

**AGJENDA PËR REFORMA EVROPIANE
QEVERISJA E MIRË DHE SUNDIMI I LIGJIT**

Raporti i Progresit

Ky raport është financuar nga:

Projekti për Promovimin e Shoqërisë Demokratike (DSP) - Financuar nga Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Kosovë (SCO-K) dhe Ministria e Punëve të Jashtme të Danimarkës (DANIDA) dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e Grupit për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG) dhe nuk përfaqëson pozicionin e SCO-K, DANIDA ose KCSF.

dhe

Ambasada e Mbretërisë së Norvegjisë

Qëndrimet dhe analizat në këtë raport janë tërësisht të Grupit për Ballkan dhe nuk reflektojnë qëndrimet e donatorëve

Autor: Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG)

LISTA E SHKURTESAVE

AAK	Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës
AKK	Agjencia Kundër Korrupsionit
APP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
BE	Bashkimi Evropian
BNP	Bordet e Ndërmarrjeve Publike
BPV	Bruto Produkti Vendor
ERA	Agjenda për Reforma Evropiane
KE	Komisioni Evropian
KGJK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KPK	Këshilli Prokurorial i Kosovës
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
LDK	Lidhja Demokratike e Kosovës
LVV	Lëvizja Vetëvendosje
MAP	Ministria e Administratës Publike
MD	Ministria e Drejtësisë
MF	Ministria e Financave
MIE	Ministria e Integriteteve Evropiane
MSA	Marrëveshja e Stabilitimit Asociimit
NISMA	Nisma për Kosovën
NP	Ndërmarrjet Publike
PDK	Partia Demokratike e Kosovës
PKZMSA	Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilitimit Asociimit
PKRE	Programi i Kosovës për Reforma Ekonomike
PSK	Prokuroria Speciale e Kosovës
PTK	Post-Telekomi i Kosovës
RAP	Reforma e Administratës Publike
SIGMA	Mbështetje për Përmisim në Qeverisje dhe në Menaxhim
ZKM	Zyra e Kryeministrit
SKZh	Strategjia Kombëtare për Zhvillim

TABELA E PËRMBAJTJES

PËRMBELDHJE EKZEKUTIVE.....	i
REKOMANDIMET	ii
HYRJE.....	1
REFORMAT NË KRIZË TË VAZHDUESHME POLITIKE	2
IMPLEMENTIMI I ERA-s – SHTYLLA E PARË (QEVERISJA E MIRË DHE SUNDIMI I LIGJIT)....	4
PËRFUNDIM.....	16
ANEKS.....	A



RISHIKIMI DHE MIRATIMI I LEGJSLACIONIT QË E BËNË TË DETYRUESHËM PEZULLIMIN DHE/OSE LARGIMIN E ZYRTARËVE PUBLIKË TË AKUZUAR DHE DËNUAR PËR KORRUPSION.



NDRYSHIMI I LIGJIT PËR KONFLIKTIN E INTERESIT DHE RREGULLORET E NDËRLIDHURA, DUKE I HARMONIZUAR ME STANDARDET EVROPIANE DHE DUKE PARAQITUR KUSHTET E SAKTA NË TË CILAT ZYRTARËT PUBLIKË MUND TË KENË PUNËSIM APO EMËRIM SHITESË.



SIGURIMI I TRANSPARENCËS DHE LLOGARIDHËNIES NË FINANCIMIN E SUBJEKTEVE POLITIKE.



REALIZIMI I RISHIKIMIT TË PAVARUR I MEKANIZMAVE TË LLOGARIDHËNIES SË TË GJITHA INSTITUCIONEVE TË PAVARURA, AGJENCIVE DHE ORGANEVE RREGULLATORE, PËRCJELLEN E REKOMANDIMEVE TË TYRE DHE MIRATIMIN E MASAVE LEGJISLATIVE QË PËRCAKTOJNË QARTË ROLET, PËRGJEGJËSITË DHE LINJAT E LLOGARIDHËNIES SË KËTYRE INSTITUCIONEVE.



SIGURIMI SE PAKOJA E PLANIFIKUAR LEGJISLATIVE, QË MBULON SHËRBIMIN CIVIL, PAGAT DHE ORGANIZIMIN E ADMINISTRATËS SHTETËRORE, PËRGATITET NË MËNYRË TË KOORDINUAR NË NJË PROCES GJITHË PËRFSHIRËS DHE TË BAZUAR NË DËSHMI NË BAZË TË KONCEPT DOKUMENTEVE TË DAKORDUARA NË NIVEL QEVERTAR.



SIGURIMI I NJË PROCESI TË PËRZGJEDHJES QË ËSHTË TRANSPARENT, I BAZUAR NË MERITA DHE JO-POLITIK; ZBATIMI I PLOTË I REKOMANDIMEVE NGA AGJENCIA E KOSOVËS KUNDËR KORRUPSIONIT.



E-PROKURORIMI



FUQIZIMI I KAPACITETEVE TË DEPARTAMENTIT EKONOMIK DHE DIVIZIONIT FISKAL NË DEPARTAMENTIN ADMINISTRATIV TË GJYKATËS SË SHKALLËS SË PARË NË PRISHTINË, PËRFSHIRË NË FUSHAT E TATIMIT DHE DOGANAVE, ME QËLLIM TË REDUKTIMIT TË RASTEVE TË GRUMBULLUARA.



VAZHDIMI I FUQIZIMIT TË REGJISTRIT MBI LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT DHE KRIMIT TË ORGANIZUAR, PËRFSHIRË NËPËRMJET FUQIZIMIT TË KAPACITETIT TË PROKURORISË SPECIALE QË HETON DHE NDJEKË PENALISHT RASTE TË NIVELIT TË LARTË.

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Agjenda për Reforma Evropiane (ERA) është prezantuar si përpjekje për të rritur vëmendjen e Qeverisë së Kosovës për reformat që ndërlidhen me *Qeverisjen e Mirë dhe Sundimin e Ligjit; Konkurrueshmërinë dhe Klimën e Investimeve; dhe Punësimin dhe Arsimin*. Qeveria e konsideron ERA-n si gjenerues të rëndësishëm të reformave. Inicuar nga Komisioneri i BE-së për Zgjerim dhe Politika të Fqinjësisë së Mirë (DG NEAR), Johannes Hahn, ERA, po ashtu është një dialog i nivelit të lartë ndërmjet Kosovës dhe BE-së. Dokumenti është perpiluar me qëllim të avancimit të reformave me prioritet, të cilat do të përmirësojnë performancën e institucioneve, me shpresë se do përshpejtojnë ritmin e ngadalshëm të progresit të Kosovës drejt BE-së. Deri tani, pothuajse një vit pas lansimit, arritjet janë të vogla. Institucionet ishin jashtëzakonisht të ngadalshme në implementimin e prioritetëve dhe veprimeve të kërkuara. Afatet për implementimin e agjendës (planit të veprimit) në masë të madhe nuk u arritën. Implementimi ka ngecur për shumë arsye, dhe ky proces ka përshfaqur të metat e institucioneve; mungesa e vullnetit politik dhe koordinimi janë thelbësore. ERA ka nevojë për një shtytje të re; qeveria duhet të shtojë presionin ashtu që implementimi i plotë i saj të bëhet prioritet, dhe të adoptojë një kornizë kohore të re të implementimit.

Plani i veprimit i ERA-s përmban 22 prioritete dhe rreth 130 veprime konkrete; po ashtu, ky dokument ka siguruar edhe mbështetjen e Kuvendit. Shtylla e Parë, *Qeverisja e Mirë dhe Sundimi i Ligjit* ka 9 prioritete dhe 22 veprime; Shtylla e Dytë, *Konkurrueshmëria dhe Klima e Investimeve* përmban 7 prioritete dhe 75 veprime; Shtylla e Tretë, *Punësimi dhe Arsimi* përmban 6 prioritete 31 veprime. Implementimi i këtyre shtyllave është me rëndësi të madhe. Megjithatë, performanca e institucioneve lidhet ngushtë me qeverisjen e mirë dhe sundimin e ligjit. Ky prioritet është qenësor dhe paraqet një listë të reformave të vlefshme.

Qeveria ka implementuar pjesërisht dy (2) prioritete. Angazhimi në pesë (5) fusha të tjera ka shënuar ngecje serioze, ndërkohë dy (2) prioritetet tjera pothuajse janë përmbushur. Koncepti i dokumentit për suspendimin/largimin e zyrtarëve publikë të akuzuar apo të dënuar për korrupsion është përgatitur; po ashtu, është bërë edhe analiza vlerësuese e agjencive të pavarura dhe të autoriteteve rregullative. Projektligji mbi parandalimin e konfliktit të interesit është dërguar në kuvend. Subjektet politike kanë publikuar pjesërisht raportet e tyre financiare; një auditor i pavarur tashmë është përzgjedhur për këtë qëllim. Sa i përket e-prokurimit, shumica e veprimeve janë përmbushur brenda afatit të paraparë, dhe kjo për faktin se ky proces kishte filluar muaj para se të lansohej ERA.

Sidoqoftë, veprime të tjera të rëndësishme mbesin të paimplementuara. Ligji për suspendimin e zyrtarëve publikë ende nuk është hartuar. Mungesa e vullnetit të qeverisë reflektohet veçanërisht në reformën administratës publike; nuk është miratur ende ligji për shërbimin civil, ligji për pagat dhe ligji për organizimin e administratës publike. Ka edhe shumë për tu bërë për garantimin e një procesi të përzgjedhjes dhe punësimit të pjesëtarëve të institucioneve, agjencive dhe organeve të pavarura të bazuar në merita dhe pa ndërhyrje politike. Rishikimi i ligjit për financimin subjekteve të partive politike mbetet detyrë e vështirë.

Përkundër përmirësimeve ligjore për mbështetjen e Këshillit Gjyqësor dhe Prokurorial, rezultatet në luftimin e korrupsionit, veçanërisht atij të nivelit të lartë, ende mungojnë.

Udhëheqësit e institucioneve nuk treguan vullent, por edhe u penguan nga krizat e vazhdueshme. Para dhe pas lansimit të ERA-s, Qeveria e Kosovës vazhdoi të vepronte në një mjedis politik të paqëndrueshëm dhe të brishtë. Krizat e brendshme dhe tensionet në rritje në veriun e Kosovës, por edhe ato me Serbinë, shmangën vëmendjen nga prioritetet që ndërlidheshin me qeverisjen. ERA ka potencial për të përmirësuar dinamikën e politikëbërjes në institucione. Ajo përfaqëson një gamë reformash të cilat nuk duhet të ndahen; dhe ajo ka vlerë vetëm nëse implementohet e gjitha në pako. Raporti i Grupit për Ballkan lidhur me Agjendën për Reforma Evropiane (nëntor 2016) parashikoi se plani i ERA-s kërkon një kornizë më të gjatë kohore. Siç shihet tani më, korniza e re kohore duhet të përfshijë edhe vitin 2018. Qeveria e re ka shfaqur më shumë interes për procesin e implementimit të ERA-s, duke treguar kështu gatishmërinë për të implementuar prioritetet e hartuara/përcaktuara mirë.

REKOMANDIMET

1. Qeveria e re duhet të tregojë një përkushtim të ri për ERA-n, të marrë në pronësi procesin e reformave, të marrë rolin udhëheqës dhe të alokojë të gjitha resurset e nevojshme për implementimin e plotë. E autorizuar nga Kryeministri, Ministria e Integriteteve Evropiane, duhet të ketë fuqinë për mobilizimin e të gjithë ministrive të linjës dhe të agjencive, dhe të krijojë një orar rigoroz të raportimit.
2. Të adoptohet një kornizë e re kohore për implementimin e ERA-s; plani i ri duhet të përfshijë vitin 2018.
3. Prioritetet e ERA-s të përfshihen në planin qeveritar, duke përfshirë edhe mbështetjen buxhetore.
4. Të aplikohen rregulla të reja për emërimin e anëtarëve të bordeve dhe të drejtorëve të agjencive të pavarura dhe të autoriteteve rregullative, për të siguruar një proces konkurrues dhe pa ndikime politike. Të autorizohet Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK) që të bëjë verifikimin e kandidatëve, dhe të përfshihet shoqëria civile në procesin e rekrutimit.

5. Të implementohen rekomandimet e dala nga analiza kualitative për të gjitha agjencitë e pavarura dhe autoritetet rregullatore. Të prioritizohen masat që ndikojnë në politikat e llogaridhënies, raportimit dhe sanksionimit.
6. Qeveria, bashkë me ministritë relevante përgjegjëse për legjislacionin, duhet të sigurojë kompletimin e koncept dokumenteve, siç kërkohet me planin e veprimit të ERA-s dhe me legjislacionin në pajtim me kërkesat e planit të veprimit.
7. Të prioritizohet riorganizimi i administratës publike; të konsultohen të gjithë akterët dhe grupet e interesit për përgatitjen e pakos ligjore, e cila do të mbulojë shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike. Konsultimet duhet të përfshijnë komunat, agjencitë, shoqatat e shërbyesve civilë, departamentet e ndryshme, etj.
8. Qeveria duhet të përfshijë shoqërinë civile në avnacin e implementimit të ERA-s. Shoqëria civile duhet të luajë rolin e saj duke monitoruar, këshilluar dhe avokuar për të siguruar implementim efikas të ERA-s.

HYRJE

Agjenda për Reforma Evropiane (ERA) u lansua më 11 nëntor 2016, si pjesë e dialogut të nivelit të lartë ndërmjet Kosovës dhe BE-së, dhe përbëhet nga reforma të përpikëta me priorite dhe me plan të detajuar, për të cilin Qeveria e Kosovës u zotua që ta implementojë deri në fund të vitit 2017.¹ Këto prioritete dalin nga Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit (MSA), nga Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA), nga Programi i Kosovës për Reforma në Ekonomi (PKRE) dhe nga Strategjia Kombëtare për Zhvillim (SKZH). Kjo agjendë komplekse kërkoi një konsensus më të gjerë; Kuvendi miratoi Agjendën për Reforma Evropiane në shkurt të vitit 2017. Në praktikë, ERA u neglizhua në masë të madhe dhe shumë pak përpjekje u bënë që të implementohet. Segmente të qeverisë kanë shfaqur më shumë interes, të tjerët më pak; disa prej ministrave hezitan që të përfshiheshin në implementimin e ERA-s.

ERA mund të sjellë një numër përparësishë, në kuptimin e avancimit dhe përsheptimit të reformave kryesore. Ky dialog i nivelit të lartë mes Kosovës dhe BE-së nuk e shpreh qëllimin që synon ta arrijë. Përkundër shpresës së Qeverisë së Kosovës, ERA nuk ofron perspektivë për aplikim për statusin e vendit kandidat për anëtarësim në BE.

Agjenda për Reforma Evropiane ka tri shtylla:

Qeverisja e Mirë dhe Sundimi i Ligjit është shtylla më e rëndësishme e ERA-s. Ajo përmban 9 prioritete dhe 22 veprime. Prioritetet përfshijnë amandamentimin e legjislacionit lidhur me konfliktin e interesit, sigurimin e financimit transparent të subjekteve politike, rishikimin e organeve të pavarura dhe bërjen e tyre më të përgjegjshme, miratimin e legjislacionit që rregullon shërbimin civil, garantimin e emërimeve jo-politike të bazuara në meritë, prokurimin, etj. Një vëmendje e veçantë i është kushtuar reformës së administratës publike dhe ligjeve për shërbimin civil, paga dhe për organizimin e administratës publike.

Konkurrueshmëria dhe Klima e Investimeve është komponenti më i madh, në kontekstin e fushëveprimit që mbulohet nga MSA, PKZMSA dhe nga Programi i Kosovës për Reforma në Ekonomi (PKRE). Ky prioritet përmban 7 prioritete dhe 75 veprime. Reformat synojnë të përmirësojnë klimën e të bërit biznes dhe investimeve, të ndihmojnë zhvillimin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, të zhvillojnë statistikat, infrastrukturën, sektorin energjetik, dhe të përmirësojnë luftën kundër ekonomisë joformale. Ky prioritet përfshinë analizën e rrezikut, ndërtimin e kapaciteteve, bashkëpunimin ndërmjet institucioneve, përmirësimin e planifikimit të politikave, rritjen e efikasitetit të mbledhjes së taksave dhe luftën kundër pastrimit të parave. Në

¹Raporti i Grupit për Ballkan, *Agjenda e Reformave Evropiane për Kosovë: Sfidat e këtij plani të mirë*, nëntor 2016. Më 17 maj 2016, Kryeministri Mustafa dhe Komisioneri Hahn u pajtuan që të zhvillojnë një Agjendë për Reforma Evropiane "për të maksimalizuar përfitimet ekonomike dhe politike të MSA-së". shih: <http://balkangroup.org/wp-content/uploads/2017/09/Agjenda-P%3%ABr-Reforma-Evropiane-n%3%AB-Kosov%3%AB-Sfidat-e-k%3%ABtij-planit-t%3%AB-mir%3%AB.pdf>

fushën e energjisë dhe atë të infrastrukturës, me prioritet është përmirësimi i infrastrukturës ndërlidhëse me vendet tjera të rajonit. Sa i përket statistikave, janë planifikuar veprime për fuqizimin e kapaciteteve, por edhe për përmirësimin e përpilimit të statistikave sistematike në sektorët e energjisë, Bruto Produktit Vendor, si dhe llogarive kombëtare, industrisë dhe punësimit.

Punësimi dhe Arsimi me 6 prioritete dhe 31 veprime, synon të përmirësojë punësimin dhe politikat sociale, duke adresuar papunësinë e të rinjëve dhe pjesëmarrjen e grave në tregun e punës. Për arsimin, plani i veprimit parasheh forume politike, reformimin e kurrikulave, përmirësimin e cilësisë së arsimit të lartë dhe veprime që ndërlidhen me arsimin dhe tregun e punës. Prioritizimi i arsimit shënon një ndryshim në politikën e BE-së, e cila deri më tani ka pasur pak vëmendje në këtë fushë.

Shtylla e Parë, Qeverisja e Mirë dhe Sundimi i Ligjit, është thelbësore në përmirësimin e performancës së institucioneve. Ndryshimet në hartimin e politikave, në planifikim, luftën kundër konfliktit të interesit dhe kufizimi i ndikimit joformal i subjekteve politike, do të zvogëlojnë korrupsionin, do të rrisë performancën e zyrtarëve dhe do të ofrojnë shërbime më të mira qeveritare. Performanca më e mirë e institucioneve do të mundësojë krijimin e një mjedisi për zhvillim ekonomik, investime, të bërit biznes konkurrues, punësim dhe për reforma në arsim. Qeverisja e mirë dhe sundimi i ligjit paraqesin bërthamën e reformave të nevojshme në Kosovë. Prandaj, ky raport fokusohet pikërisht në Shtyllën e Parë.

Progresi i bërë në programet dhe agjendat tjera të reformave ka ngecur poashtu gjatë vitit 2017, prandaj as ERA nuk paraqet përjashtim. Qeveria vetëm pjesërisht ka implementuar Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit (MSA). Kriza politike e vazhdueshme, zgjedhjet e parakohshme dhe vonesat në formimin e qeverisë kanë penguar miratimin e programeve tjera të BE-së; vetëm së fundmi Kuvendi miratoi programin e IPA-s 2016.²

REFORMAT NË KRIZË TË VAZHUESHME POLITIKE

Kriza e zgjatur politike, origjina e së cilës mund të ndërlidhet me ngjarjet e qershorit të vitit 2014, shkaktoi dëme të konsiderueshme në funksionimin e institucioneve të shtetit. Konflikti ndërmjet partive në pushtet në njërin anë dhe opozitës në anën tjetër, gjatë periudhës 2015 dhe 2016, paralizoi punën e qeverisë dhe parlamentit. Kjo krizë rrezikoi qëndrueshmërinë e institucioneve, por kishte potencialin që të nxjerrë përtej binarëve edhe shtetndërtimin dhe konsolidimin demokratik të vendit. Mungesa e stabilitetit minoi të gjitha proceset kryesore, përfshirë edhe implementimin e kriterëve të ndërlidhura me liberalizim të vizave.

Pas lansimit të ERA-s, tensionet ndërmjet Kosovës dhe Serbisë u rritën. Në mesin e janarit të vitit 2017, Serbia nisi një tren të pikturuar e stolisur me figura të shenjtorëve ortodoksë serbë drejt veriut të Kosovës. Treni poashtu ishte mbuluar me slloganin provokues “Kosova është

² Më 4 tetor 2017, Kuvendi i Republikës së Kosovës ka miratuar Marrëveshjen Financiare për IPA-n 2016. Marrëveshja e IPA-s 2016 i mundëson Kosovës përfitimin e 71.15 milionë eurove. Sipas programit të IPA-s do të mbështeten sektor të ndryshëm, Demokracia dhe Qeverisja, Sundimi i Ligjit dhe të Drejtat Themelore të Njeriut, Energjia, Konkurrenca dhe Inovacioni, Bujqësia dhe Zhvillimi Rural.

Serbi”, i shkruar në njëzet gjuhë të botës. Për të bllokuar hyrjen e këtij treni në territorin e Kosovës, Qeveria e Kosovës dërgoi njësitet speciale policore në kufi. Ky incident ndodhi në kohën e tensioneve që nisën në dhjetorin e vitit 2016, shkaku i murit të ngritur pranë urës kryesore, në Mitrovicën e Veriut. Shqiptarët reagon furishëm, duke fajësuar Beogradin për synimin e tërheqjes së vijës ndarëse. Gjithashtu, ata fajësuan edhe BE-në, për dështimin që të parandalojë “provokimet e Serbisë”. Si asnjë çështje tjetër, po të mos adresohet menjëherë, muri kishte të ngjarë që të provokonte incidente tejet serioze. BE-ja dhe ambasadat tjera kryesore duhej të reagonin për parandalimin e më të keqes.³ Tensionet në rritje shtuan shqetësimet në mesin e bashkësisë ndërkombëtare, përfshirë edhe BE-në. Brukseli u shqetësua tejmase lidhur me sigurinë, kështu që ERA u la anash nga lista e prioriteteve.⁴

Në një masë, ngjarjet që ndodhën në tremujorin e parë të vitit 2017 ndryshuan agjendën e institucioneve të Kosovës, si të qeverisë ashtu edhe të kuvendit. Në muajin mars, Presidenti Thaçi prezantoi projektligjin për transformimin e forcave të sigurisë së vendit në ushtri. Ky veprim nxiti reagime të mëdha të bashkësisë ndërkombëtare, të akterëve vendorë si dhe të partnerit qeverisës të PDK-së.

Në maj të vitit 2017, në kulmin e mosmarrëveshjeve të thella politike, partitë opozitare iniciuan një mocion votëbesimi kundër qeverisë së Kryeministrit Isa Mustafa. Mocioni i opozitës u mbështet edhe nga PDK-ja, partneri qeverisës i LDK-së. Rënia e qeverisë çoi drejt zgjedhjeve të parakohshme. Të caktuara për datën 11 qershor, zgjedhjet shmangën vëmendjen nga reformat. Në këto rrethana, në mungesë të shtytjes politike, teknokratët dhe nënpunësit qeveritar dështuan ta avanconin implementimin e ERA-s. Agjenda për Reforma Evropiane, më tepër, paraqet një proces politik midis Kosovës dhe BE-së, dhe nuk është vetëm një program reformash, theksoi një zyrtar i lartë civil.⁵ Tre muaj pas zgjedhjeve, më 9 shtator 2017, u formua qeveria e re.

Kabineti i Ramush Haradinajt trashëgoi një agjendë të ngjeshur dhe sfiduese.⁶ Lista e detyrave është e gjatë; kërkohet koordinim i nivelit të lartë, si dhe përkushtim dhe mobilizim për të shtyrë përpara implementimin e MSA-së dhe ERA-s. Po ashtu, qeveria do të jetë e zënë edhe me prioritete të tjera.⁷ Marrëdhëniet e tensionuara midis qeverisë dhe opozitës së rish mund të jenë pengesë për të siguruar ritmin e duhur në implementimin e reformave dhe për miratimin e legjislacionit. Qeveria duhet të sigurojë një bashkëpunim të ngushtë me opozitën, për të parandaluar përsëritjen e krizave të ngjashme me të kaluarën. Kuvendi

³ Në shkurt të vitit 2017, qeveria, me përkrahjen e përfaqësueses së posacme të BE-së në Kosovë, Natalya Apostolova dhe ambasadorit të SHBA-ve, Greg Delawie, menaxhoi me sukses çështjen e murit në urë, duke arritur marrëveshje për një plan të ri të hapjes së urës në Mitrovicë, i cili përfshinte edhe largimin e murit.

⁴ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të BE-së, Prishtinë, mars 2017.

⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i lartë i qeverisë, Prishtinë – korrik 2017.

⁶ Artikulli i Grupit për Ballkan, *Agjenda për Kosovën: Sfidat e Qeverisë Haradinaj*, shtator 2017. Shih:

http://balkangroup.org/wp-content/uploads/2017/10/Agjenda-p-C3%ABr-Kosov-C3%ABn_Sfidat-e-Qeveris-C3%AB-Haradinaj_ALB_WEB.pdf

⁷Ibid.

tashmë ka miratuar MSA-në dhe ERA-n, dhe institucionet mund t'i avancojnë reformat vetëm me një punë të përbashkët.

Ky raport i progresit paraqet një vlerësim të punës së qeverisë në zbatimin e Agjendës për Reforma Evropiane, nga nëntori i vitit 2016 e deri në tetor të vitit 2017. Raporti bazohet në monitorimin sistematik të institucioneve, intervista me zyrtarë qeveritarë, zyrtarë evropianë dhe me përfaqësuesë të shoqërisë civile.

IMPLEMENTIMI I ERA-s – SHTYLLA E PARË (QEVERISJA E MIRË DHE SUNDIMI I LIGJIT)

1.1 Rishikimi dhe miratimi i legjislacionit, që e bënë të detyrueshëm pezullimin dhe/ose largimin e zyrtarëve publikë të akuzuar dhe dënuar për korrupsion.

Ky prioritet është përcaktuar nga Komisioni Evropian, si rezultat i një numri të rasteve kur zyrtarë të lartë publikë vazhdojnë të udhëheqin institucionet ose të mbajnë pozitën e tyre, nën akuzë për korrupsion. Ekzistojnë disa raste kur zyrtarët publikë të akuzuar apo edhe të dënuar për vepra penale, vazhdojnë të ushtrojnë detyrën e tyre publike.⁸ Nuk ka kornizë ligjore

1. Koncept dokumenti mbi ndryshimin e legjislacionit në fuqi për të siguruar pezullimin dhe/ose largimin e detyrueshëm të zyrtarëve publikë të akuzuar dhe dënuar për korrupsion.

I
përbushur

2. Miratimi i legjislacionit për të siguruar pezullimin dhe/ose largimin e detyrueshëm të zyrtarëve publikë të akuzuar dhe dënuar për korrupsion.

Nuk ka
filluar

apo politika të konsoliduara e cila sanksionon apo pezullon zyrtarët publikë të cilët përballen me akuza, padi apo janë të dënuar për korrupsion. Brenda kornizës aktuale ligjore ekzistojnë tri ligje të cilat e rregullojnë çështjen e pezullimit të shërbyesve civilë, por ligji nuk rregullon si duhet statusin e zyrtarëve të lartë publikë të cilët janë subjekt i keqpërdorimit të detyrës zyrtare.⁹

Ministria e Drejtësisë (MD), me mbështetjen e ekspertëve të huaj, ka përgatitur një koncept dokument mbi legjislacionin për pezullimin e zyrtarëve publikë të akuzuar për korrupsion.¹⁰ Dokumenti sugjeron dy mënyra se si të rregullohet kjo çështje: hartimin e një ligji të ri për

⁸Për shembull: ish-Kryetari i Komunës së Prizrenit, Kryetari i Komunës së Klinës, Kryetari i Komunës së Mitrovicës, Kryetari i Komunës së Shtërpçës, Kryetari i Komunës së Parteshit. Zëvendëskryeministri, Fatmir Limaj, dhe anëtarë të Kuvendit, Naser Osmani.

⁹Ligji për shërbimin publik parasheh “pezullimin parandalues” të zyrtarëve civilë, në rast të ngritjes së padisë, por zyrtarët publikë (zyrtarë të zgjedhur, kryetarë komunash dhe anëtarë të kuvendit) nuk hyjnë në këtë kategori. Kodi Penal ka një kapitull të veçantë që i dedikohet korrupsionit të zyrtarëve dhe shkeljeve të detyrës zyrtare. Sidoqoftë, sanksionimi i zyrtarëve publikë, të inkrimuar në shkelje penale, reflektohet vetëm pas aktvendimit përfundimtarë të gjykatës. Hetimet shpesh janë të orkestruara, tejzgjatura, derisa zyrtarët publikë që akuzohen për shkelje ligjore vazhdojnë të kryejnë detyrat e tyre publike/zyrtare.

¹⁰ Grupi punues është i përbërë nga Ministria e Drejtësisë dhe nga Zyra e Kryeministrit.

pezullimin e zyrtarëve publikë, ose rregullimin e tij përmes përfshirjes së një dispozite në Kodin Penal dhe në Kodin e Procedurës Penale.¹¹ Ndryshimet ligjore për të garantuar pezullimin parandalojnë keqpërdorimin e autoritetit dhe ndikimin e tij/saj tek dëshmitë dhe burimet, gjë që është thelbësore për të mundësuar hetime dhe ndjekjen e suksesshme penale të të dyshuarve.¹²

Miratimi i legjislacionit mund të marrë një vit, pas publikimit të koncept dokumentit, shoqëria civile dhe akterët tjerë relevantë do të ftohen për të sugjeruar përmirësime shtesë.¹³ Pastaj, Ministria e Drejtësisë do të fillojë konsultimet për ndryshimet ligjore, në mënyrë që dispozitat e reja të përfshihen në kodet penale apo për të kaluar një ligj të ri. Ky veprim i shumë përhapur penal duhet të adresohet me kujdes në të dy dokumentet, për të sanksionuar rreptësisht keqpërdorimin e zyrës dhe detyrës nga ana e zyrtarëve të zgjedhur dhe e atyre të emëruar.

1.2 Ndryshimi i ligjit për konfliktin e interesit dhe rregulloret e ndërlidhura, duke i harmonizuar me standardet evropiane, dhe duke paraqitur kushtet e sakta në të cilat zyrtarët publikë mund të kenë punësim apo emërim shtesë.

Vendorët dhe komuniteti ndërkombëtar në vazhdimësi kërkojnë performancë më të mirë të institucioneve publike, dhe të vetë qeverisë. Mungon vullneti politik për implementimin efikas të

1. Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike duhet të ndryshohet, në harmoni me rekomandimet e BE-së.

Në proces

kornizës ligjore për luftimin e korrupsionit. Ndryshimi i ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit do të rrisë llogaridhënien e zyrtarëve, dhe do të rrisë performancën e institucioneve publike. Është e rëndësishme të kuptohet se lufta kundër konfliktit të interesit paraqet një veprim shtesë dhe kontribon në luftën kundër korrupsionit. Qëllimi i këtij ligji është fuqizimi i integritetit dhe depolitizimi i institucioneve, si dhe rritja e transparencës. Në realitet, ky ndryshim synon që përmes Kodit Penal në fuqi të rregullojë konfliktin e interesit për të gjithë zyrtarët e lartë, qofshin ata të zgjedhur, të emëruar apo zyrtarë të tjerë. Së fundmi, diskutimet janë zhvilluar drejt aplikimit të sanksioneve për konfliktin e interesit për të gjithë nëpunësit

¹¹ Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtarë të Ministrisë së Drejtësisë, Prishtinë, korrik 2017.

¹² Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtarë të AKK-së, Prishtinë, qershor 2017. Për shembull në Belgjikë, në rast të hetimit, prokurori do të njoftojë hierarkinë e duhur menaxheriale të shërbimit publik se një gjykatës/prokuror është duke hetuar njërin prej zyrtarëve të tyre. Mbikëqyrësi i tyre mund të iniciojë një procedurë disiplinore dhe të ndërmarrë veprimet e përkohshme (personi mund të suspendohet). Në Republikën Çeke, suspendimi i zyrtarëve publikë parashihet në rastin kur ndaj tyre iniciohet ndjekje penale.

¹³ Intervistë e Grupit për Ballkan, Ministria e Drejtësisë, Prishtinë, qershor 2017.

publikë.¹⁴ Kjo dispozitë mund të përfshijë edhe emërimin e zyrtarëve kundër korrupsionit në secilin institucion dhe agjenci qeveritare.¹⁵

Të gjithë indikatorët e planit të veprimit janë përfshirë në projektligjin për parandalimin e konfliktit të interesit.¹⁶ Megjithatë, projektligji parasheh vetëm sanksione të kufizuara në rastet e konfliktit të interesit. Ato kryesisht janë sanksione të ulëta financiare.¹⁷ Sanksionet tjera përfshijnë ndalimin e ushtrimit të funksionit publik me afat deri në dy vjet, pas aktvendimit të lëshuar nga gjykata.

Më 6 tetor të vitit 2016, qeveria e re miratoi projektligjin lidhur me parandalimin konfliktit të interesit, i cili tashmë pritet të procedohet në parlament. Implementimi i ligjit do të jetë kompleks dhe do të kërkojë përgatitje të mëdha dhe planifikim gjithëpërfshirës. Kompetencat e AKK-së do të zgjerohen në mbështetjen, trajnimin dhe monitorimin e punës së zyrtarëve nëpër institucione qeveritare dhe në zbatimin e ligjit.

¹⁴Projektligji për konfliktin e interesit i përkufizon zyrtarët e lartë dhe personat zyrtarë si në vijim: zyrtarët e lartë publikë të përcaktuar sipas ligjit përkatës për deklarimin, kontrollin dhe prejardhjen e pasurisë dhe të gjithë ushtruesit e funksioneve publike të emëruar nga Presidenti i Republikës së Kosovës, Kryeministri si dhe Ministri; Person zyrtar nënkupton çdo person tjetër të zgjedhur ose të emëruar në një organ shtetëror si dhe personat zyrtarë të përcaktuar sipas Kodit Penal të Republikës së Kosovës që ushtrojnë detyra publike.

¹⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtarë qeveritarë dhe të AKK-së, Prishtinë, shtator 2017. Zyrtarët për kundër korrupsion mund të jenë të vendosur nëpër zyrat ligjore të institucioneve përkatëse, për të raportuar, monitoruar dhe mbikëqyrur implementimin e politikave kundër konfliktit të interesit të zyrtarëve publikë.

¹⁶Plani i veprimit i prioritetit 1.2, përfshinë pesë indikatorë: a. Kategoritë e zyrtarëve publikë duhet të përkufizohen qartë; b. Duhet të theksohen qartë aktivitetet që zyrtarëve iu lejohet dhe iu ndalohet t'i kryejnë përderisa mbajnë postin; c. duhet të theksohen qartë aktivitetet që zyrtarët e kanë të ndaluar t'i ushtrojnë pas përfundimit të mandatit d. Duhet të theksohen qartë obligimet e zyrtarëve dhe eprorëve të tyre në situata të konfliktit të interesit; e. Duhet të theksohen qartë procedurat që duhet të aplikohen pas paraqitjes së konfliktit të interesit.

¹⁷Neni 24 nuk e përjashton përgjegjësinë materiale dhe penale të zyrtarëve.

1.3 Sigurimi i transparencës dhe i llogaridhënies në financimin e subjekteve politike

Për një kohë të gjatë, shoqëria civile dhe përfaqësuesit e BE-së kanë kërkuar llogaridhënie dhe transparencë për financat e subjekteve politike. Nën presion, në fillim të këtij viti, subjektet parlamentare publikuan raportet financiare, edhe pse të pakompletuara.¹⁸ Informacionet lidhur me donatorët kryesisht mungojnë.¹⁹ Raportet financiare paraqesin vetëm fondet publike që janë marrë nga kuvendi, të cilat kryesisht përdoren për darka e

karburante, ndërkohë që të njëjtat do duhej të përdreshin për demokratizimin e brendshëm të subjekteve.²⁰ Sa i përket dorëzimit të raporteve të tyre financiare në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ), subjektet politike e respektojnë afatin kohor të paraparë, megjithëse ato mbesin të papublikuara derisa të përfundojë procesi i auditimit. Ndryshe, financat e partive politike nuk janë audituar që nga viti 2013.

BE-ja i ka kërkuar vazhdimisht KQZ-së që të publikojë raportet financiare të paaudituar, por Komisioni Qendror i Zgjedhjeve insiston se ligji e ndalon atë që ta bëjë një gjë të tillë. Ligji për financimin e subjekteve politike në mënyrë specifike thekson se "KQZ-ja duhet t'i publikojë në faqen e saj zyrtare të gjitha raportet vjetore financiare së bashku me deklaratën

1. Publikohen raportet financiare të subjekteve politike dhe të ndërmerren veprime efikase për zbatim kundër atyre që nuk e përmbushin këtë;

Pjesërisht i përmbushur

2. Të ofrohet financim adekuat për prokurimin e shërbimeve të auditimit për raportet financiare të subjekteve politike;

Në proces

3. Përzgjedhen auditorët e pavarur nëpërmjet thirrjes së hapur;

I përmbushur

4. Të ndryshohet ligji për financimin e subjekteve politike për të siguruar transparencë, llogaridhënie dhe zbatim dhe sanksione efikase, në bazë të konsultimeve të gjera publike.

Nuk ka filluar

¹⁸Vetëvendosje është partia e vetme politike që, në uebfaqen e vet, vazhdimisht ka publikuar raportet e saj. Më 27 janar të vitit 2017, LDK ka publikuar të gjitha raportet e saj financiare, derisa asnjë emër i donatorëve nuk është publikuar. Më 26 janar të viti 2017, PDK dërgoi në media 7 faqe të raportit financiar, ndonëse vetëm për vitin 2015. Aty nuk u përfshi asnjë emër i donatorit; vitet 2013-214 mungojnë, njësoj siç mungojnë edhe raportet e shpenzimeve të fushatave për zgjedhjet komunale të vitit 2013 dhe për ato parlamentare të vitit 2014. Me sa duket AAK ka publikuar raportet e saj në uebfaqe, por pas një sulmi kibernetik ato mbeten jofunksionale. Më 3 shkurt të vitit 2017, në faqen e vet në Facebook, NISMA ka publikuar të gjitha raportet financiare vjetore, që nga viti i themelimit, më 2014, përfshirë këtu edhe emrat e donatorëve. Mungon vetëm raporti i fushatës për zgjedhjet parlamentare të vitit 2014.

¹⁹ BE-ja ka qenë shumë e zëshme lidhur me këtë, Shefja e Zyrës së BE-së, Nataliya Apostolova, ka deklaruar: "Kuvendi i Kosovës duhet të sigurojë auditim të pavarur të këtyre raporteve financiare [...] Prandaj, unë jam shumë e lumtur të theksoj se, pas sugjerimit tim, kryesuesi i Kuvendit ka thirrur një takim për të filluar diskutimin se si të shtyhet pa vonesa kjo çështje përpara, ashtu që të sigurohet se qytetarët dhe votuesit e Kosovës më në fund mund të kenë informatën që iu duhet për të bërë zgjidhjen e tyre demokratike".

²⁰ Intervistë e Grupit për Ballkanin, zyrtari i KQZ-së, Prishtinë, 30 mars 2017. Neni 7 i Ligjit mbi financimin e subjekteve politike thotë: "Burimet financiare publike, nga buxheti i Republikës së Kosovës, shfrytëzohen për financimin e aktiviteteve parazgjedhore e zgjedhore, financimin dhe punën e Grupeve Parlamentare dhe financimin e aktiviteteve të rregullta të subjekteve politike. Shuma e mjeteve buxhetore dedikuar Fondit për mbështetjen e subjekteve politike nuk mund të kalojë (0.17%) të Buxhetit të Kosovës". Ndërsa, lidhur me aktivitetet parazgjedhore e zgjedhore, Kuvendi i alokon fondet me propozim të qeverisë jo më shumë se 0.05% të buxhetit të Kosovës.

e auditimit të subjekteve politike”.²¹ KQZ-ja ndërkaq sugjeron se është duke vepruar në përputhje me ligjin; duke insistuar se, derisa të mos ndryshojë ligji, nuk mund të publikojë raporte të paaudituar.

Komisioni i Kuvendit për Mbikëqyrjen e Financave Publike është përgjegjës për përzgjedhjen e kompanive të auditimit, përmes një konkursi të hapur.²² Për shkaqe të shumta, për shkak të ngërçit politik, mungesës së vullnetit, buxhetit të vogël, kritereve të larta të aplikuar, si dhe për shkak të çështjeve teknike, që nga viti 2013, tenderi për procesin e auditimit ka dështuar disa herë. Në praktikë, nuk kishte vullnet për auditimin e financimit të subjekteve politike. Në majin e vitit 2017, një kompani auditimi është përzgjedhur.²³ Megjithëse auditimi mund të fillojë shumë shpejt, ende ekzistojnë shqetësime të konsiderueshme lidhur me cilësinë e raporteve që do të ofrohen nga subjektet politike.²⁴

1.4 Realizimi i rishikimit të pavarur të mekanizmave të llogaridhënies së të gjitha institucioneve të pavarura, agjencive dhe organeve rregullatore, percjelljen e rekomandimeve dhe miratimin e masave legjislative që përcaktojnë qartë rolet, përgjegjësitë dhe linjat e llogaridhënies së këtyre institucioneve.

Strukturat qeverisëse të Kosovës mbeten të fragmentuara, pa vija të qarta të përgjegjësisë dhe llogaridhënies. Nuk ekziston një kornizë bazike e as rregulla për themelimin, organizimin, mbikëqyrjen, reformimin apo shuarjen e agjencive të pavarura dhe organeve rregullatore dhe mandateve të tyre.²⁵ Si rrjedhojë, të gjitha këto institucione janë themeluar pa një plan të qartë dhe ad hoc, duke rezultuar në një numër të madh të agjencive të pavarura të krijuara.²⁶

Në dhjetor të vitit 2016, Ministria e Administratës Publike ka bërë një raport vlerësimi të të gjitha agjencive, organeve të pavarura dhe rregullatore, të cilët funksionojnë në kuadër të kuvendit dhe qeverisë qendrore. Ky raport shfaqë mungesën e ligjeve dhe rregulloreve që përkufizojnë qartë rregullat për themelimin, qeverisjen, mbikëqyrjen dhe shuarjen e agjencive. Krijimi i shpejtë, pa plan dhe në bazë të veprimeve ad-hoc i agjencive rezultoi me dhjetëra agjenci të fragmentuara të qeverisë qendrore dhe ndikoi në minimin e efikasitetit të implementimit të politikave publike. Gjetjet e raportit kanë të bëjnë me rregullimin e dobët menaxherial të agjencive, kapacitetet e dobëta të bordeve për mbikëqyrjen e menaxhmentit, mungesën e vlerësimit adekuat të performancës dhe monitorimin, si dhe menaxhimin jo-efikas të tyre. Praktikrat e këqija të menaxhimit të burimeve njerëzore, me dallime të konsiderueshme në paga, të cilat favorizojnë agjencitë krahasuar me ministritë, janë po aq shqetësuese. Finalizimi i projektligjit për organizimin e administratës publike dhe i ligjeve

²¹ Neni 15 i Ligjit për Financimin e Subjekteve Politike.

²² Neni 40 i Ligjit për Prokurim Publik.

²³ Intervistë e Grupit për Ballkan, anëtar i lartë i Agjencisë Qendrore të Prokurimit, Prishtinë, 13 qershor 2017. Audit&Conto Company është përzgjedhur për të audituar financimin e subjekteve politike. Vlen të përmendet se e njëjta kompani është përzgjedhur për auditimin e financimit të subjekteve politike edhe për vitin 2010. Shih: http://kqz-ks.org/Uploads/Documents/Raporti%20vjetor-%202010_momkdeuidt.pdf

²⁴ Më 19 tetor të vitit 2017, u përzgjedhën auditorët për të filluar me auditimin.

²⁵ Ministria e Administratës Publike “Rishikimi i Institucioneve dhe Agjencive të Pavarura të Kuvendit dhe Organeve Qendrore të Qeverisë”, dhjetor 2016.

Shih: https://map.rks-gov.net/Dokumentet/Rishikimi_i_institucioneve_dhe_agjencive_te_pavaru.aspx/

tjera (për shërbimin civil dhe atë për paga), është shumë me rëndësi për të kufizuar numrin dhe llojet e agjencive.

Kuvendi i Kosovës ka themeluar 32 agjenci të pavarura, derisa qeveria ka 46 të tilla. Kushtetuta i jep kompetenca të gjera kuvendit për themelimin e autoriteteve rregullative dhe ekzekutive, gjë e cila nuk është në përputhje me praktikën e vendeve të BE-së dhe OECD-së.²⁷ Para themelimit të një institucioni apo agjencie nuk bëhet asnjë analizë paraprake e arsyeshmërisë, kostos dhe përfitimit. Nuk është bërë asnjë vlerësim, monitorim ose analizë për agjencitë e

1. Kryhet një analizë cilësore e agjencive të pavarura dhe agjencive të pavarura rregullatore (analiza mbi rregulloren e marrëdhënies së punës, pagave, themelimin dhe organizimin e agjencive);

I përmbushur

2. Zotohet mbi zbatimin e rekomandimeve që dalin nga analiza cilësore;

Nuk ka filluar

3. Zhvillohet një dokument konceptual për projektligjin mbi organizimin e administratës publike, shërbimin civil dhe pagat;

Në proces

4. Miratohet pakoja legislative mbi shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike.

Nuk ka filluar

themeluara, është e paqartë nëse një institucion i tillë duhet të vazhdojë të funksionojë, duhet të reformohet apo të shuhet.²⁸ Korniza ligjore për llogaridhënie dhe raportim të organeve rregullatore dhe të institucioneve/agjencive të pavarura është e fragmentuar dhe e pakompletuar.²⁹

Tri nga katër veprimet e këtij prioriteti janë përmbushur. Veprimi i katërt, i cili përfshinë miratimin e tri ligjeve, ende mbetet në proces. Koncepti dokumenti për ligjin për administratën publike dhe shërbimin civil është në proces të konsultimeve.³⁰ Janë bërë edhe përpjekje për ndarjen e tri ligjeve që mbulojnë administratën publike.³¹

²⁷Ministria e Administratës Publike, "Rishikimi i Institucioneve dhe agjencive të pavarura të Kuvendit dhe të Organeve Qendrore të Qeverisë", dhjetor 2016, f. 6

shih: https://map.rks.gov.net/Dokumentet/Rishikimi_i_institucioneve_dhe_agjencive_te_pavaru.aspx/

²⁸ Sipas verësimit të përgjegjësive të raportimit, institucionet dhe agjencitë e krijuara nga kuvendi janë të ndara në 4 grupe; 1. Institucionet/agjencitë që nuk kanë linja të qarta të raportimi në kuvend; 2. Institucionet/agjencitë që as nuk i kanë të përkufizuara linjat e raportimit e as nuk raportojnë në kuvend; 3. Institucionet/agjencitë që dorëzojnë raport vetëm sa për njoftim dhe 4. Institucionet/agjencitë që e kanë të definuar mënyrën e raportimit në kuvend por që nuk raportojnë. Për shembull, Radio Televizioni i Kosovës, Agjencia Kosovare e Privatizimit, etj., të cilat nuk i kanë miratuar raportet financiare, por vazhdojnë të operojnë. Në ndërkohë, nga 46 agjencitë e Qeverisë së Kosovës, 13 kanë linja saktësisht të përcaktuara të raportimit, megjithëse mbetet e paqartë nëse në praktikë ato raportojnë apo jo.

²⁹ Ministria e Administratës Publike, "Rishikimi i Institucioneve dhe agjencive të pavarura të Kuvendit dhe të Organeve Qendrore të Qeverisë", dhjetor 2016, f. 12

shih: https://map.rks.gov.net/Dokumentet/Rishikimi_i_institucioneve_dhe_agjencive_te_pavaru.aspx/

³⁰ Intervisë e Grupit për Ballkan, zyrtar qeveritar, Prishtinë, maj 2017. Ministria e Integritetit Evropian (MIE) ka dorëzuar një vlerësim pozitiv për të dy koncept dokumentet që mbulojnë shërbimin civil dhe ligjin për organizimin e administratës publike, dhe ka kërkuar miratimin e të tre ligjeve në pako, përfshirë këtu ligjin edhe për paga.

³¹Ligji për paga është proceduar për miratim në kundërshtim me procedurën; nuk është përgatitur paraprakisht asnjë koncept dokument dhe nuk është bërë asnjë konsultim publik me grupet e interesit dhe me shoqërinë civile. BE-ja ka kritikuar qeverinë e kaluar për përdorim të ligjit të pagave gjatë përpjekjes për të fituar përkrahjen e kuvendit për agjenda

Përmbyllja e kësaj kornize ligjore dhe i akteve tjera normative do të jenë shumë sfiduese, si rezultat i mosmarrëveshjeve të thella ndërinstitucionale për nëpunësit civilë, punonjësit e agjencive dhe bordet e institucioneve dhe agjencive të pavarura. Subjektet politike e përdorin administratën civile për mbledhje votash, dhe do të hezitojnë të lejojnë rekrutimin në baza meritore dhe pa ndikime politike. Të emëruar nga strukturat e larta partiake, bordet dhe agjencitë e fuqishme të pavarura refuzojnë të bashkëpunojnë me qeverinë dhe me Ministrinë e Administratës Publike; ligjet e reja do të kufizojnë fuqinë e tyre dhe benefitet për ta. Poashtu, bordet rregullatore e edhe agjencitë shpesh shërbejnë si burim i financimit të strukturave politike, kryesisht nëpërmjet tenderimit dhe kontraktimit. Zyrtarët qeveritarë paralajmërojnë se ligjet që e rregullojnë administratën civile mund të mos avancojnë, dhe se kjo mund të funksionojë vetëm po që se arrihet një konsensus i gjerë politik.³² Sipas një vështrimi në rritje brenda qeverisë sugjerohet se, për shkak të natyrës komplekse, prioritetet që ndërlidhen me reformën e administratës publike duhet të hiqen nga pakoja e ERA-s.³³

1.5 Sigurimi se pakoja e planifikuar legjislative që mbulon shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës shtetërore të përgatitet në mënyrë të koordinuar, në një proces gjithëpërfshirës të bazuar në dëshmi në bazë të koncept dokumenteve të dakorduara në nivel qeveritar.

Reformimi i Administratës Publike është një tjetër objektivi po aq i rëndësishëm. Kjo reformë e rëndësishme për konsolidimin e institucioneve të Kosovës në masë të madhe është nxitur nga agjenda dhe kriteret e BE-së. Së fundmi, në

1. Hartohen koncept dokumente për projektligjet mbi: shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike; dhe

**Në proces –
me probleme
serioze**

2. Të miratohet pakoja legjislative mbi shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike.

Nuk ka filluar

Raportin e Komisionit Evropian për Kosovën, theksohet se “Raportet e para të monitorimit të implementimit të pakosë, reformave në administratën publike tregojnë për vonesa të konsiderueshme. Po ashtu, ekzistojnë shqetësime serioze mbi qëndrueshmërinë financiare të reformave. Duke pasur parasysh agjendën e Kosovës për reforma ambicioze, angazhimi i vazhdueshëm dhe i fuqishëm politik është thelbësor për garantimin e implementimit të tyre”.³⁴

Qeveria dhe Kuvendi u pajtuan të miratojnë ligjin për paga, së bashku me ligjin për shërbimin civil dhe ligjin për organizimin e administratës publike. Sidoqoftë, vendimi i qeverisë së mëparshme për të proceduar në kuvend vetëm projektligjin për paga e ka dëmtuar seriozisht procesin për miratimin e pakos së tre ligjeve. Bazuar në progresin e arritur, BE-ja po negocion

të tjera. Me kërkesë të BE-së, qeveria ka tërhequr projektligjin për rishikim. Intervistë e Grupit për Ballkan, Prishtinë, maj 2017.

³² Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i lartë i MAP-it, Prishtinë, qershor 2017.

³³ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i qeverisë, Prishtinë, korrik-gusht 2017.

³⁴ Raporti i Progresit për Kosovën, Bruksel, nëntor 2016, f.10, shih: https://ke.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

një mbështetje sektoriale buxhetore për Kosovën, në vlerë prej 25 milionë euro, e cila do të alokohet në faza të ndryshme.³⁵ Këto reforma do të kenë nevojë për shtytje politike, vullnet dhe për vendosmëri për marrjen e vendimeve të vështira.

Sa i përket ligjit për paga, paraprakisht duhet të miratohet katalogu i pozitave. Ai synon të rregullojë klasifikimin e vendeve të punës, pozicionet dhe titujt, si dhe të balancojë pagat në gjithë sektorin publik. Për shembull, drejtori i një bordi të caktuar nuk duhet të paguhet më shumë se presidenti i shtetit, dhe duhet të bëhet një ekuilibër i duhur, e kjo kërkon kohë.³⁶ Reforma e administratës publike është vonuar, shpesh për shkaqe politike, mungesë të koordinimit dhe vullnetit politik. Në rastin më të mirë, ky prioritet do të përmbushet vitin e ardhshëm.³⁷ Sido që të jetë, këto çështje duhet të debatohen dhe të konsultohen jo vetëm me shoqërinë civile, por edhe me subjektet politike dhe me ministrinë përkatëse.³⁸

Plani i veprimit parasheh që ligjet për administratën publike të miratohen para fundit të vitit 2017, gjë që është shumë e vështirë të realizohet. Ky legjislacion kompleks do të ketë nevojë për një proces gjithëpërfshirës.³⁹ Megjithatë, asnjë prej kërkesave të konsultimeve nuk është implementuar brenda afatit të paraparë.

1.6 Sigurimi i një procesi të përzgjedhjes që është transparent, i bazuar në merita dhe jo-politik, në harmoni me ligjin, për të gjitha institucionet e pavarura, agjencitë dhe organet rregullatore si dhe në kompanitë publike; zbatimi i plotë i rekomandimeve nga Agjencia e Kosovës Kundër Korrupsionit (AKK-DLK-3113/15).

Qeveria dhe Kuvendi kanë emëruar anëtarët e bordeve dhe zyrtarët e agjencive dhe të organeve rregullatore në kundërshtim me dispozitat ligjore.⁴⁰ Shumë nga këto emërimet të paligjshme rrjedhin nga marrëveshja mes ish partnerëve të koalicionit, PDK dhe LDK, që konsideruan se të

a. Ndryshimi i legjislacionit në fuqi për përzgjedhjen e institucioneve të pavarura për të siguruar procedurë të fuqishme, transparente dhe të bazuara në merita të përzgjedhjes së kandidatëve.

Pjesërisht i përmbushur

b. Qeveria zotohet të veprojë sipas rekomandimeve të lëshuara nga AKK më datë 15.02.2016 (AKK-DLK-3113/15) në lidhje me emërimet në 9 borde të NP-ve.

Pjesërisht i përmbushur

gjitha pozitat duhet të ndahen në mënyrë të barabartë, megjithëse ligji thotë se të gjithë anëtarët e emëruar të bordeve dhe drejtorët duhet të jenë të paanshëm politikisht.⁴¹

³⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i BE-së, Prishtinë, maj 2017.

³⁶ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i MAP-it, Prishtinë, qershor 2017.

³⁷ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i MAP-it, Prishtinë, korrik 2017.

³⁸ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i lartë i qeverisë, Prishtinë, shkurt 2017.

³⁹ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i lartë i MAP-it, Prishtinë, korrik 2017.

⁴⁰ Opinion i Agjencisë Kundër Korrupsionit, shih: http://www.akk-ks.org/repository/docs/01-681-16-dlk-Opinion_ZKM_66368.pdf

⁴¹ Ligji Nr. 03/L-087, për amandamentimin dhe plotësimin e Ligjit për Ndërmarrjet Publike.

E inkurajuar nga shoqëria civile, Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK) lëshoi një opinion për 22 emërime dhe gjeti se me emërimin e tyre ishin bërë shkelje të rënda të ligjit.⁴²

Kërkesat/kriteret në konkurset e hapura në secilin rast ishin në përputhje me ligjin, dhe kandidatët e përzgjedhur nënshkruan *deklaratën nën betim*, të përgatitur nga Zyra e Kryeministrit.⁴³ Kjo deklaratë po ashtu përben shkelje të ligjit. Qeveria refuzoi edhe kërkesën e AKK-së për rishikimin e deklaratës duke mos pranuar verizionin e rishikuar.⁴⁴

Më 29 shtator të vitit 2017, qeveria shkarkoi dhjetë drejtorë dhe anëtarë të bordeve të agjencive të pavarura dhe të kompanive publike.⁴⁵ Sidoqoftë, vendimi ishte i pjesshëm dhe mjaft i paqartë.⁴⁶ Qeveria e kaluar ngurroi të ndërmarrë çfarëdo veprimi lidhur me këtë çështje. Disa prej emrave të listës së AKK-së jo vetëm që ishin të emëruar politikisht, por ata ishin angazhuar aktivisht edhe në fushatën për zgjedhjet e qershorit të këtij viti.⁴⁷ Një rishikim i funksionimit të këtyre agjencive është shumë i nevojshëm. Bordet nuk janë asgjë më shumë se kanaçe të etura për para.

Ata i perdorin postet e tyre për të ndikuar në agjenci për punësime, përfitime të fondeve dhe për të ndikuar në proceset e tenderimit.⁴⁸

Prej nëntë (9) veprimeve të parapara në këtë prioritet, implementim të duhur ka gjetur vetëm Memorandumi i Mirëkuptimit, i nënshkruar në mars të vitit 2017 mes Kuvendit dhe Qeverisë në njërën anë, dhe Ambasadës Britanike në anën tjetër, për monitorimin e përzgjedhjes dhe emërimin e anëtarëve të bordeve të institucioneve dhe agjencive të pavarura. Indikatorit tjetër kërkon përfshirjen e shoqërisë civile në procesin e rekrutimit; Qeveria e Kosovës ftoi Civikos-

⁴²Opinion i AKK-së, shih: http://www.akk-ks.org/repository/docs/01-681-16-dlk-Opinion_ZKM_66368.pdf

⁴³Ligji Nr. 03/L-087, mbi Ndërmarrjet Publike, neni 17, paragrafi 5 thotë se: Bordi i Drejtorëve duhet të plotësojë kualifikimet e kërkuara në seksionin 17.1, (ii) të plotësojë kriterin e paanshmërisë, në pajtim me seksionin 17.2, pikat (d), (f), (j), (k) dhe (l) (iii), nuk janë apo në çfarëdo kohe gjatë periudhës 36 muajore para datës së aplikimit nuk ishin drejtorë në bord të drejtorëve të kompanisë (iv) posedojnë përvojën e duhur profesionale dhe arsimin e kërkuar për pozitën e synuar. Shih: <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Ligji%20per%20ndrysh%20e%20ligjit%20per%20ndermarriet%20publike.pdf>

⁴⁴ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtarët e Ministrisë së Integritimit Evropian dhe të AKK-së, Prishtinë, maj-qershor 2017. Për më shumë informata shihni opinionin e AKK-së, AKK-DLK-3113/15, 15 shkurt 2016. Nën betim kandidatët do të deklarojnë se nuk ishin të përfshirë në politikë apo kanë pasur aktivitete politike në 36 muajt e fundit, para se të përzgjedheshin në detyrë publike. Ndryshe, kjo deklaratë njihet si "Deklaratë/Formë e Dëshmisë nën Betim".

⁴⁵Opinion i AKK-së, shih: http://www.akk-ks.org/repository/docs/01-681-16-dlk-Opinion_ZKM_66368.pdf

⁴⁶ Shoqëria civile ka shprehur shqetësimet e saj për këtë vendim, duke theksuar se: ky vendim përfaqëson një aplikim selektiv të ligjit dhe të opinionit të Agjencisë Kundër Korrupsionit; pjesë e këtij vendimi janë anëtarët e një organi që nuk është më në përgjegjësinë e qeverisë, por të Kuvendit të Kosovës, andaj vetëm Kuvendi edhe mund t'i shkarkojë të emëruarit. Shih: http://indep.info/wp-content/uploads/2017/10/Leter-Kryeministrit_indep_glps_gap-1.pdf

⁴⁷Naser Canolli është emëruar anëtar i bordit të Aeroportit të Gjakovës, e në të njëjtën kohë është drejtor ekzekutiv në kompaninë publike Termokos; Ai është në listën së këshillit drejtues të PDK-së. Z. Canolli ka bërë fushatë aktive në zgjedhjet e qershorit dhe ato të tetorit; Në bordin e drejtorëve të Aeroportit të Gjakovës ishte emëruar edhe Zenun Shala, i cili gjithashtu ishte i përfshirë në zgjedhjet e vitit 2013. Nga radhët e LDK-së, ai ishte kandidat për kryetar komune në Junik; Po ashtu, edhe në bordin e kompanisë Hekurdhat e Kosovës (INFRAKOS) janë dy të emëruar në kundërshtim me ligjin nr. 03/L-087 për ndërmarrjet publike. Z. Milos Dimic kishte garuar dhe është zgjedhur në zgjedhjet e vitit 2013, në komunën e Graçanicës. Ngjashëm me të, z. Nexhat Dedia, nga PDK, ka marrë rreth 400 vota për t'u emëruar anëtar i asamblesë në Mitrovicën e jugut. Këto dy figura janë krejtësisht politike, gjë që paraqet shkelje të dispozitave të ligjit nr. 03 / L-087, respektivisht nenit 17.2 (k).

⁴⁸ Intervistë e Grupit për Ballkan, pjesëtarë të TERMOKOS-it, KOSTT-it, Prishtinë, korrik 2017.

in që të monitorojë procesin e përzgjedhjes së kandidatëve për drejtorë në Korporatën Energjetike të Kosovës.⁴⁹

Qeveria e re ka ripërtërirë marrëveshjen me qeverinë e Mbretërisë të Bashkuar për monitorim dhe këshillim në rekrutimin për pozita të larta menaxhuese. Marrëveshja synon të sigurojë rekrutim transparent, të bazuar në merita, pa ndikime politike, dhe të bazuar në kualifikime profesionale. Projekti përfshinë rekrutimin e 22 zyrtarëve, drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve të kompanive publike, të agjencive dhe të organeve të pavarura.⁵⁰ Fushëveprimi i këtij memorandumi duhet të zgjerohet për të mbuluar emërimin e zyrtarëve edhe në institucione tjera të pavarura.

1.7 Zbatimi i vendimit të qeverisë të muajit mars 2016 mbi futjen e prokurimit të detyrueshëm, së bashku me afatet kohore të përmendura aty.

E-prokurimi publik siguron një proces transparent të prokurimit të shërbimeve publike, derisa përmirëson edhe praktikën e vjetër e të mbingarkuar të punës

1. Zbatimi i vendimit të qeverisë të muajit mars të vitit 2016 mbi futjen e prokurimit të detyrueshëm, së bashku me afatet kohore të përmendura aty.

I përmbushur

me dokumente të printuara. Prioriteti për e-prokurimin përfshinë një sërë veprimesh dhe indikatorësh të nevojshëm për bërjen e platformës plotësisht funksionale. Në marsin e vitit 2016, qeveria vendosi që prokurimi elektronik të jetë i detyrueshëm për të dy nivelet, si për atë lokal ashtu edhe për atë qendror.⁵¹ Veprimet dhe indikatorët e ERA-s për platformën e e-prokurimit janë përmbushur, përfshirë trajnimet, certifikimet dhe testimet e nëpunësve publikë të nivelit lokal dhe të atij qendror.⁵²

Për dallim nga fushat tjera, veprimet që ndërlidhen me e-prokurimin janë implementuar brenda afatit të planifikuar. Nga shtatori i vitit 2016 e-prokurimi është bërë i detyrueshëm edhe për Agjencinë Qendrore të Prokurimit (AQP). Deri në dhjetorin e vitit 2017, për blerjet tjera përmes prokurimit publikë, operatorët ekonomikë mund të dorëzojnë ofertat në formë elektronike ose në kopje fizike. Ofertat për kontrata që tejkalojnë shumën prej 10,000 eurove janë të detyrueshme të dorëzohen në formë elektronike.⁵³

E-prokurimi filloi të implementohet disa muaj para se të iniciohej ERA. Faza e dytë e projektit për e-prokurim parashihte implementimin e ndryshimeve të ligjit të prokurimit për platformën elektronike, trajnimin dhe certifikimin e zyrtarëve publikë në nivelin lokal dhe qendror si dhe

⁴⁹ Intervistë e Grupit për Ballkan, pjesëtarë të CIVIKOS-it, Prishtinë, prill 2017. Kah fundi i muajit mars 2017, Qeveria e Kosovës ftoi përfaqësuesit e shoqërisë civile që të shqyrtojnë CV-të e kandidatëve për anëtarë bordi në Post Telekomin e Kosovës (PTK).

⁵⁰ Memorandumi i Mirëkuptimit, mes Qeverisë së Kosovës dhe Qeverisë së Mbretërisë së Bashkuar së Britanisë së Madhe dhe Irlandës Veriore, përfaqësuar nga Ambasada në Prishtinë, 11 tetor 2017.

⁵¹ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i Agjencisë Qendrore të Prokurimit, Prishtinë, mars 2017.

⁵² Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i Agjencisë Qendrore të Prokurimit, Prishtinë, mars 2017.

⁵³ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtari i AQP-së, Prishtinë, korrik 2017; që nga lansimi i e-prokurimit nga ana e autoriteteve lokale dhe qendrore janë paraqitur rreth 922 oferta dhe dokumente në formë elektronike.

testimin në modulet e prokurimit.⁵⁴ Edhe më tej, janë disa çështje teknike, si bllokimi dhe rënia e sistemit, të cilat ndikojnë në cilësinë e shërbimit në kohë reale.⁵⁵ Sistemi, po ashtu, nuk është i favorizuar për shkak të buxhetit të tij fillestar, që është i kufizuar në vetëm 600,000 euro.⁵⁶ Megjithatë, platforma ende nuk përdoret plotësisht nga operatorët ekonomikë, kryesisht për shkak të problemeve të vazhdueshme teknike dhe njohurive të kufizuara të vetë operatorëve.

1.8 Fuqizimi i kapaciteteve të Departamentit Ekonomik dhe Divizionit Fiskal ne Departamentin Administrativ të Gjykatës së Shkallës së Parë në Prishtinë, përfshirë në fushat e tatimit dhe doganave, me qëllim të reduktimit të rasteve të grumbulluara

Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK) është dashur të ftonte donatorë dhe ekspertë të jashtëm për të implementuar këtë prioritet. USAID po bënë një studim për Gjyqësorin e Kosovës, për të përditësuar dhe klasifikuar numrin e rasteve.⁵⁷ Studimi ende nuk është

1. KGJK do të realizojë një vlerësim të nevojave për rritjen e numrit të gjyqtarëve në Gjykatat Themelore Ekonomike. Vlerësimi do të përcaktojë kostot e buxhetit, si dhe kapacitetet njerëzore të nevojshme për reduktimin e rasteve të grumbulluara në Gjykatat Themelore Ekonomike.

Në proces

kompletuar. Kur të publikohet, ai do të shërbejë si udhëzues për KGJK-në për veprimet e mëtejshme për të plotësuar nevojat dhe kapacitetet e gjykatave. Vlerësimet paraprake të KGJK-së tregojnë se Divizioni Administrativ i Gjykatës Themelore të Prishtinës duhet të ketë pozita gjyqësore shtesë, në mënyrë që të trajtojë rastet e grumbulluara.

KGJK ka pasur një konkurs të hapur për rekrutimin e 61 gjykatësve; ndërsa 54 gjykatës janë dekretuar në korrik të vitit 2017.⁵⁸ Gjykatësit shpenzojnë një pjesë të papranueshme të kohës duke u marrë me detyra administrative dhe menaxhim sipërfaqësorë të rasteve, siç janë caktimi i seancave, apo shqyrtimi i dosjeve për t'u siguruar se palët u janë përmbajtur kërkesave të provave.⁵⁹ Efikasiteti do të rritet nëse stafi profesional ligjor do të ishte në dispozicion për kryerjen e këtyre detyrave. Paradoksalisht, KGJK-ja e ka të vështirë të vlerësojë nivelin optimal të ndihmës profesionale që është e nevojshme për mbështetjen e gjykatësve. Në Gjykatën Themelore në Prishtinë, departamentet ekonomike dhe administrative të saj, ka mungesë të kapaciteteve të mjaftueshme për trajtimin e çështjeve administrative. Ministria e Administratës Publike ka miratuar vetëm pesë (5) pozita të reja të bashkëpunëtorëve

⁵⁴ Për shembull, në Ukrainë e-prokurimi u fut në përdorim nga shoqëria civile. Deri në mars të vitit 2016 me dhjetëra OJQ nga e gjithë Ukraina iu bashkuan pilot projektit të e-prokurimit. Vlen të përmendet se e-prokurimi u fut në përdorim nga shoqëria civile dhe u drejtua nga 'Transparency International Ukraine' përgjatë gjithë procesit të zhvillimit dhe pilotimit të fazave, për të shmangur kështu procedurat burokratike dhe vonesat. Shih: <https://ptfund.org/projekt/e-procurement-in-ukraine/>

⁵⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtari i AQP-së, mars 2017.

⁵⁶ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtari i TI-së në Agjencinë Qendrore të Prokurimit, Prishtinë, prill 2017.

⁵⁷ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i lartë i KGJK-së, Prishtinë, korrik 2017.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i KGJK-së, Prishtinë, prill 2017.

profesionalë për këto dy departamente. Është e pa vend për qeverinë që të vendosë për nevojat e gjyqësorit.

Përmirësimet në gjyqësor janë paraparë në dokumente tjera të rëndësishme. Programi i Kosovës për Reforma Ekonomike (PKRE) paraqet masat e reja konkrete.⁶⁰ Programi kërkon rekrutimin e 50 bashkëpunëtorëve profesionalë shtesë, që do të merren me lëndët e grumbulluara civile dhe penale në Gjykatën Themelore në Prishtinë.⁶¹ Kështu, PKRE përmbushë kërkesën e ERA-s për nevojën e vlerësimit për rritjen e numrit të gjykatësve në departamentin ekonomik dhe administrativ (divizionin fiskal).⁶²

1.9 Vazhdimi i fuqizimit të regjistrimit mbi luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, përfshirë nëpërmjet fuqizimit të kapacitetit të Prokurorisë Speciale që heton dhe ndjekë penalisht raste të nivelit të lartë.

Shpesh është e vështirë matja e rezultateve të përpjekjeve kundër korrupsionit. Rritja e numrit të prokurorëve mund të mos jetë e mjaftueshme. Qeveria do të duhet të miratojë politika që përfshijnë edhe masa shtesë. Së bashku me ndryshimet ligjore, rritjes së numrit të prokurorëve dhe gjykatësve, qeveria duhet të punojë shumë edhe në ndryshimin e mentalitetit dhe në rritjen e ndërgjegjësimit në të gjitha nivelet e institucioneve qeveritare.

1. Plotësim-ndryshimi i Ligjit mbi Prokurorinë e Shtetit për të mundësuar rritjen e numrit të prokurorëve në Prokurorinë Speciale, për hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve të korrupsionit dhe krimin të nivelit të lartë.

Në proces

2. Ofrimi i trajnimeve për ngritjen e kapaciteteve të Prokurorisë Speciale për të kryer hetime financiare dhe për të konfiskuar pasuri.

I përmbushur

Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) ka kërkuar nga Ministria e Drejtësisë që të ndryshojë ligjin për prokurorinë e shtetit, me qëllim të uljes së kriterit të përvojës së punës së nevojshme për rekrutime të reja.⁶³ Rritja e numrit të prokurorëve në Prokurorinë Speciale nuk ishte e mundur; fare pak, ose pothuajse asnjëri prej kandidatëve nuk i plotësoi kriteret e kërkuara.⁶⁴ Plani i veprimit i agjendës parashikon po ashtu edhe trajnimin e prokurorëve në Prokurorinë Speciale (PS) lidhur me hetime financiare. KPK-ja pohon se ka ofruar trajnime për krimet financiare, dhe se disa nga to janë mbajtur gjatë muajve të parë të vitit 2017.⁶⁵

⁶⁰ Programi i Kosovës për Reforma Ekonomike 2017-2019, fillimisht ishte miratuar në janar të vitit 2017. PKRE përmban projeksione makroekonomike afatmesme, planifikim të buxhetit për tri vitet e ardhshme dhe reforma strukturore që duhen të ndërmerren nga institucionet. Qeveria e re e ka miratuar PKRE-në më 4 tetor 2017.

⁶¹ Programi i Kosovës për Reforma Ekonomike 2017-2019 është iniciuar më 4 tetor 2017. Shih faqen 131.

⁶² Ibid.

⁶³ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i Ministrisë së Drejtësisë, Prishtinë, korrik 2017. Sipas Ministrisë së Drejtësisë kriteret lidhur me përvojën e punës së kërkuar për rekrutim në pozitat e Zyrës së Prokurorisë Së Speciale ishin të ulëta.

⁶⁴ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i Këshillit Prokurorial të Kosovës, Prishtinë, maj 2017.

⁶⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtar i KPK-së, Prishtinë, maj 2017.

Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK) ka shprehur shqetësime për refuzimin e rasteve të korrupsionit të dorëzuara në prokurori.⁶⁶ Qartazi, kur rastet përfshijnë zyrtarë të nivelit të lartë, mungojnë vendimet. Në mbi 60 përqind të rasteve të korrupsionit që përfshijnë zyrtarë të nivelit të lartë, paditë dështojnë në gjykata, duke mos u hetuar siç duhet ose duke tejzgjatur rastet.⁶⁷

PËRFUNDIM

Agjenda për Reforma Evropiane nuk siguron për Kosovën statusin e vendit kandidat për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Në këtë fazë, BE-ja nuk është në gjendje ta ofrojë këtë e as nuk mund të diskutojë për aplikimin e Kosovës. Sidoqoftë, BE-ja dhe Qeveria e Kosovës shpresojnë se zbatimi i suksesshëm i ERA-s, do të avancojë zbatimin e MSA-së, dhe do t'i lehtësojë diskutimet në Bruksel për aderimin e Kosovës në BE. Disa nga miqtë e Kosovës në Bashkimin Evropian shpresojnë të fillojnë shumë shpejt brenda BE-së një diskutim strategjik lidhur me Kosovën. Të zhgënjyer nga paaftësia e BE-së për të ofruar statusin e vendit kandidat brenda kornizës së ERA-s, shumëkush në Prishtinë e sheh këtë dokument vetëm si një mjet për plotësimin e agjendës së Komisionit të DG NEAR-it për Kosovën.

Megjithatë, duhet pranuar se ERA ende ka potencial për të qenë një plan konkret i veprimeve që do të sillte ndryshime në institucione. Plani është ambicioz dhe i arritshëm vetëm nëse ka vullnet të mjaftueshëm. Po qe se implementohen, reformat në fushën e qeverisjes së mirë dhe sundimit të ligjit, kufizimi i mundësive që zyrtarët publikë të përfshihen në konflikt interesi dhe korrupsion, si dhe depolitizimi i administratës publike dhe i agjencive të pavarura, do të rrisin performancën dhe besimin e publikut në institucione. Ndryshimet kërkojnë ndërmarrjen e hapave konkretë dhe me ndikim: sigurimin e emërimit të zyrtarëve në bazë të meritave, kufizimin e rolit të subjekteve politike në përzgjedhjen dhe në funksionimin e administratës shtetërore, rregullimi i statusit të subjekteve politike dhe i financimit të tyre, raportimi për burimet e financimit, si dhe auditimi dhe monitorimi, duhet të mbeten prioritet i pakompromis.

Qeveria e re ka shprehur interesim më të madh për zbatimin e ERA-s, megjithëse mund të përballet edhe me çështje të tjera. Me një koalicion të përbërë prej katër partive të fuqishme shqiptare, qeveria do të përballet me vështirësi për t'u koordinuar.

Agjenda për Reforma Evropiane do të implementohet vetëm nëse agjenda udhëhiqet nga një lidhshmëri i fuqishëm.

⁶⁶ Ekzistojnë kontradikta serioze në pikëpamje midis AKK-së dhe prokurorëve. Prokurorët shpeshherë ngurrojnë që të veprojnë në rastet e ofruara nga AKK-ja. Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) pohon se rastet e AKK-së janë të pakompletuara dhe shpesh ato dështojnë që të sigurojnë dëshmi. Prokurorët kërkojnë nga AKK-ja që para se të dorëzojnë një rast, të sigurojnë dhe përfshijnë dëshmi, materiale dhe procedura të tjera ligjore. Prokuroria nuk mund të veprojë mbi dëshmi të dobëta, dhe mbi akuza të pakompletuara. Intervistë e Grupit për Ballkan, zyrtarë të KPK-së dhe AKK-së, Prishtinë, maj 2017.

⁶⁷ Instituti i Kosovës për Drejtësi, "Deti i korrupsionit në Kosovë", mars 2017, f. 5.

Shih: <http://kli-ks.org/wp-content/uploads/2017/04/1.1.-Raporti-i-Korrupsionit-IKD-28.03.2017-Compressed.pdf>

ANEKS

Figura 1. Implementimi i ERA-s – Shtylla I (Qeverisja e mirë dhe sundimi i ligjit)

1.1 Rishikimi dhe miratimi i legjislacionit që e bënë të detyrueshëm pezullimin dhe/ose largimin e zyrtarëve publikë të akuzuar dhe dënuar për korrupsion.	
1. Koncept dokumenti mbi ndryshimin e legjislacionit në fuqi për të siguruar pezullimin dhe/ose largimin e detyrueshëm të zyrtarëve publikë të akuzuar dhe dënuar për korrupsion.	I përmbushur
2. Miratimi i legjislacionit për të siguruar pezullimin dhe/ose largimin e detyrueshëm të zyrtarëve publikë të akuzuar dhe dënuar për korrupsion.	Nuk ka filluar
1.2 Ndryshimi i ligjit për konfliktin e interesit dhe rregulloret e ndërlidhura, duke i harmonizuar me standardet evropiane dhe duke paraqitur kushtet e sakta në të cilat zyrtarët publikë mund të kenë punësim apo emërim shtesë.	
1. Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike duhet të ndryshohet, në harmoni me rekomandimet e BE-së: a. duhet të përcaktohen qartë kategoritë e zyrtarëve publikë; b. duhet të theksohen qartë aktivitetet që zyrtarëve iu lejohet dhe iu ndalohet t'i kryejnë përderisa mbajnë postin; c. duhet të theksohen qartë aktivitetet që zyrtarët e kanë të ndaluar t'i ushtrojnë pas përfundimit të mandatit; d. duhet të theksohen qartë obligimet e zyrtarëve dhe eprorëve të tyre në situata të konfliktit të interesit; e. duhet të theksohen qartë procedurat që duhet të aplikohen pas paraqitjes së konfliktit të interesit.	Në proces
1.3 Sigurimi i transparencës dhe llogaridhënies në financimin e subjekteve politike: a. Realizimi i auditimeve të pavarura të financimit të subjekteve politike për vitet 2013-2015 b. Sigurimi i publikimit të raporteve financiare të subjekteve politike, siç parashihet me ligj.	
1. Publikohen raportet financiare të subjekteve politike dhe të ndërmerren veprime efektive për zbatim kundër atyre që nuk e përmbushin këtë;	Pjesërisht i përmbushur
2. Të ofrohet financim adekuat për prokurimin e shërbimeve të auditimit për raportet financiare të subjekteve politike;	Në proces

3. Përzgjedhen auditorët e pavarur nëpërmjet thirrjes së hapur;	I përmbushur
4. Ndryshohet ligji për financimin e subjekteve politike për të siguruar transparencë, llogaridhënie dhe zbatim dhe sanksione efikase, në bazë të konsultimeve të gjera publike.	Nuk ka filluar
1.4 Realizimi i rishikimit të pavarur të mekanizmave të llogaridhënies së të gjitha institucioneve të pavarura, agjencive dhe organeve rregullatore, përcjelljen e rekomandimeve të tyre dhe miratimin e masave legislative që përcaktojnë qartë rolet, përgjegjësitë dhe linjat e llogaridhënies së këtyre institucioneve.	
1. Kryhet një analizë cilësore e agjencive të pavarura dhe agjencive të pavarura rregullatore (analiza mbi rregulloren e marrëdhënies së punës, pagave, themelimin dhe organizimin e agjencive);	I përmbushur
2. Zotohet mbi zbatimin e rekomandimeve që dalin nga analiza cilësore;	Nuk ka filluar
3. Zhvillohet një koncept dokument për projektligjin mbi organizimin e administratës publike, shërbimin civil dhe pagat;	Në proces
4. Miratohet pakoja legislative mbi shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike.	Nuk ka filluar
1.5 Sigurimi se pakoja e planifikuar legislative, që mbulon shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës shtetërore, përgatitet në mënyrë të koordinuar në një proces gjithëpërfshirës dhe të bazuar në dëshmi në bazë të koncept dokumenteve të dakorduara në nivel qeveritar	
1. Hartohen koncept dokumentet për projektligjet mbi shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike;	Në proces – me probleme serioze
2. Të miratohet pakoja legislative mbi shërbimin civil, pagat dhe organizimin e administratës publike.	Nuk ka filluar

1.6 Sigurimi i një procesi të përzgjedhjes që është transparent, i bazuar në merita dhe jo-politik, në harmoni me ligjin, për të gjitha institucionet e pavarura, agjencitë dhe organet rregullatore, si dhe në kompani publike; zbatimi i plotë i rekomandimeve nga Agjencia e Kosovës Kundër Korrupsionit (AKK-DLK-3113/15).

a. Ndryshimi i legjislacionit në fuqi për përzgjedhjen e institucioneve të pavarura për të siguruar procedura të fuqishme, transparente dhe të bazuara në merita të përzgjedhjes së kandidatëve:

- Publikimi i CV-ve të kandidatëve në listë të ngushtë;
- Përfshirja e shoqërisë civile në komisionet përzgjedhëse, në bazë të një përzgjedhjeje transparente dhe të hapur të përfaqësuesve të shoqërisë civile;
- Fuqizimi dhe qartësimi i kriterëve minimale për kandidatët përmes përfshirjes së kriterëve të ngjashme me nenin 17 paragrafi 2 i ligjit mbi NP -të, për shembull, në ndryshimet në ligjin mbi konfliktin e interesit, duke i bërë kështu të aplikueshme në të gjitha agjencitë e pavarura dhe organet rregullatore.

Pjesërisht i përmbushur

b. Qeveria zotohet të veprojë sipas rekomandimeve të lëshuara nga AKK-ja më datë 15.02.2016 (AKK-DLK-3113/15) në lidhje me emërimet në 9 borde të NP-ve:

- Formulari/deklarata nën betim ndryshohet për të pasqyruar ligjin, për të gjitha emërimet e ardhshme;
- ZKM-ja ndërmerrë veprime sipas nenit 17.5 të ligjit (d.m.th Çdo person i cili mban ose aplikon për një pozitë të drejtorit duhet të japë një deklaratë nën betim në të cilën deklaron se ai/ajo i përmbushë kushtet e kualifikimit, pavarësisë dhe ato të përshtatshmërisë profesionale sipas paragrafëve 1-3 të këtij neni. Çdo përgënjeshttrim material – qoftë i qëllimshëm ose nga neglizhenca – ose ndryshim material nga informatat e dhëna në deklaratën e sipër cekur do të rezultojë në shkualifikimin e menjëhershëm dhe, nëse është e aplikueshme, largimin e personit.)
- ZKM-ja ndërmerrë veprime kundër zyrtarëve që kanë hartuar këtë formë/deklaratë që nuk është në përputhje me ligjin.
- Sigurohet zbatimi i MM të nënshkruar ndërmjet Kuvendit dhe Qeverisë në njërën anë dhe Ambasadës së MB në Prishtinë në anën tjetër, për emërimet e anëtarëve të bordit të institucioneve të pavarura dhe agjencive.

Pjesërisht i përmbushur

1.7 Zbatimi i vendimit të qeverisë të muajit mars 2016 mbi futjen e prokurimit të detyrueshëm, së bashku me afatet kohore të përmendura aty.

1. Fillohet faza e dytë të pilot projektit të e-prokurimit;
2. Zbatohen ndryshimet e ligjit të prokurimit në platformën elektronike;
3. Trajtohen zyrtarët publikë në nivel lokal;
4. Certifikohen zyrtarët publikë në nivel qendror;
5. Certifikohen zyrtarët publikë në nivel lokal;
6. Testohen modulet elektronike të prokurimit;
7. Hartohen udhëzimet operative mbi e-prokurimin. Qeveria duhet t'i ofrojë publikut të dhëna standarde të lexueshme nga makina në kohë reale të kontratave të prokurimit.

I përmbushur

1.8 Fuqizimi i kapaciteteve të Departamentit Ekonomik dhe Divizionit Fiskal në Departamentin Administrativ të Gjykatës së Shkallës së Parë në Prishtinë, përfshirë në fushat e tatimit dhe doganave, me qëllim të reduktimit të rasteve të grumbulluara.

1. KGJK do të realizojë një vlerësim të nevojave për rritjen e numrit të gjyqtarëve në Gjykatat Themelore Ekonomike. Vlerësimi do të përcaktojë kostot e buxhetit, si dhe kapacitetet njerëzore të nevojshme për reduktimin e rasteve të grumbulluara në Gjykatat Themelore Ekonomike.

Në progres

1.9 Vazhdimi i fuqizimit të regjistrimit mbi luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, përfshirë nëpërmjet fuqizimit të kapacitetit të Prokurorisë Speciale që heton dhe ndjekë penalisht raste të nivelit të lartë.

1. Plotësim-ndryshimi i Ligjit për Prokurorinë e Shtetit për të mundësuar rritjen e numrit të prokurorëve në Prokurorinë Speciale, për hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve të korrupsionit dhe krimit të nivelit të lartë.

Në progres

2. Ofrimi i trajnimeve për ngritjen e kapaciteteve të Prokurorisë Speciale për të kryer hetime financiare dhe për të konfiskuar pasuri.

I përbushur

Ky raport është financuar nga:

Projekti për Promovimin e Shoqërisë Demokratike (DSP) - Financuar nga Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Kosovë (SCO-K) dhe Ministria e Punëve të Jashtme të Danimarkës (DANIDA) dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Përbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e Grupit për hulumtimin e politikave në Ballkan dhe nuk përfaqëson pozicionin e SCO-K, DANIDA ose KCSF.

dhe

Ambasada e Mbretërisë së Norvegjisë



Qëndrimet dhe analizat në këtë artikull janë tërësisht të Grupit për Ballkan dhe nuk reflektojnë qëndrimet e donatorëve.

Autor: Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG)