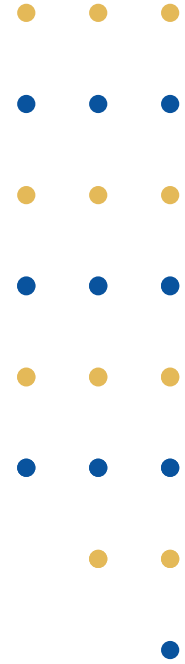




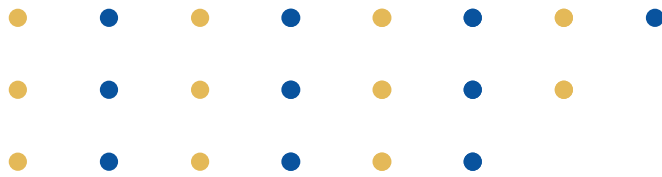
RAPORT

PËR ZBATIMIN E
RREGULLORES NR. 01/2020
PËR SMPK DHE GPK



RAPORT

**PËR ZBATIMIN E RREGULLORES NR. 01/2020
PËR SMPK DHE GPK**



PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Rregullorja nr. 01/2020 për SMPK dhe GPK është akti kryesor juridik që përcakton parimet, rregullat, procedurat dhe standardet për matjen e performancës së komunave dhe ndarjen e grantit në këtë drejtim. Nga hyrja në fuqi e Rregullores janë zhvilluar dy cikle të matjes së performancës, ku njëra prej tyre është aktualisht duke përfunduar, dhe një raund i skemës së grantit. Rregullorja e lartpërmendur është hartuar nga MAPL me mbështetje të SDC/DEMOS. Andaj për të parë zbatimin e saj në praktikë, që është objektiva e këtij Raporti, është bërë një vlerësim, duke përdorur metodologjinë strikte ligjore të përputhshmërisë së veprimeve të ndryshme administrative në raport me kërkesat e Rregullores.

E gjetura kryesore nga vlerësimi i Rregullores është se dispozitat e saj janë duke u zbatuar në nivel mjaft të lartë. Me gjithë sukseset e arritura dhe zhvillim adekuat të procedurave, zbatimi i saj është penguar gjatë një kohe nga vendimi i Ministrisë për tu tërhequr nga skema e grantit, problem ky që pastaj është evituar. Ato dispozita që zbatohen pjesërisht ose nuk po zbatohen aktualisht nga Rregullorja, janë si rrjedhojë e mungesës së kapaciteteve të caktuara në procesin e matjes së performancës. Të metat tjera janë aspekte më të vogla procedurale, të cilat janë ndikuar shpesh nga faktorë të ndryshëm. Raporti përmban rekomandimet specifike për eliminimin e këtyre të metave dhe ngritjen e kapaciteteve, të cekura si më lartë.

Ky raport është përgatitur nga RECURA Financials për projektin DEMOS,
i cili zbatohet nga HELVETAS Swiss Intercooperation

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

©DEMOS

Publikuar: Shtator 2021

Prishtinë, Kosovë

PËRMBAJTJA

1	Hyrje	7
2	Metodologjia	9
3	Vlerësimi i zbatimit të Rregullores	12
4	Përfundimet	26

1 | HYRJE

Baza kryesore ligjore për monitorimin e performancës së komunave dhe ndarjes së grantit për performancën e tyre në Republikën e Kosovës, është Rregullorja nr.01/2020 për Sistemin e Menaxhimit të Performancës Komunale dhe Skemës së Grantit për Performancë Komunale.¹ Kjo Rregullore është miratuar nga Ministri i Pushtetit Lokal dhe publikuar në Gazetë Zyrtare me 04.08.2020.

Sistemi për matjen e performancës së komunave në ushtrimin e kompetencave të tyre vetanake, sipas Rregullores quhet Sistemi i Menaxhimit të Performancës Komunale (SMPK), ndërsa granti i cili bazohet në këtë sistem - Granti për Performancë Komunale (GPK). Në të dyja sistemet komunat dhe Ministria e Adminstrimit të Pushtetit Lokal (në tekstin e mëtejme Ministria), kanë role, të drejta dhe përgjegjësi të ndryshme në përputhje me dispozitat e Rregullores.

Në kohën e hartimit të këtij Raporti, Rregullorja i ka bërë një (1) vit nga hyrja në fuqi. Përmes dispozitave të saj, vlerësimi i performancës së komunave është bërë për performancën e vitit 2019 dhe është duke u bërë tani për vitin 2020. Gjatë këtyre dy viteve është bërë edhe vlerësimi për grantin e performancës komunale, gjegjësisht për vitin 2019 dhe do të bëhet për vitin 2020. Këto vlerësime ndryshojnë nga vlerësimet e kaluara në disa aspekte, kjo ngase edhe Rregullorja në fuqi ka sjellur risi në raport me Rregulloren e kaluar për sistemin e menaxhimit të performancës², kjo sa i përket: rregullimit më të detajizuar të procedurave për sistemin e performancës, përcaktimin më specifik të përmbajtjes së Sistemit Elektronik i Menaxhimit të Performancës Komunale (SEMPK), rregullimit specifik të sistemit të GPK dhe të tjera.

Në këtë drejtim, meqë cikli i parë i vlerësimit është përfunduar dhe i dyti është në përfundim e sipër, është parë e arsyeshme për të vlerësuar zbatimin e dispozitave të Rregullores, me synim identifikimin e të arriturave të deritashme si dhe të metave

1 Rregullorja është e publikuar në linkun: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=30300>. Në tekstin e mëtejme do të përdoret emërtimi i shkurtuar Rregullorja për SMPK dhe SGPK.

2 Rregullorja 02/2017 për Sistemin e Menaxhimit të Performancës së Komunave – e publikuar në Gazetën Zyrtare me 19.03.2018, në linkun <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16113>.

eventuale, që mundësojnë intervenimet e mëtutjeshme specifike për ngritjen e efikasitetit dhe rezultateve në zbatim. Ky vlerësim është zhvilluar nga projekti 'DEMOS' gjatë periudhës Maj-Gusht 2021, sipas metodologjisë të shpjeguar në Kapitullin 2 të këtij Raporti.

2 METODOLOGJIA

Fushëveprimi i vlerësimit të zbatimit të Rregullores për SMPK dhe GPK ka qenë vetëm në aspektin ligjor të përputhshmërisë së dispozitave të Rregullores, gjegjësisht nivelit të zbatimit të të drejtave dhe detyrimeve të përcaktuara, të komunave dhe Ministrisë.

Pyetjet kryesore që vlerësuesi i ka përdorur në këtë drejtim janë:

- A plotësohen kriteret ose a ndjeket procedura e paraparë nga institucionet në Nenin që po vlerësohet?
- Nëse jo, cilat janë arsyet që ai Nen po zbatohet pjesërisht apo nuk po zbatohet fare?; dhe
- Çfarë mund të bëhet për të arritur zbatueshmërinë e plotë të atij Neni specifik?

Duke qenë strikt i natyrës së zbatueshmërisë ligjore, vlerësimi nuk ka përfshirë në mënyrë specifike aspektin e efektit të zbatimit ose jo të dispozitave të Rregullores, siç bëhet për shembull me metodologjinë *ex-post* të vlerësimit të akteve normative. Efekti i Rregullores përmendet vetëm në raste të caktuara në këtë Raport dhe atë në kontekst më të përgjithshëm, bazuar në qëndrimet e zyrtarëve të intervistuar.

Megjithatë, metodologjia e përdorur ka nxjerrë rezultate interesante dhe të rëndësishme për politikëbërjen e mëtutjeshme sa i përket performancës së komunave. Të dhënat e nxjerra nga ky vlerësim dhe të paraqitura në këtë raport, bazohen në vlerësimin specifik që i është bërë neneve të Rregullores, të paraqitura në tabelën në vijim.

Neni 4 – Parimet;	Neni 6 – Përgjegjësitë e ministrisë;
Neni 7 – Detyrat dhe përgjegjësitë e komunës;	Neni 8 – Kriteret për caktimin e koordinatorit komunal për performancë;
Neni 10 – Fillimi i procesit të matjes së performancës;	Neni 11 – Menaxhimi i procesit të matjes së performancës në komunë;
Neni 12 – Procesi dhe mënyra e raportimit;	Neni 13 – Afati për raportim nga komuna;
Neni 14 – Menaxhimi i procesit të vlerësimit të performancës në ministri;	Neni 17 – Organet përgjegjëse për verifikim në komunë;
Neni 18 – Krijimi i dosjes së verifikimit;	Neni 19 – Organet përgjegjëse për verifikim në ministri;
Neni 20 – Procesi i verifikimit në ministri;	Neni 21 – Pavlefshmëria e të dhënave;
Neni 22 – Konsultimi paraprak dhe e drejta për ankesë;	Neni 25 – Shërbimet e sistemit elektronik;
Neni 26 – Autorizimet e përdoruesve;	Neni 30 – Qasja në grant;
Neni 31 – Burimi i të dhënave;	Neni 32 – Hartimi i rregullave të grantit dhe autorizimi për zbatim;
Neni 36 – Procedurat e vlerësimit të performancës për grant;	Neni 37 – Miratimi i rezultatit të vlerësimit;
Neni 38 – Komunikimi i rezultateve tek komuna, dhe	Neni 39 – Procedura e ankesave për ndarjen e grantit të performancës.

Tabela 1. Nenet e vlerësuara të Rregullores për SMPK dhe GPK

Për të vlerësuar zbatimin e neneve të lartpërmendura është punuar hap pas hapi, në renditjen si në vijim. Fillimisht janë analizuar **Rregullorja për SMPK dhe GPK**, si dhe **rregullat e grantit**³. Pastaj është zhvilluar dhe konsultuar **metodologjia e vlerësimit**. Tutje, ka filluar mbledhja dhe analizimi i të dhënave për vlerësimin nga **burime të ndryshme**. Janë **analizuar dokumente ekzistuese të nivelit qendror dhe lokal** lidhur me Rregulloren, siç janë raporte, vendime dhe njoftime të natyrave të ndryshme, të ofruara nga Ministria dhe komunat. Në këtë kontekst, fokus i veçantë i është dhënë Koncept Dokumentit për Sistemin e Menaxhimit të Performancës Komunale dhe Grantit të Performancës⁴, që shpjegon problematikën e përgjithshme që sistemi dhe granti i kanë hasur deri më tash.

3 Ato për vitin 2020 dhe 2021. Të qasshme në: https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/04/Granti-i-Performances-ALB_2020_04.pdf dhe <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/02/Rregullat-e-GKP-se-2021-PDF-Final-09.02.2021.pdf>

4 Ky Koncept Dokument është miratuar në Mbledhjen e Qeverisë me vendimin nr.12/21 të datës 28.07.2021. Koncept Dokumenti është i qasshëm në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41091>

Pas kësaj, është zhvilluar një **anketë online** me koordinatorët komunal për performancë dhe zyrtarët komunal për raportim të performancës, të të gjitha komunave. Kësaj ankete i janë përgjigjur pozitivisht gjithsej 76 respondentë (69 në gjuhën shqipe dhe 7 në gjuhën serbe), apo 28 koordinatorë dhe 48 zyrtarë raportues, sipas gjinisë 47 burra dhe 29 gra.

Tutje, pas anketës *online*, janë zhvilluar edhe takime me koordinatorë të performancës komunale dhe përfaqësuesin e Ministrisë. Me datë 30 qershor, 2021 është mbajtur punëtori me koordinatorët nga komunat: Drenas, Lipjan, Rahovec, Mitrovicë dhe Vushtrri, ku është diskutuar në mënyrë specifike për zbatimin e Rregullores nga këndvështrimi i nivelit lokal. Kurse, me datë 15 korrik, 2021 është mbajtur takim me përfaqësuesin e Ministrisë nga Departamenti për Performancë dhe Transparencë Komunale, ku gjithashtu është diskutuar për zbatimin e Rregullores, nga këndvështrimi i nivelit qendror.

Të gjitha të dhënat e mbledhura janë analizuar dhe përpunuar, dhe rrjedhimisht të gjeturat kryesore janë përfshirë në këtë Raport, pas validimit të tyre nga përfaqësuesit e komunave dhe Ministrisë, si dhe projektit DEMOS.

3

VLERËSIMI I ZBATIMIT TË RREGULLORES

'Sistemi i vlerësimit të performancës, veçanërisht paraqitja e të dhënave në mënyrë elektronike dhe kërkesa për dokumentim të tyre, i ka bërë komunat më të vetëdijshme se të dhënat duhet të dokumentohen dhe e ka rritur përgjegjësinë dhe llogaridhënien.'

Ky konkluzion i nxjerrë nga punëtorja e mbajtur me koordinatorët e performancës komunale, më së miri, në mënyrë të përgjithshme, paraqet nivelin e zbatimit të Rregullores për SMPK dhe GPK. Vërehet se sistemi nga viti në vit ka shënuar përmirësim dhe rritje të nivelit të zbatimit të rregullave të përcaktuara. Përveç efektit në rritjen e përgjegjësisë dhe llogaridhënies, monitorimi i performancës dhe skema e grantit, sipas komunave, kanë rezultuar edhe me planifikim më të mirë nga ana e tyre për ushtrimin e kompetencave. Atyre sistemi ju mundëson të identifikojnë fushat se ku ato ngecin dhe të investojnë pikërisht aty.

Konkluzionet e punëtorisë së cekur si më lartë, që janë validuar edhe gjatë takimit me Ministrinë, janë në përputhje, në masë të madhe, edhe me rezultatin e anketës *online* të zhvilluar me 76 zyrtarë komunal (koordinatorë për performancë dhe zyrtarë raportues). Sipas respondentëve të kësaj, 78% e tyre janë të mendimit se Rregullorja për SMPK dhe GPK zbatohet në një nivel shumë të mirë ose të shkëlqyeshëm.

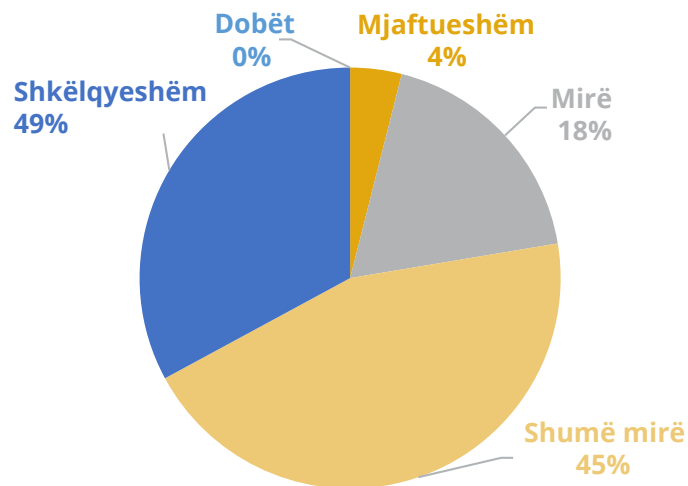


Figura 1. Niveli i zbatimit të Rregullores për SMPK dhe GPK sipas pyetësorit

Impuls pothuajse kryesor në përmirësimin e sistemit të performancës është Sistemi Elektronik. Ky sistem, edhe pse ka qenë i paraparë më herët me Rregulloren e kaluar, ka filluar të zbatohet vetëm me Rregulloren aktuale që është në fuqi,⁵ dhe pavarësisht sfidave teknike fillestare, ka ndikuar shumë pozitivisht në efikasitetin e zbatimit të sistemit, gjegjësisht procedurave të parapara.

Kënaqshmëria me këtë sistem është në nivel të lartë, që tregohet edhe nga rezultatet e anketës, ku 89% e respondentëve e vlerësojnë si shumë të mirë ose të shkëlqyeshëm sistemin.

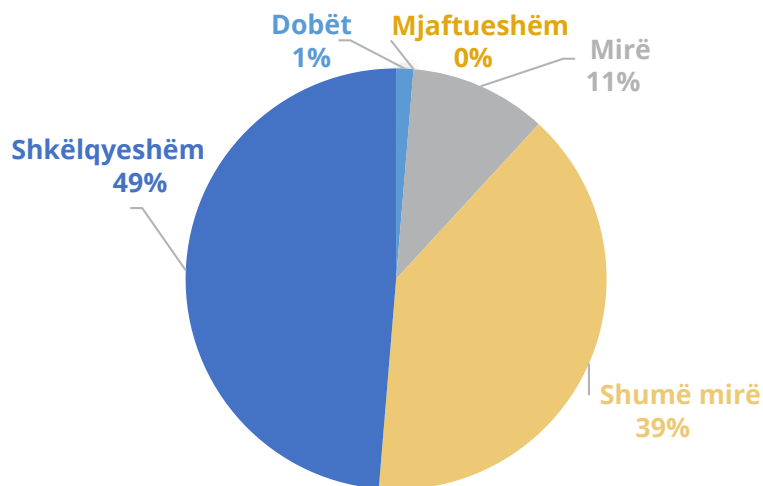


Figura 2. Vlerësimi i Sistemit Elektronik të Menaxhimit të Performancës Komunale nga respondentët

5 Shih 'Raportin e punës së Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, Janar - Qershor 2021' faqe 10. I qasshëm në: <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/07/Raporti-punes-se-MAPL-se-Janar-Qershor-2021-FINALE-00000002.docx>

Një fakt tjetër që tregon zbatimin në nivel të lartë të Rregullores është se të gjitha komunat, sipas Rregullores në fuqi, janë duke raportuar për performancën e tyre, pa varësisht se disa nga to, që nga fillimi, janë të vetëdijshme për nivelin e performancës së tyre dhe mundësitë e vogla që i kanë për të fituar Grantin e performancës komunale.⁶

Me gjithë nivelin e lartë të përgjithshëm të zbatimit të Rregullores për SMPK dhe GPK, janë identifikuar edhe disa aspekte të cilat mund të rrisin efikasitetin e zbatimit edhe më shumë. E para është sa i përket kapaciteteve të përfshira në proces, ndërsa të tjera janë të meta anësore të procedurave të cilat kryesisht ndodhin për shkak të mungesës së sqarimeve, keqkuptimeve, kontradiktave të Rregullores ose ndonjëherë neglizhencës së zyrtarëve/zyrtareve në proces. Analiza e mëposhtme e të gjitha neneve të vlerësuara sipas radhës,, krahas sukseseve në përputhshmërinë e plotë, do ti paraqet edhe ngecjet e lartpërmendura, duke përfshirë edhe informatat për arsyet se pse ato kanë ndodhur.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 4

Neni 4 i Rregullores përcakton parimet e sistemit të menaxhimit të performancës komunale. Ato janë: parimi i ligjshmërisë, transparencës, subsidiaritetit, meritës, efikasitetit dhe efektivitetit, vlefshmërisë, barazisë, dhe i zbatueshmërisë. Nga të dhënat e mbledhura, vërehet se gjatë zbatimit të sistemit dhe hapave të ndryshëm në procedurë, të gjitha këto parime merren parasysh nga komunat dhe Ministria. Diskutimi gjatë takimeve ka qenë më i fokusuar në **parimin e efikasitetit** dhe sa i përket këtij parimi, është vërejtur se **resurset janë të limituara dhe ndonjëherë vështirësojnë zbatimin e Rregullores**. Kjo vlen sa i përket komunave, në mënyrë më specifike tek zyrtarët raportues, të cilët shpesh ndërrohen dhe jo gjithmonë janë të njoftuar dhe trajnuar për të gjitha detajet e procedurës së sistemit, si dhe koordinatorëve të performancës të cilët krahas detyrave kryesore të tyre në komunë, ushtrojnë kompetencën e koordinatorit si shtesë nga ato. Mirëpo, edhe në nivel të Ministrisë është identifikuar nevoja për resurse shtesë në verifikimin në mënyrë më efektive të të dhënave të ofruara nga komunat.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 6

Rregullorja në Nenin 6 ka përcaktuar përgjegjësitë e Ministrisë për menaxhimin e SMPK-së dhe Grantit për Performancë Komunale. Të gjeturat tregojnë se **Ministria në përgjithësi zbaton të gjitha përgjegjësitë e përcaktuara** më këtë nen. Shumica e respondentëve (77%) janë gjithashtu të kënaqur me rolin e Ministrisë në menaxhimin e SMPK-së dhe Grantit.

⁶ Këtu megjithatë vlen të theksohet se për performancën e vitit 2019, komunat Dragash dhe Mamushë, nuk kanë raportuar. Shih faqen 16 të Raportit vjetor të rivlerësimit të performancës së vitit 2019 për grantin e performancës komunale për vitin fiskal 2021. I qasshëm në: https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2021/05/Raporti-i-vleresimit-per-GPK_2021_ALB.pdf

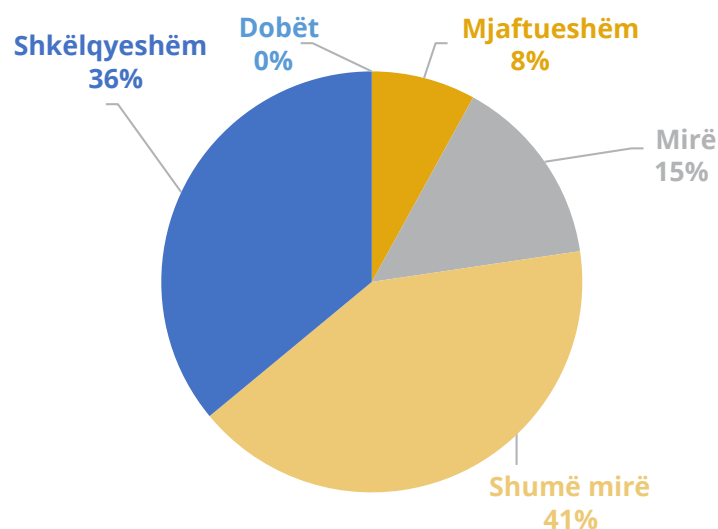


Figura 3. Vlerësimi i rolit të Ministrisë në menaxhimin e SMPK-së dhe Grantit

Në këtë drejtim, në veçanti është vërejtur se **monitorimi dhe përkrahja e komunave** në zbatimin e Rregullores, nga ana e Ministrisë, është rritur nga viti në vit dhe **veçanërisht me Rregulloren e re**. Tanimë, përdoren kanale të ndryshme të komunikimit, dhe informacioni prapaveprues është më stabil, me synim të vetëm rritjen e nivelit të zbatimit të Rregullores. Këtu vlen të theksohet se edhe mbështetja e projektit DEMOS ka qenë e rëndësishme së veçantë për ta bërë këtë komunikim sa më efikas.

Gjatë vitit 2021 nga Ministria janë organizuar takime me koordinatore për performancë komunale, si dhe trajnime me zyrtarët raportues të komunave. Gjithashtu është funksionalizuar 'Forumi i performancës komunale' dhe është kompletuar dokumentacioni për funksionimin e këtij forumi. Për më shumë, specifikisht me qëllim të përfshirjes së zyrtarëve komunal në sistemin elektronik të performancës, deri në Qershor 2021, janë mbajtur 2 takime me 38 koordinatore për performancë komunale.⁷

Këto të dhëna korrespondojnë edhe me të gjeturat e anketës, ku një pjesë e madhe e respondentëve (63%) kanë theksuar se stafi i Ministrisë është gjithmonë i gatshëm për të ofruar këshilla dhe udhëzime për komunat.

⁷ 'Raporti i punës së Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, Janar - Qershor 2021' faqe 10.

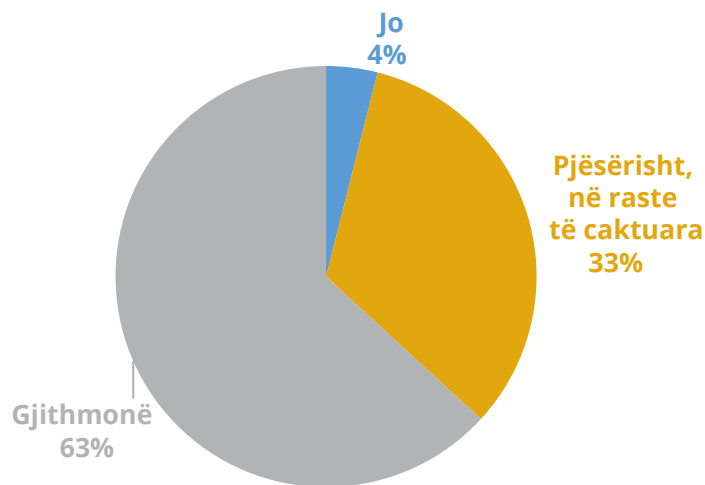


Figura 4. Gatishmëria e stafit të Ministrisë për ofrimin e këshillave dhe udhëzimeve për komunat në zbatimin e SMPK-së

Megjithatë, Ministria në ushtrimin e përgjegjësisë së saj vlerësohet negativisht, sa i përket **vendimit të vitit 2020 për ndërprerjen e Skemës së Grantit**⁸, lidhur me performancën e komunave vitit 2019. Ky veprim ka dëmtuar zbatimin e procedurave të parapara të Rregullores në fuqi, gjegjësisht afateve të parapara, por edhe në motivimin e atyre që janë përfshirë në proces. Për fat, Ministria është kthyer sërish më vonë në proces dhe pas rivlerësimit (që ka rifilluar në mars të vitit 2021), granti i performancës është ndarë sa i përket performancës së komunave në vitin 2019.

Një e metë tjetër anësore në ushtrimin e përgjegjësisë të Ministrisë, është fakti se **Ministria nuk e publikon raportin e performancës me kohë** (sipas Rregullores kjo duhet të bëhet më së largu deri në fund të muajit maj të vitit vijues). Kjo ka ndodhur për arsye të fillimit më të vonshëm të mbledhjes së të dhënave të performancës, për vitin paraprak, si dhe përdorimit të Sistemit Elektronik për herë të parë.⁹

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 7

Në këtë nen përcaktohen përgjegjësitë e komunave për krijimin e kushteve për funksionimin efikas të SMPK-së. Përgjigjet e respondentëve tregojnë një **nivel të lartë të kënaqshmërisë me kushtet e komunës** në këtë drejtim (76%).

⁸ Vendimi i Ministrit nr. 454-666/9 i datës 25.09.2020

⁹ Ky fakt është konstatuar edhe në 'Raportin e punës së Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, Janar - Qershor 2021' faqe 10.

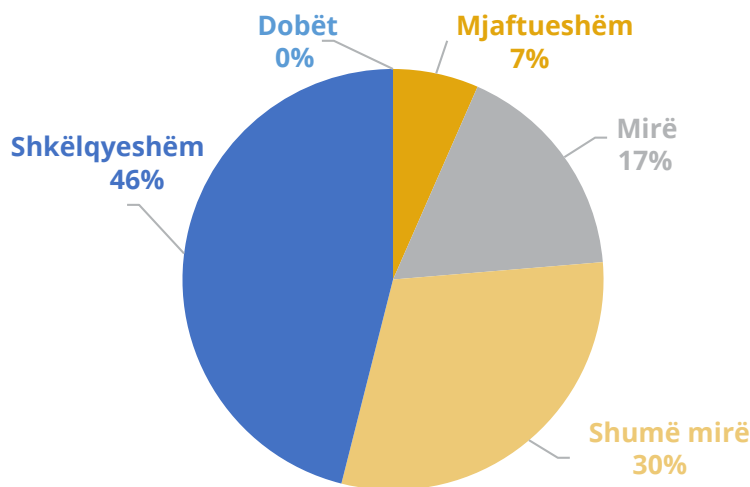


Figura 5. Vlerësimi i respondentëve për kushtet e komunës së tyre për funksionimin efikas të SMPK-së

Pavarësisht kësaj, vlen të theksohet se edhe në këtë pjesë, siç është përmendur tek pjesa e parimeve, është vërejtur **nevoja për përmirësimin e mëtutjeshëm të kapaciteteve njerëzore** të komunave.

Një e metë tjetër që është identifikuar në zbatim të Rregullores është sa i përket **publikimit të raporteve të performancës** në uebfaqe të komunave.¹⁰ Jo të gjitha komunat i publikojnë këto raporte, ashtu siç kërkohet me Nenin 7. Gjithashtu, **prezantimi i këtij raporti në kuvendet komunale për tu diskutuar**, nuk bëhet në secilën komunë dhe atëherë kur bëhet, nuk bëhet me kohë. Kjo është kryesisht për shkak të neglizhencës, por edhe mungesës së proaktivitetit të anëtarëve të kuvendeve komunale për të insistuar në një gjë të tillë.

Në kuadër të komunave, rol të madh në zbatimin e Rregullores kanë edhe kryetarët e komunave. Gjatë vlerësimit është vërejtur se, **komunat ku kryetari ka interesim më të madh, performojnë** më mirë. Interesimi dhe angazhimi i kryetarëve në disa komuna megjithatë ka nevojë të rritet tutje, në këtë drejtim.

Kjo veçanërisht sa i përket raportimit me kohë nga zyrtarët raportues dhe aspektit të dokumentimit të të dhënave.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 8

Kriteret për caktimin e koordinators komunal për performancë përcaktohen në Nenin 8 të Rregullores. Nga të dhënat e mbledhura është vërejtur se kryetarët e komunave **në përgjithësi marrin për bazë** përgjegjësinë, kompleksitetin, shkathtësitë, kualifikimet dhe përvojën profesionale me rastin e caktimit të koordinatorsve për perfor-

¹⁰ Kjo është konstatuar nga verifikimi i ueb-faqeve të komunave.

mancë, dhe se ata janë zyrtarë me **integritet** dhe me **kompetencë profesionale**. Fusha nga e cila vjen koordinatori dhe kuptimi substancial i kërkesave të SMPK-së janë të rëndësishme esenciale për rritjen e performancës së komunave të caktuara.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 10

Prej Nenit 10 e tutje të Rregullores përcaktohet aspekti procedural i matjes së performancës. Neni 10 parasheh fillimin e procesit, gjegjësisht me kërkesën për raportim që dërgohet nga Ministria tek komunat, 7 (shtatë) ditë para rrjedhjes së afatit për raportim. Nga të dhënat e mbledhura, është vërejtur se **Neni 10 zbatohet plotësisht**, që nënkupton se kërkesa dërgohet nga Ministria sipas standardeve të përcaktuara në Nenin 10¹¹ dhe procesi **përcjellët pastaj me këshilla dhe udhëzime të nevojshme nga Ministria**, siç është cekur në analizën e Nenit 6 më lartë - gjegjësisht ushtrimit të përgjegjësive nga Ministria për zbatimin e Rregullores.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 11, 12 DHE 13

Në nenet 11 dhe 12 të Rregullores përcaktohen përgjegjësitë dhe procesi i matjes së performancës në komunë. Aty përcaktohen përgjegjësitë e koordinatorëve komunal për performancë dhe zyrtarëve komunal për raportim të performancës. Aktualisht me vendime të kryetarëve të komunave janë të caktuar 38 koordinatorë përgjegjës për performancë komunale dhe së bashku me zyrtarët raportues arrijnë numrin e rreth 506 zyrtarëve komunal të angazhuar në procesin e SMPK-së, apo mesatarisht 13 zyrtarë për komunë.¹² Në dispozitat e këtyre neneve, ceket se të dhënat që raportohen nga zyrtarët duhet të jenë të dokumentuara dhe të japin fakte të mjaftueshme për objektivitetin e tyre, të cilat pastaj verifikohen nga koordinatori dhe autorizohen nga kryetari i komunës. Afati i përgjithshëm i komunave për raportim të të dhënave të performancës është 45 ditë kalendarike, sipas Nenit 13.

Sipas vlerësimit, **këto përgjegjësi dhe ky proces zbatohet**. Veçanërisht, afati i përgjithshëm prej 45 ditë zbatohet, mirëpo, janë vërejtur **disa vështirësi veçanërisht sa i përket mbledhjes së të dhënave** nga ana e komunave. Një pjesë e madhe e respondentëve e shohin jo të lehtë këtë proces (79%).

¹¹ Kjo është vërtetuar nga verifikimi i kërkesës që është dërguar nga Ministria.

¹² Koncept Dokumenti për Sistemin e Menaxhimit të Performancës Komunale dhe Skemës së Grantit të bazuar në Performancë faqe.6. I qasshëm në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41091>

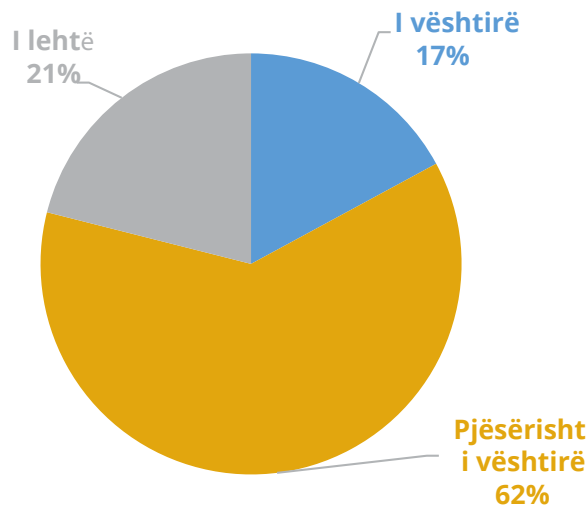


Figura 6. Procesi i mbledhjes së të dhënave të performancës nga komunat

Vështirësitë në procesin e mbledhjes së të dhënave të performancës, janë evidente në disa raste veçanërisht sa i përket **kërkesës për dokumentimin e tyre**. Edhe pse SMPK dhe sidomos Sistemi Elektronik, në masë të madhe e kanë ngritur nivelin e dokumentit të punës, krahasuar me periudhat më të hershme, përsëri vërehen veprime neglizhente në fusha të caktuara ku edhe pse një punë në mënyrë praktike kryhet, ajo **nuk dokumentohet nga zyrtarët përgjegjës**. Këto probleme janë më të theksuara me ndërmarrjet që ofrojnë shërbime publike, që nuk janë në menaxhim të drejtpërdrejtë të kryetarit të komunës. Në raste të caktuara, ato nuk bashkëpunojnë plotësisht duke shkaktuar vonesa në raportimin e të dhënave apo mos raportimin fare të tyre.

Megjithatë, këto probleme janë të natyrës *ad hoc* dhe një numër i madh i të dhënave, pavarësisht vështirësive, arrihet të dokumentohen. Kjo është në përputhje edhe me të gjeturat e pyetësorit, ku përafërsisht në 85% të rasteve mund të thuhet se të dhëna të tilla dokumentohen plotësisht.

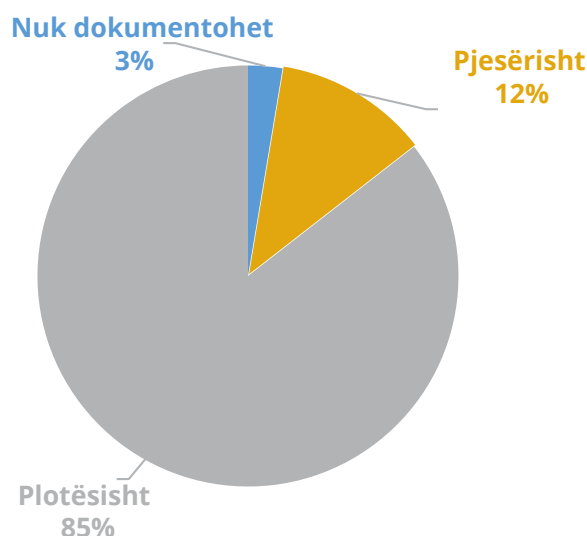


Figura 7. Të dhënat e performancës të dokumentuara dhe të bazuara në fakte

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 14

Neni 14 përcakton **detyrat e njësisë përgjegjëse për performancë** në Ministri, për të siguruar se përmbushen të gjitha kriteret për pranimin e të dhënave të raportuara nga komunat, si dhe pastaj përpunimin, analizën, verifikimin e të dhënave dhe hartimin e raportit të performancës komunale. Pavarësisht se **ky Nen zbatohet**¹³, gjatë vlerësimit është vërejtur se Ministria ka kapacitete të limituara që atë ta zbatoj në mënyrë sa më efektive.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 17 DHE 18

Në Nenin 17 përcaktohet **përgjegjësia e koordinatorit për performancë** për zbatimin e kriterëve për verifikimin e të dhënave dhe bashkëpunimin me Ministrinë në procesin e sigurimit të cilësisë së të dhënave. **Zyrtarët raportues kontribuojnë në këtë drejtim**, duke ofruar dokumentet zyrtare tek koordinatori komunal i performancës, si dhe **Kryetari i Komunës siguron që janë përmbushur** të gjitha të dhënat për sigurinë e cilësisë së të dhënave. Të gjitha të dhënat duhet sistemohen në Sistemin Elektronik dhe të arkivohen. Nga analiza e bërë, mund të konkludohet se **Neni 17 në përgjithësi zbatohet**, por siç është cekur më lartë gjatë neneve paraprake, ekziston **nevoja për të rritur zbatueshmërinë sa i përket dokumentimit të të dhënave dhe interesimit të kryetarëve të komunave në këtë proces në veçanti**, dhe në zbatimin e Rregullores në përgjithësi.

Roli i koordinatorëve të komunave në verifikimin e të dhënave të raportuara shihet me mjaft pozitivitet, ku 92% e respondentëve theksojnë se koordinatorët e bëjnë një gjë të tillë.

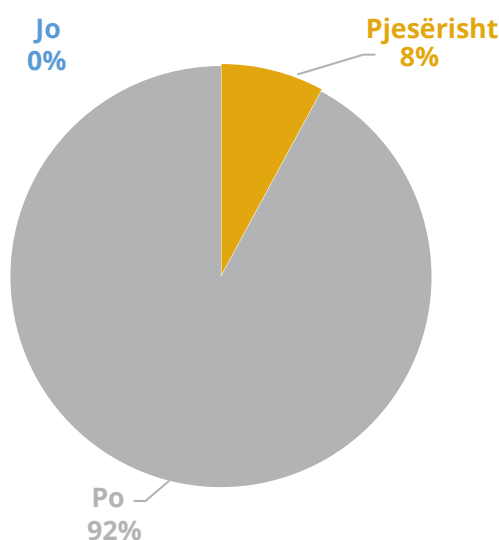


Figura 8. Verifikimin i të dhënave të performancës nga koordinatorët e komunave

¹³ Raporti vjetor i rivlerësimit të performancës së vitit 2019 për grantin e performancës komunale për vitin fiskal 2021. Faqe 14.

Neni 18 në anën tjetër, sa i përket zbatimit të **sistemit elektronik** dhe arkivimit të të dhënave të performancës, **zbatohet plotësisht** dhe nuk janë hasur të meta në këtë drejtim.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 19 DHE 20

Përveç verifikimit që bëhet nga organet e komunës, verifikim i të dhënave bëhet edhe nga ministria. Kjo përgjegjësi sipas Nenit 19 i takon **njësisë përgjegjëse për performancë komunale**, në mbikëqyrje nga Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë. Neni 20 pastaj rregullon procesin e verifikimit të të dhënave të raportuara nga komunat, në Ministri. Këtu parashihet që Ministria e bën këtë **para periudhës së konsultimit paraprak**, gjegjësisht njësia përgjegjëse për performancë e përgatit raportin që aprohet nga Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë. Ministria sipas këtij Neni **ka të drejtë edhe të përmirësoj të dhënat e raportuara të komunave**, në rast se gjatë fazës së verifikimit konstaton gabime teknike dhe për të cilat komuna ofron dëshmi zyrtare.

Vlerësimi i bërë për këto nene, tregon një **zbatim të plotë të tyre**. Madje, Ministria në shumicën e rasteve, sipas arsyes dhe nevojës, **kërkon të dhëna shtesë nga komunat gjatë procesit të verifikimit**, çka dëshmohet edhe nga rezultati i pyetësorit në vijim.

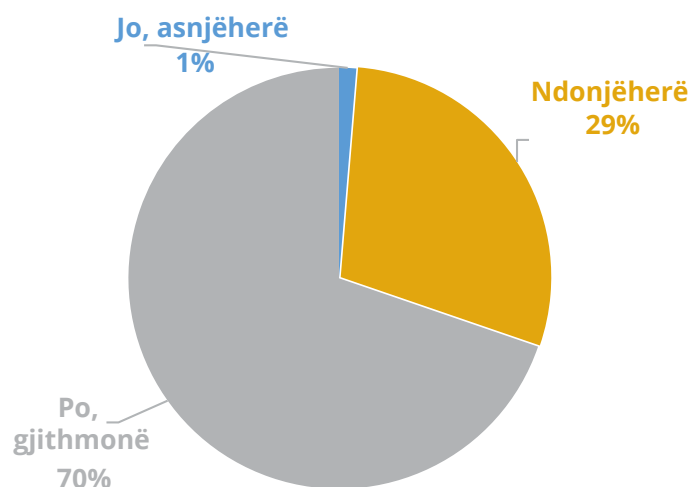


Figura 9. Kërkesa për dokumente zyrtare nga Ministria tek komuna, për verifikimin e të dhënave

Gjithashtu, këtu vlen të theksohet se vlerësimi i treguesve të performancës bëhet për të gjitha komunat, përfshirë edhe ato që nuk i kanë plotësuar kushtet minimale për tu kualifikuar për grant të performancës komunale.¹⁴

¹⁴ Po aty.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 21

Të dhënat që nuk i përmbushin kriteret e cilësisë **konsiderohen** të pavlefshme sipas Nenit 21. Treguesve me të dhëna të padokumentuara ose me të dhëna të pasakta i'u ndahet **vlera zero**.¹⁵ Procesi i vlerësimit tregon se **Neni 21 zbatohet në përpikëri të plotë**.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 22

Në Nenin 22 parashihet **konsultimi paraprak i draft raportit të performancës** dhe **e drejta e ankesës** për komunat brenda afatit prej 7 ditësh. Ankesat e komunave sipas Nenit 22 pastaj shqyrtohen nga komisioni i ankesave, që nxjerr vendim brenda afatit prej 15 ditësh duke ofruar përgjigje në pyetjet dhe vërejtjet e parashtruara nga komunat veç e veç. Edhe sa i përket këtij Neni, nuk janë vërejtur të meta, dhe ka **përputhshmëri të plotë**.

Rezultatet e pyetësorit gjithashtu tregojnë se komunat kryesisht janë të vëmendshme në verifikimin e të dhënave të prezantuara nga Ministria në draft raport (84% e respondentëve pajtohen me këtë).

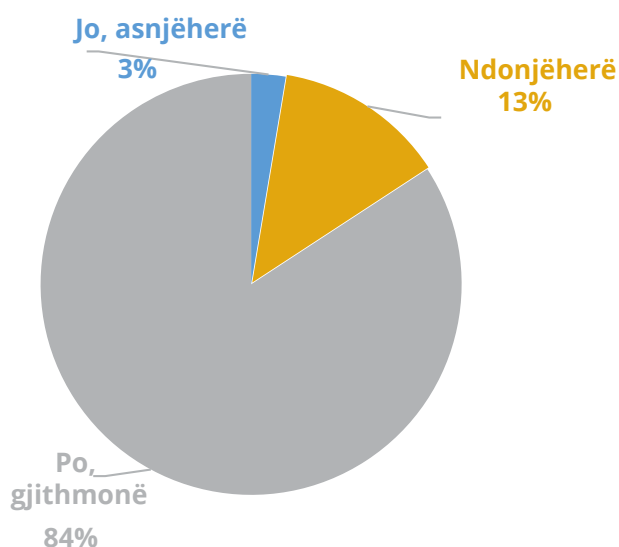


Figura 10. Verifikimi nga komuna i të dhënave të përpunuara gjatë fazës së konsultimit paraprak

Një pjesë e madhe e respondentëve (68%) gjithashtu kanë vlerësuar se ministria përgjigjet veç e veç në të gjitha pyetjet dhe vërejtjet e parashkruara nga komunat në ankesat e tyre.

¹⁵ Raporti vjetor i rivlerësimit të performancës së vitit 2019 për grantin e performancës komunale për vitin fiskal 2021. Faqe 13.

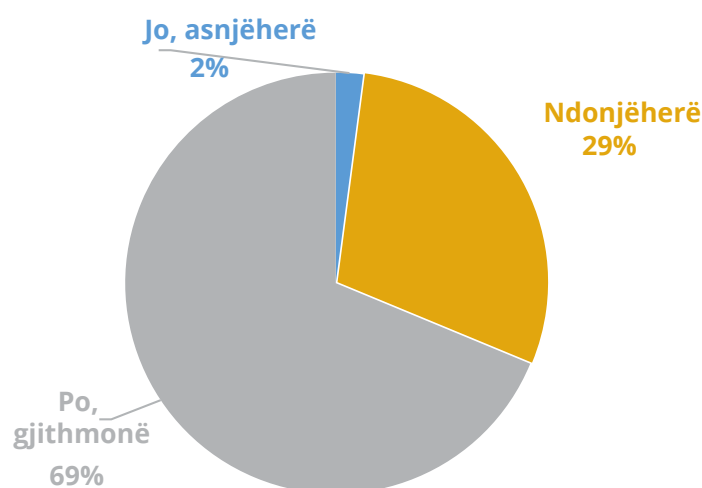


Figura 11. Ofrimi i përgjigjeve nga Ministria në pyetjet dhe vërejtjet e parashtruara nga komuna në ankesë

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 25 DHE 26

Përmbajtja e SEMPK-së përcaktohet në Nenin 25, ndërsa **autorizimet e përdoruesve sipas niveleve** në Nenin 26. Përveç disa problemeve të vogla teknike (me treguesit, për shembull arsimin dhe parkingjet publike), të cilat janë evituar gjatë konsultimeve të komunave me Ministrinë, nga procesi i vlerësimit rezulton se **SEMPK i përmban të gjitha të dhënat e kërkuara nga Rregullorja dhe funksionimi i tij deri tash ka qenë sipas autorizimeve me nivele dhe mjaft efikas**. Madje, konstatimi i komunave është se **Sistemi Elektronik e ka lehtësuar tejmasë të gjithë procesin** (shih figurën 2 më lartë, ku 89% e respondentëve e vlerësojnë si shumë të mirë ose të shkëlqyeshëm sistemin).

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 30 DHE 31

Në Kapitullin V të Rregullores, përcaktohet **grantit për performancë komunale**. Neni 30 përcakton **të drejtën e të gjitha komunave për tu qasur në grant**, përmes plotësimit të kushteve minimale të përcaktuara në rregullat e grantit. Sipas Nenit 31, si **burim kryesor**, granti përdor **të dhënat e SMPK-së**, por mund të përdor edhe **burime të tjera të të dhënave zyrtare**, në rast se SMPK nuk ofron një të dhënë të tillë.

Vlerësimi i procesit tregon se kushtet minimale përcaktohen paraprakisht dhe **të gjitha komunave** që i kanë plotësuar këto kushte, **i është siguruar qasje në skemën e grantit**.¹⁶ Gjithashtu konstatohet se **skema e grantit përdor edhe të dhëna tjera** nga dokumente siç janë: raportet e performancës komunale nga MAPL, raportet e au-

¹⁶ Për shembull, sipas Raportit vjetor të rivlerësimit të performancës së vitit 2019 për grantin e performancës komunale për vitin fiskal 2021, 21 nga 38 komunat e vlerësuara i kanë përmbushur të pesë kushtet minimale dhe janë kualifikuar për grant të performancës komunale për vitin 2021.

ditimit të rregullsisë për secilën prej 38 komunave të publikuara nga ZKA, dhe raportet e vlerësimit të rishqyrtimit të akteve të kundërligjshme të komunave.¹⁷

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 32

Neni 32 përcakton **procedurën e hartimit dhe standardet e përmbajtjes të rregullave të grantit**, nga ministria në bashkëpunim me kontributdhënësit (donatorët). Procedurat e hartimit apo ndryshimit të tyre, afatet, përbërja e grupeve punuese përgjegjëse caktohen me vendim të Sekretarit të Përgjithshëm të Ministrisë. Sipas vlerësimit, **kriteret minimale të Nenit 32 janë zbatuar plotësisht** dhe vlen të theksohet se **rregullat e autorizuara i janë shpërndarë me kohë secilës komunë** dhe janë publikuar në ueb-faqen e Ministrisë¹⁸, ashtu siç kërkohet sipas Rregullores. Madje komunat kanë qenë pjesë edhe e diskutimeve për rregullat e grantit, përmes forumit për performancë, ku kanë marrë pjesë koordinatorët e performancës nga komunat.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 36 DHE 37

Vlerësimi i performancës për grant bëhet nga **grupi teknik** në bazë të rregullave të autorizuara të grantit, sipas Nenit 36. Ky grup pastaj e harton një raport i cili i dërgohet organit mbikëqyrës - **Komisioni i grantit të performancës komunale**¹⁹, i cili e bën **shqyrtimin dhe miratimin përfundimtar**, siç parashihet me Nenin 37. Vlerësimi tregon **përputhshmëri të plotë me këto dy nene**. Ajo që veçanërisht vlen të theksohet këtu, është se **Sistemi Elektronik**, që ka filluar të zbatohet me këtë Rregullore, **lehtëson tejmasë vlerësimin për grant**, ngase të dhënat nga SMPK do të kalojnë drejtpërdrejtë në vlerësimin për grant.

PËRPUTHSHMËRIA ME NENIN 38 DHE 39

Pas marrjes së vendimit nga Komisioni, në përputhje me Nenin 38, **njoftimi i komunave për rezultatin e vlerësimit** (përmes fletëvlerësimit) duhet të bëhet brenda 7 (shtatë) ditëve, **afat i cili është respektuar**. Ndaj këtij vlerësimi, **komunat kanë të drejtë ankese** në afat 7 (shtatë) ditëve, sipas Nenit 39. Aty parashihet se ankesa nuk mund të kundërshtojnë burimin e të dhënave zyrtare të përdorura gjatë vlerësimit. Ato ankesa pastaj **trajtohen nga Komisioni i Ankesave**²⁰ që themelohet nga Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë dhe që merr vendim përfundimtar, gjithashtu në afat prej 7 (shtatë) ditëve.

¹⁷ Po aty. Faqe 12. Të dhënat për vlerësimin e performancës së vitit 2018 për grantin e performancës për 2021, i kanë përdorur këto burime.

¹⁸ Po aty, faqe 14

¹⁹ Komisioni i Grantit të Performancës Komunale sipas Nenit 35(4) të Rregullores, përbëhet nga Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë, një zyrtar i nivelit drejtues të Ministrisë dhe një zyrtar publik nga ministria përgjegjëse për financa. Komisioni sipas Vendimit nr. 02-655 të datës nr. 04.09.2020 e ka këtë përbërje. Gjithashtu, në përputhje me Nenin 35(7) në këtë Komision sipas këtij Vendimi marrin pjesë në cilësinë e vëzhguesve përfaqësues nga subjekte kontributdhënëse në grant dhe shoqëria civile.

²⁰ Komisioni i Ankesave sipas Nenit 39(4) të Rregullores përbëhet nga 3 anëtarë, 2 nga Ministria dhe 1 përfaqësues i jashtëm, si dhe në të nuk mund të jenë anëtarë, anëtarët e Komisionit të Grantit apo grupit teknik. Vendimi për themelimin e këtij Komisioni i plotëson kriteret e cekura si më lartë.

Vlerësimi tregon se **afatet e Nenit 39 janë respektuar**²¹, por **të meta ka sa i përket përmbajtjes së ankesave**. Edhe pse Neni 39(2) parasheh që ankesat nuk mund të kundërshtojnë burimin e të dhënave zyrtare të përdorura, këto burime në raste të caktuara kontestohen nga komunat. Kjo është ndoshta për shkak të mënyrës së hartimit të dispozitës e cila në fakt nuk është dashur të kufizoj bazën e ankesës, por ndoshta do të duhej të përcaktonte se ankesat e tilla nuk merren parasysh nga Komisioni i Ankesave. Megjithatë, vlen të theksohet një problematikë shtesë e hasur në këtë aspekt, fakti se Raporti i funksionimit të Kuvendeve Komunale me Rregulloren e re, është konsideruar si burim shtesë për vlerësimin e plotësimit të kushteve minimale nga komunat. Ky Raport nuk e ka një procedurë të ankesës siç është rasti me raportet tjera që përdoren si burime të të dhënave (raporti i auditorit, raporti i SMPK-së, etj). Kjo pastaj e bën dispozitën e Nenit 39(2) të pakuptimtë për arritjen e qëllimit të saj.

Një e metë tjetër që vlen të theksohet është edhe sa i përket **hierarkisë së Komisionit të Ankesave** në raport me Komisionin e Grantit. Në shkallën e parë, Komisioni i Grantit udhëheqet nga Sekretari i Përgjithshëm, kurse Komisioni i Ankesave që duhet të vlerësoj vendimin e Komisionit të Grantit, udhëheqet nga Drejtori i Departamentit, që në kuadër të Ministrisë është në hierarki nën Sekretarin e Përgjithshëm, gjegjësisht i raporton atij/asaj.

21 Këtu është verifikuar Ankesa e Komunës së Lipjanit nr. 020-43444 e datës 10.09.2020

4 PËRFUNDIMET

Vlerësimi i bërë për Rregulloren për SMPK dhe GPK tregon një nivel shumë të lartë të zbatimit të saj. Organet dhe zyrtarët/zyrtaret e përfshirë tanimë janë të familjarizuar me të gjitha aspektet e sistemit dhe grantit, dhe zbatimi i procedurave bëhet pa probleme të theksuara. Problemi kryesor që ka qenë me tërheqjen e Ministrisë nga Granti është eliminuar me kohë dhe tanimë Ministria është e përkushtuar me të gjitha kapacitetet e saj në zbatimin e Rregullores. Risitë që Rregullorja e re i ka sjellur në raport me Rregulloren e kaluar, kanë ndikuar pozitivisht sidomos në ngritjen e efikasitetit të zbatimit të procedurave të përcaktuara. Sistemi Elektronik, që ka filluar poashtu të zbatohet me Rregulloren e re, është e arritura më e madhe në këtë aspekt.

Pavarësisht, zbatimit në nivel të lartë, të metat që janë identifikuar gjatë analizës mund të mënjanojnë me përkushtim dhe ndërmarrjen e aktiviteteve të caktuara. Andaj, në këtë drejtim, për të rritur edhe më shumë nivelin e zbatimit, në mënyrë specifike rekomandohet:

Për Ministrinë:

- **Mbledhja e të dhënave** të performancës **me kohë** dhe publikimi gjithashtu me kohë i raporteve;
- **Njoftimi i** të gjithë kryetarët e rinj të komunave pas zgjedhjeve të ardhshme lokale, në mënyrë substanciale për SMPK-në dhe GPK-në, dhe lobimi në rritjen dhe mbajtjen e interesit të tyre të vazhdueshëm për procesin;
- **Mentorimi i rregullt i zyrtarëve raportues**, veçanërisht për ata që janë të rinj në proces, në mënyrë që përmes aktiviteteve të caktuara të ngritën njohuritë dhe shkathtësitë e tyre për SMPK-në;
- **Hartimi i udhëzimeve specifike** për verifikimin e të dhënave të performancës të raportuara;
- Angazhimi i **resurseve shtesë afatshkurte** në **Ministri**, të cilët së pari trajnohen dhe pastaj bëjnë verifikimin e të dhënave të cekura si më lartë gjatë periudhave të caktuara kohore, dhe

- Rishqyrtimi i **bazës së ankesës së komunave ndaj vendimit të grantit** dhe **përbërjes së Komisionit** të Ankesave, të përcaktuara në Rregullore.

Për komunat:

- Rregullimi i **statusit të koordinatorëve të performancës komunale**, ku atyre ju përcaktohet detyrë primare koordinimi i zbatimit të Rregullores në nivel të komunave;
- Organizimi i **aktiviteteve vetëdijësuese** me zyrtarët e drejtorive të ndryshme të komunave, për rëndësinë e dokumentimit të punës së tyre;
- **Publikimi i vazhdueshëm i raporteve të performancës** në ato uebfaqe të komunave ku aktualisht nuk publikohen, dhe
- **Diskutimi i raporteve të performancës** me kohë në **kuvendet komunale**.

Këto rekomandime mund të zbatohen me përkrahjen e Projektit DEMOS, në përputhje me planifikimin e aktiviteteve dhe objektivat e projektit.

RAPORT
PËR ZBATIMIN E RREGULLORES
NR. 01/2020 PËR SMPK DHE GPK



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



Sweden
Sverige



Norwegian Embassy
Prishtina