



Republika e Kosovës  
Republika Kosova  
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit  
Nacionalna Kancelarija Revizije  
National Audit Office

Dokument nr.: 21x.9-2010/18-08

## RAPORTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

### EFIKASITETI DHE EFEKTIVITETI I POLITIKAVE QEVERITARE TË PUNËSIMIT



Prishtinë, dhjetor 2018

Zyra Kombëtare e Auditimit e Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, i cili me Kushtetutën dhe ligjet e vendit gëzon pavarësi funksionale, financiare dhe operative.

Zyra Kombëtare e Auditimit kryen auditime të rregullsisë dhe të performancës dhe për punën e vet i jep llogari Kuvendit të Kosovës.

Misioni ynë është që të kontribuojmë në menaxhim të shëndoshë financiar në administratë publike. Ne kryejmë auditime në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtare të auditimit të sektorit publik dhe praktikat e mira evropiane.

Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit promovojnë drejtpërsëdrejti llogaridhënien pasi që ato ofrojnë bazë për ti kërkuar llogari menaxherëve të çdo organizate buxhetore. Në këtë mënyrë ne rrisim besimin në shpenzimin e fondeve publike dhe luajmë një rol aktiv në sigurimin e interesit të taksapaguesve dhe palëve të tjera të interesit në rritjen e përgjegjësisë publike.

Auditimet e performancës të ndërmarra nga Zyra Kombëtare e Auditimit janë shqyrtime të pavarura, objektive dhe të besueshme që vlerësojnë nëse veprimet qeveritare, sistemet, operacionet, programet, aktivitetet ose organizatat veprojnë në përputhje me parimet e ekonomisë<sup>1</sup>, efikasitetit<sup>2</sup> dhe efektivitetit<sup>3</sup> dhe nëse ka vend për përmirësim.

Auditori i Përgjithshëm ka vendosur në lidhje me këtë raport “**Efikasiteti dhe Efektiviteti i Politikave Qeveritare të Punësimit**” në konsultim me Ndihmës Auditoren e Përgjithshme Vlora Spanca, e cila e ka mbikëqyrur auditimin.

Ekipi që e ka realizuar këtë raport:

Myrvete Gashi, Drejtor i Auditimit

Drilon Shala, Udhëheqës i ekipit

Shqipe Mujku Hajrizi, Anëtare e ekipit

Shkurta Stublla, Anëtare e ekipit

ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT - Adresa: Lagjja Arbëria, Rr. Ahmet Krasniqi 210, Prishtinë 10000, Kosovë  
Tel: +383(0) 38 60 60 04/1011  
<http://zka-rks.org>

---

<sup>1</sup> Ekonomia - Parimi i ekonomisë nënkupton minimizimin e kostos së resurseve. Resurset e përdorura duhet të jenë në dispozicion me kohë, në sasi dhe cilësi të duhur dhe me çmimin më të mirë.

<sup>2</sup> Efikasiteti - Parimi i efikasitetit nënkupton të marrësh maksimumin nga resurset në dispozicion, pra ka të bëjë me lidhshmërinë ndërmjet resurseve të angazhuara dhe rezultateve të dhëna në kuptim të sasisë, cilësisë dhe kohës.

<sup>3</sup> Efektiviteti - Parimi i efektivitetit nënkupton arritjen e objektivave të paracaktuara dhe arritjen e rezultateve të pritura.

---

## TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje e përgjithshme.....	6
1 Hyrje.....	9
1.1 Problemi i auditimit.....	11
1.2 Objektivi, pyetjet dhe fushëveprimi i auditimit .....	12
2 Përshkrimi i sistemit dhe akterët relevant.....	13
2.1 Detyrat dhe përgjegjësitë e ZKM.....	13
2.2 Detyrat dhe përgjegjësitë e MPMS dhe APRK .....	14
2.3 Detyrat dhe përgjegjësitë e MBPZHR dhe AZHB.....	14
3 Gjetjet e auditimit .....	15
3.1 Mangësitë në planifikimin e politikës së punësimit .....	15
3.2 Mangësitë e identifikuara në procesin e zbatimit të masave.....	27
3.3 Monitorim jo efikas dhe jo efektiv në nivel qeveritar dhe sektorial .....	33
4 Konkluzionet.....	40
5 Rekomandimet.....	43
Shtojca 1. Kriteret e auditimit, metodologjia, fushëveprimi dhe kufizimet .....	46
Shtojca 2. Përshkrimi i sistemit dhe dokumentet relevante.....	51

---

## Lista e shkurtesave

AM	Autoriteti Menaxhues
APRK	Agjencia e Punësimit së Republikës së Kosovës
ATK	Administrata Tatimore e Kosovës
AZHB	Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë
DIEKP	Departamentet për Integritim Evropian dhe Koordinim të Politikave
DPP	Departamenti për Punë dhe Punësim
ETSH	Ekspertizë Teknike të Shqyrtimit
GDPS	Grupi Drejtues i Planifikimit Strategjik
KASH	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
KOSTT	Operatori i Sistemit, Transmisionit dhe Tregut të energjisë elektrike të Kosovës
KPS	Komisioni për Planifikim Strategjik
MAP	Ministria e Administratës Publike
MASHT	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë
MATP	Masat Aktive të Tregut të Punës
MBPZHR	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural
MF	Ministria e Financave
MIE	Ministria e Integritimit Evropian
MKRS	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit
MPMS	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale
MTI	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
MZHE	Ministria e Zhvillimit Ekonomik
PBZHR	Programi për Bujqësi dhe Zhvillim Rural
PTH	Prokuroria Themelore
PVPQ	Plani Vjetor i Punës së Qeverisë

---

PVVEK	Plani i Veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës
SHPP	Shërbime Publike të Punësimit
SKPK	Sekretariati i Këshillit Prokurorial të Kosovës
SKQ	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
SKZH	Strategjia Kombëtare për Zhvillim
SS	Strategjia Sektoriale
UA	Udhëzim Administrativ
ZKM	Zyra e Kryeministrit
ZP	Zyra e Punësimit
ZPD	Zyra e Prokurorit Disiplinor
ZPS	Zyra për Planifikim Strategjik

---

## Përmbledhje e përgjithshme

Zyra Kombëtare e Auditimit ka kryer auditimin e performancës së efikasitetit dhe efektivitetit të politikave qeveritare të punësimit. Qëllimi kryesor i këtyre politikave është promovimi i punësimit dhe krijimi i vendeve të reja të punës, si dhe zbutja e shkallës së papunësisë në vend. Në nivel qeveritar, përpilimi i prioritetëve strategjike ku përfshihet edhe punësimi, si dhe koordinimi e monitorimi i politikave të punësimit, është përgjegjësi e Zyrës së Kryeministrit. Për të ekzaminuar efikasitetin dhe efektivitetin e këtyre politikave, në nivel të ministrive janë përzgjedhur edhe Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale dhe Ministria e Bujqësisë Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural dhe agjencitë në kuadër të këtyre dy ministrive.

**Politikat e punësimit në nivel qeveritar dhe sektorial nuk janë efikase dhe efektive.** Procesi i planifikimit, zbatimit dhe monitorimit të politikave të punësimit, si në nivel qeveritar ashtu edhe atë sektorial, është karakterizuar me mangësi të shumta, të cilat kanë ndikuar të mos arrihet promovimi dhe rritja e punësimit.

**Planifikim i mangët dhe monitorim jo efikas dhe jo efektiv i politikës së punësimit në nivel qeveritar.** Përcaktimit të prioritetëve si dhe hartimit të politikave për punësim nga Zyra e Kryeministrit nuk i ka paraprirë një vlerësim i duhur i aspekteve të punësimit, me theks të veçantë, nuk janë definuar qartë përgjegjësitë e ministrive të linjës si dhe nuk është bërë identifikimi i plotë i burimeve financiare. Po ashtu, ka pasur vonesa në miratimin e dokumenteve strategjike të cilat kanë vështirësuar zbatimin e objektivave dhe aktiviteteve të punësimit. Prioritetet strategjike që ndërlidhen me punësim si dhe objektivat sektoriale të punësimit nuk janë monitoruar si duhet pasi që monitorimi nuk është bazuar në analiza të mirëfillta. Mangësitë në planifikim dhe monitorim rrezikojnë realizimin e objektivave të parapara në këto dokumente strategjike për punësim.

**Politikat e punësimit në nivel të ministrive nuk i janë nënshtruar një planifikimi dhe monitorimi adekuat.** Si rezultat i mos miratimit të dokumenteve sektoriale të punësimit, Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale për një periudhë të gjatë kohore nuk ka arritur të ketë një pasqyrë të qartë mbi shkallën dhe progresin e arritur në zbatimin e aktiviteteve që kanë ndikim në punësim. Mangësi janë evidentuar edhe në aspektin e planifikimit buxhetor pasi që buxheti në dispozicion ka rezultuar i pamjaftueshëm për të zbatuar aktivitetet që ndërlidhen me politikën sektoriale të punësimit. Po ashtu në dokumentet kyçe të punësimit nuk janë përcaktuar kërkesat për kryerjen e obligimeve të tatimit dhe kontributeve pensionale për financimet që jepen në kuadër të masave aktive të tregut të punës. Kjo ministri nuk ka monitoruar në mënyrë të duhur politikën sektoriale të punësimit pasi që nuk ka dokumentuar analizimin dhe vlerësimin e çështjeve të identifikuara në raportimet e Agjencisë së Punësimit.

Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural nuk ka të miratuar Programin për Bujqësi dhe Zhvillim Rural i cili për objektive kryesore ka krijimin e vendeve të reja të punës, mirëpo funksionon në bazë të këtij dokumenti. Në këtë dokument, kriteri i krijimit të vendeve të reja të punës i përdorur gjatë periudhës 2016-2018 ka qenë jo i përshtatshëm dhe jo real për shkak të aplikimit të metodologjive jo adekuate. Kjo ministri nuk ka bërë përcaktim të duhur të kontrollit të kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës para se të bëhet autorizimi i pagesave dhe pas përfundimit të investimit. Mangësi tjetër është po ashtu mungesa e financimit të krijimit të vendeve të reja të punës. Vështirësi janë hasur edhe në monitorimin e zbatimit të masave si rezultat i vonesave në integrimin dhe shkëmbimin e të dhënave nga Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë.

**Mungesa e efikasitetit dhe efektivitetit gjatë zbatimit dhe monitorimit të masave.** Zbatimin e masave aktive të tregut të punës, sidomos gjatë vitit 2017 e kanë vështirësuar vonesat e mëdha në funksionalizimin e Agjencisë së Punësimit, mungesa e profilizimit të një numri të të papunëve, përpilimi i listave me numër të kufizuar të të papunëve për t'iu nënshtruar procesit të përzgjedhjes në masa, si dhe mungesa e prioritizimit të të papunëve afatgjatë gjatë procesit të përzgjedhjes. Këto mangësi pamundësojnë identifikimin e të papunëve që kanë probabilitet më të lartë për tu bërë të papunë afatgjatë, nuk ofrojnë mundësi të barabarta për një numër të konsiderueshëm të të papunëve si dhe ndikojnë në rritjen e numrit të të papunëve afatgjatë. Monitorimi i ndikimit të masave ende nuk është kryer, megjithatë Agjencia e Punësimit ka kërkuar kryerjen e këtij lloji të monitorimit nga Organizata Gjermane për Bashkëpunim Ndërkombëtar i cili pritet të finalizohet në dhjetor të vitit 2018.

Zbatimi i masave nga Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë është karakterizuar me mangësi të shumta, duke filluar nga vonesat në integrimin e të dhënave si dhe mungesa e të dhënave të plota për krijimin e vendeve të reja të punës. Monitorimi i masave gjatë kohës sa ato janë duke u zbatuar ka rezultuar jo i përshtatshëm pasi që nga bizneset janë kërkuar dëshmi për krijimin e vendeve të reja të punës vetëm për muajin e fundit dhe kjo ka krijuar hapësirë që përfituesit të mos e përfillin numrin e vendeve të punës të deklaruar në plan të biznesit për muajt paraprak. Monitorimi i ndikimit të masave për përfituesit e viteve 2016, 2017 dhe 2018 nuk është kryer, ndërkaq monitorimi ex-post për përfituesit e vitit 2015 nuk ka rezultuar efektiv në monitorimin e kriterit të punësimit.

Mangësitë tek të dy Agjencitë në procesin e monitorimit gjatë zbatimit të masave dhe pasi që ato kanë përfunduar, pamundësojnë një vlerësim real të shkallës së realizimit të masave si dhe ndikimit që ato kanë në gjenerimin dhe mbajtjen e vendeve të reja të punës.

#### **Rekomandojmë Zyrën e Kryeministrit që:**

Të sigurohet se prioritetet dhe dokumentet kryesore strategjike, t'iu nënshtrohen një planifikimi adekuat, të jenë të koordinuara mirë si dhe të monitorohet zbatimi i tyre. Me theks të veçantë të sigurohet që:

- Prioritetet dhe dokumentet kryesore strategjike janë të bazuara në analiza dhe vlerësime të mirëfillta për çështjen e punësimit, kanë ndarje të qartë të përgjegjësive për ministritë e linjës, si dhe përmbajnë objektiva dhe aktivitete të qarta dhe të matshme për krijimin e vendeve të reja të punës.
- Mekanizmat monitorues analizojnë në detaje arritjen e objektivave që ndërlidhen me punësim nga ministritë përgjegjëse për këtë objektivë, si dhe përpilojnë raporte përmbledhëse dhe analitike që tregojnë për rezultatet e arritura në aspekt të çështjeve të punësimit, ngeçjet e identifikuar si dhe hapat për përmirësimin e tyre.

#### **Rekomandojmë Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale që:**

Të përmirësojë procesin e planifikimit dhe monitorimit të politikës së punësimit, në veçanti në:

- Rishikimin e dokumenteve që rregullojnë politikën e punësimit për të rregulluar statusin e disa prej masave aktive të tregut të punës, në veçanti aspektin e prioritizimit të të papunëve aty ku nuk është i përcaktuar, si dhe të rregullohet aspekti i kryerjes së obligimeve tatimore dhe kontributeve pensionale për financimet që u bëhen këtyre masave.
- Përshtatjen e buxhetit aktual me nevojat reale të të papunëve për përfshirje në masat aktive të tregut të punës, të konsiderohet heqja e pushimit të lehonave nga buxheti që alokohet për punësim me qëllim të zhvendosjes së kësaj kategorie në një linjë të pavarur ku nuk ndikohet buxheti i masave, si dhe të analizohet ndikimi financiar i marrëveshjeve para dhe gjatë realizimit të tyre dhe ky ndikim të integrohet në planifikim buxhetor të masave.

- Të analizohen në mënyrë të vazhdueshme raportimet që bëhen nga ana e APRK, si dhe të dokumentohen në të shkruar përmes raporteve përmbledhëse që tregojnë për progresin e arritur dhe sugjerime e nevojshme për përmirësimet apo azhurnimet e mundshme. Të rregullohet aspekti i kryerjes së obligimeve tatimore dhe kontributeve pensionale për financimet që u bëhen Masave Aktive të Tregut të Punës.

Të sigurohet se Agjencia e Punësimit:

- Kryen profilizimin e të gjithë të papunëve në sistem, përpilon lista të gjera të të papunëve gjatë procesit të përzgjedhjes, si dhe priorizon të papunët afatgjatë gjatë zbatimit të të gjitha masave.
- Të intensifikohet bashkëpunimi me Administratën Tatimore për shkëmbimin e të dhënave që ndërlidhen me çështjet e punësimit. Të finalizohet procesi i monitorimit të efektivitetit të masave sa më shpejtë që është e mundur si dhe të përpilohet raport i detajuar lidhur me gjetjet e këtij monitorimi.

### **Rekomandojmë Ministrinë e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural që:**

Të përmirësojë procesin e planifikimit dhe monitorimit të politikës bujqësore, në veçanti në:

- Krijimin e metodologjive të përshtatshme për kriterin e krijimit të vendeve të reja të punës duke marrë parasysh nevojat reale të fermerëve.
- Fuqizimin e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës përmes rishikimit të Udhëzimit Administrativ të masave, në aspektin e: rishikimit të kërkesës lidhur me dëshmitë e kërkuara për autorizim të pagesave, ri-integritit të kërkesës për dëshmitë e vendeve të krijuara të punës për përfituesit e masës 101 para autorizimit të pagesave, ri-integritit të kërkesës për monitorimin e mbajtjes së vendeve të krijuara të punës për përfituesit e masës 101 pas investimit, dhe përfshirjen e dispozitave që parashohin masa ndëshkuese për ata përfitues që nuk i përmbahen krijimit të vendeve të punës.

Të sigurohet se Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë:

- Intensifikon bashkëpunimin me Autoritetin Menaxhues, sidomos në aspektin e shkëmbimit të rregullt të të dhënave, si dhe i integron të dhënat në bazën e të dhënave me kohë, për të gjitha fazat e zbatimit të masave, si dhe i harmonizon me raportet manuale.
- Përpilon një plan konkret në të cilin rregullohet monitorimi ex-post i masave sipas vitit të përfitimit, afateve kohore dhe sigurimi se përfituesit janë duke iu përmbajtur kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës.
- Rrit bashkëpunimin dhe komunikimin me ATK-në dhe institucione tjera relevante për shkëmbimin e të dhënave në lidhje me punësimin.

### **Përgjigjja e palëve të përfshira në auditim**

Të gjitha institucionet e përfshira në këtë auditim, respektivisht Zyra e Kryeministrit, Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale, Ministria e Bujqësisë Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural, Agjencia e Punësimit, si dhe Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë janë pajtuar me të gjeturat dhe rekomandimet e auditimit. Inkurajojmë institucionet e përfshira në këtë auditim që t'i bëjnë të gjitha përpjekjet për t'i adresuar rekomandimet e dhëna.



# 1 Hyrje

Papunësia është problem i madh socio-ekonomik me të cilin ballafaqohen jo vetëm shtetet në zhvillim mirëpo edhe ato të zhvilluara. Në Kosovë, promovimi i punësimit dhe krijimi i vendeve të reja të punës ka qenë në vazhdimësi prioritet i disa qeverive, përfshirë të tashmes. Në programin e Qeverisë së Kosovës 2017-2021<sup>4</sup>, shtylla e dytë për nga rëndësia i dedikohet zhvillimit ekonomik dhe punësimit dhe në kuadër të kësaj shtylle Qeveria i delegon objektivat që ndërlidhen me punësim tek ministritë e linjës, përkatësisht ato ministri që në bazë të fushëveprimit të tyre kanë përgjegjësi që ndërlidhen në mënyrë më të drejtpërdrejtë me punësimin. Përveç këtij programi, Qeveria bënë koordinimin dhe planifikimin e politikave të punësimit duke u bazuar edhe tek një set i gjerë dokumentesh strategjike, në mesin e të cilave: Korniza Afatmesme e Shpenzimeve, Strategjia Kombëtare për Zhvillim, Programi i Kosovës për Reforma në Ekonomi, Plani Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit dhe Plani Vjetor i punës së Qeverisë.

Nëse marrim për bazë Programin Qeveritar të qeverisë së kaluar<sup>5</sup> dhe Programin Qeveritar të qeverisë aktuale, në aspekt të politikave të punësimit vihen re ngjashmëri në politikat e ndjekura për krijimin e vendeve të reja të punës. Në programet e dy qeverive të lartpërmendura, politika e punësimit është fokusuar në ndërmarrjen e masave si në vijim:

- Përkrahja e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme prodhuese dhe shërbyese si gjenerator i rëndësisë së lartë në rritjen e punësimit;
- Zbutja e papunësisë përmes fuqizimit të partneritetit publiko-privat për implementimin e projekteve zhvillimore;
- Krijimi i marrëdhënieve kontraktuale me bizneset si dhe krijimin i fondeve për punësim me qëllim të rritjes së numrit të punësuarve;
- Përkrahja e sektorëve premtues dhe potencial për krijimin e vendeve të reja të punës përmes burimeve të ndryshme të financimit;
- Krijimi i mekanizmave mbikëqyrës për parandalimin dhe luftimin e ekonomisë jo-formale.

Përkundër prioritizimit që qeveritë i kanë dhënë politikave të punësimit ndër vite, Kosova vazhdon edhe sot të karakterizohet si një ndër vendet me papunësinë më të lartë në Evropë. Në 2017, mesatarja e papunësisë në shtetet e Bashkimit Evropian ishte 7.3%, dukshëm më e ulët se ajo e Kosovës (30.4%)<sup>6</sup>.

Sipas Organizatës Ndërkombëtare të Punës<sup>7</sup>, shkalla e papunësisë është njësi e rëndësishme matëse për shfrytëzimin e ulët të fuqisë punëtore. Shkalla e papunësisë pasqyron pamundësinë e një ekonomie për të gjeneruar punësim për ata persona që duan të punojnë, mirëpo janë të papunë, pavarësisht që janë në dispozicion për punësim dhe kërkojnë punë në mënyrë aktive. Po ashtu,

<sup>4</sup> Programi i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2017-2021 (Shtator, 2017)

<sup>5</sup> Programi i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2015-2018

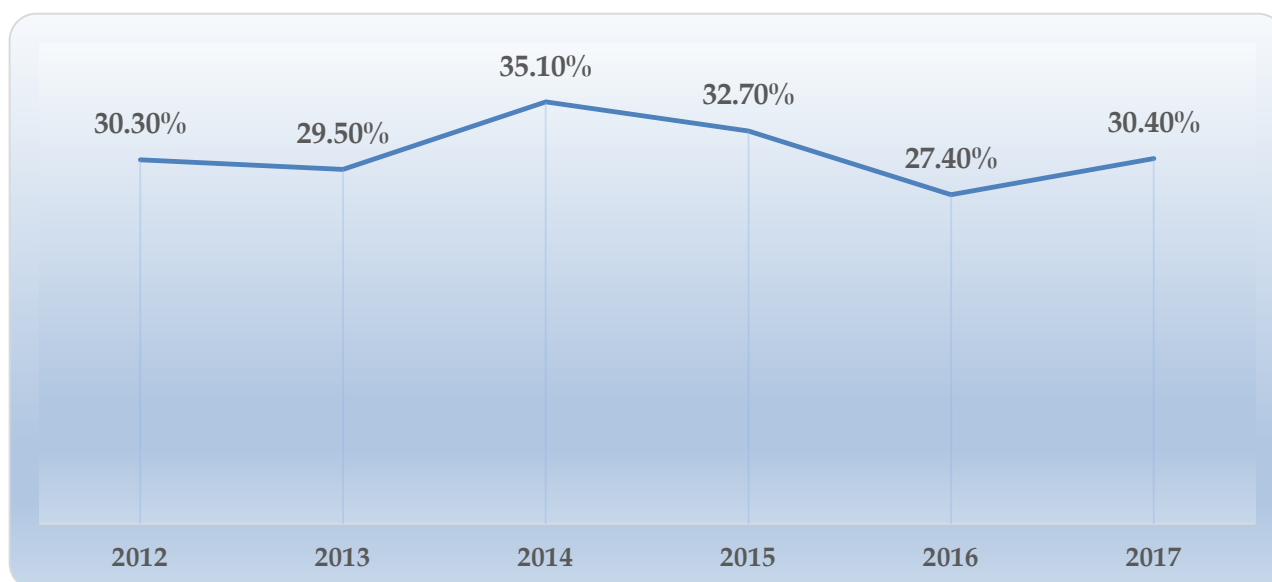
<sup>6</sup> Eurostat (janar, 2018), EuroIndikatorët, 22/2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8631691/3-31012018-BP-EN.pdf/bdc1dbf2-6511-4dc5-ac90-dbadee96f5fb>

<sup>7</sup> Organizata Ndërkombëtare e Punës (2018), Të dhënat e ilostat, Përshkrimi i shkallës së papunësisë, [http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description\\_UR\\_EN.pdf](http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_UR_EN.pdf)

shkalla e papunësisë shihet si një tregues i efikasitetit dhe efektivitetit të një ekonomie për të absorbuar fuqinë e saj të punës dhe performancën e tregut të punës.

Në vitin 2017, Kosova shënoi shkallë të papunësisë prej 30.4%, ku përqindja më e madhe e papunësisë i takon të rinjve (50.4%), e sidomos femrave (rreth 35%). Krahasuar me papunësinë, shkalla e punësimit gjatë vitit 2017 ka qenë e ulët, respektivisht 27%. Në diagramin më poshtë është e paraqitur shkalla e papunësisë në Kosovë në periudhën 2012-2017.

**Diagrami 1.** Shkalla e papunësisë në Kosovë 2012-2017<sup>8</sup>



Diagrami tregon që Kosova gjatë periudhës 2012-2017 është karakterizuar me një shkallë të lartë të papunësisë, ku janë regjistruar ndryshime nga viti në vit, mirëpo nëse krahasojmë shkallën e papunësisë në 2017 me atë të vitit 2012 shohim që gjendja e papunësisë është e njëjtë.

<sup>8</sup> Grupi i Bankës Botërore & Instituti i Vienës për Studime Ekonomike Ndërkombëtare

## 1.1 Problemi i auditimit

Burime të ndryshme si vendore ashtu edhe ndërkombëtare në raportet apo publikimet e tyre kanë identifikuar disa probleme që ekzistojnë në Kosovë lidhur me mangësitë e politikave të punësimit si dhe krijimin e mekanizmave për përmirësimin e tyre. Këta indikatorë të problemit kanë motivuar edhe kryerjen e këtij auditimi. Burime ndërkombëtare<sup>9</sup> shpesh herë kanë theksuar se politikat e punësimit në Kosovë janë të mangëta për shkak se u mungon hartimi dhe fuqizimi i strategjive dhe planeve të veprimit të cilat edhe ndihmojnë në implementimin më të lehtë të politikës në tërësi. Njëkohësisht, burime vendore<sup>10</sup> tregojnë që politikat e punësimit në vend hasin në vështirësi të ndryshme siç janë planifikimi i dobët, kapacitetet e pamjaftueshme për hartimin e tyre dhe mungesa e mekanizmave monitorues për zbatimin e tyre.

Indikator i shpeshtë i problemit është përfshirja e kufizuar e të papunëve në shërbime të punësimit dhe në ato që njihen si masa aktive të tregut të punës<sup>11</sup>. Po ashtu, është përmendur shpesh herë në raporte të ndryshme që bëjnë vlerësimin e situatës së punësimit në Kosovë, se ka mangësi të mëdha në miratimin dhe azhurnimin me kohë të dokumenteve kyçe strategjike të punësimit<sup>12</sup>.

Vlerësimi i nevojave të tregut si dhe i përputhjes së tyre me shkathtësitë e fuqisë punëtore që aktualisht figuron si e papunë, është gjithashtu një ndër indikatorët e problemit që është përmendur jo rrallë herë. Së fundi, indikator tejet i rëndësishëm që tregon se implementimi i politikave të punësimit has në probleme, është edhe fakti që Agjencia e Punësimit nuk është ende plotësisht funksionale për shkak të mungesës së stafit dhe buxhetit të mjaftueshëm. Po ashtu, sektori i bujqësisë konsiderohet si gjenerator i rëndësishëm i vendeve të punës, sidomos për popullsinë që jeton në zona rurale. Mirëpo edhe në këtë aspekt ekzistojnë indikatorë që tregojnë se grantet dhe investimet e shumta që alokohen për këtë sektor dhe që kanë për qëllim rritjen e punësimit, nuk vlerësohen dhe monitorohen si duhet nga ana e Agjencisë për Zhvillimin e Bujqësisë<sup>13</sup>.

Këta indikatorë të problemit na shpijnë në formulimin e problemit të auditimit si në vijim:

**Ka indikacione që politikat e punësimit në vend nuk janë duke arritur rezultatet e synuara për krijimin e vendeve të reja të punës.**

<sup>9</sup> Raporti i Progresit i Bashkimit Evropian për Kosovën (2016), Kapitulli 5 Standardet Evropiane, nën-kapitulli 5.1 Tregu i brendshëm, pika 5.1.8 Politikat e punësimit, f. 50-51

<sup>10</sup> Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar) 2017-2021

<sup>11</sup> Mehmeti, J. (2013) Kriza e punës në Kosovë - një vlerësim i politikës së punësimit të vendit, Gazeta për Punë dhe Çështje Sociale në Evropën Lindore, Vol.16, No.1, pp.73-84; Raporti i Progresit të BE-së (2016)

<sup>12</sup> Raporti i Progresit i Bashkimit Evropian për Kosovën (2016), Kapitulli 5 Standardet Evropiane, nën-kapitulli 5.1 Tregu i brendshëm, pika 5.1.8 Politikat e punësimit, f. 50-51

<sup>13</sup> Raporti i Progresit i Bashkimit Evropian për Kosovën (2018), Kapitulli 6 Standardet Evropiane, nën-kapitulli 6.17 Bujqësia, f. 66

## 1.2 Objektivi, pyetjet dhe fushëveprimi i auditimit

Objektivë e këtij auditimi është të vlerësojmë nëse politikat qeveritare janë efikase dhe efektive në rritjen e punësimit në Kosovë. Përderisa, objektivi specifik është të vlerësojmë nëse mekanizmat apo strukturat institucionale të Qeverisë të cilat janë përgjegjëse për hartimin dhe implementimin e politikave të punësimit janë treguar efikase dhe efektive në ndërmarrjen e masave të nevojshme për rritjen e punësimit.

Pyetjet kryesore të auditimit do të vlerësojnë nëse:

- Politikat Qeveritare janë efikase në krijimin e vendeve të punës; dhe
- Politikat Qeveritare janë efektive në sigurimin e qëndrueshmërisë së vendeve të krijuara të punës.

Fushëveprimi i këtij auditimi përfshinë Zyrën e Kryeministrit (ZKM), Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) dhe Agjencinë për punësim (APRK) në kuadër të kësaj ministrie, Ministrinë e Bujqësisë Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) si dhe Agjencinë për Zhvillimin e Bujqësisë (AZHB) në kuadër të kësaj ministrie. Fushëveprimi i këtij auditimi për sa i përket aktiviteteve të zhvilluara nga ZKM në zhvillimin e politikave strategjike qeveritare të punësimit përfshin periudhën 2010-2017, ndërkaq për aktivitetet e zhvilluara nga ministrinë e linjës MPMS dhe MBPZHR përfshijnë vitet 2016 dhe 2017 dhe deri në tetor të vitit 2018.

Procedurat tona përfshijnë një rishikim të aktiviteteve në lidhje me politikat qeveritare të punësimit deri në nivelin që konsiderohet e nevojshme për kryerjen efektive të auditimit. Gjetjet e auditimit nuk duhet të konsiderohen se përfaqësojnë një deklaratë gjithëpërfshirëse të të gjitha dobësive që ekzistojnë, ose të gjitha përmirësimet që mund të bëhen për proceset e aplikuara apo veprimet e ndërmarra.

Metodologjia e detajuar e auditimit e përdorur gjatë këtij auditimi, kriteret e auditimit dhe fushëveprimi janë paraqitur në shtojcë të këtij raporti (Shtojca 1).

---

## 2 Përshkrimi i sistemit dhe akterët relevant

Struktura institucionale për politikat dhe shërbimet e punësimit në Kosovë është e konsoliduar. Në kuadër të pushtetit qendror, çështjet e punësimit varen nga përkushtimi dhe angazhimi i disa institucioneve dhe mekanizmave, ndërkohë që sa i përket ofrimit direkt të shërbimeve të punësimit, ato ofrohen kryesisht në nivelin lokal. Më poshtë janë të paraqitura palët relevantë për çështjet që ndërlidhen me politikat e punësimit.

### 2.1 Detyrat dhe përgjegjësitë e ZKM

Zyra e Kryeministrit (ZKM) është përgjegjëse për zhvillimin dhe koordinimin e politikave dhe legjislacionit që koordinohen nga Sekretari i Përgjithshëm i ZKM-së. Në kuadër të zhvillimit dhe koordinimit të politikave apo dokumenteve tjera strategjike, ZKM është përgjegjëse për:

- Ndërlidhjen e kornizës për planifikim strategjik me planifikimin e burimeve të brendshme dhe të jashtme për të siguruar përbalueshmëri financiare dhe zbatimin e planeve strategjike;
- Integrimin e plotë të praktikave dhe proceseve të monitorimit për të siguruar rezultate më të mira të zbatimit dhe llogaridhënies për përmbushjen e objektivave të vendosura.

Në kuadër të ZKM ekzistojnë zyra të ndryshme të cilat kanë funksione të caktuara, mirëpo në relacion me temën e audituar zyrat relevante janë ajo e Planifikimit Strategjik si dhe Sekretariati Koordinues i Qeverisë.

Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS) sigurohet që të gjitha ministritë veprojnë në pajtim me politikat strategjike qeveritare; ofron këshilla për identifikimin dhe shqyrtimin e prioriteteve strategjike të Qeverisë; sigurohet që prioritetet qeveritare të pasqyrohen në dokumente planifikuese afatshkurtra e afatmesme dhe në planifikimin buxhetor të Qeverisë; kryen analiza të politikave për probleme ndër-sektoriale, të cilat janë njëkohësisht prioritete qeveritare; si dhe ndihmon ministritë në themelimin dhe funksionalizimin e strukturave dhe mekanizmave përkatëse për koordinimin e politikave, si dhe iu ofron atyre përkrahje në kryerjen e funksioneve të tyre.

Sekretariati Koordinues i Qeverisë (SKQ) është përgjegjës për procesin e përgatitjes së Planit Vjetor të Punës së Qeverisë (PVPQ) dhe siguron bashkëpunim në mes të zyrave pranë ZKM për rishikimin e propozimeve të ministrive të linjës; çdo tre muaj mbledh të dhëna nga ministritë për monitorimin e zbatimit të PVPQ; si dhe sigurohet që të gjitha ministritë veprojnë në pajtim me politikat dhe vendimet e përcaktuara të Qeverisë.

---

## 2.2 Detyrat dhe përgjegjësitë e MPMS dhe APRK

Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) është subjekti kryesorë dhe përgjegjës për propozimin dhe hartimin e politikave dhe legjislacionit në fushën e punësimit, ku lidhur me këtë ka edhe këto përgjegjësi: monitorimin e implementimit të politikave të punësimit dhe propozimin e masave për përmirësimin e tyre; udhëheqjen dhe mbikëqyrjen e institucioneve administrative publike të punësimit dhe bashkëpunimin me komunat dhe institucionet e përfshira në zbatimin politikave të punësimit; përkrahjen dhe zhvillimin e marrëdhënieve jo diskriminuese të punës dhe punësimit; zhvillimin e programeve dhe projekteve të financuara nga fondet e donatorëve për ministritë dhe partnerët tjerë nga fusha e punës dhe punësimit.

Në kuadër të MPMS është Departamenti për Punë dhe Punësim (DPP) dhe Agjencia e Punësimit e Republikës së Kosovës (APRK).

DPP është përgjegjës për: zhvillimin, hartimin dhe promovimin e legjislacionit dhe dokumenteve e politikave publike të nevojshme për arritjen e objektivave strategjike në fushën e punësimit; si dhe krijimin e treguesve të performancës vjetore për monitorimin, analizimin, kontrollin dhe vlerësimin e zbatimit të politikave dhe programeve për punësimin nga ana e APRK.

APRK është përgjegjëse për promovimin e punësimit përmes: administrimit të tregut të punës dhe zbatimit të politikave të punësimit; analizimit të tregut të punës, hulumtimeve, studimeve për nevojat e tregut të punës; si dhe monitorimin dhe koordinimin e zbatimit të masave dhe programeve aktive të tregut të punës.

## 2.3 Detyrat dhe përgjegjësitë e MBPZHR dhe AZHB

Spektori i bujqësisë, luan një rol të rëndësishëm për ofrimin e mundësive për punësim dhe për krijimin e të ardhurave për qytetarët, sidomos për ata që jetojnë në zonat rurale.

Përmes masave për zbatimin e politikës bujqësore dhe të zhvillimit të zonave rurale, Ministria e Bujqësisë Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) synon: rritjen e të ardhurave për popullsinë rurale, duke ngritur mirëqenien e saj nëpërmjet përmirësimit të kushteve të punës dhe të jetesës, si dhe duke krijuar mundësi të barabarta për të gjitha grupet e marginalizuara; si dhe zvogëlimin e dallimeve ndërmjet niveleve të zhvillimit të rajoneve të ndryshme, duke zhvilluar aktivitete alternative dhe plotësuese që gjenerojnë punësim më qëllim të nxitjes për të jetuar në zonat rurale, duke fuqizuar biznesin e vogël dhe atë të mesëm.

Në kuadër të MBPZHR është e themeluar Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë (AZHB) e cila është subjekt ekzekutiv përgjegjës për implementimin e programit për bujqësi dhe zhvillim rural duke zbatuar rregulloret dhe procedurat e shkruara për implementimin e pagesave direkte dhe projekteve për zhvillim rural.

## 3 Gjetjet e auditimit

Në këtë kapitull janë paraqitur gjetjet e auditimit që ndërlidhen me procesin e planifikimit, zbatimit dhe monitorimit të politikave të punësimit. Fillimisht janë prezantuar gjetjet në lidhje me planifikimin e politikës së punësimit në nivel qeveritar dhe në nivel sektorial ku është vlerësuar nëse ato i janë nënshtruar vlerësimeve dhe konsultimeve para përpilimit, si dhe nëse politikat janë adekuate për të mbështetur promovimin dhe rritjen e punësimit. Më tutje janë prezantuar gjetjet që kanë të bëjnë me zbatimin e politikës së punësimit në nivel të agjencive. Në fund të këtij kapitulli janë paraqitur gjetjet që ndërlidhen me procesin e monitorimit të politikës së punësimit në nivel qeveritar dhe sektorial.

### 3.1 Mangësitë në planifikimin e politikës së punësimit

Për të qenë sa më efikase dhe efektive në zbutjen e shkallës së papunësisë, politikat në nivel qeveritar dhe sektorial duhet të shërbejnë si përgjigje ndaj gjendjes së krijuar të papunësisë në vend.

Në vlerësimin e gjendjes së papunësisë, politikat qeveritare duhet ti nënshtrohen një vlerësimi të rregullt të gjendjes dhe të ndikimit të politikës para se ajo të miratohet me qëllim të evitimit të arritjes së rezultateve të kundërta prej atyre që janë synuar. Po ashtu, vlerësimi i mirëfilltë i politikës së punësimit duhet të jetë sa më gjithëpërfshirës, që nënkupton se merr parasysh të dhënat që mbliidhen nga terreni dhe konsultohet me palët relevante të sektorit publik dhe atij privat.

Politikat qeveritare të punësimit duhet t'i nënshtrohen një planifikimi adekuat, të kenë kapacitetet e nevojshme njerëzore dhe financiare për implementim, si dhe të kenë delegim të qartë të përgjegjësi për institucionet që janë përgjegjëse për arritjen e objektivës së rritjes së punësimit.

#### 3.1.1 Planifikim i mangët i politikave të punësimit në nivel qeveritar

Gjatë periudhës 2011-2014, për të përcaktuar prioritetet qeveritare dhe përpiluar Planin vjetor të punës, Qeveria ka pasur të miratuar dokumentin "Plani i Veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës (PVVEK)". Dokumenti i është nënshtruar një procesi të vlerësimit dhe konsultimit me komunitetin e biznesit, shoqërisë civile dhe donatorëve. Në kuadër të këtij dokumenti kanë qenë të parapara pesë shtylla të cilat njëherit kanë shërbyer edhe si përcaktues të prioritetëve të qeverisë. Shtylla e katërt dhe e pestë e këtij dokumenti kanë adresuar çështjet e punësimit.

- Shtylla e katërt, përveç qëllimeve të përmirësimit të infrastrukturës së disa sektorëve siç janë energjia, infrastruktura rrugore dhe hekurudhore, teknologjia e biznesit, etj, ka pasur për qëllim edhe rivitalizimin e sektorit të bujqësisë dhe në kuadër të këtij qëllimi kishte të përcaktuar indikatorët për numrin e krijimit të vendeve të reja të punës përmes zbatimit të masave që ishin të parapara për MBPZHR.
- Shtylla e pestë kishte të bënte me kapitalin njerëzor dhe po ashtu i referohej çështjeve të punësimit, respektivisht objektivës që kishte për qëllim rritjen e shkallës së punësimit dhe forcimin e trajnimeve profesionale sipas kërkesës së tregut të punës. Për realizimin e kësaj objektivë përgjegjëse ishin MPMS dhe Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë

(MASHT). Për dallim nga shtylla e katërt, në këtë shtyllë nuk ishin të specifikuara indikatorët dhe caqet e performancës.

Plani i Veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës pavarësisht që i është nënshtruar procesit të vlerësimit dhe konsultimit publik, ka pasur mangësi në planifikimin e arritjes së prioriteteve dhe objektivave të punësimit pasi që nuk ka përcaktuar të gjithë indikatorët dhe caqet e performancës.

Me përfundimin e fushëveprimit të këtij dokumenti, më saktësisht i tërë viti 2015 është karakterizuar me mungesë të një dokumenti strategjik që përcakton prioritetet qeveritare dhe politikat e qeverisë në aspektin e punësimit.

Në janar të vitit 2016, Qeveria ka miratuar Strategjinë Kombëtare për Zhvillim (SKZH) 2016-2021, i cili aktualisht është dokumenti kryesor strategjik që i referohet zbutjes së papunësisë. Ky dokument i është nënshtruar procesit të vlerësimit dhe konsultimit para se të miratohej. Përcaktimi i prioriteteve qeveritare është bërë po ashtu përmes definimit të shtyllave strategjike.

Shtylla kryesore në kuadër të këtij dokumenti, ajo e kapitalit njerëzor, i referohet çështjeve të punësimit ku përgjegjësitë kyçe për realizimin e objektivave në kuadër të kësaj shtylle i takojnë MPMS dhe MASHT. Shtylla e katërt në SKZH mbulon aspektin e infrastrukturës, si dhe në kuadër të masës 31 i referohet infrastrukturës bujqësore në funksion të agro-biznesit ku edhe janë të përcaktuara përgjegjësitë e MBPZHR në krijimin e vendeve të punës përmes realizimit të masave që kanë për qëllim mbështetjen e fermerëve. Shtyllat e tjera të SKZH kanë adresuar çështje të tjera që kanë të bëjnë me zhvillim ekonomik, mirëpo që nuk e adresojnë në mënyrë direkte çështjen e punësimit.

Aspekti i punësimit në kuadër të shtyllës së parë të SKZH parasheh vetëm ndërlidhjen e sistemit arsimor dhe tregut të punës si dhe luftimin e informalitetit. Shtrirja e veprimtarisë së institucioneve sikurse MPMS që janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve të punësimit apo realizimit të masave aktive që nxisin dhe promovojnë punësimin nuk janë të përcaktuara në asnjë pjesë të kësaj shtylle (me përjashtim të masës aktive Aftësim Profesional).

Si rezultat i mungesës së shtrirjes në SKZH të veprimtarisë së ministrive të linjës që kanë përgjegjësi nxitjen dhe promovimin e punësimit, ministrinë gjatë përpilimit të Planeve Vjetore të Punës së Qeverisë (PVPQ) raportojnë dhe bëjnë ndërlidhjen me prioritetet strategjike që ndërlidhen me punësim vetëm për atë pjesë të aktiviteteve që gjejnë mbulueshmëri në SKZH.

Zyra e Kryeministrit (ZKM), respektivisht Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS) në kuadër të ZKM, është përgjegjëse për të siguruar se ministrinë e linjës i kanë të qarta përgjegjësitë që ndërlidhen me arritjen e objektivave të parapara në SKZH si dhe ato veprojnë në pajtim të atyre objektivave dhe prioriteteve strategjike. Në këtë aspekt, ZPS ka hartuar udhërrëfyesin për zbatimin e SKZH.



Duke qenë se një numër i madh i ministrive të linjës siç janë MASHT, Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI), Ministria e Kulturës Rinisë dhe Sportit (MKRS), MPMS, MBPZHR realizojnë masa të njëjta si grantet e vetëpunësimit, subvencionet në pagë, trajnimet në punë, praktika në punë tregon që ZPS nuk ka definuar në mënyrë të qartë përgjegjësitë që secila prej ministrive të linjës ka në raport me zbatimin e SKZH, dhe në veçanti në raport me kryerjen e aktiviteteve që ndërlidhen me çështjet e punësimit. Po ashtu, ZPS si dhe Ekipet Teknike të Shqyrtimit (ETSH), me theks të veçantë përfaqësuesi i SKQ në këto ekipe, kanë mbështetur koordinimin e procesit të shqyrtimit të propozimeve të dërguara nga ZKM dhe Ministrinë, si dhe kanë bërë përgatitjen e komenteve të integruara për përmirësime të aktiviteteve prioritare sipas propozimeve të miratuara në PVPQ. Fakti që objektivat dhe aktivitetet që janë të ndërlidhura me punësim nuk kanë mbulueshmëri të gjerë në SKZH dhe nuk janë të definuara në mënyrë të qartë, ka bërë që koordinimi i këtyre aktiviteteve të përcillet me mangësi.

Definimi jo i qartë i përgjegjësive për objektivat që ndërlidhen me çështjet e punësimit dhe mungesa e koordinimit të aktiviteteve në mes të ministrive për të evituar paqartësitë në kryerjen e aktiviteteve që ndërlidhen me punësim është po ashtu rezultat i planifikimit të mangët të këtyre çështjeve në SKZH dhe paqartësive në udhërrëfyesin e zbatimit të SKZH lidhur me aktivitet që ndërlidhen me punësim.

Vlerësimi financiar për zbatimin e disa aktiviteteve të masave të parapara në SKZH të cilat i referohen punësimit është identifikuar duke përcaktuar koston dhe harmonizimin me Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH), si dhe mbështetjen e donatorëve.

Për disa prej aktiviteteve të parapara në SKZH në kuadër të masës që ka të bëjë me ndërlidhjen ndërmjet sistemit arsimor dhe tregut të punës, e cila njëkohësisht është edhe masa që i referohet çështjeve të punësimit në mënyrë më direkte, nuk janë identifikuar burimet financiare dhe në SKZH ato aktivitete rezultojnë me boshllëk financiar. Edhe ato aktivitete në kuadër të kësaj mase që janë paraparë të realizohen nga mbështetja financiare e donatorëve nuk i kanë të identifikuar se cilët donatorë do të ofrojnë atë mbështetje. Këto mangësi vështirësojnë zbatimin e këtyre aktiviteteve.

Në kuadër të ZKM janë themeluar dy mekanizma me qëllim të përmirësimit të procesit të planifikimit, koordinimit dhe harmonizimit të dokumenteve strategjike me prioritetet strategjike:

- Grupi Drejtues i Planifikimit Strategjik (GDPS) – GDPS është themeluar në vitin 2012 dhe përbëhet nga përfaqësues të ZKM, Ministrisë së Integritetit Evropian (MIE), Ministrisë së Financave (MeF), Ministrisë së Administratës Publike (MAP) dhe Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik (MZHE). Ky grup mbikëqyr procesin e përgatitjes së strategjive sektoriale dhe PVPQ. Po ashtu kujdeset që financimet e donatorëve kanë të bëjnë me prioritetet e Qeverisë;
- Komisioni për Planifikim Strategjik (KPS) – KPS është themeluar në vitin 2016 dhe udhëhiqet nga Kryeministri. Në përbërje të këtij komisioni bëjnë pjesë të gjithë ministrat. Qëllimi i këtij

komisioni është planifikimi i politikave prioritare para se ato të paraqiten për vendim përfundimtarë para Qeverisë.

Mekanizmat e krijuar në kuadër të ZKM nuk i kanë shërbyer qëllimit të përmirësimit të procesit të planifikimit, koordinimit dhe harmonizimit të dokumenteve strategjike pasi që këta dy mekanizma kanë qenë jo funksional për muaj të tërë. Që prej themelimit të tyre GDPS ka mbajtur dy takime, ndërkaq KPS vetëm një takim, dhe përveç kësaj ne kemi gjetur se në raportet e këtyre takimeve çështja e përmirësimit të planifikimit të politikës së punësimit nuk është adresuar në asnjërin takim.

### 3.1.2 Mangësitë në planifikimin e politikës sektoriale të punësimit të MPMS

**Vonesat në miratimin e dokumenteve sektoriale të punësimit dhe planifikimi jo adekuat në hartimin e tyre**

Aktualisht, dokumentet e hartuara në bazë të cilave është e rregulluar politika e punësimit në nivel sektorial janë:

- Politika e punësimit për Shërbime Publike të Punësimit (SHPP) për periudhën 2016-2018;
- Strategjia Sektoriale (SS) e Punësimit 2018-2022;
- Plani i Veprimit për Punësimin e të Rinjve 2018-2020; dhe
- Rregullorja për Masat Aktive të Tregut të Punës (MATP).

Politika e punësimit për SHPP 2016-2018 është dokument i hartuar nga MPMS mirëpo që deri tani ka shërbyer si dokument i brendshëm. Ky dokument ka pasur për qëllim definimin e orientimeve politike të MPMS për APRK si dhe objektivat specifike për periudhën 2016-2018 me të cilën APRK do të ishte përgjegjëse për të zbatuar veprime dhe masa të ndryshme për arritjen e këtyre objektivave.

Funksionalizimi i vonshëm i APRK i cili ka ndodhur në fund të vitit 2017 ka vështirësuar zbatimin e objektivave të këtij dokumenti për pjesën më të madhe të fushëveprimit të tij, pra për vitet 2016 dhe 2017. Edhe gjatë vitit 2018 është vënë re se raportimi i APRK për zbatimin e aktiviteteve që ndërlidhen me politikën e punësimit, sidomos në lidhje me MATP, i referohen SS në veçanti dhe jo këtij dokumenti.

SS e punësimit 2018-2022 është miratuar në shkurt të vitit 2018. Ky dokument është në pajtim me prioritetet qeveritare. Kjo strategji ka përgatitur edhe planin e veprimit ku janë të specifikuar objektivat që duhen arritur për punësim, buxheti për realizimin e tyre si dhe institucionet bartëse dhe mbështetëse.

**Vlerësimi i auditorit është se miratimi i këtij dokumenti është shumë i vonshëm. Arsyet për këto vonesa janë të prezantuara më poshtë:**

- Mungesa e miratimit të dokumenteve sektoriale të punësimit për periudhë të gjatë kohore. MPMS gjatë periudhës pesë vjeçare 2013 – 2018 ka realizuar aktivitete që janë ndërlidhur me punësim duke u bazuar në draft dokumente.
- MPMS në vazhdimësi ka dërguar për miratim draft dokumentin e strategjisë sektoriale të punësimit në ZKM mirëpo ky dokument ka marrë kohë të gjatë për tu miratuar kryesisht për shkak të mungesës së qëndrueshmërisë financiare, respektivisht nga opinionet e pranuar nga Ministrinë e Financave (MF).

Në kuadër të Strategjisë është planifikuar që të realizohen ndërmjetësime në punësim të rregullt si dhe ndërmjetësime në punësim në MATP. Ndërmjetësimi në punësim të rregullt është shërbim i cili synon që të ndihmojë të papunët për të gjetur punë dhe punëdhënësit për të gjetur fuqinë punëtore të përshtatshme për ta. Është një proces ku ZP ndërmjetësojnë të papunët më të përshtatshëm me vendet e lira në dispozicion<sup>14</sup>.

MATP<sup>15</sup> që janë planifikuar në kuadër të strategjisë për të përfshirë numrin e lartë të të papunëve aktiv<sup>16</sup> janë masat e listuara në diagramin më poshtë:

**Diagrami 2. Llojet e masave aktive të tregut të punës<sup>17</sup>**

Subvencionimi i pagës	•Krijon mundësinë e punësimit për të papunësuarit duke subvencionuar punëdhënësit për pagën e të papunësuarit që t'i rekrutojnë ata së paku për 12 muaj.
Praktikë në punë	•Ofron pjesëmarrësve mundësinë e fitimit të përvojës së nevojshme në mjedisin e punës për të filluar në një profesion të caktuar ose në një fushë të karrierës.
Trajnimi në punë	•Synon t'iu ofrojë pjesëmarrësve njohuritë, shkathtësitë dhe kompetencat, të cilat janë të nevojshme për të kryer punë specifike brenda mjedisit të punës.
Vetëpunësimi	•Ofrohet për të gjeneruar punësim për të papunësuarit e regjistruar përmes krijimit të veprimtarive të qëndrueshme afariste që janë në gjendje të arrijnë sukses në tregjet konkurruese.
Punë publike	•Krijon mundësi punësimi të përkohshëm duke implementuar projekte publike që absorbojnë fuqi punëtore dhe që mirëmbajnë dhe rehabilitojnë asetet komnale dhe hapësirat publike.

<sup>14</sup> Manuali operacional për ofrimin e shërbimeve të punësimit (Nëntor 2015), Kapitulli 3: Udhëzuesi hap-pas-hapi për ofrimin e shërbimeve të punësimit për të papunësuarit e regjistruar, Pika 3.3. Këshillimi për punësim, Hapi 3a. Ndërmjetësimi në punë

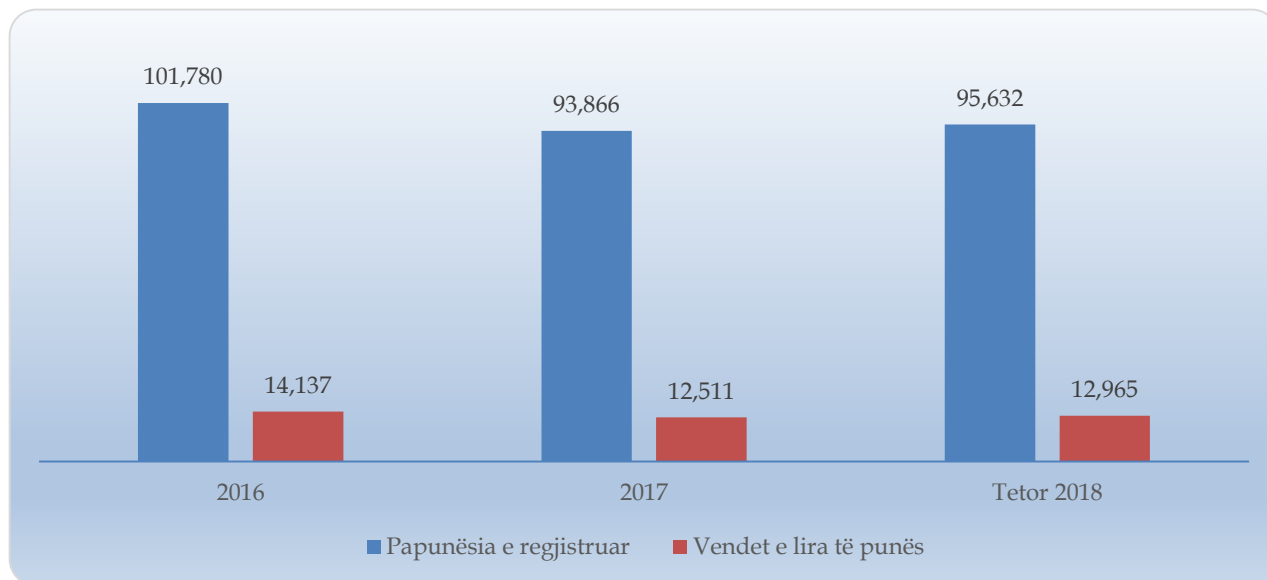
<sup>15</sup> Rregullore (MPMS) Nr. 01/2018 për Masat Aktive të Tregut të Punës

<sup>16</sup> Të papunët e regjistruar në sistemin e APRK dhe që lajmërohen në ZP çdo 6 muaj për të mbajtur statusin aktiv.

<sup>17</sup> Në kuadër të MATP është e parapara edhe masa aktive "Aftësim profesional" e cila nënkupton përmirësimin e punësueshmërisë së punëkërkuarve të regjistruar (pra edhe ata që aktualisht mund të jenë të punësuar mirëpo shprehin interesimin për fitimin e shkathtësive të reja) dhe të papunësuarve duke përfutur njohuri, shkathtësi dhe kompetenca të nevojshme për profesionet në tregun e punës. Kjo masë nuk është pjesë e fushëveprimit të këtij auditimi pasi që efekti në punësim i kësaj masë vihet re në një periudhë të më vonshme si dhe nuk ka efekt direkt në punësim.

Rregullorja për MATP e përpiluar nga MPMS për disa prej masave aktive siç janë subvencionimi në pagë, trajnimi në punë dhe puna publike, e rregullon prioritizimin e të papunëve afatgjatë<sup>18</sup>. Mangësi në planifikimin e masave janë vënë re tek planifikimi i prioritizimit të të papunëve afatgjatë për masën aktive praktike në punë ku ky lloj prioritizimi nuk parashihet. Në diagramin më poshtë është paraqitur numri i të papunëve aktiv që presin të ndërmjetësohen në MATP dhe vendeve të lira të punës gjatë viteve 2016, 2017 dhe deri në Tetor të vitit 2018.

**Diagram 3.** Numri i të papunëve të regjistruar dhe vendet e lira të punës për 2016, 2017 dhe tetor 2018

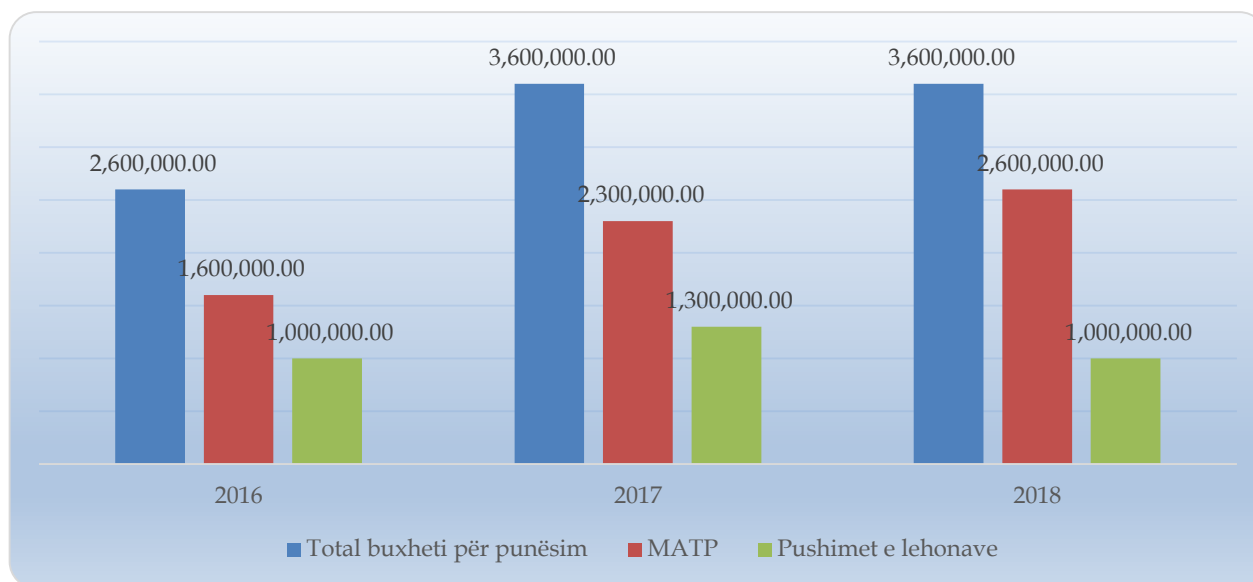


Siç mund të shihet nga ky diagram, numri i vendeve të lira të punës gjatë viteve 2016-2018 ka qenë shumë i ulët në krahasim me kërkesën për punë. Gjatë këtyre viteve kanë qenë në dispozicion vende të lira të punës për vetëm mesatarisht 14% të të papunëve të regjistruar.

### Buxhet i pamjaftueshëm për realizimin e MATP-ve

Planifikimi i buxhetit i MPMS për realizimin e MATP ka qenë i mangët për shkak se buxheti i planifikuar nuk i përgjigjet kërkesave të numrit të lartë të papunëve aktiv, si dhe në kuadër të buxhetit që alokohet për punësim nuk planifikohet vetëm financimi i ndërmjetësimeve në punësim përmes MATP mirëpo edhe financimi i kategorive të tjera siç janë pushimet e lehonave. Në diagramin e paraqitur më poshtë vërejmë se pjesa e buxhetit të planifikuar për MATP ka shënuar rritje nga viti në vit. Megjithatë, shohim që ky buxhet është shumë i kufizuar, sidomos nëse merret për bazë numri i lartë i të papunëve aktiv i paraqitur në diagramin më lartë.

<sup>18</sup> I papunësuar afatgjatë – nënkupton të papunësuarin e regjistruar, i cili është aktiv për më shumë se 12 muaj.

**Diagrami 4.** Buxheti i planifikuar për ndërmjetësimet në punësim në MATP përgjatë tri viteve të fundit

Po ashtu, siç mund të shihet në diagram, një përqindje e konsiderueshme e buxhetit total që alokohet për punësim është e planifikuar për pushimet e lehonave. Mesatarisht gjatë periudhës 2016-2018 pjesa e buxhetit të planifikuar për pushimet e lehonave ka qenë 1.1 milion Euro, respektivisht 34% të total buxhetit të punësimit. Po ashtu, ne kemi gjetur se për financimin e kësaj kategorie ka pasur raste kur planifikimi i buxhetit nuk ka qenë i mjaftueshëm dhe për të mbuluar nevojat shtesë është dashur të merren mjete nga pjesa e buxhetit të MATP. Gjatë vitit 2016 për këtë kategori nga pjesa e buxhetit të MATP janë marrë rreth 155 mijë Euro, ndërkohë për vitin 2018 deri në tetor për pushimet e lehonave janë shpenzuar rreth 80 mijë euro shtesë, të cilat po ashtu janë marrë nga pjesa e buxhetit të MATP.

#### **Nuk ka analizim të implikimeve financiare për marrëveshjet e reja dhe ato ekzistuese në buxhetin në dispozicion**

Për financimin e një pjesë të madhe të MATP, lidhen marrëveshje të ndryshme në mes të MPMS dhe institucioneve të tjera. Në analizën e marrëveshjeve të vitit 2018 ndërmjet MPMS dhe institucioneve publike kemi gjetur se këto marrëveshje kanë ndikime të mëdha financiare sa i përket financimit që duhet ti bëhet ndërmjetësimit në punësim për MATP. Në tabelën në vijim është prezantuar ndikimi financiar i këtyre marrëveshjeve.

**Tabela 1.** Ndikimi financiar i marrëveshjeve mes MPMS dhe institucioneve të ndryshme

Marrëveshjet	Ndikimi financiar
Marrëveshje MPMS - Institucione Publike 2018	1.259,950 €
Marrëveshjet e bartura nga viti 2017	215,970 €
Marrëveshje për bashkëfinancime me donatorë 2018-2019	920,000 €
<b>Total</b>	<b>2,395,920 €</b>

Në tabelën 1 shihet që një numër i marrëveshjeve është iniciuar në vitin 2018, mirëpo ka edhe marrëveshje që janë iniciuar në vitin 2017 dhe janë vazhduar. Si rezultat i vazhimit të marrëveshjeve të 2017, implikimet financiare janë bartur edhe në vitin 2018.

Aktualisht nuk ka një dokument që analizon ndikimin financiar të marrëveshjeve para se ato të përpilohen, dhe të integrojë këtë ndikim në planifikimin buxhetor për MATP.

### **Mangësitë në përcaktimin adekuat të monitorimit të MATP gjatë zbatimit të tyre**

MPMS në përpilimin e rregullores së MATP nuk ka bërë përcaktim të duhur të monitorimit të MATP gjatë kohës sa ato janë duke u zbatuar.

Mangësitë në përcaktimin e monitorimit kanë të bëjnë me faktin se MPMS nuk e ka përcaktuar në rregulloren e MATP kryerjen e obligimeve si punëdhënësi për pagesën e tatimit në pagë dhe kontributeve pensionale. Mungesa e përcaktimit të kryerjes së këtyre obligimeve nga ana e MPMS, ka ndikim direkt në mos njohjen e përvojës së punës për përfituesit e masave, si dhe mos legjitimitimin e punësimit në tërësi.

Megjithatë, MPMS në rregulloren e MATP ka bërë përcaktim të kryerjes së monitorimit pas përfundimit të masave. Në këtë aspekt, rregullorja i bënë ZP përgjegjëse për të monitoruar efektin apo rezultatin e MATP përmes kontaktimit të pjesëmarrësve 6 muaj pas përfundimit të masës.

### **3.1.3 Mangësitë në planifikimin e aspektit të punësimit në politikën sektoriale të MPBZHR**

#### **Mungesa e miratimit të dokumenteve sektoriale me ndikim në punësim dhe planifikimi jo adekuat i këtyre dokumenteve**

Aktualisht, dokumentet e hartuara në bazë të të cilave është e rregulluar politika bujqësore e MBPZHR janë:

- Programi për Bujqësi dhe Zhvillim Rural 2014-2020;
- PBZHR që përpilohet çdo vit;
- Udhëzimet Administrative (UA) që po ashtu përpilohen çdo vit për rregullimin e masave të parapara në PBZHR; si dhe
- Udhëzuesit për aplikues të masave të parapara në PBZHR që po ashtu janë vjetore.

PBZHR është në pajtim me prioritetet qeveritare, në veçanti me shtyllën e IV në SKZH që e mbulon aspektin e infrastrukturës, si dhe është në përputhje me masën 31 që i referohet infrastrukturës bujqësore në funksion të agro-biznesit. Objektivi e përgjithshme e PBZHR është "Krijimi i vendeve të reja të punës dhe shtimi i punësimit në viset rurale". Një ndër kriteret që duhet përmbushur për të përfituar në masat e parapara në PBZHR është edhe krijimi i vendeve të reja të punës.

PBZHR 2014-2020 ndër vite ka qenë i paraparë në listën e dokumenteve strategjike për tu miratuar në Qeveri, mirëpo ky dokument nuk është dërguar për miratim asnjëherë dhe si rezultat nuk ka marrë miratimin e Qeverisë. Përkundër kësaj, MBPZHR funksionon në bazë të këtij dokumenti dhe për bazë ligjore referohet tek Ligji për bujqësi dhe zhvillim rural si dhe UA që nxirren për çdo vit për masat e parapara në këtë dokument.

## Metodologji të papërshtatshme për përcaktimin e kriterit për krijimin e vendeve të reja të punës

MBPZHR për të përcaktuar kriterin e krijimit të vendeve të reja të punës përdor një metodologji. Gjatë viteve 2016 dhe 2017 metodologjia e kalkulimit të vendeve të punës nuk ka rezultuar të jetë adekuate për shkak se nuk i është nënshtruar ndonjë analize apo vlerësimi për të përcaktuar saktë se sa vende pune janë të nevojshme për nevojat e përgjithshme të biznesit apo të kapacitetit prodhues të tyre. Në tabelën më poshtë është paraqitur një përmbledhje e kalkulimit të pikëve të kriterit të punësimit sipas masave për vitet 2016 dhe 2017.

**Tabela 2.** Kalkulimi i pikëve të kriterit të punësimit sipas masave

2016			2017		
Masa	Kriteri / Kategoria	Pikët	Kriteri / Kategoria	Pikët	
Masa 101 <sup>19</sup>	Për 1 vend pune = 3 pikë për 2 - 3 vende pune = 7 pikë për 4 ose më shumë vende pune = 10 pikë	Max. 10	Për 1 vend pune = 3 pikë për 2 - 3 vende pune = 7 pikë për 4 ose më shumë vende pune = 10 pikë	Max. 10	
Masa 103 <sup>20</sup>	Për çdo punëtor të ri të punësuar nga 1 pikë, por jo më shumë se 10 pikë në total	Max. 10	Për çdo punëtor të ri të punësuar nga 1 pikë, por jo më shumë se 10 pikë në total	Max. 10	
Masa 302 <sup>21</sup>	Krijimi i një vendi të ri të punës POP <sup>22</sup>	10	Krijimi i një vendi të ri të punës POP	10	

MBPZHR në 2018 ka përpiluar një metodologji të re e cila vlen vetëm për përcaktimin e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës për aplikuesit e Masës 101, pasi që për masat 103 dhe 302 kriteri ka mbetur i njëjtë. Kjo metodologji është paraqitur në tabelën 3.

<sup>19</sup> "Masa 101", nënkupton investimet në asetet fizike në ekonominë bujqësore, sipas PBZHR-së 2014 - 2020.

<sup>20</sup> "Masa 103", nënkupton investimet në asetet fizike në përpunimin dhe tregtimin e produkteve bujqësore, sipas PBZHR 2014 - 2020;

<sup>21</sup> "Masa 302", nënkupton diversifikimin e fermave dhe zhvillimin e bizneseve, sipas PBZHR 2014 - 2020;

<sup>22</sup> Punë me orar të plotë

**Tabela 3. Metodologjia e re e kalkulimit të masës 101 të numrit të vendeve të reja të punës<sup>23</sup>**

Numri i vendeve të punës varësisht nga kapaciteti prodhues						
Nën masa	Sektori	Njësia	Sipërfaqja në ha ose nr. i krerëve	Vende pune me orar të plotë	Sipërfaqja ose nr. i krerëve të aplikuesit	Nr. i vendeve të punës sipas projektit
101.1	pemë drufrutore	ha	1	0.8	3	2.40
101.2a	Serra	m <sup>2</sup>	1000	0.42	5000	2.1
101.2b	depo për ruajtje	m <sup>2</sup>	100	0.55	500	1.35
101.5	Rrush	ha	0.3	0.24	1	0.80
101.4a	lopë qumështore	krerë	10	0.55	50	1.35
101.4b	Dele	krerë	100	0.8	200	1.25
101.4b	Dhi	krerë	100	0.8	200	1.25
101.4c	Pikat grumbulluese	krerë	30	0.2	300	0.95
101.3a	viça për trashje	krerë	20	0.59	50	0.95
101.3b	Derra	krerë	40	0.59	80	0.83
101.6	pula vojse në kafaz	krerë	5000	0.75	10000	1.25
101.6	pula në dysHEME	krerë	5000	0.85	10000	1.45
101.6	pula me sistem të lirë	krerë	5000	1	10000	1.75

Metodologjia e re e masës 101 i është nënshtruar një vlerësimi në të cilin kanë kontribuar disa ekspertë të MBPZHR, mirëpo edhe përcaktimi i krijimit të vendeve të reja të punës në bazë të kësaj metodologjie është i kufizuar pasi që për bazë ka krijimin e vendeve të reja të punës vetëm në varësi të kapacitetit prodhues të fermerëve që aplikojnë. Kjo metodologji nuk merr për bazë edhe pozitat e punës që u nevojiten fermerëve e që nuk ndërlidhen me prodhim, si dhe përcaktimin e numrit të vendeve të punës që duhen krijuar nga fermerët e ka bërë në atë mënyrë që të mos jetë numër i plotë.

#### **Përcaktimi i dobët i kontrollit dhe monitorimit të kriterit për krijimin e vendeve të reja të punës**

MBPZHR përmes Udhëzimeve Administrative për masat dhe kriteret e përkrahjes në bujqësi dhe zhvillim rural nuk ka përcaktuar në mënyrë të duhur kontrollin e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës para se të bëhet autorizimi i pagesave për investimin e realizuar nga përfituesi.

<sup>23</sup> Udhëzuesi për Aplikues 2018 - Masa 101, Shtojca 17, fq.90, Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural



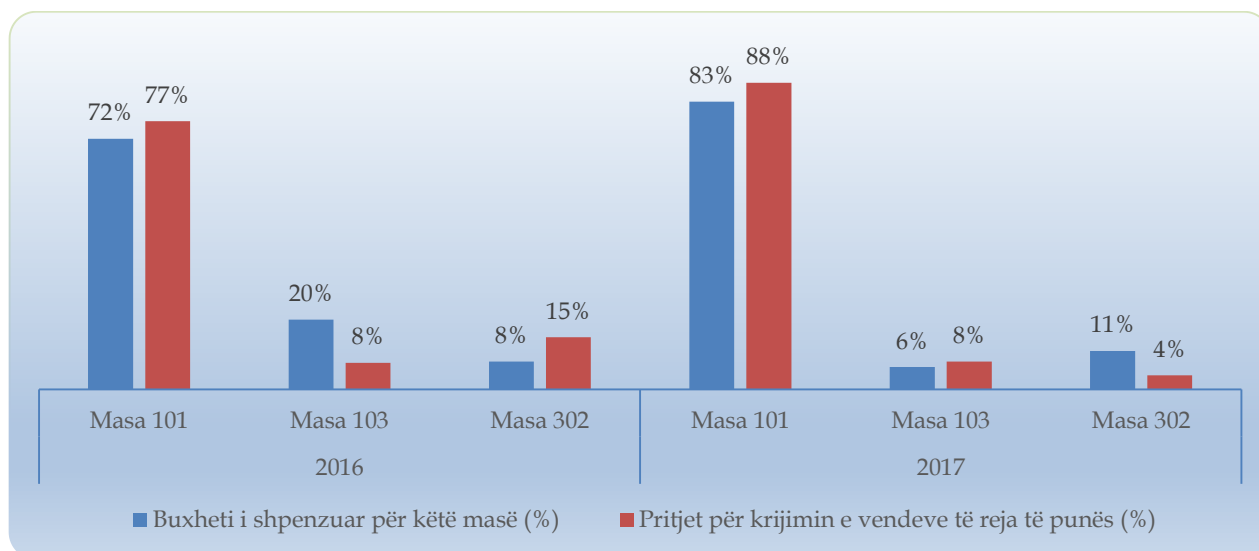
Gjatë vitit 2016 dhe 2017, në UA<sup>24</sup> është kërkuar që të gjithë përfituesit duhet të krijojnë vendet e reja të punës të deklaruar në planin e tyre të biznesit dhe t'i dëshmojnë ato me pagesën e kontributit pensional dhe tatimit në paga për së paku muajin e fundit para kërkesës për pagesë<sup>25</sup>. Po ashtu, MBPZHR për autorizimin e pagesave mjaftohet vetëm nga dëshmitë e ATK për të paktën muajin e fundit dhe nuk e ka përcaktuar që të kërkohej edhe pasqyra e listës së punëtorëve sipas ATK-së.

Gjatë kontrollit të dytë që kryen AZHB, verifikohet gjendja e realizimit të investimit sipas informacioneve dhe dëshmime të paraqitura në kërkesën për pagesë. Duhet theksuar se pas kontrollit të dytë bëhet edhe autorizimi i pagesave për investimet e kryera nga përfituesit. Përcaktimi i kontrollit të kriterit të punësimit në këtë mënyrë, kërkon nga përfituesit të dëshmojnë vendet e reja të punës vetëm për muajin e fundit dhe jo më herët.

Gjatë vitit 2018, gjendja është akoma më shqetësuese, pasi që në veçanti për përfituesit e masës 101<sup>26</sup> MBPZHR ka bërë ndryshimin e UA lidhur me kontrollin e dytë të kriterit të punësimit duke hequr kërkesën për të dëshmuar krijimin e vendeve të reja të punës para autorizimit të pagesës. Ne kemi gjetur se kjo gjë e ka vështirësuar akoma më shumë kontrollin e kriterit të punësimit për shkak se kërkesa për të dëshmuar vendet e krijuara të punës është hequr për masën që gjatë viteve 2016 dhe 2017 ka konsumuar mbi 70% të buxhetit dhe pritet nga kjo masë për krijimin e vendeve të reja të punës janë më të lartat.

Në diagramin më poshtë janë të paraqitura të dhënat që tregojnë për shpenzimin e buxhetit për secilën nga tri masat për vitin 2016 dhe 2017, si dhe pritet e krijimit të vendeve të reja të punës nga secila prej masave gjatë viteve 2016 dhe 2017.

**Diagrami 5:** Buxheti i shpenzuar për masa dhe pritet për krijimin e vendeve të reja të punës gjatë 2016-2017



<sup>24</sup> Udhëzimi Administrativ (MBPZHR) nr.02/2016 për masat dhe kriteret e përkrahjes në bujqësi dhe zhvillim rural, Udhëzimi Administrativ (MBPZHR) nr.02/2017 për masat dhe kriteret e përkrahjes në bujqësi dhe zhvillim rural

<sup>25</sup> Kërkesa për pagesë nënkupton parashtrimin e kërkesës për pagesë të shpenzimeve dhe investimeve të dëshmuara me fatura të vlefshme për realizimin e projektit.

<sup>26</sup> Masa 101: Investimet në asetet fizike të ekonomive bujqësore, ku bëjnë pjesë sektorët e pemëve, perimeve dhe serrave (përfshirë patatet), mishit, qumështit, rrushit dhe vezëve.

Gjatë vitit 2016 total buxheti i shpenzuar për masën 101, 103 dhe 302 ka qenë rreth 21 milion Euro, dhe siç mund të shihet nga të dhënat në diagram 72% e këtij buxheti është shpenzuar për masën 101. Gjithashtu, gjatë vitit 2016, 77% e vendeve të reja të punës është pritur se do të krijohen nga përfituesit e masës 101. Kjo nënkupton se nga kjo masë është pritur të krijohen 1123 vende të reja të punës nga 1456 sa kanë qenë pritur në total për të tri masat.

Gjatë vitit 2017, total buxheti i shpenzuar për masën 101, 103 dhe 302 ka qenë rreth 15 milion Euro, dhe siç mund të shihet nga të dhënat në diagram 83% e këtij buxheti është shpenzuar për masën 101. Gjatë po të njëjtit vit, 88% e vendeve të reja të punës është pritur se do të krijohen nga përfituesit e masës 101, që është pritur akoma më e lartë se ajo e një viti paraprak. Kjo nënkupton se nga kjo masë është pritur të krijohen 1168 vende të reja të punës nga 1323 sa kanë qenë pritur në total për të tri masat.

MBPZHR përmes Udhëzimeve Administrative për masat dhe kriteret e përkrahjes në bujqësi dhe zhvillim rural nuk ka përcaktuar në mënyrë të duhur monitorimin e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës pas përfundimit të investimit.

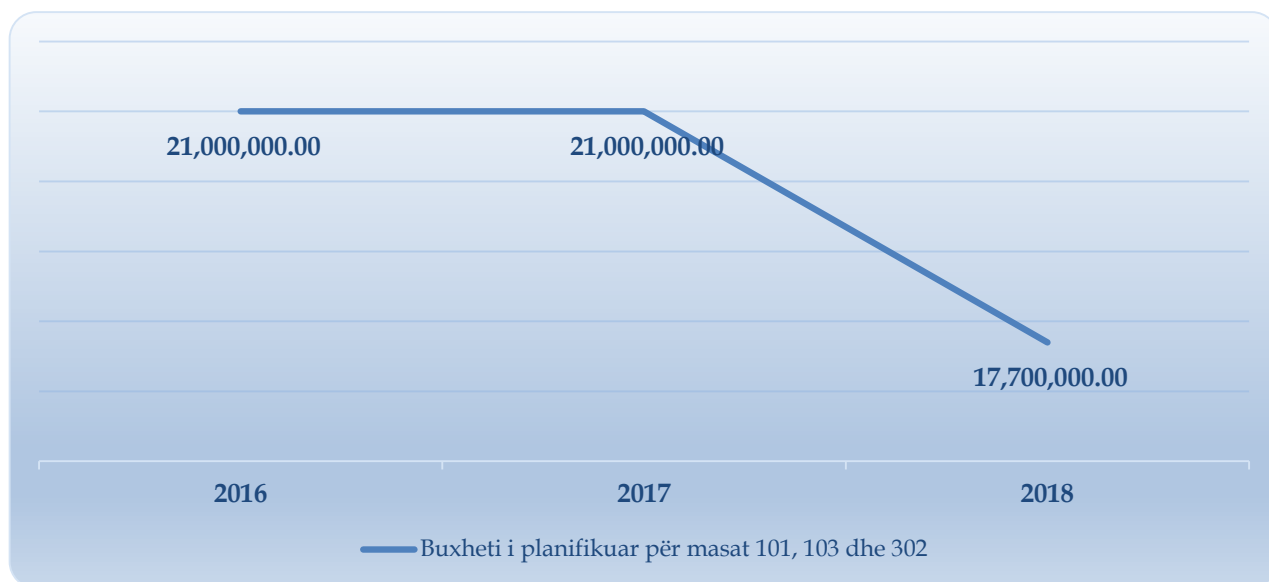
MBPZHR gjatë vitit 2016 dhe 2017 ka përcaktuar që të gjithë përfituesit pas investimit të mbajnë vende e krijuara të punës për 5 vite, aq sa zgjatë periudha monitoruese.

MBPZHR gjatë vitit 2018<sup>27</sup> për masën 101 po ashtu ka bërë ndryshimin e UA, duke hequr kërkesën për monitorimin e mbajtjes së vendeve të krijuara të punës pas investimit. Ndërkohë që për masën 103 dhe 302 periudha monitoruese për mbajtjen e vendeve të krijuara të punës pas investimit është reduktuar në 3 vjet.

### **Buxheti i planifikuar për masat në PBZHR nuk financon krijimin e vendeve të reja të punës**

Buxheti i planifikuar për implementimin e PBZHR ka paraparë burime të mjaftueshme të financimit për zbatimin e masave të këtij dokumenti. Lidhur me këtë, gjatë 2016-2018 janë alokuar mesatarisht 20 milion Euro për vit për financimin e këtyre masave.

<sup>27</sup> Udhëzimi Administrativ (MBPZHR) nr.05/2018 për masat dhe kriteret e përkrahjes në bujqësi dhe zhvillim rural, Udhëzimi Administrativ (MBPZHR) nr.02/2017 për masat dhe kriteret e përkrahjes në bujqësi dhe zhvillim rural

**Diagrami 6:** Buxheti i planifikuar për masat 101, 103 dhe 302 gjatë periudhës 2016-2018

Edhe pse në PBZHR si objektiv kryesor përmendet krijimi i vendeve të reja të punës, ne kemi gjetur se në kuadër të burimeve të financimit nuk financohet krijimi i vendeve të reja të punës, mirëpo vetëm investimet që ndërlidhen me investimet materiale, renovimet e investimeve ekzistuese, përgatitja e planit të biznesit, shërbimet e ndërtimit, instalimit dhe konsulencës, shpenzimet e marketingut, demolimi i objekteve ekzistuese, punimet në lokacion dhe instalimet. Përfituesve ju pranohen për rimbursim vetëm faturat e investimeve dhe shpenzimeve të lartpërmendura, ndërsa përfituesit financojnë pagat e punëtorëve nga fondet e tyre vetanake.

Financimi i krijimit të vendeve të reja të punës nga fondet vetanake është vështirë i realizueshëm në veçanti për bizneset që sapo kanë filluar veprimtarinë e tyre pasi që këto biznese përveç që duhen financuar vendet e reja të punës nga fondet vetanake, ato duhet të sigurojnë fonde për kryerjen e investimeve deri në momentin e rimbursimit.

### 3.2 Mangësitë e identifikuara në procesin e zbatimit të masave

Institucionet publike që merren me zbatimin e politikave që ndikojnë në punësim duhet të nxisin dhe promovojnë punësimin përmes masave apo programeve efikase që kanë ndikim në punësim.

Zbatimi i këtyre masave duhet të konsiderohet prioritet i lartë pasi që përmes tyre arrihet përmbushja e nevojave të tregut të punës. Për zbatim më efikas dhe efektiv të politikave apo programeve zhvillimore që ndikojnë në punësim institucionet publike duhen siguruar se nxisin dhe promovojnë punësimin përmes shpërndarjes efikase dhe efektive të burimeve në dispozicion tek ato kategori të përfituesve që kanë potencial më të madh dhe më të qëndrueshëm të rritjes së punësimit.

### 3.2.1 Mangësitë gjatë zbatimit të masave me ndikim në punësim në APRK

#### Vonesat në funksionalizimin e APRK

Ligji për APRK ka hyrë në fuqi në janar të vitit 2015. Me hyrjen në fuqi të këtij Ligji ishte planifikuar që zbatimi i MATP të kryhej nga kjo Agjenci. Për shkak të transferimit me vonesë të përgjegjësive në APRK si rezultat i vonesave në përzgjedhjen e drejtorit të përgjithshëm të kësaj Agjencie, këto funksione deri në prill të vitit 2017 janë kryer nga Departamenti për Punë dhe Punësim (DPP) në kuadër të MPMS. Pavarësisht që drejtori i përgjithshëm është përzgjedhur në prill të vitit 2017, APRK nuk është funksionalizuar deri në fund të vitit 2017.

Zbatimi i MATP gjatë vitit 2017 është realizuar me vështirësi për shkak të vonesave të mëdha në transferimin e stafit dhe përgjegjësive nga DPP në APRK.

#### Mangësitë në profilizimin e të papunëve

Profilizimi i të papunëve në bazë të rrezikut është procedurë e identifikimit dhe caktimit të të papunëve në kategori të ndryshme (rrezik i lartë<sup>28</sup>, i mesëm<sup>29</sup> dhe i ulët<sup>30</sup>) në mënyrë që të dallohen ata që mund të gjejnë punë me lehtësi nga ata të cilët kanë më shumë vështirësi dhe t'u ofrohet prioriteti i nevojshëm në momentin e përfshirjes së tyre në MATP<sup>31</sup>.

Për të vlerësuar profilizimin e të papunëve në bazë të rrezikut, është marrë për bazë lista e të gjithë të të papunëve në tri komuna. Tabela në vazhdim paraqet tri komuna sipas statusit të profilizimit të të papunëve në sistem.

**Tabela 4.** Statusi i profilizimit të të papunëve në tri komuna

Statusi i punëkërkuësve në sistem	Mitrovicë	Prishtinë	Gjakovë
Të profilizuar	2121	3508	2614
Të pa profilizuar	237	344	370

Nga analizimi i mostrave të pranuar është gjetur se aktualisht në sistemin e të të papunëve janë të profilizuar një numër i konsiderueshëm i të papunëve aktiv, megjithatë ekziston një numër i lartë i të papunëve që nuk janë të profilizuar në bazë të rrezikut. Duhet theksuar se ndër shkaktarët që kanë ndikuar në mos profilizimin e disa të papunëve është edhe përfshirja e vonshme e modulit të

<sup>28</sup> Grupi i të papunëve me rrezik të lartë janë ata të papunë të cilët janë të pa kualifikuar ose me kualifikime të ulëta arsimore, janë të papunë më shumë se 12 muaj, janë jo aktiv në tregun e punës dhe të pamotivuar për punë, janë mbi moshën 50 vjeçe ose nën moshën 25 vjeçe, dhe kanë problem të ndryshme që mund të ndikojnë në punësimin e tyre.

<sup>29</sup> Grupi i të papunëve me rrezik të mesëm janë ata të papunë që janë të kualifikuar mirëpo kanë më pak aftësi në profesione specifike, kanë eksperiencë të pakët pune, janë të papunë më pak se 12 muaj, i përkasin grup moshave 25-34 vjeç dhe janë gjysmë aktiv në tregun e punës.

<sup>30</sup> Grupi i të papunëve me rrezik të ulët janë ata të papunë të cilët janë të kualifikuar, kanë përvojë pune paraprake, janë të papunë më pak se 6 muaj, të moshave 35-49 vjeç dhe aktiv në tregun e punës, dhe të shëndetshëm fizikisht.

<sup>31</sup> Manuali operacional për ofrimin e shërbimeve të punësimit (Nëntor 2015), Kapitulli 3: Udhëzuesi hap-pas-hapi për ofrimin e shërbimeve të punësimit për të papunësuarit e regjistruar

profilizimit në sistemin e APRK, i cili është iniciuar si proces dhe është integruar si modul në sistem nga qershori i vitit 2017<sup>32</sup>. Po ashtu, me të dhënat që aktualisht figurojnë në sistem për këta të papunë është e pamundur që të kryhet profilizimi pasi që nuk janë të dhëna të plota dhe duhet pritur deri në paraqitjen e të papunëve në ZP për të përditësuar statusin dhe të dhënat e tyre. Mungesa e profilizimit të të papunëve e pamundëson identifikimin e tyre për përfshirje në MATP.

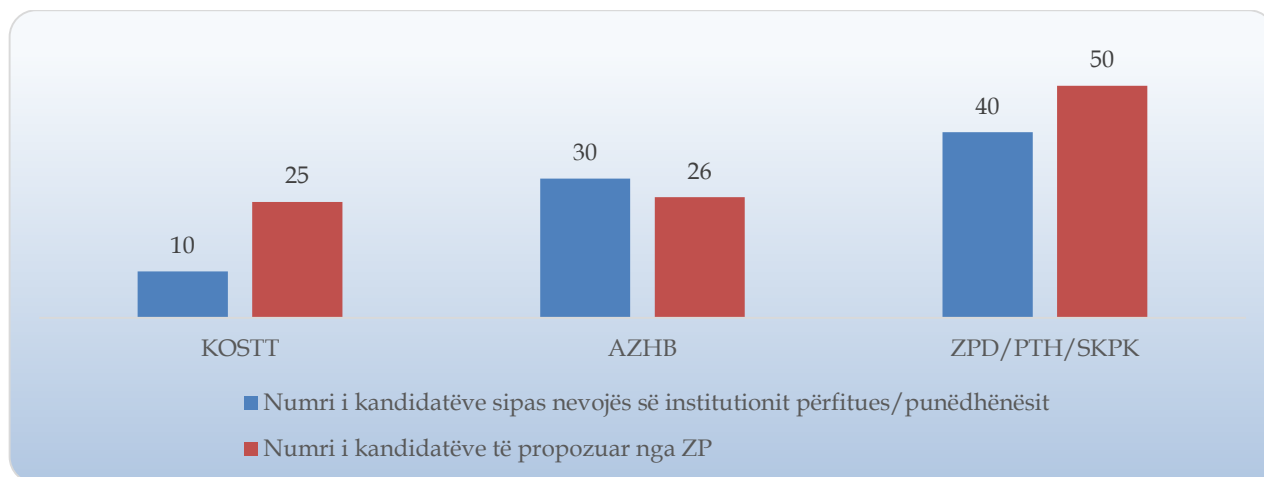
### Propozimi i listave me numër të kufizuar të të papunëve potencial për të iu nënshtruar procesit të përzgjedhjes në MATP

Përzgjedhja e të papunëve bëhet nga punëdhënësit duke u bazuar në listën e gjerë të kandidatëve potencial që i propozohet punëdhënësit nga ZP<sup>33</sup>.

Listat e përpiluara nga ZP janë të kufizuara për shkak se i prezantojnë punëdhënësit një numër të të papunëve që është pak më i lartë se numri i kërkuar.

Numri i të papunëve që ZP kanë pasur në dispozicion në sistemin e tyre gjatë viteve 2016-2018 është mesatarisht 97,000, ndërkaq ZP kanë propozuar numër të kufizuar të të papunëve në listat e përpiluara për procesin e përzgjedhjes së të papunëve për MATP. Diagrami më poshtë, tregon rezultatet nga mostrat e përzgjedhura gjatë auditimit të përfituesve të masës Praktike në Punë për disa institucione të ndryshme publike, lidhur me numrin e kërkuar nga punëdhënësit si dhe numrin e të papunëve potencial të propozuar nga ZP për tu përfshirë në procesin e intervistimit.

**Diagrami 7:** Krahasimi në mes të numrit të kandidatëve të kërkuar nga punëdhënësi (të përzgjedhur) në krahasim me numrin e kandidatëve të propozuar nga ZP



Numri i propozuar nga ZP për të tri rastet përveç që është shumë i ulët në krahasim me numrin që kërkohet, ky numër është shumë i ulët në krahasim me numrin e të papunëve aktivë që janë të regjistruar në sistemin e APRK. Vetëm gjatë vitit 2017 në sistem ishin të regjistruar 93,866 të papunë aktivë, ndërkaq deri në tetor të vitit 2018 sistemi kishte të regjistruar 95,632 të papunë aktiv. Pra, lista nga e cila do të mund të bëhej përzgjedhja e të papunëve aktiv për të iu nënshtruar procesit të

<sup>32</sup> Email (05.12.2018) APRK\_SHK

<sup>33</sup> Rregullore 01/2018 për Masat Aktive të Tregut të Punës, Procedurat e zbatimit të masave

---

intervistimit për përfshirjen në masën Praktika në Punë është shumë e gjerë, ndërkaq numrat e propozuar nga ZP shumë të kufizuar.

Gjendje më e mirë vihet re në rastin e propozimit të numrit të të papunëve për kërkesën e KOSTT, i cili është 2.5 herë më i lartë se numri i kërkuar.

Gjatë analizimit të këtyre të dhënave, tek masa Praktikë në Punë për punëdhënësin AZHB, përveç propozimit të numrit të kufizuar tek punëdhënësi, janë gjetur mangësi të theksuara edhe në numrin e përfituesve të përzgjedhur. Fillimisht me marrëveshje është planifikuar të përzgjidhen 30 të papunë aktiv, ndërkaq sipas komisionit përzgjedhës nga 26 të papunët e ftuar në intervistë janë përzgjedhur 22 kandidatë.

Pas analizimit të raporteve mujore që bënë AZHB tek ZP për mbarëvajtjen e aktiviteteve të të përzgjedhurve për praktikë në punë është vënë re se numri i të përfshirëve në këtë masë është 34 dhe jo 22 siç është e dokumentuar me procesverbalin e procesit të përzgjedhjes. Për 12 të përzgjedhurit që i janë shtuar listës së të përzgjedhurve nuk kemi dëshmi as të përzgjedhjes e as të propozimit të tyre nga ana e ZP. Të përzgjedhurit kanë qenë pjesë e marrëveshjes për të kryer praktikën në punë në AZHB për 9 muaj. Në përfundim të kësaj kohëzgjatje është lidhur një marrëveshje e re mirëkuptimi në mes të AZHB dhe MPMS për përfshirjen e 40 të papunëve aktivë në masën praktika në punë për 11 muaj. Lidhur me këtë, është vënë re se 31 nga 34 të përzgjedhurit e periudhës së parë kanë vazhduar kontratën për praktikë në punë, 3 janë tërhequr, ndërkaq 9 janë përzgjedhur të rinj. Për 9 të përzgjedhurit e rinj, po ashtu nuk ka një dëshmi të procesit të përzgjedhjes se si i janë shtuar listës së përfituesve të praktikës në punë, apo edhe të propozimit nga ana e ZP. Në total, gjatë periudhës së dytë për 11 muaj, në praktikë në punë janë të përfshirë 40 përfitues.

Për 12 të përzgjedhurit shtesë të periudhës së parë 9 mujore të praktikës në punë dhe 9 të përzgjedhurit shtesë të periudhës së dytë 11 mujore të praktikës në punë kemi pranuar arsyetimin nga ZP në Prishtinë se këta persona janë përzgjedhur nga ZP të komunave tjera të Kosovës. Pas kontaktimit të ZP të komunave tjera kemi kuptuar që procesi i përzgjedhjes së atyre kandidatëve shtesë që i janë shtuar listës nuk është i dokumentuar pasi që nuk i është nënshtruar përzgjedhjes me intervistim si në rastin e ZP Prishtinë.

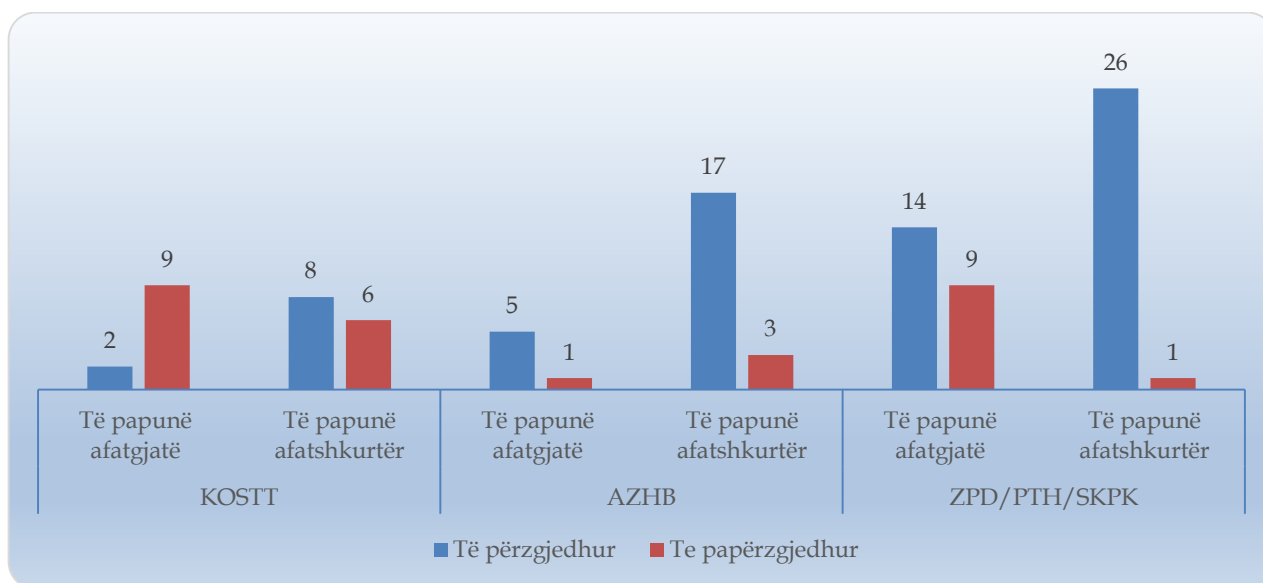
Proces më i rregullt i përfshirjes së të papunëve në masa është evidentuar në procesin e përzgjedhjes së kandidatëve për masën e vetëpunësimit. Me qëllim të mbështetjes së personave të riatdhesuar për masën e vetëpunësimit, Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP), MPMS dhe Ministria e Punëve të Brendshme (MPB) kanë nënshkruar marrëveshje bashkëpunimi dhe financimi. Informimi për aplikimin në këtë masë është bërë përmes publikimit të thirrjes për aplikim, dhe me këtë rast kanë aplikuar 681 personave të riatdhesuar të papunë nga të gjitha komunat e Kosovës. Në përfundim të fazës së parë janar-korrik 2018 të Programit të vetëpunësimit kanë fituar 94 persona të riatdhesuar.

## Mungesa e prioritizimit të të papunëve afatgjatë në përfitimin e MATP

Fakti që MPMS nuk ka rregulluar planifikimin e të papunëve afatgjatë për masën praktikë në punë, ne kemi gjetur se kjo ka ndikuar direkt edhe në mos prioritizimin e kësaj kategorie në këtë masë.

Nga mostrat e zgjedhura, nga përfituesit në masën aktive Praktikë në Punë në tri institucione të ndryshme publike kemi vërejtur se përparësi në përfitimin e kësaj mase i është dhënë të papunëve afatshkurtër. Në diagramin më poshtë janë të paraqitura të dhënat për numrin e të papunëve afatgjatë<sup>34</sup> dhe afatshkurtër<sup>35</sup> nga ata të papunë që kanë qenë përfitues të masës, si dhe numrin e të papunëve afatgjatë dhe afatshkurtër nga lista e të përzgjedhurve.

**Diagrami 8:** Prioritizimi i të papunëve afatgjatë dhe afatshkurtër gjatë procesit të përzgjedhjes për përfshirje në masën aktive Praktikë në Punë në KOSTT, AZHB dhe ZPD/PTH/SKPK



Të dhënat në këtë diagram tregojnë që në asnjërin nga rastet e përzgjedhjes së të papunëve në masën praktikë në punë nuk i është dhënë prioritet të papunëve afatgjatë. Numri i të papunëve afatgjatë që janë përfitues të masës praktikë në punë në krahasim me përfituesit që janë të papunë afatshkurtër, është mesatarisht 26%. Më tutje, nëse analizohen edhe ata kandidatë që kanë hyrë në procesin e përzgjedhjes mirëpo nuk janë përzgjedhur, del që numri i të papunëve afatgjatë që nuk janë përzgjedhur është shumë herë më i lartë se numri i të papunëve afatshkurtër që kanë mbetur jashtë listës së të përzgjedhurve. Shprehur në përqindje, del që numri i të papunëve afatgjatë që nuk janë përzgjedhur është mesatarisht 60%.

Në kuadër të përfituesve të marrëveshjes me KOSTT, nga dy të përzgjedhurit afatgjatë kemi vënë re se njëri prej tyre ka pritur 7 vite e gjysmë për tu përfshirë në këtë masë. Ndërkaq nëse analizohen të përzgjedhurit afatshkurtër kemi evidentuar që 4 nga të përzgjedhurit kanë pritur më pak se 1

<sup>34</sup> I papunësuar afatgjatë – nënkupton të papunësuarin e regjistruar, i cili është aktiv për më shumë se 12 muaj.

<sup>35</sup> I papunësuar afatshkurtër – nënkupton të papunësuarin e regjistruar, i cili është aktiv për më pak se 12 muaj.

muaj për tu përfshirë në masë, ndërkaq për njërin prej përfituesve koha nga regjistrimi në sistem si i papunë deri në përfshirjen në masë është vetëm 3 ditë. Ndërkaq, nga të papunët afatgjatë që kanë mbetur jashtë listës së përfituesve kemi gjetur se dy nga të papunët kanë 12 vite që janë të papunë, ndërkaq 5 të tjerë janë të papunë mesatarisht që 6 vite e gjysmë.

Në kuadër të përfituesve të marrëveshjes me AZHB kemi po ashtu raste kur të papunëve u ka marrë kohë e gjatë për tu përzgjedhur, ku njëri prej tyre ka pritur 8 vite ndërkaq tjetri 6 vite. Ndërkaq, nga të papunët afatshkurtër e përzgjedhur, 15 prej tyre kanë pritur më pak se 2 muaj për tu përzgjedhur. Në mesin e të përzgjedhurve kemi edhe raste të të papunëve që kanë pritur më pak se 1 javë për tu përzgjedhur (3 persona), dhe një rast tjetër që është përzgjedhur në ditën që është lajmëruar si i papunë në ZP. Ndërkaq në mesin e atyre që kanë ngelur jashtë listës së të përzgjedhurve kemi një rast ku një person është i papunë që 13 vite.

Në kuadër të përfituesve të marrëveshjes me ZPD, PTH dhe SKPK, 16 nga gjithsej 40 të përzgjedhurit kanë pritur më pak se 2 muaj për tu përzgjedhur, ndërkaq edhe në kuadër të kësaj marrëveshjeje kemi një rast që është përzgjedhur një ditë pas lajmërimit si i papunë në ZP. Në mesin e të përzgjedhurve po ashtu ka raste të personave që kanë pritur 10 deri në 13 vjet për tu përzgjedhur. Nga lista e të pa përzgjedhurve, 90% e tyre janë të papunë afatgjatë, ku figurojnë si të papunë për mesatarisht 5 vjet.

### 3.2.2 Mangësitë gjatë zbatimit të masave me ndikimin në punësim në AZHB

AZHB është themeluar me Ligjin për Bujqësi dhe Zhvillim Rural si Agjenci Ekzekutive në kuadër të MBPZHR dhe është përgjegjëse për implementimin e programeve për mbështetje në bujqësi dhe zhvillim rural.

#### **Mangësi në integrimin, harmonizimin dhe analizimin e të dhënave për krijimin e vendeve të reja të punës**

AZHB është përgjegjëse të mbajë një bazë të të dhënave për krijimin e vendeve të reja të punës gjatë secilës fazë të zbatimit të masave, siç janë faza e miratimit, kontrolleve dhe autorizimit të pagesave, si dhe të bashkëpunojë me autoritetin mbikëqyrës të masave të PBZHR në kuadër të ministrisë me qëllim të komunikimit dhe shkëmbimit të të dhënave<sup>36</sup>.

AZHB posedon një sistem informativ, në formën e një baze të veçantë të të dhënave i cili përfshinë një numër të ndryshëm të treguesve të masave ku një ndër ta është edhe ndikimi në relacion me krijimin e vendeve të reja të punës si rezultat i investimit. Në këtë sistem përveç që të dhënat duhet të integrohen në mënyrë sistematike për secilën fazë, ato duhet edhe të harmonizohen me të dhënat e deklaratimit të krijimit të vendeve të reja të punës që plotësohen manualisht në formularët e indikatorëve.

<sup>36</sup> Ligji për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural nr. 03/L-098, Ligji nr. 04/L-090 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 03/L-098 për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural



Në bazën e të dhënave auditimi ka identifikuar mangësi të shumta të cilat janë të listuara më poshtë<sup>37</sup>:

Të dhënat që aktualisht integrohen në sistem në kuadër të treguesit të ndikimit, nuk kanë të bëjnë me ndikimin real të krijimit të vendeve të reja të punës mirëpo me ndikimin e pritshëm të krijimit të vendeve të reja të punës në bazë të deklarimeve të përfituesve të masave. Në kuadër të kësaj baze të të dhënave mungojnë tregues të tjerë të të dhënave siç janë të dhënat që kanë të bëjnë me numrin e verifikuar të krijimit të vendeve të reja të punës pas investimit, numër ky që verifikohet gjatë fazës së autorizimit të pagesave nga AZHB.

Edhe ato të dhëna që janë të integruara në këtë bazë të të dhënave janë jo të plota. Në këtë aspekt, të dhënat që kanë të bëjnë me deklarin e përfituesve për krijimin e vendeve të reja të punës në kuadër të masës 302 nuk janë të integruara fare në sistem.

Mangësi tjetër janë edhe vonesat në integrimin e të dhënave në këtë bazë të të dhënave nga ana e AZHB.

Po ashtu, aktualisht nuk ka një raport nga ana e AZHB që analizon përmbushjen e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës. Megjithatë, AZHB duke pasur parasysh problemet e vazhdueshme me sistemin e tyre ku bëhet integrimi dhe harmonizimi i të dhënave që kanë të bëjnë me zbatimin e masave, ka bërë kërkesë për zhvillim dhe avancim të sistemit ekzistues. Kërkesa i është drejtuar shefit të divizionit të prokurimit pranë MBPZHR dhe ka për qëllim përmirësimin e sistemit për të menaxhuar më lehtë me aplikacionet, për të siguruar transparencë të plotë, si dhe për të përmirësuar procesin e integritit dhe harmonizimit të të dhënave që sigurohen gjatë kontrolleve të ndryshme që kryhen nga AZHB<sup>38</sup>.

### 3.3 Monitorim jo efikas dhe jo efektiv në nivel qeveritar dhe sektorial

Me qëllim të përcjelljes së progresit të arritur, duhet të krijohen mekanizma që monitorojnë në mënyrë të vazhdueshme implementimin e politikave të punësimit. Mekanizmat adekuat monitorues monitorojnë arritjen e objektivave të politikave dhe prioriteteve strategjike qeveritare përmes një rishikimi të rregullt të progresit.

Mekanizmat gjatë procesit të monitorimit duhet të përqendrohen në caqet dhe indikatorët kryesor të performancës.

Pas ndërmarrjes së masave dhe programeve zhvillimore që ndikojnë në punësim, është e domosdoshme që institucionet publike të krijojnë mekanizma monitorues të cilët sigurohen që

<sup>37</sup> Email (10.10.2018) nga Drejtori i Drejtorisë së Autorizimit të Pagesave në AZHB; Email (23.10.2018) nga Zyrtari i TI-së dhe Mbrojtjes së të dhënave në AZHB

<sup>38</sup> Kërkesa për zhvillim dhe avancim të sistemit ekzistues (MBPZHR/AZHB) 07/4/4-6/2018

punësimi që gjenerohet si rezultat i këtyre masave është i qëndrueshëm si dhe ndikimi i masave mbështetëse monitorohet me qëllim të arritjes së efektivitetit.

### 3.3.1 Monitorim jo efikas dhe jo efektiv i prioriteteve strategjike si dhe objektivave kryesore që ndërlidhen me punësim

Në kuadër të ZKM janë krijuar mekanizmat siç janë Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS) dhe Sekretariati Koordinues i Qeverisë (SKQ). ZPS ka për qëllim monitorimin e zbatimit dhe ndikimit të dokumenteve strategjike që ndërlidhen me prioritetet e Qeverisë. SKQ ka për qëllim monitorimin e zbatimit të Planit Vjetor të Punës së Qeverisë (PVPQ).

Në kuadër të ministrive janë të themeluara Departamentet për Integritet Evropian dhe Koordinim të Politikave (DIEKP). Këto departamente janë përgjegjëse për monitorimin e zbatimit të PVPQ dhe raportimin tek institucionet relevante, me theks të veçantë ZKM.

Pavarësisht themelit të mekanizmave të lartpërmendur të monitorimit, ne kemi gjetur se monitorimi i prioriteteve strategjike si dhe objektivave kryesore që ndërlidhen me punësim është jo efikas dhe jo efektiv.

Monitorimi i prioriteteve strategjike dhe objektivave kryesore sektoriale të PVPQ-ve aktualisht bëhet përmes SKQ, ku fillimisht mbledhen të dhënat përmes raportimeve që bëjnë ministrinë e linjës dhe bëhet analizimi i aktiviteteve të raportuara nga ministrinë në PVPQ. Megjithatë ky lloj monitorimi deri më tani nuk ka rezultuar efikas dhe efektiv për shkak se analiza e realizimit të aktiviteteve të PVPQ është vetëm e natyrës statistikore ku bëhet vlerësimi i shkallës së realizimit të aktiviteteve i shprehur në përqindje për numrin e aktiviteteve të përfunduara, të realizuara pjesërisht dhe të porealizuara. Kjo lloj analize nuk është përmbajtësore pasi që bazohet vetëm në numra dhe nuk analizon realizimin e objektivave që ndërlidhen me fusha specifike, siç është rasti me çështjet e punësimit.<sup>39</sup> Ky monitorim po ashtu nuk ka arritur qëllimin e synuar i cili ka qenë sigurimi i një përmbledhje të informatave për progresin e arritur në zbatimin e prioriteteve strategjike.

Megjithatë, duhet theksuar se nga ana e ZKM janë ndërmarrë hapa për përmirësimin e mbikëqyrjes së zbatimit të dokumenteve strategjike. Në këtë aspekt, është përpiluar një raport që ka shqyrtuar zbatimin dhe rezultatet e SKZH, si dhe ka paraparë masa për përmirësimin dhe strukturimin e masave ekzistuese në SKZH, në veçanti për të përmirësuar mangësitë dhe boshllëqet aktuale përmes shtimit të masave që kanë të bëjnë me punësim<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Sekretariati Koordinues i Qeverisë (shkurt 2018), Analiza e realizimit të planit vjetor të punës së qeverisë 2017

<sup>40</sup> Raporti i parë për zbatimin dhe rezultatet e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim 2016-2021, Tetor 2018

### 3.3.2 Mangësitë në monitorimin e politikës sektoriale të punësimit nga MPMS

Një ndër përgjegjësitë kyçe të MPMS është edhe monitorimi i zbatimit të politikës sektoriale të punësimit dhe propozimi i masave për përmirësimin e tyre<sup>41</sup>. MPMS në baza periodike bënë monitorimin e zbatimit të aktiviteteve që kryhen nga APRK dhe ky proces realizohet përmes raportimeve të Agjencisë në MPMS. Raportimet e tilla duhet të analizohen nga MPMS, të identifikohen fushat për përmirësim si dhe të jepen sugjerimet për përmirësimin e tyre.<sup>42</sup>

#### APRK gjatë vitit 2017 dhe 2018 ka raportuar tek MPMS për këto qëllime:

- Raportimet që ndërlidhen me kryerjen e aktiviteteve të APRK të parapara në Planin Vjetor të Punës së Agjencisë;
- Raportimet që ndërlidhen me kryerjen e aktiviteteve që janë përgjegjësi e APRK dhe që janë të parapara në PVPQ të MPMS (me theks të veçantë aktivitetet për arritjen e objektivave të parapara në SS 2018-2022);
- Raportime të tjera që realizohen sipas kërkesës për informata që MPMS mund të kërkojë si rezultat i interesimit të mediave apo akterëve tjerë.

Edhe pse APRK raporton në baza të rregullta, nuk na është siguruar ndonjë dëshmi nga ana e MPMS që tregon se këto raporte janë analizuar dhe janë dhënë sugjerime për përmirësimin e çështjeve që nuk kanë shkuar si duhet apo që kanë pasur nevojë për ndryshim.

Sa i përket dokumentit “Politika e Shërbimeve të Punësimit 2016-2018” DPP ka hasur në vështirësi në mbledhjen sistematike të informatave që ndërlidhen me progresin e arritur në implementimin e zbatimit të MATP, në veçanti për ato aktivitete që janë realizuar gjatë vitit 2017 dhe 2018.

#### 3.3.2.1 Mungesa e efikasitetit dhe efektivitetit në monitorimin e MATP nga APRK

APRK është përgjegjëse për monitorimin e MATP gjatë zbatimit të tyre dhe pasi që ato kanë përfunduar<sup>43</sup>. APRK gjatë zbatimit të masave bënë monitorimin varësisht nga lloji i masës.

Monitorimi i kryer nga APRK gjatë zbatimit të MATP është jo efikas si rezultat i mangësive në përcaktimin e monitorimit të masave në rregulloret dhe dokumentet e përpiluara nga ana e MPMS.

Pagesat për përfituesit e MATP që aktualisht realizohen përmes kategorisë Subvencione dhe Transfere nuk e kanë të përcaktuar kryerjen e obligimeve për përfituesit e MATP. Me obligim nënkuptohet se përderisa përfituesit e MATP pranojnë pagat përmes kësaj kategorie, ata nuk janë

<sup>41</sup> Politika e Punësimit për Shërbime Publike të Punësimit (SHPP) për periudhën 2016-2018

<sup>42</sup> Rregullore nr. 01/2018 për Masat Aktive të Tregut të Punës, kreu IX

<sup>43</sup> Rregullore nr. 01/2018 për Masat Aktive të Tregut të Punës

të obliguar t'i nënshtrohen pagesës së tatimeve dhe kontributeve pensionale. Mangësitë e identifikuar në monitorimin gjatë zbatimit të subvencionimit të pagës, praktikës në punë dhe punës publike janë:

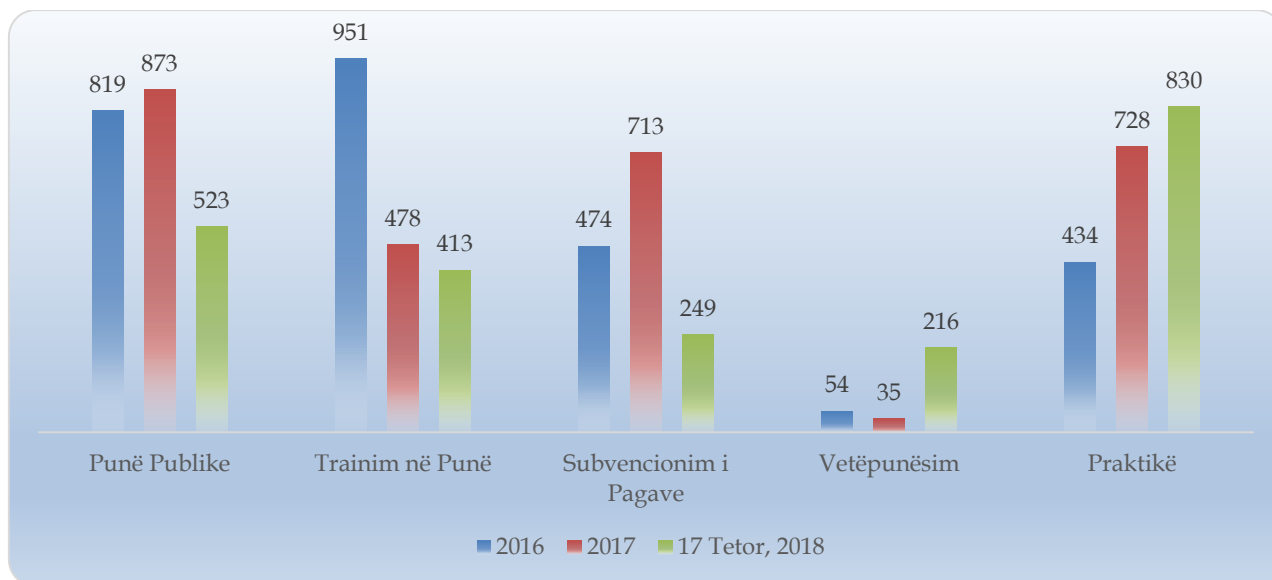
- Tek subvencionimi i pagës, pagat për përfituesit fillimisht paguhen çdo muaj nga punëdhënësi, dhe pas periudhës tre mujore bëhet kërkesa tek APRK për transferim të mjeteve, ku e vetmja dëshmi që kërkohet prej punëdhënësit për t'iu kryer transferimi është xhirollogaria bankare e përfituesit. Në këtë mënyrë APRK nuk e obligon punëdhënësin që si dëshmi të sjellë edhe pjesën e deklarimit të punëtorit në Administratë Tatimore (ATK).
- Tek praktika në punë dhe puna publike, pagat për përfituesit paguhen direkt nga APRK në xhirollogari të përfituesit pa e ndalur pjesën e tatimit dhe pa e deklaruar punëtorin si të punësuar në ATK. Më tutje, praktika në punë nuk konsiderohet nga APRK si punësim mirëpo si ngritje e shkathësive profesionale edhe pse kjo masë i dedikohet të papunëve me mungesë të përvojës së punës. Edhe gjatë kohës sa janë të përfshirë në këtë masë, përfituesit vazhdojnë të mbesin të regjistruar në sistemin e APRK si të papunë aktiv dhe si rrjedhojë e kanë edhe të drejtën e pajisjes me vërtetimin e papunësisë. Kjo gjë është dëshmuar edhe nga rezultatet e testimit të mostrave të përfituesve të masës 'Praktika në punë' ku te të gjithë përfituesit që kanë qenë përfitues të masës së praktikës në punë në momentin e testimit, prapë kanë mundur të nxjerrin vërtetimin e papunësisë si të papunë. Megjithatë, bazuar në kornizën relevante ligjore<sup>44</sup>, përfituesit e përfshirë në këtë masë duhet të konsiderohen si të punësuar. Mos konsiderimi i përfituesve të kësaj mase si të punësuar iu pamundëson përfituesve njohjen e përvojës së punës, dhe si rrjedhojë iu kufizon mundësitë për punësim në të ardhmen. Po ashtu, kjo gjë ndikon edhe në mos legjitimitimin e punësimit dhe paraqitjen e statistikave jo reale të shkallës së papunësisë në vend.

Praktikë e mirë e monitorimit gjatë kohës sa janë duke u zbatuar MATP është evidentuar raportimi në baza mujore i institucioneve përfituese për mbarëvajtjen e aktiviteteve të përfituesve të masës.

Monitorimi i efektivitetit të MATP deri më tani nuk është kryer nga ana e APRK dhe nuk ka një plan konkret se kur do të fillohet me këtë lloj monitorimi.

Në diagramin më poshtë është paraqitur numri i ndërmjetësimeve në punësim për MATP për periudhën 2016, 2017 dhe deri në Tetor 2018. Ky diagram është paraqitur për të pasur një pasqyrë se sa nga përfituesit e masave aktive të realizuara është dashur të monitorohen gjatë këtyre viteve.

<sup>44</sup> Ligji 03/L-212 i Punës, Neni 16, Pika 2 - I punësuar në cilësinë e praktikantit i realizon të gjitha të drejtat dhe detyrimet nga marrëdhënia e punës sikurse të punësuarit e tjerë;  
Ligji 05/L-028 për tatimin e të ardhurave personale, Neni 2, Pika 1.4 - I punësuar konsiderohet personi fizik i cili e kryen punën për pagë nën drejtimin dhe kontrollin e punëdhënësit, pavarësisht a kryhet puna sipas kontratës ose ndonjë forme tjetër të marrëveshjes, qoftë e bërë me shkrim apo jo.

**Diagrami 9: Numri i ndërmjetësimeve në punësim për MATP**

Në bazë të këtij diagrami shohim që në vitin 2016 më së shumti ndërmjetësime në punësim janë realizuar për masën trajnim në punë (951), gjatë vitit 2017, ndërmjetësimet më të mëdha janë fokusuar në masën punë publike (873), ndërkaq deri në tetor të vitit 2018 masa në kuadër të së cilës janë realizuar më shumë ndërmjetësime në punësim është ajo e praktikës në punë (830). Subvencionimi në pagë është po ashtu masë shumë e rëndësishme në të cilën janë kryer më shumë ndërmjetësime në punësim në vitin 2017, ndërkaq që kemi një rënie të madhe në vitin 2018. Vetëpunësimi nga ana tjetër ka numrin më të vogël të ndërmjetësimeve në punësim.

Të gjitha ndërmjetësimet në punësim të realizuara për MATP duhet të monitorohen gjashtë muaj pas përfundimit të masës. Monitorimi kryhet përmes ZP të cilat duhet të kontaktojnë pjesëmarrësit për të verifikuar statusin e tyre në tregun e punës. APRK deri më tani nuk ka kryer monitorimin e efektivitetit të MATP.

Megjithatë, për të përmirësuar procesin e monitorimit APRK ka kërkuar nga Organizatën Gjermane për Bashkëpunim Ndërkombëtar (GIZ) kryerjen e një monitorimi i cili do të vlerësojë rëndësinë, efektivitetin, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e MATP në Kosovë<sup>45</sup>. Raporti nga GIZ për kryerjen e këtij monitorimi pritet të jetë i gatshëm nga mesi i muajit Dhjetor të vitit 2018<sup>46</sup>.

### 3.3.3 Mangësitë në monitorimin e aspektit të punësimit në politikën sektoriale të MPBZHR

Përgjegjës për monitorimin e zbatimit të masave të parapara në PBZHR 2014-2020 është Divizioni për Monitorim, Vlerësim dhe Raportim që funksionon si pjesë e Autoritetit Menaxhues (AM) në kuadër të MBPZHR, ndërkaq zbatimin e masave të parapara në PBZHR e bënë Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë (AZHB).

<sup>45</sup> Marrëveshja MPMS - GIZ; Termat e referencës në mes të APRK dhe GIZ

<sup>46</sup> Email (04.12.2018) APRK\_MK

Për të realizuar monitorimin e zbatimit të masave të PBZHR 2014-2022, divizioni për monitorim bënë përpilimin e raporteve të monitorimit ku si referencë ka të dhënat që integrohen nga AZHB në sistemin informativ të monitorimit.

Divizioni i monitorimit të zbatimit të masave të parapara në PBZHR shpesh herë është ballafaquar me vështirësi për të përpiluar raportet e monitorimit për shkak të vonesave nga AZHB në integrimin e të dhënave dhe të dhënave jo të plota në sistem.

Për të plotësuar mangësitë e lartpërmendura të bazës së të dhënave për monitorim është përpiluar edhe një memorandum mirëkuptimi në mes të AM dhe AZHB. Qëllimi i këtij memorandumi ka qenë që AZHB të sigurojë të dhëna të monitorimit për AM në mënyrë që AM të monitorojë efektivitetin e zbatimit të PBZHR 2014-2022. Pavarësisht kësaj, ky memorandum nuk është funksionalizuar ende.

Si rezultat i mos funksionalizimit të këtij memorandumi, AM në vazhdimësi ka hasur në vështirësi në sigurimin e të dhënave nga AZHB. Këto të dhëna do të ndihmonin AM të ketë një pasqyrë më të plotë të zbatimit të aktiviteteve nga ana e AZHB-së.

### 3.3.3.1 Mungesa e efikasitetit dhe efektivitetit në monitorimin e masave nga AZHB

AZHB monitoron përmbushjen e kriterit të punësimit për të paktën muajin e fundit para autorizimit të pagesës, dhe në këtë aspekt AZHB i përmbahet kësaj pasi që nuk autorizon pagesat pa pasur dëshmitë lidhur me këtë. Mirëpo ky kusht nuk është adekuat pasi që iu ka mundësuar përfituesve të sjellin dëshmitë vetëm për një muaj dhe nuk i obligon ata të sjellin dëshmi për muaj të tjerë. Si rezultat i kësaj, AZHB nuk ka një pasqyrë të plotë të krijimit të vendeve të reja të punës për muajt paraprak pasi që jo të gjithë përfituesit i krijojnë vendet e reja të punës një muaj para autorizimit të pagesës.

Nga mostra e përzgjedhur kemi konfirmuar se në praktikë shumica e përfituesve sjellin dëshmi vetëm për muajin e fundit dhe jo për muajt të tjerë. Rezultatet e mostrave janë paraqitur të përmbledhura në tabelën më poshtë.

*Tabela 5. Periudha e dëshmiave të sjellura për vendet e punës*

Periudha e dëshmiave të ATK-së	2016	2017
Vetëm muaji i fundit	60%	87%
Më shumë se një muaj	40%	13%

Gjatë monitorimit të krijimit të vendeve të reja të punës edhe pse kërkohet t'i dëshmojnë ato me pagesën e kontributit pensional dhe tatimit në paga, nga ana e AZHB nuk kërkohet pasqyra e listës së punëtorëve sipas ATK-së por në shumë raste mjafton fletëpagesa e tatimit ku nuk shihet numri i punëtorëve. Kjo lë hapësirë që përfituesit të mos e përfillin numrin e vendeve të punës të deklaruar në plan të biznesit.

Monitorimi ex-post nga AZHB për përfituesit e masave për vitet 2016, 2017 dhe 2018 ende nuk është kryer, ndërkaq monitorimi ex-post i kryer për përfituesit e vitit 2015 nuk ka rezultuar efektiv në mbikëqyrjen e respektimit dhe qëndrueshmërisë së krijimit të vendeve të reja të punës, si dhe me mos ndërmarrjen e asnjë veprimi ndëshkues për mos respektimin e kriterit të punësimit ka bërë që këtij kriteri t'i humb plotësisht rëndësia.

Të gjithë përfituesit e masave të PBZHR monitorohen ex-post. Kjo nënkupton që të gjithë përfituesit monitorohen së paku një herë pas ekzekutimit të pagesës përfundimtare dhe para skadimit të afatit të monitorimit (që mund të jetë 3 ose 5 vite).<sup>47</sup>

Në fazat e mëvonshme, pas përfundimit të investimit, për përfituesit e masave për vitet 2016, 2017 dhe 2018 ende nuk është kryer asnjë lloj monitorimi për aspektin e punësimit. Për monitorimin e përfituesve të vitit 2016 është planifikuar të realizohet monitorimi ex-post në pranverë të vitit 2019, mirëpo edhe kjo gjë nuk mund të thuhet me siguri pasi që ende nuk është filluar me kontrollet administrative që i bëhen përfituesve të vitit 2018 pasi që ka vonesa të mëdha në finalizimin e fazave të mëhershme të përfituesve të vitit 2018<sup>48</sup>. Divizioni i kontrollit në kuadër të AZHB që ka përgjegjësi kontrollin e parë (para miratimit) dhe kontrollin e dytë (para autorizimit të pagesave) të përfituesve të vitit 2018 nuk mund të fillojë me ex-post të përfituesve të vitit 2016 pa përfunduar paraprakisht ato kontrolle.

Monitorimi i fundit ex-post i kryer nga AZHB është monitorimi për kontrollin e përfituesve të granteve të vitit 2015. Pavarësisht që viti 2015 nuk është pjesë e fushëveprimit të këtij auditimi, monitorimi ex-post i kryer për vitin 2015<sup>49</sup> ka shërbyer për ne si referencë për të kuptuar kontrollin që i bëhet mbajtjes së vendeve të krijuara të punës nga përfituesit. Bazuar në këtë monitorim ex-post si dhe në bazë të intervistave të zhvilluara në AZHB<sup>50</sup> është gjetur se kriteri i punësimit është monitoruar nga AZHB mirëpo për përfituesit që nuk i janë përmbajtur këtij lloj kriteri nuk është ndërmarrë asnjë veprim ndëshkues, pavarësisht që PBZHR 2014-2022 e parasheh kthimin e mjeteve nga përfituesit në rast të mos respektimit të zbatimit të projektit sipas kontratës.

Për të përmirësuar procesin e monitorimit nuk është ndërmarrë asnjë veprim nga ana e AZHB. Aktualisht ka mungesë të bashkëpunimit me institucione relevante, në veçanti me ATK dhe MPMS për shkëmbimin e të dhënave që do të ndikonte në monitorimin më të lehtë dhe verifikimin e të dhënave që ndërlidhen me punësim.

<sup>47</sup> Dokumenti: Manual Kontrolli për Masat e Zhvillimit Rural, Dok-02/2014

<sup>48</sup> Sqarimi i dhënë përmes emailit (30.10.2018) nga shefi i divizionit të kontrollit në AZHB

<sup>49</sup> Raport për ex-post kontrollin e përfituesve të granteve të vitit 2015, Nr. Reference: 07/04/05/39-2018

<sup>50</sup> Procesverbal i intervistës (18.09.2018) të mbajtur me zyrtarin e lartë të projekteve të zhvillimit rural në kuadër të divizionit të kontrollit në AZHB

## 4 Konkluzionet

Planifikimi i politikave të punësimit në nivel kombëtar është karakterizuar me mangësi të shumta duke filluar nga vonesat në miratimin e dokumenteve strategjike, si dhe mos definimi i qartë i përgjegjësive të ministrive për zbatimin e SKZH, në veçanti në raport me kryerjen e aktiviteteve që ndërlidhen me çështjet e punësimit. Po ashtu, vlerësimet e bëra para se të përpilohen këto politika nuk janë të duhura në relacion me aspektin e punësimit, pasi që fushëveprimi i shumë ministrive që kanë përgjegjësi punësimin nuk gjen shtrirje në këto dokumente. Fakti që disa prej aktiviteteve të planifikuara në dokumente strategjike që ndërlidhen me punësim kanë mungesë të identifikimit të burimeve financiare apo të tjera aktivitete që thjesht thirren në mbështetjen financiare të donatorëve (pa i identifikuar ata) rrezikon që objektivat e parapara në këto dokumente strategjike për punësim të realizohen me vështirësi apo edhe të mbesin pa u realizuar fare.

Planifikimi i politikës sektoriale të punësimit nga ana e MPMS po ashtu është karakterizuar me mangësi të shumta. Vonesat e mëdha në miratimin e dokumenteve sektoriale të punësimit kanë bërë që MPMS të mos ketë një pasqyrë të qartë mbi shkallën dhe progresin e arritur në zbatimin e aktiviteteve që kanë ndikim në punësim për periudhën që është karakterizuar me mungesë të miratimit të dokumenteve.

Planifikimi i mangët është edhe si rezultat i buxhetit të pamjaftueshëm në planifikimin buxhetor. Marrë parasysh se shumica e të papunëve të regjistruar kanë tendencë për tu shndërruar në të papunë afatgjatë, mungesa e buxhetit do të thotë mundësi minimale për shumicën e të papunëve për të qenë përfitues i ndonjëres prej masave në mënyrë që të kyçen në tregun e punës dhe të evitojnë papunësinë afatgjatë. Gjatë fazës së planifikimit të buxhetit për MATP, nuk merret parasysh numri i lartë i të papunëve aktiv dhe nevojat e shtuara për MATP. Buxheti i pamjaftueshëm vështirëson realizimin e masave si dhe kufizon numrin e përfituesve të këtyre masave. Mungesa e analizës së mirëfilltë për implikimet financiare në buxhet para dhe pas nënshkrimit të marrëveshjeve sjell vështirësi në planifikimin dhe zbatimin e MATP. Kjo pasi që marrëveshjet mund të marrin një pjesë të madhe të buxhetit në dispozicion duke lënë masat tjera të planifikuara pa fonde të mjaftueshme për t'i realizuar. Po ashtu, shfrytëzimi i buxhetit të MATP edhe për financimin e pushimeve të lehonave në shumë raste përveç që e ka pamundësuar shfrytëzimin e buxhetit maksimal për MATP, ka ndikuar edhe në kufizimin e financimit të aktiviteteve veçse të planifikuara për MATP.

Më tutje, mungesa e përcaktimit të kryerjes së obligimeve të tatimit dhe kontributeve pensionale për financimet që jepen në kuadër të MATP iu pamundëson përfituesve njohjen e përvojës së punës, dhe si rrjedhojë iu kufizon mundësitë për punësim në të ardhmen. Po ashtu, kjo gjë ndikon edhe në mos legjitimitimin e punësimit dhe paraqitjen e statistikave jo reale të shkallës së papunësisë në vend.

Planifikimi i politikës sektoriale të MBPZHR po ashtu është karakterizuar me mangësi të shumta. Fillimisht, një prej mangësive është mungesa e miratimit të PBZHR që ka për objektivë kryesore krijimin e vendeve të reja të punës si dhe fakti që ky dokument pavarësisht që ka qenë i paraparë në listën e dokumenteve strategjike, asnjëherë nuk është dërguar për vlerësim apo marrjen e opinioneve të zyrave në ZKM apo edhe entiteteve të tjera relevante. Po ashtu, metodologjitë për përcaktimin e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës kanë rezultuar si jo të përshtatshme dhe jo reale. Metodologjia e përdorur në vitin 2016 dhe 2017 nuk i është nënshtruar asnjë procesi të



---

vlerësimit dhe ka rezultuar si jo reale, pasi që është vënë re që aplikuesit kanë deklaruar krijimin e vendeve të reja të punës thjeshtë për të marrë sa më shumë pikë gjatë vlerësimit. Në anën tjetër, metodologjia e re karakterizohet po ashtu me mangësi pasi që ka përjashtuar nevojën e fermerëve për krijimin e vendeve të punës që nuk ndërlidhën me prodhimin, sidomos në rastin kur veprimtaria e biznesit është duke u zgjeruar dhe nevoja për pozita të tjera të punës duke u rritur. Po ashtu, përcaktimi i numrit të vendeve të reja të punës sipas metodologjisë së re rezulton në numra jo të plotë (por decimal), dhe kjo gjë e vështirëson akoma më shumë interpretimin e numrit të saktë të punëtorëve, gjë që mund të shkaktojë konfuzitet edhe tek fermerët.

Më tutje, MBPZHR nuk ka përcaktuar në mënyrë të duhur kontrollin e kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës para se të bëhet autorizimi i pagesave për investimin e realizuar nga përfituesi. Kërkesa që përfituesit të dëshmojnë vendet e reja të punës për të paktën muajin e fundit krijon hapësirën që përfituesit të krijojnë vendet e reja të punës vetëm për atë muaj dhe jo më herët. Gjithashtu nuk mund të vërehet nëse vendet e punës kanë qenë ekzistuese apo janë vende të reja. Mos konfirmimi i numrit të vendeve të punës me listat e ATK-së lë hapësirë që përfituesit të mos e përfillin numrin e vendeve të punës të deklaruar në plan të biznesit. Të gjitha këto mangësi në përcaktimin e kontrollit kanë ndikim në uljen e qëndrueshmërisë së vendeve të punës si dhe mos legjitimitimin e tyre, pasi që në mungesë të këtyre kërkesave gjatë kontrolleve që bënë AZHB, përfituesit nuk ndihen të obliguar t'i deklarojnë punëtorët në ATK dhe të paguajnë obligimet tatimore për ta. MBPZHR po ashtu nuk ka përcaktuar në mënyrë të duhur monitorimin e mbajtjes së vendeve të krijuara të punës pas përfundimit të investimit pasi që për masën 101, që në fakt është masa që ka pritjet më të larta për gjenerimin e vendeve të reja të punës, ka hequr në tërësi këtë lloj monitorimi. Më tutje, mos mbështetja financiare e krijimit të vendeve të reja të punës nga fondet që shpenzohen për masa që kanë kriter punësimin iu vështirëson përfituesve të masave të krijujnë vende të reja të punës dhe t'i mbajnë ato për një kohë pasi që fondet e tyre vetanake zakonisht janë të kufizuara.

Mangësi janë evidentuar edhe gjatë zbatimit të politikës sektoriale, respektivisht zbatimit të masave nga ana e APRK. Fillimisht, zbatimin e MATP veçanërisht gjatë vitit 2017 e kanë vështirësuar vonesat në funksionalizimin e APRK. Më tutje, mungesa e profilizimit e një pjese të konsiderueshme të të papunëve e pamundëson identifikimin e të papunëve që kanë probabilitet më të lartë për tu bërë të papunë afatgjatë për t'i përfshirë në MATP si dhe për t'iu ofruar mbështetje adekuate nga ana e zyrave të punësimin. Në të njëjtën kohë, përpilimi i listave me numër të kufizuar të të papunëve potencial për të iu nënshtruar procesit të përzgjedhjes në MATP ka bërë që të mos ofrohen mundësi të barabarta për një numër të konsiderueshëm të të papunëve të tjerë që plotësojnë kriteret e kërkuara nga punëdhënësi. Po ashtu, mos-prioritizimi i të papunëve afatgjatë gjatë përzgjedhjes për MATP ndikon në rritjen e numrit të të papunëve afatgjatë. Kjo kategori e të papunëve janë njëkohësisht edhe grupi që ka më së shumti nevojë për MATP në mënyrë që të kyçen në tregun e punës.

Mangësi janë evidentuar edhe gjatë zbatimit të politikës bujqësore, respektivisht zbatimit të masave që kanë për kriter punësimin, zbatim ky që realizohet nga ana e AZHB. Vonesat në integrimin e të dhënave si dhe mungesa e të dhënave të plota vështirëson monitorimin dhe vlerësimin e efektivitetit të masave të parapara në PBZHR. Po ashtu, këto mangësi në monitorim e pamundësojnë një

---

vlerësim real të gjendjes i cili do të ndihmonte Autoritetin Menaxhues në planifikimin më adekuat të masave për vitet e ardhshme.

Mangësi të mëdha janë evidentuar edhe në procesin e monitorimit, si në nivel qeveritar ashtu edhe në atë sektorial. Monitorimi në këto dy nivele ka rezultuar jo efikas dhe jo efektiv. Monitorimi i prioriteteve strategjike dhe objektivave kryesore sektoriale i cili bëhet përmes analizimit të aktiviteteve të realizimit të PVPQ-ve nuk ka rezultuar të jetë adekuat për shkak se analiza e realizimit të aktiviteteve të PVPQ është vetëm e natyrës statistikore dhe nuk paraqet asnjë analizë të mirëfilltë të realizimit të atyre objektivave që ndërlidhen vetëm me çështjen e punësimit.

Monitorimi i politikës sektoriale në kuadër të MPMS ka rezultuar po ashtu si jo efikas pasi që analizimi i raportimeve të APRK nuk është i dokumentuar si dhe nuk përpilohen raporte përmbledhëse të cilat do të ndihmonin vet MPMS mirëpo edhe publikun në tërësi të kenë një pasqyrë të qartë të arritjes së prioriteteve strategjike dhe objektivave të synuara sektoriale për punësim dhe efektivitetin të tyre. Po ashtu, mangësi janë evidentuar edhe në monitorimin e MATP gjatë zbatimit dhe pas përfundimit të tyre. Monitorimi i kryer nga APRK gjatë zbatimit të MATP është jo efikas si rezultat i mangësive në përcaktimin e monitorimit të masave në rregulloret dhe dokumentet e përpiluara nga ana e MPMS që ndërlidhen me kryerjen e obligimeve të tatimit dhe kontributeve pensionale. Duke qenë se aspektet e pagesës së tatimit dhe kontributeve pensionale nuk janë të përcaktuara, këto aspekte nuk merren për bazë as nga APRK gjatë monitorimit të MATP. Më tutje, mungesa e monitorimit të efektivitetit të MATP nga APRK ka ndikuar që si APRK dhe MPMS të mos kenë një pasqyrë të saktë të masave që janë më të suksesshme në gjenerimin e punësimit të qëndrueshëm. Pasqyrimi i saktë i efektivitetit të masave do të lehtësonte procesin e planifikimit të shpërndarjes së duhur të mjeteve nëpër ato masa që rezultojnë si më të suksesshme.

Monitorimi i aspektit të punësimit në kuadër të politikës bujqësore i kryer nga ana e MBPZHR ka rezultuar po ashtu të jetë jo efikas si rezultat i vështirësive për të përpiluar raportet e monitorimit për shkak të vonësive nga AZHB në integrimin e të dhënave dhe të dhënave jo të plota në sistem. Po ashtu, monitorimi i masave të PBZHR që për kriter kanë punësimin ka qenë jo efikas për shkak të mungesës së bashkëpunimit të mirëfilltë në mes të Autoritetit Menaxhues dhe AZHB, sidomos në aspektin e shkëmbimit të të dhënave. Gjatë monitorimit të masave, AZHB kërkon nga bizneset dëshminë për krijimin e vendeve të reja të punës vetëm për muajin e fundit dhe kjo lë hapësirë që përfituesit të mos e përfillin numrin e vendeve të punës të deklaruar në plan të biznesit për muajt paraprak. Së fundmi, monitorimi ex-post nga AZHB për përfituesit e masave për vitet 2016, 2017 dhe 2018 ende nuk është kryer, ndërkaq monitorimi ex-post i kryer për përfituesit e vitit 2015 ka treguar që edhe nëse realizohet ky lloj monitorimi, kriteri i krijimit të vendeve të reja të punës nuk i jepet aspak rëndësi nga AZHB pasi që edhe nëse vihet re që nuk është respektuar nga përfituesit për ta nuk ndërmerret asnjë veprim ndëshkues. Ky lloj monitorimi tregon që kriteri i krijimit të vendeve të punës i paraparë në masat e PBZHR është thjesht deklarativ dhe nuk është aspak efektiv në gjenerimin e punësimit, e aq më pak punësimit të qëndrueshëm.

---

## 5 Rekomandimet

### Rekomandimet për ZKM

- Të sigurohet se prioritetet dhe dokumentet strategjike qeveritare janë të bazuara në analiza të mirëfillta për çështjen e punësimit përfshirë edhe vlerësimin e ndikimit financiar në mënyrë që ato të jenë lehtë të zbatueshme dhe të kenë qëndrueshmëri;
- Të sigurohet se prioritetet dhe dokumentet strategjike kanë ndarje të qartë të objektivave dhe përgjegjësi për institucionet përgjegjëse për çështjen që ndërlidhen me punësim;
- Të sigurohet që në dokumente strategjike siç është Strategjia Kombëtare për Zhvillim çështja e punësimit të përmbajë objektiva dhe aktivitete të qarta dhe të matshme për krijimin e vendeve të reja të punës, si dhe të identifikohen institucionet përgjegjëse për realizimin e tyre. Implementimi i këtij rekomandimi do të ndihmonte ZKM që të parandalonte kryerjen e aktiviteteve të dyfishta institucionale për të njëjtin qëllim si dhe do të qartësonte se cilat ministri të linjës janë përgjegjëse për aspektet e ndryshme të përmbushjes së politikës së punësimit;
- Të sigurohet se mekanizmat monitorues analizojnë në detaje arritjen e objektivave që ndërlidhen me punësim nga ministrinë e ndryshme që kanë përgjegjësi këtë objektivë;
- Të sigurohet se mekanizmat monitorues përpilojnë raporte përmbledhëse dhe analitike që tregojnë për rezultatet e arritura në aspekt të çështjeve të punësimit, ngeçjet e identifikuara si dhe hapat për përmirësimin e tyre.

### Rekomandimet për MPMS

- Të rishikohen dokumentet kryesore sektoriale dhe ato të brendshme, në veçanti për të rregulluar statusin e disa prej masave aktive të tregut të punës, sidomos aspekti i mos konsiderimit të masës praktikë në punë si punësim dhe çështja e rregullimit të prioritizimit të të papunëve afatgjatë;
- Të shqyrtohet buxheti aktual dhe të krahasohet me nevojat reale të të papunëve për MATP dhe të konsiderohet mundësia për të alokuar një buxhet i cili do të përmbushte më mirë këto nevoja;
- Të konsiderohet heqja e pushimit të lehonave nga buxheti që alokohet për punësim me qëllim të zhvendosjes së kësaj kategorie në një linjë të pavarur ku nuk ndikohet buxheti i MATP;
- Të krijohen mekanizma për analizimin e implikimeve financiare para dhe gjatë realizimit të marrëveshjeve në buxhetin në dispozicion dhe të bëhet planifikimi buxhetor duke i marrë parasysh këto implikime;

- 
- Të analizohen në mënyrë të vazhdueshme raportimet që bëhen nga ana e APRK, si dhe të dokumentohet në të shkruar përmes raporteve përmbledhëse progresi i arritur nga APRK lidhur me objektivat që ata kanë, si dhe të jepen sugjerime në ato raporte për përmirësimet apo azhurnimet e mundshme që duhen bërë atëherë kur është e nevojshme;
  - Të rregullohet aspekti i kryerjes së obligimeve tatimore dhe kontributeve pensionale për financimet që u bëhen MATP.

#### Rekomandimet për APRK

- Të kryhet profilizimi në bazë të rrezikut të të papunëve në sistem për ata që ende nuk e kanë statusin e profilizuar;
- Të përpilohen lista të gjera të të papunëve potencial, që nënkupton që punëdhënësit t'i ofrohet një listë me numër të kandidatëve potencial që është dy herë më i lartë se numri i kërkuar nga punëdhënësi. Implementimi i këtij rekomandimi mundëson dhënien e mundësive të barabarta për një numër më të madh të të papunëve që janë aktiv dhe të regjistruar në sistemin e APRK;
- T'u jepet prioritet gjatë zbatimit të MATP, të papunëve afatgjatë;
- Të intensifikohet bashkëpunimi me ATK-në për shkëmbimin e të dhënave që ndërlidhen me çështjet e punësimit;
- Të finalizohet procesi i monitorimit të efektivitetit të MATP sa më shpejtë që është e mundur si dhe të përpilohet raport i detajuar lidhur me gjetjet e këtij monitorimi.

#### **Rekomandimet për MPBZHR**

- Të krijohet një metodologji e përshtatshme për kriterin e krijimit të vendeve të reja të punës duke marrë parasysh nevojat reale të fermerëve duke përfshirë edhe pozitat që nuk lidhen me prodhimin. Kjo metodologji duhet të gjenerojë numra të plotë për vende pune, lehtësisht të matshëm dhe të kuptueshëm edhe për fermerët;
- Të fuqizohet kriteri i krijimit të vendeve të reja të punës përmes rishikimit të UA që bëjnë rregullimin dhe përcaktimin e kontrolleve dhe monitorimit të kriterëve të masave 101, 103 dhe 302:
  - Të konsiderohet rishikimi i kërkesës lidhur me dëshmitë e kërkuara për autorizim të pagesave. Në këtë rast, nga përfituesit të kërkohet që edhe për muaj paraprak të sjellin fletëpagesat dhe listat e punëtorëve që lëshohen nga ATK;
  - Të konsiderohet ri-integrimi i kërkesës për dëshmitë e vendeve të krijuara të punës për përfituesit e masës 101 para autorizimit të pagesave;
  - Të konsiderohet ri-integrimi i kërkesës për monitorimin e mbajtjes së vendeve të krijuara të punës për përfituesit e masës 101 pas investimit;

- Të konsiderohet përfshirja e dispozitave në UA që parashohin masa ndëshkuese për ata përfitues që nuk i përmbahen krijimit të vendeve të punës sipas deklarimeve që kanë bërë në planet e tyre të biznesit.

#### Rekomandimet për AZHB

- Të intensifikojë bashkëpunimin me Autoritetin Menaxhues, sidomos në aspektin e shkëmbimit të rregullt të të dhënave, me qëllim të përmirësimit të proceseve të planifikimit dhe monitorimit;
- Të sigurohet që të dhënat e zbatimit të masave 101, 103 dhe 302 që kanë të bëjnë me krijimin e vendeve të reja të punës, të integrohen në bazën e të dhënave me kohë, të përfshijnë të gjitha fazat e zbatimit të masave, si dhe të jenë të harmonizuara me raportet manuale;
- Të përpilohet një plan konkret në të cilin do të rregullohet inicimi i monitorimit ex-post të masave të PBZHR. Në plan të specifikohen përfituesit e masave të cilët duhet t'i nënshtrohen monitorimit sipas vitit të përfitimit, afatet konkrete kohore të kryerjes së këtij monitorimi dhe sigurimi se përfituesit janë duke iu përmbajtur kriterit të krijimit të vendeve të reja të punës. Monitorimi ex-post të fillojë sa më shpejtë që është e mundur;
- Të intensifikohet bashkëpunimi dhe komunikimi me ATK-në dhe institucione tjera relevante në mënyrë që të bëhet shkëmbimi i të dhënave në lidhje me punësimin dhe si rezultat punësimet të reflektohen te të gjitha institucionet relevante dhe të rritet legjitimiteti në këtë aspekt.

## Shtojca 1. Kriteret e auditimit, metodologjia, fushëveprimi dhe kufizimet

### Kriteret e auditimit

Kriteret e auditimit të përdorura në këtë auditim rrjedhin nga praktikat e mira të organizatave ndërkombëtare që trajtojnë çështjet e punësimit si dhe raportet dhe standardet e ndryshme evropiane dhe vendore.

Subjektet përgjegjëse për propozimin, hartimin, zbatimin e politikave të punësimit dhe ofrimin e shërbimeve të punësimit duhet të kenë parasysh kriteret si në vijim:

### Qeveria e Kosovës

- Në vlerësimin e gjendjes së papunësisë, politikat qeveritare duhet ti nënshtrohen një vlerësimi të rregullt të gjendjes dhe të ndikimit të politikës para se ajo të miratohet me qëllim të evitimit të arritjes së rezultateve të kundërta prej atyre që janë synuar. Po ashtu, vlerësimi i mirëfilltë i politikës së punësimit duhet të jetë sa më gjithëpërfshirës, që nënkupton se merr parasysh të dhënat që mblidhen nga tereni dhe konsultohet me palët relevante të sektorit publik dhe atij privat, si dhe vlerëson se burimet financiare që alokohen për implementimin e këtyre politikave sigurojnë shfrytëzimin racional dhe efikas të tyre<sup>51</sup>;
- Për të qenë sa më efikase dhe efektive në zbutjen e shkallës së papunësisë, qeveritë e vendeve të ndryshme hartojnë politika që shërbejnë si përgjigje ndaj gjendjes së krijuar të papunësisë në vend<sup>52</sup>. Politikat qeveritare të shteteve në zhvillim dhe atyre të zhvilluara nxisin rishpërndarjen e punësimit nëpër sektorë të ndryshëm që janë më premtues dhe që kanë potencial për vende të reja të punës<sup>53</sup>. Politikat qeveritare të punësimit duhet t'i nënshtrohen një planifikimi adekuat, të kenë kapacitetet e nevojshme për implementim, si dhe të kenë delegim të qartë të përgjegjësive për institucionet që janë përgjegjëse për arritjen e objektivës së rritjes së punësimit<sup>54</sup>;
- Me qëllim të përcjelljes së progresit të arritur, Qeveria duhet të krijojë mekanizma që monitorojnë në mënyrë të vazhdueshme implementimin e politikave të punësimit nga ministrinë përgjegjëse<sup>55</sup>. Më specifikisht, Qeveria duhet të ketë mekanizma adekuat monitorues të cilët monitorojnë punën e ministrive përgjegjëse në arritjen e objektivave të politikave dhe prioriteteve strategjike qeveritare përmes një rishikimi të rregullt të progresit.

<sup>51</sup> Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (Shkurt, 2016), Tejkalmi i barrierave të aftësive në Evropën Juglindore – Rasti i ushqimit dhe pijeve në sektorin e përpunimit,

[http://www.oecd.org/southeasteurope/programme/Bridging\\_Skills\\_Gaps\\_Food\\_Beverage\\_South\\_East\\_Europe.pdf](http://www.oecd.org/southeasteurope/programme/Bridging_Skills_Gaps_Food_Beverage_South_East_Europe.pdf), Kapitulli 2: Praktikrat e mira ndërkombëtare; Strategjia Kombëtare për Zhvillim 2016-2021 (Janar, 2016), Plan për Zhvillim të Qëndrueshëm

<sup>52</sup> Organizata Ndërkombëtare e Punës (2018), Perspektiva sociale e punësimit në botë – Trendet 2018, [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/WCMS\\_615594/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/WCMS_615594/lang-en/index.htm)

<sup>53</sup> Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (Shkurt, 2016), Tejkalmi i barrierave të aftësive në Evropën Juglindore – Rasti i ushqimit dhe pijeve në sektorin e përpunimit,

[http://www.oecd.org/southeasteurope/programme/Bridging\\_Skills\\_Gaps\\_Food\\_Beverage\\_South\\_East\\_Europe.pdf](http://www.oecd.org/southeasteurope/programme/Bridging_Skills_Gaps_Food_Beverage_South_East_Europe.pdf), Kapitulli 2: Praktikrat e mira ndërkombëtare

<sup>54</sup> Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar) 2017-2021; Strategjia Kombëtare për Zhvillim 2016-2021 (Janar, 2016), Plan për Zhvillim të Qëndrueshëm

<sup>55</sup> Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar) 2017-2021

Mekanizmi monitorues po ashtu duhet të përqendrohet gjatë monitorimit në caqet dhe indikatorët kryesor të performancës. Mekanizmi koordinues sigurohet se ministritë e linjës i kanë të qarta përgjegjësitë që u takojnë sa i përket zbatimit të planit të punës së qeverisë dhe vendimeve të tjera relevante, si dhe bashkërendon punën për përgatitjen e planit dhe raportit vjetor të punës së Qeverisë, në bashkëpunim me to.<sup>56</sup>

## MPMS dhe MBPZHR

- Ministritë përgjegjëse për çështjet e punësimit duhet të hartojnë politika të cilat janë në përputhje me prioritetet qeveritare dhe të cilat shërbejnë si udhërrëfyes për adresimin e çështjeve të punësimit. Ministritë po ashtu duhet të posedojnë mekanizma të cilët monitorojnë në mënyrë të vazhdueshme zbatimin e këtyre politikave. Qëllimi i monitorimit duhet fokusuar nëse politikat po zbatohen siç janë planifikuar apo për të vlerësuar nëse këto politika kanë nevojë për azhurnim dhe përmirësim me qëllim të arritjes së efikasitetit<sup>57</sup>;
- Ministritë që merren me implementimin e politikave që ndikojnë në punësim duhet të nxisin dhe promovojnë punësimin përmes masave apo programeve efikase aktive të tregut të punës siç janë: ndërmjetësimi në punësim, puna publike, praktika në punë, trajnimi në punë, subvencionimet e punësimit, vetëpunësimi, etj. Zbatimi i këtyre masave duhet të konsiderohet prioritet i lartë pasi që përmes tyre arrihet përmbushja e nevojave të tregut të punës<sup>58</sup>. Ministritë që kanë politika apo programe zhvillimore që ndikojnë në punësim dhe që posedojnë buxhet të mjaftueshëm për të mbështetur nxitjen dhe promovimin e punësimit, duhet të sigurohen se i alokojnë ato burime në mënyrë efikase dhe tek ato kategori të përfituesve që kanë potencial më të madh dhe më të qëndrueshëm të rritjes së punësimit<sup>59</sup>;
- Ministritë përgjegjëse, pas ndërmarrjes së masave dhe programeve zhvillimore që ndikojnë në punësim, duhet të krijojnë mekanizma monitorues të cilët sigurohen që punësimi që gjenerohet si rezultat i këtyre masave është i qëndrueshëm si dhe ndikimi i masave mbështetëse monitorohet me qëllim të arritjes së efektivitetit.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Strategjia Kombëtare për Zhvillim 2016-2021 (Janar, 2016), Plan për Zhvillim të Qëndrueshëm

<sup>57</sup> Rregullore Nr. 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive

<sup>58</sup> Grupi i Bankës Botërore dhe Instituti i Vienës për Studime Ekonomike Ndërkombëtare (Mars, 2018) Trendet e Tregut të Punës në Ballkanin Perëndimor 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/565231521435487923/pdf/124354-WP-P158508-PUBLIC-16-3-2018-10-13-39-WBLabormarkettrends.pdf>

<sup>59</sup> Programi i Zhvillimit Rural 2018, Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural

<sup>60</sup> Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (Shkurt, 2016), Tejkalmi i barrierave të aftësive në Evropën Juglindore – Rasti i ushqimit dhe pijeve në sektorin e përpunimit, [http://www.oecd.org/southeasturope/programme/Bridging\\_Skills\\_Gaps\\_Food\\_Beverage\\_South\\_East\\_Europe.pdf](http://www.oecd.org/southeasturope/programme/Bridging_Skills_Gaps_Food_Beverage_South_East_Europe.pdf), Kapitulli 2: Praktikata e mira ndërkombëtare

---

## Metodologjia e Auditimit

Metodologjia e përdorur në këtë auditim i është përshtatur nevojave të auditimit në mënyrë të atillë që të përmbushen objektivat e tij. Gjatë auditimit janë përdorur kombinime të ndryshme të dëshmive duke përfshirë intervista, analiza dhe dokumente. Për shkak se ky auditim ka përfshirë disa institucione, më poshtë kemi paraqitur metodologjinë e përdorur veçmas për ZKM-në dhe së bashku, për institucionet veprimtaria e të cilave është e ndërlidhur me njëra tjetrën (MPZHR/ AZHB dhe MPMS/ APRK) prandaj edhe një pjesë e dëshmive të përdorura kanë qenë të përbashkëta.

### ZKM

- Analizimi i kornizës së nevojshme ligjore dhe institucionale për adresimin e çështjeve të punësimit në këto aspekte – propozimin dhe hartimin e politikave dhe spektrit të nevojshëm të dokumenteve strategjike, vlerësimin e gjendjes së papunësisë në vend si dhe krijimin e mekanizmave monitorues institucional për mbikëqyrjen e zbatimit të politikave;
- Intervistimi i zyrtarëve përgjegjës në ZKM lidhur me vlerësimin, prioritizimin dhe adresimin e aktiviteteve të Qeverisë ndaj problemit të papunësisë, hartimin e politikave për rritjen e punësimit si dhe krijimin e mekanizmave për mbikëqyrjen e ministrive të linjës në implementimin e politikave të punësimit;
- Analizimi i raporteve dhe dokumenteve relevante të ZKM, sidomos të atyre që ndërlidhen me aktivitetet e zhvilluara nga Zyra për Planifikim Strategjik si dhe Sekretariati Koordinues i Qeverisë.

### MBPZHR dhe AZHB

- Analizimi i kornizës ligjore dhe rregullative si dhe politikave dhe udhëzuesve të hartuar për grantet që përfshijnë krijimin e vendeve të reja të punës;
- Mbajtja e intervistave përgjatë procesit të auditimit me persona përgjegjës brenda institucioneve për sigurimin e dëshmive dhe informatave në lidhje me temën audituese;
- Analizimi i procesit të raportimit nga AZHB te MBPZHR, dhe i procesit të monitorimit të aktiviteteve të AZHB nga MBZHR;
- Analizimi i kriterëve dhe procedurave të granteve për çështjen e punësimit;
- Analizimi i metodologjisë së llogaritjes së pikëve të kriterit të punësimit në bazë të masave për vitet 2016, 2017 dhe 2018;
- Analizimi i raporteve buxhetore dhe i shpenzimeve të granteve;
- Analizimi i raporteve për vendet e reja të krijuara të punës përmes granteve;
- Ekzaminimi fizik i dosjeve të përfituesve të granteve të përzgjedhura nga secila masë që për kriter ka punësimin, për vitet 2016 dhe 2017, për krijimin e vendeve të reja të punës;
- Analizimi i procesit të monitorimit të krijimit të vendeve të reja të punës për përfituesit e granteve.



---

## MPMS dhe APRK

- Analizimi i kornizës ligjore dhe rregullative si dhe planeve të veprimit dhe politikave për çështjet e punësimit;
- Mbajtja e intervistave përgjatë procesit të auditimit me persona përgjegjës brenda institucioneve për sigurimin e dëshmive dhe informatave në lidhje me temën audituese;
- Analizimi i procesit të raportimit nga APRK te MPMS, dhe i procesit të monitorimit të aktiviteteve të APRK nga MPMS;
- Analizimi i kritereve dhe procedurave të masave aktive të punësimit;
- Analizimi i raporteve buxhetore të MATP-ve;
- Analizimi i raporteve të të papunëve për tri komuna të përzgjedhura në bazë të papunësisë më të lartë në nivel vendi për vitet 2016, 2017 dhe 2018;
- Ekzaminimi i marrëveshjeve për MATP me institucionet tjera;
- Analizimi i të dhënave për mostrat e përzgjedhura nga lista e të papunëve aktiv në sistem për vitet 2016, 2017 dhe 2018;
- Ekzaminimi fizik i dosjeve për mostrat e përzgjedhura nga lista e përfituesve të masave;
- Analizimi i procesit të monitorimit të zbatimit të MATP-ve.

## Fushëveprimi dhe kufizimet e këtij auditimi

Fushëveprimi i këtij auditimi përfshinë në Zyrën e Kryeministrit (ZKM), Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) dhe Agjencinë për punësim (APRK) në kuadër të kësaj ministrie, Ministrinë e Bujqësisë Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) si dhe Agjencinë për Zhvillimin e Bujqësisë (AZHB) në kuadër të kësaj ministrie.

ZKM është përzgjedhur pasi që është subjekti kryesor në zhvillimin dhe koordinimin e politikave, legjislacionit dhe dokumenteve të tjera strategjike që ndërlidhen me punësimin. Ky institucion po ashtu është përgjegjës për caktimin e prioriteteve strategjike qeveritare, të sigurohet se këto prioritete janë të pasqyruara në planifikimin buxhetor të Qeverisë si dhe të sigurohet se të gjitha ministrinë e linjës realizojnë aktivitete që janë në përputhje me politikat strategjike qeveritare.

MPMS, është përzgjedhur për faktin se është subjekti kyç për propozimin dhe hartimin e politikave dhe legjislacionit në fushën e punësimit, si dhe përveç propozimit dhe hartimit të politikave, shërbimet e punësimit deri në fillim të vitit 2017 janë menaxhuar dhe koordinuar nga Departamenti për punë dhe punësim pranë kësaj ministrie. APRK është përzgjedhur pasi që aktualisht përgjegjësitë për shërbimet publike të punësimit i janë transferuar kësaj agjencie, si dhe kjo agjenci është përgjegjëse për administrimin e tregut dhe zbatimin e politikave të punësimit.

Arsyeja e përzgjedhjes së MBPZHR si mostër e këtij auditimi ka të bëjë me faktin që kjo ministri në politikën e saj bujqësore ka si objekt final përdorimin optimal të potencialit të prodhimit bujqësor me qëllim të sigurimit të punësimit dhe të ardhurave. Po ashtu, si organizatë buxhetore MBPZHR ka të alokuar një buxhet të konsiderueshëm për mbështetjen e zonave rurale në veçanti, mbështetje kjo që realizohet përmes formave të ndryshme të financimit. Në tri vitet e fundit, vetëm në kategorinë e subvencioneve dhe transfereve, për sektorin e bujqësisë janë ndarë rreth 47 milion

Euro<sup>61</sup>. Më tutje, sektori i bujqësisë kontribuon me 11.9% në bruto prodhimin vendor të Kosovës, ndërkohë që në raport me numrin e përgjithshëm të të punësuarve, 26.7% janë të punësuar në bujqësi<sup>62</sup>. Përderisa ekzistojnë masa të ndryshme që ndërmerren nga MBPZHR për të nxitur dhe promovuar punësimin, “masa 101” në veçanti ka për objektive krijimin e vendeve të reja të punës dhe shtimin e punësimit në viset rurale<sup>63</sup>. AZHB është përzgjedhur pasi që është subjekt ekzekutiv në kuadër të MBPZHR, përgjegjëse për implementimin e programit për bujqësi dhe zhvillim rural.

Ekipi auditues është i informuar që në kuadër të nivelit qendror, punësimi është çështje që varet edhe nga angazhimi i disa institucioneve dhe mekanizmave tjerë, siç janë Ministria e Tregtisë dhe Industrisë dhe Ministria e Zhvillimit Ekonomik të cilat zhvillojnë politika për rritjen dhe zhvillimin ekonomik dhe rritjen e punësimit. Njëkohësisht, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë ndan përgjegjësi të përbashkëta me MPMS lidhur me uljen e papunësisë përmes arsimit dhe aftësimin profesional. Pavarësisht këtyre, ekipi auditues konsideron që këto institucione në krahasim me ato të përzgjedhura si mostër auditimi nuk kanë ndikimin e drejtpërdrejtë dhe kapacitetet e njëjta për të ndikuar në rritjen e punësimit.

Fushëveprimi i këtij auditimi për sa i përket aktiviteteve të zhvilluara nga ZKM në zhvillimin e politikave strategjike qeveritare të punësimit përfshin periudhën 2010-2017, ndërsa për aktivitetet e zhvilluara nga ministrinë e linjës MPMS dhe MBPZHR përfshijnë vitet 2016 dhe 2017 dhe deri në tetor të vitit 2018.

Rreziqet dhe kufizimet eventuale të identifikuar për kryerjen e këtij auditimi përfshijnë:

- Ndryshime të mëdha kanë ndodhur për shkak të transferimit të përgjegjësive në zbatimin e politikave dhe ofrimin e shërbimeve të punësimit nga DPP (MPMS) tek APRK dhe ZP. Këto ndryshime mund të shpijnë në rrezikun e konfuzitetit në mesin e zyrtarëve dhe për auditimin marrjen e të dhënave të mangëta apo vështirësi në marrjen e të dhënave dhe dokumentacioneve.
- Rreziku i mungesës së të dhënave të plota dhe të besueshme mund të jetë evident edhe në rastin e pranimit të të dhënave nga ana e ZKM, për faktin se fushëveprimi për aktivitetet e këtij institucioni është i gjerë dhe si i tillë përfshinë aktivitete të mandatave të ndryshme të qeverive.
- Politika e punësimit përfshinë një gamë të gjerë të aktiviteteve dhe duke qenë temë e gjerë dhe komplekse, rreziku i auditimit mund të konsistojë në lënien eventuale jashtë të subjekteve apo aspekteve që janë me rëndësi për këtë fushë të auditimit.
- Politika e punësimit ndër vite ka qenë e decentralizuar dhe jo mirë e përkufizuar, prandaj ekziston rreziku i përcaktimit jo gjithëpërfshirës të gjendjes që ndërlidhet me politikën e punësimit.

<sup>61</sup>Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2017-2019 (Prill, 2016)

<sup>62</sup>Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2017-2019 (Prill, 2016), faqe. 50

<sup>63</sup>Programi i Zhvillimit Rural 2018, Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural

---

## Shtojca 2. Përshkrimi i sistemit dhe dokumentet relevante

Struktura institucionale për politikat dhe shërbimet e punësimit në Kosovë është e konsoliduar. Në kuadër të pushtetit qendror, çështjet e punësimit varen nga përkushtimi dhe angazhimi i disa institucioneve dhe mekanizmave, ndërkohë që sa i përket ofrimit direkt të shërbimeve të punësimit, ato ofrohen kryesisht në nivelin lokal. Më poshtë janë të paraqitura palët relevante për çështjet që ndërlidhen me politikat e punësimit.

### Detyrat dhe përgjegjësitë e Zyrës së Kryeministrit

Zyra e Kryeministrit (ZKM) është përgjegjëse për zhvillimin dhe koordinimin e politikave dhe legjislacionit që koordinohen nga Sekretari i Përgjithshëm i ZKM-së. Në kuadër të zhvillimit dhe koordinimit të politikave apo dokumenteve tjera strategjike, ZKM është përgjegjëse për:

- Ndërlidhjen e kornizës për planifikim strategjik me planifikimin e burimeve të brendshme dhe të jashtme për të siguruar përballueshmëri financiare dhe zbatimin e planeve strategjike;
- Integrimin e plotë të praktikave dhe proceseve të monitorimit për të siguruar rezultate më të mira të zbatimit dhe llogaridhënies për përmbushjen e objektivave të vendosura.

Në kuadër të ZKM ekzistojnë zyra të ndryshme të cilat kanë funksione të caktuara, mirëpo në relacion me temën e audituar zyrat relevante janë ajo e planifikimit strategjik si dhe Sekretariati Koordinues i Qeverisë.

Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS) sigurohet që të gjitha ministritë veprojnë në pajtim me politikat strategjike qeveritare; ofron këshilla për identifikimin dhe shqyrtimin e prioriteteve strategjike të Qeverisë; sigurohet që prioritetet qeveritare të pasqyrohen në dokumente planifikuese afatshkurtra e afatmesme dhe në planifikimin buxhetor të Qeverisë; kryen analiza të politikave për probleme ndër-sektoriale, të cilat janë njëkohësisht prioritete qeveritare; si dhe ndihmon ministritë në themelimin dhe funksionalizimin e strukturave dhe mekanizmave përkatëse për koordinimin e politikave, si dhe iu ofron atyre përkrahje në kryerjen e funksioneve të tyre.

Sekretariati Koordinues i Qeverisë (SKQ) është përgjegjës për procesin e përgatitjes së Planit Vjetor të Punës së Qeverisë (PVPQ) dhe siguron bashkëpunim në mes të zyrave pranë ZKM për rishikimin e propozimeve të ministrive të linjës; çdo tre muaj mbledh të dhëna nga ministritë për monitorimin e zbatimit të PVPQ; si dhe sigurohet që të gjitha ministritë veprojnë në pajtim me politikat dhe vendimet e përcaktuara të Qeverisë.

---

## **Detyrat dhe përgjegjësitë e Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale dhe Agjencisë së Punësimit**

Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) është subjekti kryesorë dhe përgjegjës për propozimin dhe hartimin e politikave dhe legjislacionit në fushën e punësimit, ku lidhur me këtë ka edhe këto përgjegjësi: monitorimi i implementimit të politikave të punësimit dhe propozimi i masave për përmirësimin e tyre; udhëheqja dhe mbikëqyrja e institucioneve administrative publike të punësimit dhe bashkëpunimi me komunat dhe institucionet e përfshira në zbatimin politikave të punësimit; përkrahja dhe zhvillimi i marrëdhënieve jo diskriminuese të punës dhe punësimit; zhvillimi i programeve dhe projekteve të financuara nga fondet e donatorëve për ministritë dhe partnerët tjerë nga fusha e punës dhe punësimit.

Në kuadër të MPMS është Departamenti për punë dhe Punësim (DPP) dhe Agjencia e Punësimit e Republikës së Kosovës (APRK).

DPP është përgjegjës për: zhvillimin, hartimin dhe promovimin e legjislacionit dhe dokumenteve e politikave publike të nevojshme për arritjen e objektivave strategjike në fushën e punësimit; si dhe krijimi i treguesve të performancës vjetore për monitorimin, analizimin, kontrollin dhe vlerësimin e zbatimit të politikave dhe programeve për punësimin nga ana e APRK.

APRK është përgjegjëse për promovimin e punësimit përmes: administrimit të tregut të punës dhe zbatimit të politikave të punësimit; analizimit të tregut të punës, hulumtimeve, studimeve për nevojat e tregut të punës; si dhe monitorimit dhe koordinimit të zbatimit të masave dhe programeve aktive të tregut të punës.

## **Detyrat dhe përgjegjësitë e Ministrisë së Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural dhe Agjencisë për Zhvillimin e Bujqësisë**

Sektori i bujqësisë, luan një rol të rëndësishëm për ofrimin e mundësive për punësim dhe për krijimin e të ardhurave për qytetarët, sidomos ata që jetojnë në zonat rurale.

Përmes masave për zbatimin e politikës bujqësore dhe të zhvillimit të zonave rurale, Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) synon: rritjen e të ardhurave për popullsinë rurale, duke ngritur mirëqenien e saj nëpërmjet përmirësimit të kushteve të punës dhe të jetesës, si dhe duke krijuar mundësi të barabarta për të gjitha grupet e marginalizuara; si dhe zvogëlimin e dallimeve ndërmjet niveleve të zhvillimit të rajoneve të ndryshme, duke zhvilluar aktivitete alternative dhe plotësuese që gjenerojnë punësim më qëllim të nxitjes për të jetuar në zonat rurale, duke fuqizuar biznesin e vogël dhe atë të mesëm.

Në kuadër të MBPZHR është e themeluar Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë (AZHB) e cila është subjekt ekzekutiv përgjegjës për implementimin e programit për bujqësi dhe zhvillim rural duke zbatuar rregulloret dhe procedurat e shkruara për implementimin e pagesave direkte dhe projekteve për zhvillim rural.