

**Çka qëndron prapa ngecjes së komunave
në zbatimin e rekomandimeve të Auditorit
dhe përsëritjen e tyre vit pas viti?**

ANALIZË GJITHËPËRFSHIRËSE

për 12 komuna të Kosovës (Ferizaj, Graçanicë, Gjakovë, Kaçanik, Kamenicë,
Lipjan, Mitrovicë, Pejë, Prishtinë, Podujevë, Rahovec, Skenderaj)

Tetor, 2024





Instituti Demokratik i Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

COPYRIGHT © 2024. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohet në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi, është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo koment, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara Adresa:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 239,

10000, Prishtinë, Kosovë.

Tel.: +383 (0)38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Web: www.kdi-kosova.org

Punuar nga: Selvije Kurti & Besnik Ramadanaj

Dizajn: Envinion

Publikimi i kësaj analize është mundësuar me mbështetjen e Olof Palme International Center. Përmbajtja është përgjegjësi e Institutit Demokratik të Kosovës - Transparency International Kosovë dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorit.

Kontribut në këtë analizë kanë dhënë edhe Aleanca Qytetare e Transparencës (AQT) që përbëhet nga 12 Organizata Jo-qeveritare si: Mundësia, Syri i Vizionit, Qendra për Politika dhe Avokim, Center for Peace and Tolerance, SHL Kosova, Qeliza, Ekovizioni, Gjethi, Polis, Iniciativa Qytetare Skenderaj, Fortesa dhe Avonet.

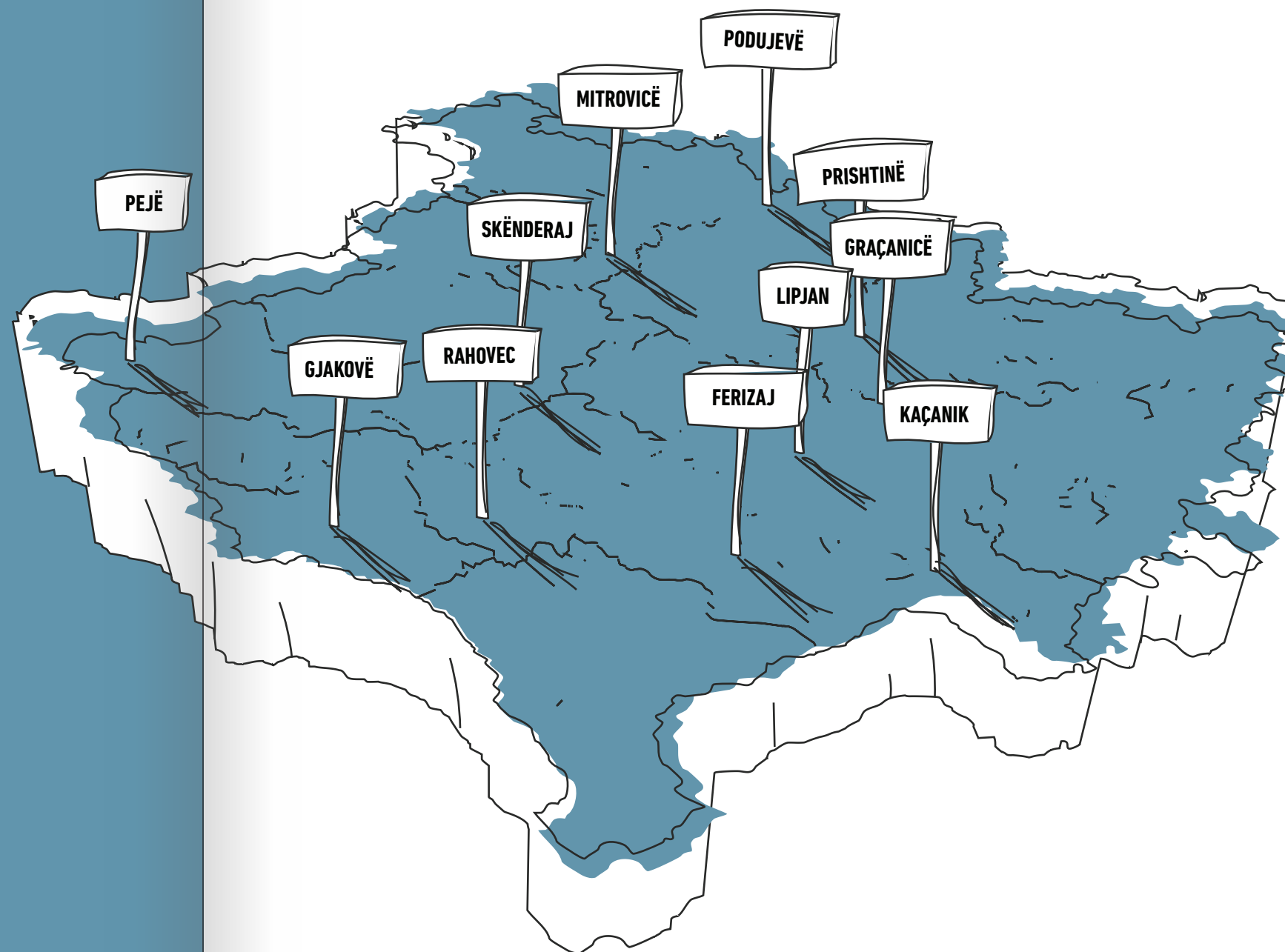


Përmbajtja

- 6 Lista e shkurtesave
- 8 Hyrje
- 9 Metodologjia
- 10 Analiza e problemit
- 12 Performanca e 12 komunave sipas opinioneve të Auditorit për vitin 2023 dhe 2022
- 15 Llojet e gjetjeve të auditorit dhe përsëritjet e tyre nga viti në vit
- 18 Zbatimi i Rekomandimeve: Krahasimi i të dhënave për vitin 2022 dhe 2021
- 19 Shkaqet e moszbatimit të rekomandimeve të ZKA – perspektiva e hisedarëve
- 21 Gjetjet Kryesore
- 22 Rekomandimet

Lista e shkurtesave

KDI	Kosova Democratic Institute / Instituti Demokratik i Kosovës
AQT	Aleanca Qytetare për Transparencë
KA	Komiteti i Auditimit
LMFPP	Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë
LPP	Ligji për Prokurim Publik
NjAB	Njësia e Auditimit të Brendshëm
OB	Organizatë Buxhetore
OJQ	Organizata Jo-Qeveritare
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit
PVF	Pasqyrat Vjetore Financiare
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
OSHP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
DSHJPL	Drejtoria për Shërbime Juridike dhe Përafrim të Legjislacionit



Hyrje

Që nga themelimi i tij, Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) është përkushtuar në promovimin e transparencës dhe llogaridhënies në nivelin lokal të qeverisjes, duke mbështetur institucionet qeverisëse lokale për të zbatuar standardet më të mira të qeverisjes së hapur dhe duke informuar në vazhdimësi qytetarët për nivelin e transparencës së komunave ku ata jetojnë. Raporti që tashmë keni në duar është realizuar në kuadër të kësaj përpjekjeje dhe përmbledhë një analizë të përbashkët të KDI-së dhe OJQ-ve lokale, anëtare të Aleancës Qytetare për Transparencë (AQT) mbi nivelin e zbatimit të rekomandimeve të Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) në 12¹ komuna. Përveç që ofron një pasqyrë të performancës së komunave bazuar në opinionet e përgjithshme të Auditorit të Përgjithshëm, llojin e gjetjeve dhe nivelin e zbatimit të rekomandimeve, analiza synon të krahasojë performancën e menaxhimit financiar të këtyre komunave përgjatë viteve 2022 dhe 2023. Theksi i analizës bie mbi kureshtjen dhe nevojën e hulumtimit të thellë për shkaqet dhe rrethanat që vazhdimisht po çojnë komunat në përsëritjen e gjetjeve të auditorit nga viti në vit.

Në Kushtetutën e Kosovës përcaktohet se "shpenzimet publike dhe mbledhja e të hyrave publike duhet të bazohen në parimet e llogaridhënies, efektshmërisë, efikasitetit dhe transparencës."² Lidhur me këtë, Kushtetuta, me nenin 136, i ka dhënë mandat Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) për të audituar financat publike në Kosovë, nen ky në të cilin specifikohet se "ZKA është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar."³ Në përputhje me këtë, Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës luan një rol kyç duke i paraqitur qytetarëve dhe Kuvendit të Kosovës raportet për mënyrën e shpenzimit të parasë publike nga organizatat buxhetore.⁴ ZKA kontrollon përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve publike nga organet e qeverisjes qendrore dhe lokale,⁵ duke krijuar kështu një monitorim sistematik të menaxhimit të financave publike, poashtu ka autoritet të plotë për të mbikëqyrur të gjitha operacionet financiare publike.⁶

Duke i analizuar raportet periodike të ZKA-së për 12 komunat e Kosovës, KDI në këtë raport ofron një pasqyrë të zbatimit të këtyre parimeve në praktikë. Gjetjet e përsëritura dhe niveli i ulët i zbatimit të rekomandimeve të Auditorit të Përgjithshëm, janë indikacione të qarta për mungesën e llogaridhënies, transparencës e sidomos efektivitetit në menaxhimin e financave publike në 12 komunat të cilat janë pjesë e këtij studimi. Këto ngecje rrisin nevojën për veprime konkrete dhe të koordinuara institucionale për të iniciuar ndryshime në politika, ligje ose praktika institucionale.

1 Në këtë dokument, kur përmenden 12 komuna, i referohemi komunave që janë subjekt i analizës: Ferizaj, Graçanicë, Gjakovë, Kaçanik, Kamenicë, Lipjan, Mitrovicë, Pejë, Prishtinë, Podujevë, Rahovec dhe Skenderaj.

2 Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 120, faqe 48: [Microsoft Word - Kushtetuta e Republikës së Kosovës.doc \(rks-gov.net\)](#)

3 Ibid, neni 136, faqe 56

4 Ligji nr. 03/L-048, Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Neni 1 përkufizimet. Ky ligj rregullon menaxhimin e financave publike dhe përcakton organizatat buxhetore si institucione që janë përgjegjëse për menaxhimin e fondeve nga buxheti i Republikës së Kosovës.

5 Ligji për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës, (05/L-055), <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12517>

6 Ligji nr. 03/048 për Menaxhimin dhe përgjegjësinë e financave publike, nenet 44, 47, 48, 73, 75

Metodologjia

Për hartimin e kësaj analize gjithëpërfshirëse mbi zbatimin e rekomandimeve të Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) në 12 komuna të Kosovës për vitet 2022 dhe 2023, është ndjekur një qasje e strukturuar që përfshinë elementet e mëposhtme:

Shqyrtimi i raporteve të ZKA-së: Janë analizuar raportet vjetore të auditimit të publikuara nga ZKA për komunat e përzgjedhura për vitin 2022 dhe 2023.

Vlerësimi i zbatueshmërisë së rekomandimeve: Janë analizuar në detaje rekomandimet e dhëna nga ZKA dhe niveli i zbatimit të tyre nga secila komunë dhe në total për 12 komunat në fjalë. Kjo analizë përfshin krahasimin e performancës financiare përmes opinionëve të auditorit, për të identifikuar komunat me progres, regres dhe sfidat e tyre në menaxhimin e financave publike.

Fokus-grupi gjithëpërfshirës i palëve: Për të thelluar analizën mbi shkaqet rrënjësore të përsëritjes së gjetjeve sistematike, është organizuar një fokus-grup gjithëpërfshirës, me pjesëmarrjen e të gjitha palëve të interesit, si: përfaqësuesve të ZKA-së, komunave, Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetëve nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësuesve të shoqërisë civile.

Intervistat: Janë realizuar intervista me: kryetaren e Komisionit Parlamentar për Mbikëqyrjen e Financave Publike, përfaqësues të Asociacionit të Komunave të Kosovës, si dhe zyrtarë të ZKA-së - për të diskutuar sfidat dhe dobësitë kryesore në zbatimin e rekomandimeve.

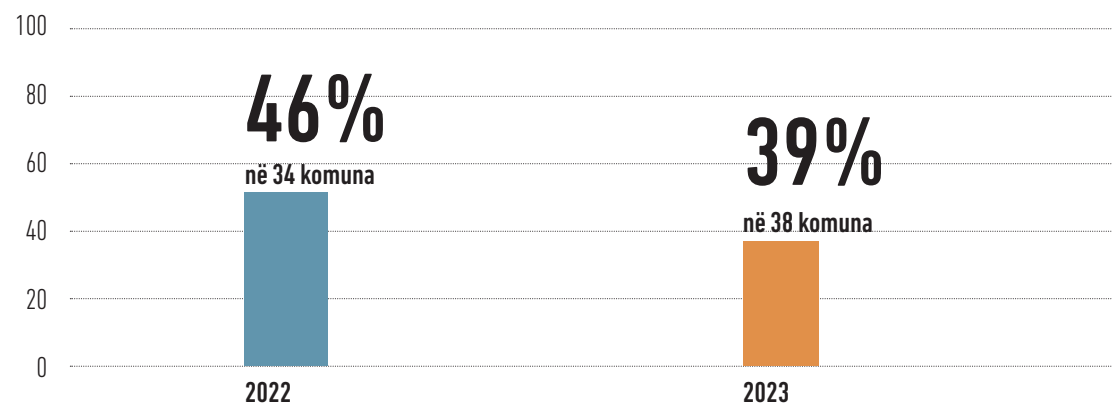
Konsultimi i dokumenteve dhe burimeve kombëtare dhe ndërkombëtare: Gjatë analizës janë konsultuar edhe raporte të tjera relevante në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar për të pasur një kuptim më të gjerë të problemeve në menaxhimin e financave publike.

Kjo qasje gjithëpërfshirëse dhe analitike ka ndihmuar në identifikimin e problemeve kronike në menaxhimin financiar të komunave, si dhe ka krijuar bazën për hartimin e rekomandimeve për përmirësime në qeverisjen dhe transparencën e financave publike.

Komunat e përfshira në këtë analizë janë: Prishtina, Mitrovica e Jugut, Kaçaniku, Ferizaj, Skenderaj, Podujeva, Graçanica, Lipjani, Gjakova, Kamenica, Rahoveci dhe Peja.

Analiza e problemit

Gjatë sezonit auditues 2023/2024, Zyra Kombëtare e Auditimit realizoi 126 auditime, nga të cilat 38 ishin për komunat, si organizata buxhetore lokale. Raporti i punës së ZKA-së për vitin 2023 tregon se përmbushja e rekomandimeve të auditorit nga komunat mbetet sfiduese, me një shkallë zbatimi prej vetëm 39%,⁷ që është më e ulët krahasuar me vitin 2022, ku zbatimi i rekomandimeve kishte arritur në 46%⁸ për 34 komuna.⁹



Sipas ZKA-së, edhe numri i opinionëve të modifikuara/kualifikuara¹⁰ për komunat për vitin 2023 ishte më i lartë se në vitin 2022,¹¹ pra nga 16 kishte arritur në 23 në nivel vendi. Ky fakt tregon për përkeqësim të performancës së komunave lidhur me menaxhimin e financave publike lokale, përkatësisht saktësisë financiare¹² dhe atë të pajtueshmërisë¹³ në nivel vendi. Sipas këtij raporti, "sfidë edhe më tutje mbetet kryerja e transaksioneve dhe aktiviteteve në përputhje me kornizën ligjore, klasifikimi adekuat i shpenzimeve, regjistrimi dhe menaxhimi i pasurive, detyrimeve të pa paguara, procedurat e prokurimit dhe menaxhimi i kontratave, si dhe menaxhimi i llogarive të arkëtueshme."¹⁴

Për më tepër, edhe raporti i fundit për Kosovën i Komisionit Evropian për vitin 2023,¹⁵ tregon se "zbatimi efikas i përgjegjësisë menaxheriale mbetet një sfidë për përdoruesit buxhetor si në nivel qendror - ashtu edhe në atë lokal. Aty nënvizohet se Kosova ka nevojë të sigurojë një zbatim të qëndrueshëm të standardeve ndërkombëtare të auditimit të brendshëm dhe të delegojë më mirë kompetencat menaxhuese tek subjektet publike. Sipas këtij raporti, i cili vë në pah edhe rezultatet e ndikimit të

7 Shih raportin vjetor të auditimit 2023: [2024_f5b880fe-6445-4b8b-8eeb-3d19f6554b99.pdf \(zka-rks.org\)](#)

8 Shih raportin vjetor të auditimit 2022: [RaportiAuditimit_RVF_BRK \(zka-rks.org\)](#)

9 Gjatë vitit 2022, ZKA ka audituar 34 OB nga 38 gjithsej, ndërsa në katër (4) komunat: Mitrovica Veriore, Leposaviçi, Zubin Potoku dhe Zveçani në veri të vendit, procesi i auditimit është iniciuar nga ZKA, por për shkak të rrethanave të krijuara në atë rajon, nuk është kryer.

10 Shih raportin vjetor të auditimit 2023: [2024_f5b880fe-6445-4b8b-8eeb-3d19f6554b99.pdf \(zka-rks.org\)](#)

11 Shih raportin vjetor të auditimit 2022: [RaportiAuditimit_RVF_BRK \(zka-rks.org\)](#)

12 Nënkupton që pasqyrat financiare duhet të japin një pamje të drejtë dhe të vërtetë të llogarive dhe çështjeve financiare për periudhën e auditimit, bazuar në standardet ndërkombëtare të auditimit.

13 Nënkupton që pasqyrat financiare duhet të jenë në përputhje me standardet e kontabilitetit dhe kornizën ligjore të aplikueshme. Sistemet dhe transaksionet duhet të jenë në pajtim me ligjet dhe rregulloret në fuqi, veçanërisht me të gjitha kërkesat ligjore të vendit ku operon entiteti, duke përfshirë çdo ligj financiar, tatimor dhe rregullor të tjera të zbatueshme. Kjo e bën rregullin e pajtueshmërisë më gjithëpërfshirës dhe të lidhur ngushtë me kontekstin lokal ligjor dhe rregullator.

14 Raporti Vjetor i Auditimit 2023, [2024_f5b880fe-6445-4b8b-8eeb-3d19f6554b99.pdf \(zka-rks.org\)](#)

15 Komisioni Evropian: [Raporti për Kosovën* 2023, Kosovo-2023-Report_SQ.pdf \(rks-gov.net\)](#)

punës së ZKA-së sa i përket kontrollit financiar, theksohet se sa i përket ndikimit të punës së auditimit, subjektet e audituara nuk zbatojnë në mënyrë efektive rekomandimet e ZKA-së.¹⁶

Edhe KDI në "Vlerësimin e Sistemit të Integritetit Kombëtar"¹⁷ për 15 institucionet dhe sektorët në Kosovë, duke folur për sfidat në zbatimin e rekomandimeve të Auditorit, përmend si shkak mandatin e kufizuar të ZKA-së për të përcaktuar sanksione të zbatueshme. Mandati i ZKA-së kufizohet vetëm me dërgimin në Prokurori të rasteve ku dyshohet për elemente të veprës penale. Kurse shkeljet e identifikuar të karakterit administrativ nuk trajtohen fare.¹⁸

Nga ana tjetër, komunat në Kosovë përballen me mungesë të kapaciteteve profesionale për zbatimin e duhur të kornizës ligjore dhe koordinim me nivelin qendror.¹⁹ Kjo përfshin jo vetëm mungesën e koordinimit të duhur të komunave me institucionet qendrore, por edhe mospërputhjet e kornizës ligjore që krijojnë pengesa në zbatimin e ligjeve dhe rekomandimeve të Auditorit nga ana e komunave.²⁰ Komunat funksionojnë si organizata buxhetore me një portfolio më komplekse, ku përfshihet menaxhimi i një game më të gjerë të aktiviteteve dhe projekteve kapitale, që dalin përtej shpenzimeve të zakonshme si pagat, mëditjet, mallrat dhe shërbimet, që janë më tipike në institucione të tjera publike.²¹ Gjithashtu disa instrumente që lidhen me menaxhimin financiar në nivel lokal, si për shembull menaxhimi i sistemit të e-pronës, interferohen ose janë në administrim të institucioneve qendrore, komunat hasin në probleme teknike në përdorim të tyre, sidoqoftë përgjegjësia për menaxhimin e financave publike në nivel lokal mbetet tek kryetari i komunës, i cili njëherësh është Zyrtari Kryesor Administrativ.²² Edhe pse ZKA i dorëzon Komisionit Parlamentar për Mbikëqyrjen e Financave Publike raportet e auditimit për komunat, interpretimi ligjor i Kuvendit, përkatësisht i Drejtorisë për Shërbime Juridike dhe Përafrim të Legjislacionit (DSHJPL), i datës 13 tetor 2022, thekson se ky komision nuk ka mandat të ftojë kryetarët e komunave për diskutim lidhur me raportet e ZKA-së për shkak se Kushtetuta dhe Ligji për vetëqeverisjen lokale dhe financat e pushtetit lokal u japin zyrtarëve ekzekutiv (kryetarit) dhe kuvendit komunal autonomi në menaxhimin e burimeve të tyre financiare, nën mbikëqyrjen e MAPL-së. Ndërkohë, rregullorja e Kuvendit që përcakton kompetencat e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike nuk përfshin dispozita që i japin këtij komisioni autoritet për të kërkuar raportim të drejtpërdrejtë nga kryetarët e komunave apo drejtuesit e ndërmarrjeve publike lokale. Ky proces mund të zhvillohet vetëm brenda Kuvendeve Komunale të Komunave.²³ Bazuar në natyrën e gjetjeve dhe nivelin jo të kënaqshëm të zbatimit të rekomandimeve të ZKA për komunat, dhe autonominë që komunat kanë shihet se ka mungesë përkushtimi nga kryetarët e komunave²⁴ për të adresuar në mënyrë efektive gjetjet dhe rekomandimet e ZKA-së.²⁵ Të gjitha këto probleme tregojnë nevojën për reforma në menaxhimin financiar dhe kontrollin e proceseve administrative, si në nivelin lokal ashtu edhe në atë qendror, për të përmirësuar efektivitetin dhe transparencën e institucioneve publike.

16 Ibid, [Kosovo-2023-Report_SQ.pdf \(rks-gov.net\)](#)

17 KDI, Raporti: "Vlerësimi i Sistemit të Integritetit Kombëtar Kosovë, 2024" [01-NIS-Report-Alb-02.pdf \(kdi-kosova.org\)](#)

18 Takimi me ZKA, realizuar më 28 gusht 2024: Zyra Kombëtare e Auditimit vazhdon të bashkëpunojë me Prokurorinë brenda mandatit të tyre, përkatësisht ZKA raporton rastet kur sipas zyrës ligjore dyshohen se përmbajnë shkelje penale.

19 Intervistë me z. Sazan Ibrahim, kryeshef i Asociacionit të Komunave të Kosovës, realizuar më datë 2 tetor 2024.

20 Konkluzione nga fokus-grupi, të cilin KDI e organizoi me përfaqësues nga ZKA, komunat, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetë nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësues të shoqërisë civile, më 4 shtator 2024.

21 Takimi me ZKA, realizuar më datë 28 gusht 2024

22 Ligji nr. 03/L-48, Neni 1 - Përkufizimet: "Zyrtari Kryesor Administrativ", i referohet udhëheqësit të organizatës buxhetore, në rastin e komunave, kryetarit të komunës

23 Intervistë me znj. Hykmete Bajrami, kryetare e Komisionit për Mbikëqyrje të Financave Publike, realizuar më datë 26 shtator 2024.

24 Ligji 03/L-040 për vetëqeverisje lokale, neni 58, faqe 19, Përgjegjësitë e kryetarit: propozon zhvillimin komunal, planet rregullative dhe investuese, propozon buxhetin vjetor për miratim në kuvendin e komunës dhe e ekzekuton buxhetin e miratuar; [\(Microsoft Word - T-Ligji p\353r-Vet\353qeverisjen Lokale-shqip e lekturuar me 29.04.2008.doc\) \(rks-gov.net\)](#)

25 Konkluzione nga fokus-grupi të cilin KDI e organizoi me përfaqësues nga ZKA, komunat, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetë nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësues të shoqërisë civile, më 4 shtator 2024.

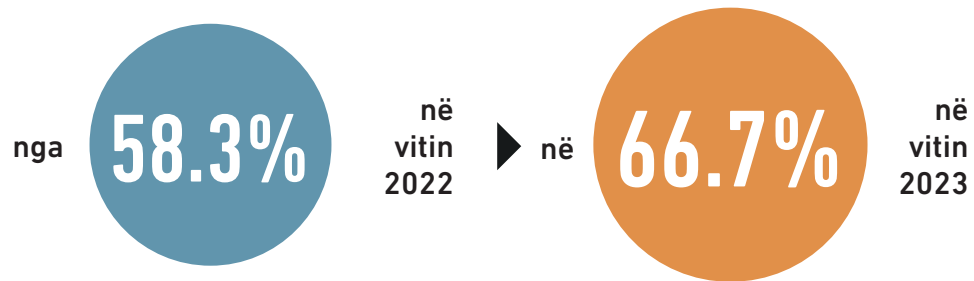


Të dhënat e paraqitura në grafikonin më lartë tregojnë një krahasim të opinioneve të pamodifikuara dhe të modifikuara/kualifikuara për pasqyrat financiare vjetore të komunave për vitet 2022³⁰ dhe 2023.³¹

Sipas këtyre të dhënave, kemi një ulje të përqindjes së "Opinioneve të pamodifikuara"



dhe një rritje të "Opinioneve të modifikuara/kualifikuara"



Rritja e numrit të komunave që kanë marrë opinione të modifikuara/kualifikuara nga viti 2022 në 2023, është indikator se shumë komuna nuk kanë arritur të përmirësojnë praktikën e tyre të menaxhimit të financave publike dhe të adresojnë dobësitë e identifikuara në raportet e mëparshme të auditimit.

Saktësisht, gjatë vitit 2023, komunat që janë vlerësuar me një opinion të pamodifikuar janë: Lipjani, Kaçaniku, Skenderaj dhe Mitrovica e Jugut. Kurse, komunat me opinion të modifikuar/kualifikuar (negativ), janë: Prishtina, Ferizaj, Podujeva, Gjakova, Kamenica, Rahoveci, Peja dhe Graçanica.

Komunat me progres (nga 2022 në 2023): Komuna që kishte opinion të modifikuar/kualifikuar dhe ka treguar përmirësim nga viti 2022 në 2023, është Mitrovica e Jugut.

Komunat me regres (nga 2022 në 2023): Komunat që kanë shënuar regres, duke kaluar nga opinioni i pamodifikuar në atë të modifikuar, janë: Rahoveci dhe Peja.

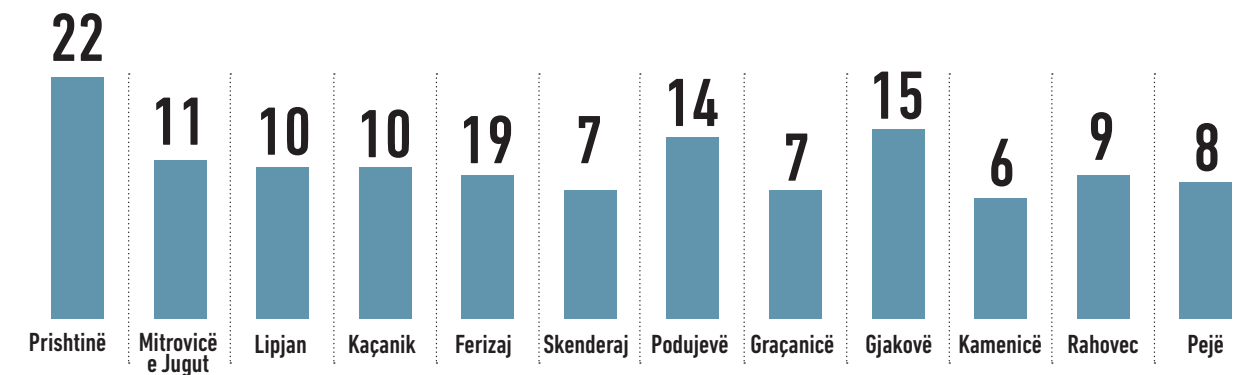
30 Të dhënat mbi opinionet e Auditorit janë marrë nga raportet e Auditorit për pasqyrat vjetore financiare (PVF) për vitin 2022, që përfshijnë 12 komuna të caktuara

31 Të dhënat mbi opinionet e Auditorit janë marrë nga raportet e Auditorit për pasqyrat vjetore financiare (PVF) për vitin 2023, që përfshijnë 12 komuna të caktuara

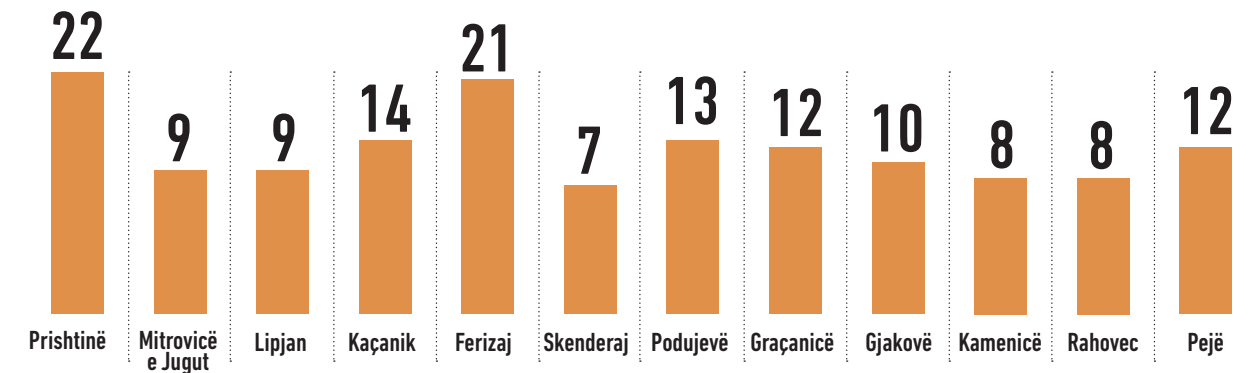


Llojet e gjetjeve të auditorit dhe përsëritjet e tyre nga viti në vit

Në vitin 2022, ▶ komunat me më shumë gjetje³² të evidentuara nga Auditori janë Prishtina (22), Ferizaj (19), dhe Peja (15). Këto komuna kanë një numër më të lartë gjetjesh në krahasim me komunat e tjera. **Komunat me më pak gjetje** janë Kamenica (6), Rahoveci (9), dhe Mitrovica e Jugut (11).



Në vitin 2023, ▶ komunat me më shumë gjetje janë Prishtina (22), Ferizaj (21), dhe Kaçaniku (14). **Komunat me më pak gjetje** janë Rahoveci (8), Mitrovica e Jugut (9), dhe Kamenica (8).



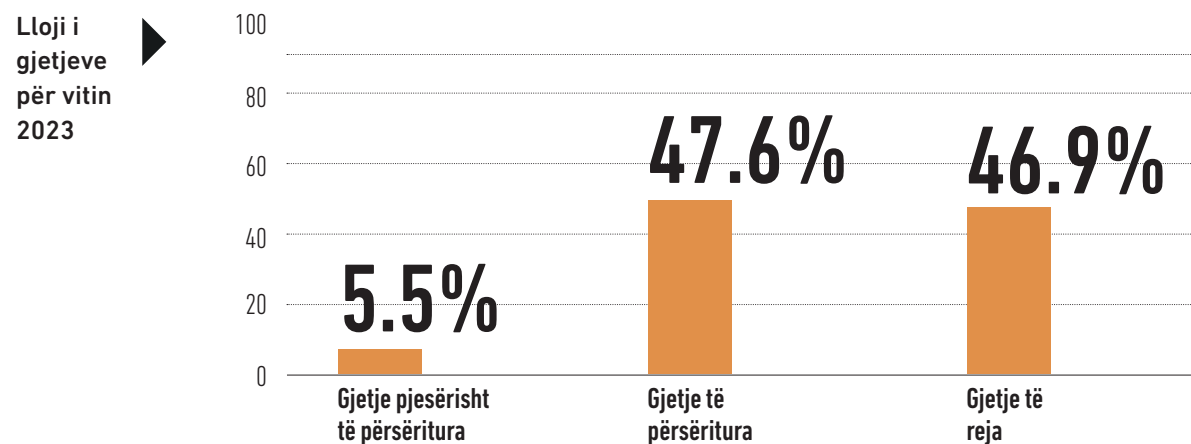
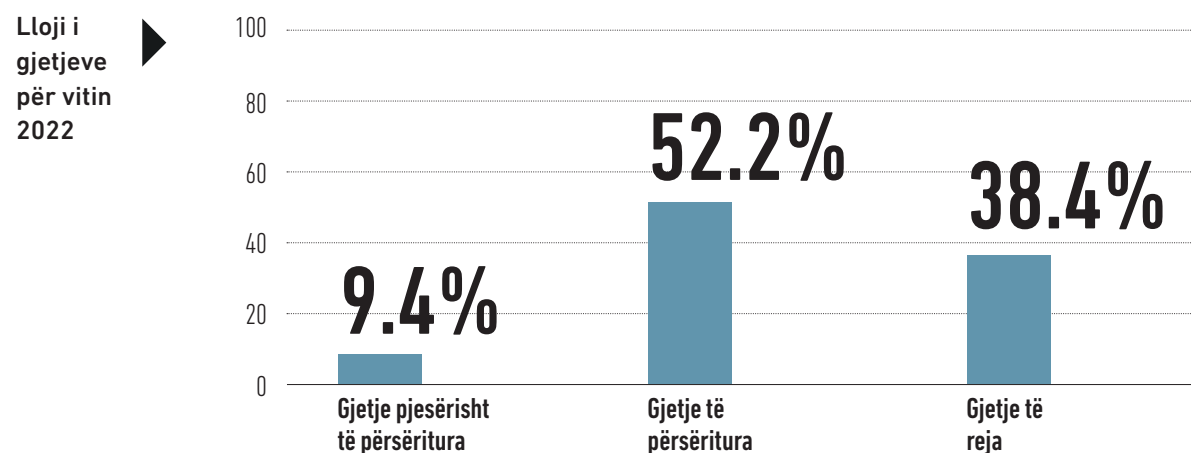
32 Kur i referohemi gjetjeve nga auditori, zakonisht mbart një konotacion negativ, sepse gjetjet shpesh nënkuptojnë probleme, dobësi ose mospërpunje në pajtueshmëri ose menaxhim financiar. Sa më shumë gjetje të ketë një OB (në rastin tonë komunave), aq më shumë nënkuptohet se ka pasur shkelje, gabime ose mangësi në procese dhe procedura. Megjithatë, gjithçka varet nga natyra e gjetjeve, prandaj duhet të shihet edhe lloji dhe rëndësia e secilës gjetje veç e veç për të vlerësuar ndikimin e tyre në mënyrë të drejtë. Shih raportet e ZKA-së për pasqyrat vjetore financiare të secilës nga 12 komunat, për llojin e gjetjeve veç e veç për vitin 2022&2023: [ZKA \(zka-rks.org\)](http://zka.rks.org)





Përmbledhja me të dhënat e raporteve të auditorit për vitin 2023 dhe 2022, evidenton disa probleme apo gjetje kyçe të përsëritura në 12 komunat e Kosovës, përfshirë menaxhimin e dobët të pronave publike, nënshkrimin e kontratave pa fonde të miratuara, kontrollin e dobët mbi projektet, sfidat në prokurimin publik, subvencionimin pa respektuar procedurat ligjore, dhe një zbatim të dobët të rekomandimeve të auditimit.³³ Në anën tjetër, Kuvendi Komunal si organi më i lartë në komunë që zgjedhet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga qytetarët³⁴ ka përgjegjësi të mbiqyrë kryetarin e komunës në menaxhim të parasë publike, sidoqoftë numri i madh i gjetjeve të përsëritura dhe niveli i lartë i moszbatimit të rekomandimeve nga viti në vit tregon se Kuvendi Komunal mund të mos ketë luajtur rolin e tij sa duhet ose nuk është përfillur sa duhet nga ekzekutivi.³⁵

Infografika paraqet në mënyrën më të qartë të dhënat bazuar në gjetjet dhe rekomandimet për secilën komunë sipas raporteve të ZKA për PVF për vitin 2023 dhe 2022:



33 Konkluzione nga fokus grupi të cilin KDI e organizoi me përfaqësues nga ZKA, komunat, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetë nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësues të shoqërisë civile, në 4 shtator 2024

34 Ligji 03/L-040 për vetëqeverisje lokale, neni 35, faqe 11 ([Microsoft Word - T-Ligji p\353r Vet\353qeverisjen Lokale-shqip e lekturuar me 29.04.2008.doc](#)) (rks-gov.net)

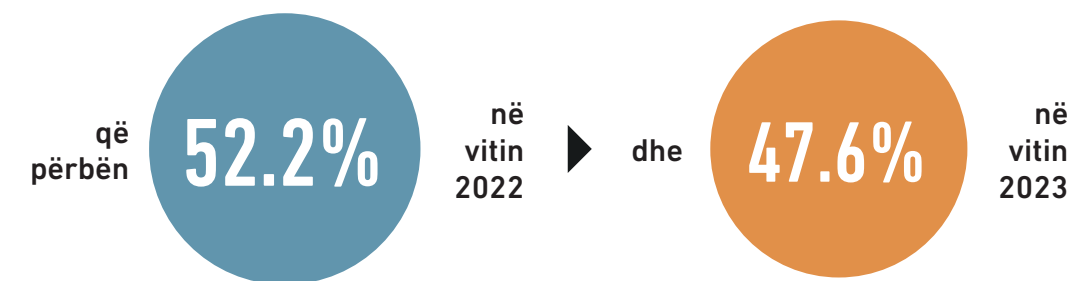
35 Konkluzione nga fokus grupi të cilin KDI e organizoi me përfaqësues nga ZKA, komunat, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetë nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësues të shoqërisë civile, në 4 shtator 2024



Në bazë të analizës së të dhënave nga raportet e auditimit për vitin 2023 për 12 komunat, del se në vitin 2022, gjetjet ishin të ndara në:

38.4% gjetje të reja, 52.2% gjetje të përsëritura, dhe 9.4% gjetje pjesërisht të përsëritura. Ndërsa në vitin 2023, përbërja e gjetjeve ishte si vijon: **46.9% gjetje të reja, 47.6% gjetje të përsëritura, dhe 5.5% gjetje pjesërisht të përsëritura.**

Përqindja e lartë e gjetjeve të përsëritura,



tregon qartë mungesën e qasjes proaktive nga ana e komunave në përmirësimin e performancës.

Interpretimi i këtyre numrave tregon që institucionet lokale: i) çalojnë në zbatimin e shumicës së rekomandimeve të ZKA-së në mënyrë sistematike duke çenuar llogaridhënien; ii) kanë mangësi në funksionimin e auditimeve të brendshme dhe mekanizmave të kontrollit të cilësisë, gjë që rrezikon transparencën dhe përdorimin efikas të burimeve publike; iii) kanë mangësi në proceset e planifikimit financiar **që ndikojnë** negativisht në aftësinë për të shpërndarë burimet dhe për të prioritetuar shërbimet ndaj qytetarëve.

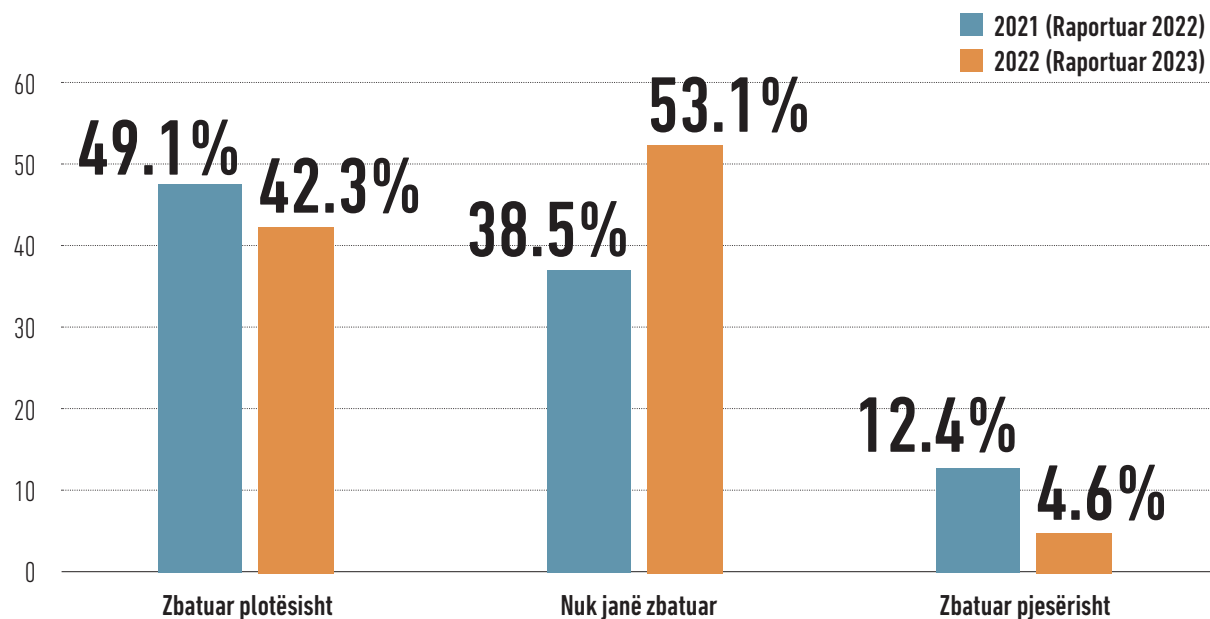


Zbatimi i Rekomandimeve: Krahasimi i të dhënave për vitin 2022 dhe 2021

Të dhënat nga raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) mbi zbatimin e rekomandimeve për vitet 2022 dhe 2021 tregojnë për një trend shqetësues në zbatimin e rekomandimeve nga ana e 12 komunave.³⁶ Për vitin 2022, nga 130 rekomandime për 12 komuna, vetëm 42.3% e tyre janë zbatuar plotësisht, 53.1% nuk janë zbatuar fare, dhe 4.6% janë zbatuar pjesërisht. Kjo paraqet një përkeqësim krahasuar me vitin 2021, ku nga gjithsej 169 rekomandime, 49.1% ishin zbatuar plotësisht, 38.5% nuk ishin zbatuar fare, dhe 12.4% ishin zbatuar pjesërisht. **Rritja prej 14.6% e rekomandimeve të pazbatuara** mes dy viteve tregon për një regres në zbatimin e tyre, duke theksuar nevojën për përmirësime të ndjeshme në menaxhimin e financave publike lokale nga komunat.



Krahasimi i zbatimit të rekomandimeve për vitet 2021 dhe 2022 (12 Komunat)



36 Shih raportet e ZKA-së për pasqyrat vjetore financiare të secilës nga 12 komunat, për zbatimin e rekomandimeve për vitin 2022-2023: [ZKA \(zka-rks.org\)](https://zka-rks.org)

Shkaqet e moszbatimit të rekomandimeve të ZKA – perspektiva e hisedarëve

Shkaqet kryesore për moszbatimin e rekomandimeve të Auditorit janë të shumta, përfshirë këtu kompleksitetin e rregullativës ligjore të ndërlidhur me Ligjin për Menaxhim të Financave Publike dhe Përgjegjësi, Ligjin për Prokurim Publik, dhe ligje të tjera të veçanta që ndërlidhen me fushëverpimin e gjerë të tyre në zbatim dhe kontradiktat e paadresuara, mungesën e vullnetit politik, pamjaftueshmërinë e burimeve njerëzore profesionale nëpër komuna, mungesën e masave disiplinore³⁷ dhe veprimeve ndëshkimore ndaj zyrtarëve përgjegjës,³⁸ paaftësinë për planifikim dhe kontroll të brendshëm, si dhe mungesën e koordinimit me nivelin qëndror.

Moszbatimit të rekomandimeve të ZKA nga komunat vazhdojnë t'i kontribuojnë edhe faktorë të tjerë të jashtëm, si detyrimet e komunave për zbatimin e vendimeve që dalin nga kontratat kolektive,³⁹ përkatësisht vendimet gjyqësore/përmbartimore apo regjistrimi i pasurive jofinanciare komunale në e-pasuria,⁴⁰ e cila shpesh është jashtë funksionit. Në këtë aspekt, duhet koordinim dhe vullnet nga Qeveria që t'i marrë përsipër obligimet financiare.⁴¹ Po ashtu, dispozitat, procedurat dhe afatet e ankimit për palë, të parapara me Ligjin për Prokurimin Publik, shpesh prodhojnë zvarritje në realizimin e projekteve dhe punëve publike nëpër komuna. Për të rritur efektivitetin, afatet nga Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP)⁴² duhet të rishqyrtohen, dhe rekomandohet që ato të shkurtohen për të përmirësuar rrjedhën e projekteve dhe zbatimin e tyre.⁴³ Mospërfillja e rolit të Njësisë së Auditimit të Brendshëm (NjAB), si dhe injorimi i rekomandimeve të NjAB nga kryetarët e komunave, kontribuon gjithashtu në mangësitë e menaxhimit të parasë publike.

Në thelbin e kësaj analize, që ngre çështjen e përmirësimit të progresit në zbatimin e rekomandimeve dhe të performancës në menaxhimin e financave publike lokale, theksohet nevoja e sanksionimit të komunave që tregojnë performancë të dobët dhe krijimi i incentivave që bëjnë përpjekje për të përmbushur rekomandimet e Auditorit.⁴⁴ Një nga sanksionet e aplikuara, është kriteri që ju ndalon komunave me opinion të kualifikuar nga ZKA - të aplikojnë për Grantin e Performancës

37 Legjislati i shërbimit civil, [LIGJI NR. 03/L-149 PËR SHËRBIMIN CIVIL](#), Rregullore nr. 04/2011 për procedurat disiplinore në shërbimin civil

38 Legjislati i shërbimit civil, [LIGJI NR. 03/L-149 PËR SHËRBIMIN CIVIL](#), Rregullore nr. 01/2011 për ndërprerjen, pezullimin dhe përfundimin e marrëdhënies së punës në shërbimin civil

39 Intervistë me znj. Hykmete Bajrami, kryetare e Komisionit për Mbikëqyrje të Financave Publike, realizuar më datë 26 shtator, 2024: Kontrata kolektive është nënshkruajtur mes sindikatave dhe Qeverisë, për të cilën Ministria e Financave nuk ka ndarë buxhet. Si rezultat, buxheti i komunave është prekur nga përmbartimi privat, duke krijuar shkelje.

40 Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Rregullore MF – Nr. 02/2013 – Për Menaxhimin e Pasurisë Jo Financiare në Organizatat Buxhetore, [ActDetail.aspx \(rks-gov.net\)](#), obligon komunat të regjistrojnë pasuritë jo financiare

41 Intervistë me z. Sazan Ibrahim, kryeshef i Asociacionit të Komunave të Kosovës, realizuar më datë 2 tetor 2024.

42 Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP) është organ i pavarur administrativ dhe i nënshtrohet Ligjit për Administratë. Si institucion administrativ, OSHP merr vendime të formës së prerë lidhur me ankesat në prokurim publik. Linku: [Organi Shqyrtues i Prokurimit | Home \(rks-gov.net\)](#)

43 Intervistë me z. Sazan Ibrahim, kryeshef i Asociacionit të Komunave të Kosovës, realizuar më datë 2 tetor 2024.

44 Konkluzione nga fokus grupi të cilin KDI e organizoi me përfaqësues nga ZKA, komunat, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetë nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësues të shoqërisë civile, më 4 shtator 2024.



Komunale.⁴⁵ Përballë kësaj, përfaqësuesit e komunave shprehin shqetësimin se komunat tashmë janë të penalizuara, pasi përveç grantit të performancës komunale, nuk mund të aplikojnë në thirrje për financim nga skemat mbështetëse ndërkombëtare, për shkak të opinionit negativ të Auditorit. Sipas tyre, sanksionet shtesë do të rrezikonin përmbushjen e të gjitha detyrimeve financiare, duke qenë se buxhetit komunal edhe ashtu të pamjaftueshëm.⁴⁶

Krahasuar me nivelin qendror, komunat gëzojnë vëmendje më të vogël nga mediat dhe shoqëria civile, për mënyrën e menaxhimit të parasë publike. Përveç mungesës së llogaridhënies, kjo rrit mundësinë që rastet e keqpërdorimeve të kalojnë pa u vërejtuar nga vëmendja e publikut dhe e organeve kompetente.⁴⁷

Në përgjithësi, këta faktorë së bashku krijojnë një klimë të moszbatimit sistematik të rekomandimeve të Auditorit, duke treguar për nevojën për ndërhyrje të rëndësishme për të përmirësuar zbatimin e politikave dhe praktikave të menaxhimit të parasë publike nga ana e komunave.

Sipas analizës së gjetjeve dhe perspektivave të aktorëve kryesorë të përfshirë në fokus grup, shkaktarët kryesorë të përsëritjes sistematike janë:

- **Mungesa e vullnetit politik:** Mungesë e vullnetit për të adresuar shumicën e dobësive të evidentuara nga auditori.
- **Kompleksiteti i rregullativës ligjore:** Ligji për Menaxhim të Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Ligji i Prokurimit Publik dhe ligjet e tjera të veçanta janë të ndërlikura dhe shpesh prodhojnë kontradikta që nuk janë adresuar, duke e bërë zbatimin në praktikë më të vështirë.
- **Dobësi në planifikimin dhe kontrollin e brendshëm:** Komunat shpesh nuk kanë sisteme efektive për planifikimin dhe kontrollin e brendshëm, duke rezultuar në mangësi në zbatimin e projekteve dhe realizimin e buxhetit.
- **Mungesa e burimeve njerëzore profesionale:** Shumë komuna përballen me mungesë të stafit të kualifikuar.
- **Mungesa e masave disiplinore dhe ndëshkimore:** Nuk ka mjaftueshëm veprime ndëshkimore nga kryetarët e komunave ndaj zyrtarëve përgjegjës, çka dobëson disiplinën dhe përgjegjësinë në administratën lokale.
- **Mungesa e koordinimit me nivelin qendror:** Koordinimi i dobët me Qeverinë qendrore pengon komunat në përmbushjen e detyrimeve që kërkojnë mbështetje nga niveli qendror.
- **Detyrimet nga vendimet gjyqësore/përmbartimore:** Detyrimet për të zbatuar vendimet nga kontratat kolektive dhe vendime të tjera gjyqësore/përmbartimore janë sfida të vazhdueshme.
- **Injorimi i rekomandimeve të auditimit të brendshëm:** Njësitë e auditimit të brendshëm shpesh anashkalojnë nga kryetarët e komunave, të cilët nuk i përfillin rekomandimet e tyre, gjë që ndikon në dobësinë e menaxhimit të parasë publike.
- **Mungesa e mbikëqyrjes sistematike nga shoqëria civile dhe mediat:** Niveli komunal ka vëmendje më të vogël nga akterët jashtëinstitucional, duke e bërë llogaridhënien proces më kompleks.

45 Në vitin 2009, Kosova ishte vendi i parë në rajon që aprovoi skemën e grantit të bazuar në performancë për ndarjen e fondeve për komunat si nxitje për përmirësimin e qeverisjes lokale

46 Konkluzione nga fokus-grupi të cilin KDI e organizoi me përfaqësues nga ZKA, komunat, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), deputetë nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe përfaqësues të shoqërisë civile, më 4 shtator 2024.

47 Intervistë me znj. Hykmete Bajrami, kryetare e Komisionit për Mbikëqyrje të Financave Publike, realizuar më datë 26 shtator.



Gjetjet Kryesore

- Raportet e auditorit evidentojnë rritje të numrit të opinionëve të modifikuara/kualifikuara (negative) për komunat. Kështu, 8 nga 12, ose 66.7% e komunave që janë të përfshira në këtë analizë gjatë vitit 2023, dhe dhe 7 nga 12 ose 58.33% komunave gjatë vitit 2022 kanë marrë opinion të kualifikuar (negativ) nga ZKA.
- Raportet e auditorit evidentojnë se në vitin 2022, nga këto 12 komuna opinionëve të modifikuara/kualifikuara nga ZKA kanë marrë komunat: Prishtinë, Mitrovicë e Jugut, Ferizaj, Podujevë, Graçanicë, Gjakovë dhe Kamenicë, ndërsa komunat Lipjan, Kaçanik, Skenderaj, Rahovec dhe Pejë kanë marrë opinionëve të pamodifikuara.
- Raportet e auditorit evidentojnë se në vitin 2023, nga këto 12 komuna opinionëve të modifikuara/kualifikuara nga ZKA kanë marrë komunat: Prishtinë, Ferizaj, Podujevë, Graçanicë, Gjakovë, Kamenicë, Rahovec dhe Pejë. Në këtë vit, opinionëve të pamodifikuara kanë marrë komunat Mitrovicë e Jugut, Lipjan, Kaçanik dhe Skenderaj.
- Raportet e auditorit evidentojnë përsëritje sistematike të gjetjeve nga viti në vit. Në raportin e ZKA për komunat për vitin 2022, 52.2% e gjetjeve ishin përsëritura, ndërsa në raportin e vitit 2023, 47.6%.
- Raportet e auditorit flasin për nivel të ulët të zbatimit të rekomandimeve nga komunat. Në vitin 2022 tek 12 komunat, vetëm 42.3% e rekomandimeve u zbatuan plotësisht, 4.6% u zbatuan pjesërisht ndërsa 53.1% mbetën të pazbatuara kurse gjatë vitit 2021, 49.1% e rekomandimeve ishin zbatuar plotësisht, 12.4% ishin zbatuar pjesërisht dhe 38.5% nuk ishin zbatuar fare. Kjo tregon rritje prej 14.6% e rekomandimeve të pazbatuara.
- Raportet e auditorit theksojnë se gjetjet për komunat në shumicën e rasteve derivojnë nga: ndryshimet buxhetore të projekteve kapitale pa aprovim të kuvendit komunal, mosplanifikimi adekuat i buxhetit sidomos për projekte kapitale, mospërfillja e procedurave të prokurimit publik, nënshkrimi i kontratave pa fonde të miratuara, menaxhimi i dobët i pronave publike komunale, mosrespektimi i procedurave ligjore për lejet ndërtimore dhënia e subvencioneve pa respektuar procedurat ligjore, kontrolli i dobët në zbatim të projekteve dhe moszbatimi i rekomandimeve të auditorit.
- Komisioni Parlamentar për Mbikëqyrje të Financave Publike nuk ka mandat të ftojë kryetarët e komunave në raportim.
- Mungesa e koordinimit mes komunave dhe nivelit qendror në çështje që interferohen nga të dy palët krijojnë pengesa në menaxhim efektiv të parasë publike.
- Komunat që marrin opinion të modifikuar – kualifikuar (negativ) nga ZKA, kanë kufizime për aplikim në Grantin e performancës dhe në mundësi të tjera donacionesh ndërkombëtare, gjë që penalizon drejtpërdrejt qytetarët.
- Numri dhe kapacitetet e kufizuara të mediave dhe shoqërisë civile në nivel lokal për të kryer mbikëqyrje sistematike janë ndër faktorët që kontribuojnë në minimizim të llogaridhënies nga qeverisjet lokale.
- Megjithatë ZKA kryen auditimin dhe dokumentimin e menaxhimit të parasë publike nga komunat, ndikimi i kësaj pune mbetet i kufizuar për shkak të mungesës së kompetencave për të detyruar zbatimin e rekomandimeve.





Aleanca Qytetare për Transparencë (AQT) është themeluar në vitin 2020 dhe ka për synim të avokoj dhe llojoj tek institucionet lokale dhe qendrore në rritjen e transparencës, përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien institucionale. Anëtarët e AQT janë: OJQ Mundësia, OJQ Fortesa, OJQ IQS, OJQ SHIP, OJQ FOJK si dhe KDI. AQT gjatë vitit 2021 është plotësuar edhe Mundësia NGO, 2. Polis, 3. AvoNet, 4. Qeliza, 5. Gjethi, 6. Center for Peace and Tolerance, 7. Center for Policies and Advocacy (QPA), 8. OJQ SHL Kosova, 9. Iniciativa Qytetare Skenderraj (IQS), 10. Ekovizioni, 11. NGO Fortesa, 12. Syri Vizionit.

Ky raport është mundësuar me përkrahjen financiare të:

