore. Vetëm tre komuna, Komuna e Fushë Kosovës, Gjakovës dhe Lipjanit ende nuk e përgatisin këtë raport. Edhe në këtë rast për këto komuna, mungesa e informacionit se duhet të përgatitet ky raport por edhe mungesa e mostrës për përmbajtjen e raportit, kanë ndikuar që kjo dispozitë mos të zbatohet.

Neni 10, paragrafi 2

Konsultimi me shkrim dhe elektronik, publikimi në uebfaqen e komunës dhe në Platformën e Qeverisë për Konsultime publike, si dhe së paku një takim publik konsultativ me palët e interesuara janë të obligueshme në procesin e konsultimit publik.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Në bazë të dhënave të shqyrtuara[23], rezulton se konsultimi me publikun bëhet, në përgjithësi, pjesërisht. Nga Komunat e vlerësuara, tri komuna, Komuna e Gjilanit dhe Junikut, qëndrojnë më së miri në këtë aspekt. Komunat tjera hasin në disa vështirësi në këtë aspekt. Në Komunën e Fushë Kosovës, numër i vogël i banorëve merr pjesë në konsultim. Pastaj tre komuna, Komuna e Kaçanikut, Lipjanit dhe Prishtinës qëndrojnë dobët në konsultimin e akteve komunale dhe dokumenteve të politikave lokale, dhe njëra veçanërisht. Ndërsa,

22 Përveç Komunës së Prishtinës, e cila nuk është përgjigjur në pyetësor.
23 Të dhëna të marra nga SMPK, mbi 'Pjesëmarrja e qytetarëve në konsultime publike', 'Aktet komunale dhe dokumentet e politikave lokale të konsultuara me publikun' dhe 'Dëgjime publike për KAB dhe buxhet komunal'.

Komuna e Shtërpces nuk zhvillon pothuajse fare aktivitete të konsultimit. Në përgjithësi, edhe nga përgjigjjet në pyetësor është vërtetuar se jo për të gjitha aktet komunale mbahen konsultime publike.

Arsye kryesore për këtë, sipas zyrtarëve për informim të komunave, është interesimi i vogël i publikut për të marrë pjesë në aktivitetet e konsultimit. Pavarësisht përpjekjeve të shtuara të komunave, ka pasur raste ku në një takim të konsultimit nuk ka marr pjesë asnjë palë e jashtme e interesuar.

Neni 12, paragrafët 1 dhe 3

Plani i konsultimeve publike duhet të jetë pjesë përbërëse e planit për komunikim publik dhe planit të punës së komunës.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga përgjigjjet në pyetësor, është vërejtur se në shumicën e komunave plani i konsultimeve publike nuk është pjesë përbërëse e planit për komunikim publik dhe planit të punës së komunës. Kjo është për arsye të praktikës institucionale të krijuar.

"Komuna harton dhe mirëmban bazën e të dhënave për grupet e interesuara që duhet të përfshihen në procesin e konsultimit publik. "

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Baza e të dhënave për grupet e interesuara mbahet nga të gjitha komunat, mirëpo kjo përbëhet kryesisht vetëm nga OJQ-të që janë aktive në komunat respektive. Vlen të theksohet se në Komunën e Lipjanit, mbahen disa baza të të dhënave, varësisht nga drejtoria që përgatit projekt-propozimin. Kjo është për arsye të praktikës institucionale të krijuar.

"Komuna obligohet të krijojë meny/rubrikë të veçantë brenda uebfaqes zyrtare për procesin e konsultimit publik."

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura nga uebfaqet e komunave, vërehet se nuk ka unifikim të standardit të uebfaqeve, sa i përket menysë/rubrikës së veçantë për procesin e konsultimit publik. Ato këto rubrika i quajnë në emra të ndryshme dhe projektpropozimet i publikojnë

në rubrika të ndryshme.

> **“***Përmes uebfaqes zyrtare dhe Platformës së Qeverisë për Konsultime publike, komuna siguron shpalljen e njoftimeve për konsultim të projektpropozimeve, afatet e konsultimit, memorandumet shpjeguese, projektpropozimeve për konsultim, adresën për pranimin e komenteve dhe publikimin e raporteve/rezultateve të konsultimit publik.* **“**

dhe

> **Neni 16**
>
> *Njoftimi për konsultim publik shpallet së paku tetë (8) ditë dhe maksimum katërmbëdhjetë (14) ditë kalendarike para mbajtjes së takimit në uebfaqen zyrtare të komunës, tabelën e shpalljeve, si dhe në çdo formë tjetër që siguron njoftimin e duhur të palëve të interesuara.*
>
> *Projektpropozimi njofton palët e interesuara për:*
>
> *3.1. Datën, vendin dhe kohën e mbajtjes së takimit publik;*
>
> *3.2. Projektpropozimin që është objekt i konsultimit publik;*
>
> *3.3. Një memorandum shpjegues për përmbajtjen e projektpropozimit;*
>
> *3.4 Informatat (emrin, mbiemrin dhe*
>
> *emailin) për personin përgjegjës për pranimin e komenteve;*

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Uebfaqet e komunave tregojnë se dhjetë komunat e vlerësuara publikojnë njoftime për debate publike, kryesisht për draft Rregullore dhe dëgjime buxhetore. Këto publikohen vetëm në uebfaqet e tyre dhe jo në Platformën e Qeverisë për Konsultime Publike. Ato nuk shoqërohen me memorandume shpjeguese dhe raportet/rezultatet e konsultimit nuk publikohen[24]. Nga të dhënat tjera të analizuara[25], rezulton se afati për njoftim dhe kërkesa për të shoqëruar projektropozimin me njoftim, respektohet, por komuna e Shtërpces, nuk publikon adresën për pranimin e komenteve. Arsyet për këtë janë të panjohura.

24 Kjo është konfirmuar gjithashtu nga përgjigjjet në pyetësor dhe nga bisedat me zyrtarët për informim.
25 Përgjigjjet në pyetësor.

Neni 19

Komuna mund të përfshijë palët e interesuara në grupet punuese përgjegjëse për hartimin e projektpropozimeve.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga përgjigjjet në pyetësor, rezulton se palët e interesuara nuk përfshihen rregullisht në grupet punuese përgjegjëse për hartimin e projektropozimeve, por kjo ndodh në baza *ad-hoc*. Kjo dispozitë si e tillë është e natyrës fakultative, megjithatë kritere të caktuara se kur duhet të përfshihen palët e jashtme në grupe punuese, nuk janë të caktuara.

Neni 20

Kuvendi i komunës refuzon aprovimin e projektpropozimeve në rastet kur nuk janë përmbushur standardet minimale të konsultimit publik, sipas kritereve të përcaktuara në këtë udhëzim administrativ.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e pranuara nga MPL dhe përgjigjjet në pyetësor, rezulton se të gjitha dhjetë kuvendet komunale te vlerësuara kryesisht refuzojnë aprovimin e projektpropozimeve në rastet kur nuk janë përmbushur standardet minimale të konsultimit publik. Mirëpo, siç është shpjeguar më lartë, disa standarde të konsultimit publik, është evidente që nuk janë duke u zbatuar, andaj konsiderohet se edhe mbikëqyrja nga kuvendet komunale në këtë drejtim, nuk bëhet në mënyrë të plotë.

Neni 8

Në çdo komunë, përgjegjës për koordinimin e procesit të konsultimit publik është njësia/zyrtari për komunikim publik.

Niveli i zbatimit: I plotë

Përgjigjjet në pyetësor dhe bisedat me zyrtarët për informim të Komunave tregojnë se në të gjitha komunat, përgjegjës për koordinimin e procesit të konsultimit publik është njësia/zyrtari për komunikim publik.

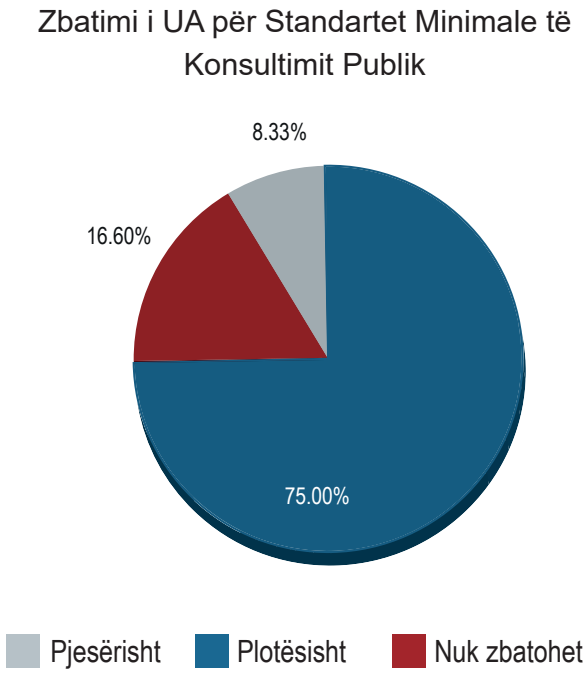

Figura 3: Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Standardet Minimale të Konsultimit Publik, në përqindje

2.3. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Funksionimin e Qendrave të Shërbimeve të Qytetarëve në Komunë

Ky Udhëzim Administrativ ka për qëllim të rregullojë mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike për qytetarët. Ky Udhëzim ka shfuqizuar atë të vitit 2011[26] duke rritur kështu kërkesat sa i përket funksionimit të këtyre qendrave. Nga ky Udhëzim janë vlerësuar dispozitat ligjore si në vijim:

Neni 4, paragrafi 2

Qendra duhet të vendoset në hyrje të ndërtesës së komunës si kontakt i parë i qytetarëve në komunë

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Në të gjitha komunat e vlerësuara, përveç Komunës së Mamushës, sipas përgjigjeve në pyetësor, rezulton se qendrat për shërbime të qytetarëve në komunë janë të vendosura në hyrje të ndërtesës, si kontakt i parë i qytetarëve ne komunë. Në Komunën e Mamushës, kjo është për arsye të mungesës së infrastrukturës së përshtatshme.

26 Udhëzimi Administrativ nr. 2011/03 për Organizimin dhe funksionimin e qendrave të shërbimeve të qytetarëve në komuna - https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7985

Neni 4, paragrafi 5

Çdo shërbim publik që ofron komuna, duhet të protokollohet përmes qendrës, dhe secila drejtori duhet të jetë e lidhur me këtë qendër...

Niveli i zbatimit: I plotë

Nga përgjigjjet në pyetësor, rezulton se në të gjitha komunat e vlerësuara, çdo shërbim publik që ofron komuna, protokollohet përmes qendrës për shërbime të qytetarëve në komunë.

Neni 5, paragrafi 1

Qendra pranon dhe procedon për shqyrtim dhe vendosje kërkesat e qytetarëve në drejtoritë komunale dhe njësitë organizative brenda drejtorive.

Niveli i zbatimit: I plotë

Të gjitha komunat e vlerësuara kanë të lidhura drejtoritë komunale dhe njësitë organizative të tyre, me qendrën për shërbime të qytetarëve në komunë.[27]

Neni 8, paragrafi 1

Qendra, në bashkëpunim me drejtoritë komunale, përgatit dhe vë në dispozicion të qytetarëve formularë për të gjitha llojet e kërkesave, formularët duhet të jenë të qasshëm në mënyrë elektronike në faqen zyrtare të komunës.

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura për dhjetë komunat e vlerësuara[28], rezulton se jo të gjithë formularët e tyre janë të qasshëm në mënyrë elektronike. Disa prej tyre, si për shembull, fatura e tatimit në pronë, formularët e kërkesës për kushte ndërtimore, leje ndërtimore dhe certifikatë të përdorimit, mund të merren në mënyrë elektronike në të gjitha komunat. Por, vlen të theksohet se këto janë të menaxhuara nga sistemi i nivelit qendror. Në rastet tjera, lloji i formularëve varet nga komunat specifike. Komuna e Shtërpces nuk ka të publikuar pothuajse asnjë aplikacion. Dy komuna, Komuna e Gjilanit dhe e Prishtinës kanë regjistrin e procedurave administrative, ku shumica e formularëve janë të publikuara, por për shembull në Komunën e Prishtinës, ka probleme teknike në hapjen e tyre. Të gjithë

27 Burimi i të dhënave janë përgjigjjet në pyetësor.
28 Përmes uebfaqeve të komunave

formularët nuk janë të qasshëm në formë elektronike, për shkak të kryesisht mungesës së iniciativës gjithëpërfshirëse për të reformuar praktikën institucionale të komunikimit fizik dhe zëvendësimit të saj me komunikim elektronik.

(Neni 5, paragrafi 2)

Qytetarët mund t'i marrin shërbimet e caktuara edhe përmes E-kioskës"

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Sa i përket e-kioskës, nga përgjigjjet në pyetësor është vërejtur se kryesisht komunat më të vogla, Komuna e Fushë Kosovës, Kaçanikut, Mamushës dhe Shtërpces, nuk i ofrojnë shërbimet përmes e-kioskut. Kjo është për arsye qoftë të mungesës së iniciativës për krijimin e e-kioskave ose mungesës së buxhetit në këtë drejtim. Në komunat tjera të vlerësuara, përmes e-kioskës, kryesisht ofrohen dokumentet e gjendjes civile, siç janë certifikata e lindjes, martesës dhe e vendbanimit.

"Numri i personelit të emëruar në Qendër"

Tabela në vijim tregon saktësisht numrin e personelit të emëruar në Qendër, për nëntë komuna të cilat janë përgjigjur në pyetësor.[29]

Komuna	Numri i stafit
Fushë Kosova	13
Gjakova	3
Gjilani	5
Juniku	7
Kaçaniku	2
Lipjani	13
Prizreni	3
Shtërpca	5

Figura 4: Numri i stafit të punësuar në qendrën për shërbime të qytetarëve në komunë

29 Komuna e Prishtinës nuk është përgjigjur në pyetësor, ndërsa Komuna e Mamushës nuk e ka ofruar këtë informacion.

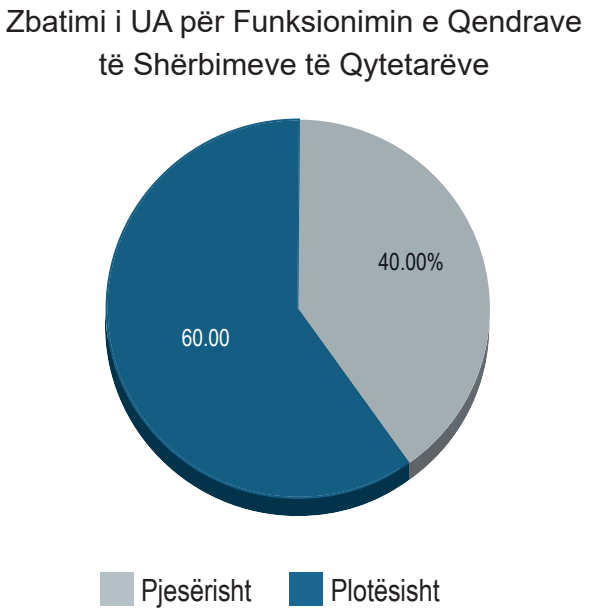

Figura 5: Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për Funksionimin e Qendrave të Shërbimeve të Qytetarëve, në përqindje

2.4. Zbatimi i Udhëzimit Administrativ për procedurën e themelimit, përbërjen dhe kompetencat e komiteteve të përhershme në komunë

Me këto udhëzime administrative përcaktohen procedurat për themelimin, përbërjen dhe kompetencat e komiteteve të përhershme. Nga ky Udhëzim janë vlerësuar dispozitat ligjore si në vijim:

> **"Neni 3, paragrafi 4**
>
> *Kuvendi i Komunës themelon komitete tjera për të cilat konsideron se janë të nevojshme për kryerjen e përgjegjësive të tyre dhe nenet 10A, 10B*
>
> *(Me fokus në numrin e Komiteteve Konsultative dhe numrin e propozimeve nga ana e tyre) "*

Niveli i zbatimit: I pjesshëm

Nga të dhënat e mbledhura nga Raporti i MPL-së[30], rezulton se katër komuna, Komuna e Gjilanit, Junikut, Kaçanikut dhe Prishtinës kanë themeluar nga një komitet konsultativ, ndërsa gjashtë komuna tjera - Komuna e Fushë Kosovës, Gjakovës, Lipjanit, Mamushës,

30 Raporti i funksionimit të Komunave, faqe 10

Prizrenit dhe Shtërpces, nuk kanë themeluar asnjë komitet konsultativ. Nga përgjigjjet në pyetësor, rezulton se aktiviteti i këtyre komiteteve është kryesisht modest, përveç Komunës së Gjilanit, ku ka pasur një numër më të madh të propozimeve nga komiteti ekzistues. Arsyeja për mos-themelimin e komiteteve konsultative ka të bëj edhe me mungesën e buxhetit për pagesën e anëtarëve të këtyre komiteteve, si për shembull në Komunën e Lipjanit, që ka demotivuar interesimin për pjesëmarrje në komitete të tilla. Në raste tjera, komunat nuk e kanë mjaft të qartë dallimin në mes të këtyre komiteteve dhe atyre të tjera, të themeluara nga kuvendet komunale.

PËRFUNDIMET

Në bazë të dhënave të paraqitura dhe analizuara më lartë, mund të konkludohet se të gjitha udhëzimet administrative në lidhje me transparencën, në përgjithësi zbatohen nga të gjitha komunat, dhe me hyrjen e tyre në fuqi është rritur transparenca komunale në raport me kornizën ligjore të mëparshme. Kjo domethënë se kërkesat nga udhëzimet administrative nuk janë jo-reale në raport me kapacitetet e komunave. Ajo çfarë mbetet sfiduese është se çështje më specifike të këtyre udhëzimeve, por të rëndësisë së veçantë, veçanërisht sa i përket hartimit ose publikimit të akteve gjegjësisht dokumenteve të caktuara, injorohen nga komunat, kryesisht për shkak të mungesës së informacionit ose vullnetit, por edhe nga praktika institucionale tani më e krijuar. Në anën tjetër mungesa e burimeve njerëzore dhe financiare, ndikojnë më pak në këtë drejtim.

Nuk është vërejtur një dallim esencial në transparencë, sa i përket madhësisë së komunave, por përshtypja është se komunat me shumicë të komuniteteve jo-shqiptare, qëndrojnë më dobët në adresimin e kërkesave ligjore lidhur me transparencën.

Rekomandime

Për Kryetarët e Komunave:

- Të adresojnë në mënyrë prioritare të gjeturat nga ky raport dhe veçanërisht ato të cilat mund të adresohen lehtë, pa burime shtesë njerëzore ose financiare;
- Të analizojnë mundësitë e adresimit të të gjeturave tjera për vitet në vijim, dhe
- Të detyrojnë drejtorinë përgjegjëse për administratë, të paraqesin para tyre raporte gjashtë-mujore lidhur me transparencën në komunë.

Për MPL-në:

- Të monitorojnë në vazhdimësi, zbatimin e kërkesave ligjore, duke përfshirë ato shumë specifike, lidhur me transparencën;
- Të promovojnë kërkesat ligjore për transparencë, dhe veçanërisht në komunat ne të cilat qëndrojnë më dobët në këtë aspekt,
- Të përgatisin mostra, në bashkëpunim me komunat, për përmbajtjen e dokumenteve të caktuara, siç janë raporti i konsultimit për projekt-propozime dhe raporti vjetor i konsultimit, dhe
- Të trajnojnë, stafin përgjegjës në komuna, për kërkesat specifike të transparencës.

RAPORT ANALITIK
PËR TRANSPARENCËN E
KOMUNAVE NË KOSOVË

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Sweden
Sverige

Norwegian Embassy
Prishtina

HELVETAS
KOSOVO