



INSTITUTI KOSOVAR PËR KËRKIME DHE ZHVILLIM TË POLITIKAVE

Kërkime politike 2011/06

Menaxhimi publik: Analizë e bordeve të ndërmarrjeve publike dhe agjencive të pavarura

Prishtinë, maj 2011

Ky projekt është mbështetur nga Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur.



Përgatitur nga: Burim Ejupi dhe Shkamb Qavdarbasha

Redaktuar nga: Krenar Gashi

E drejta autoriale © 2011 e KIPRED-it. Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk guxon të riprodhohet, të ruhet në ndonjë sistem të ruajtjes së të dhënave apo të transmetohet, në asnjë formë apo mënyrë elektronike, mekanike, fotokopjuese, incizuese apo tjetër, pa pëlqimin paraprak me shkrim nga ana e botuesit. Ju lutem kontaktoni info@kipred.net apo +381 38 227 778.

Botuar nga



Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillim të Politikave

Rr. Rexhep Mala, nr. 5A

10 000 Prishtinë, Kosovë

Telefoni dhe faksi: +381 38 227 778

kipred.net

PËRMBAJTJA

1. HYRJE	4
2. METODOLOGJIA	6
3. AGJENCITË E PAVARURA	7
3.1. Udhëheqja e agjencive të pavarura.....	8
3.2 Përzgjedhja nga Përfaqësuesit Ndërkombëtar	11
3.3. Raportimi dhe Transparenca	12
4. NDËRMARRJET PUBLIKE	13
4.1. Përzgjedhja dhe Politizimi.....	14
4.2. Përzgjedhja dhe Profesionalizmi	16
4.3. Kompensimi, Përfitimet dhe Bonuset.....	17
4.4. Transparenca.....	18
5. PËRFUNDIME	20
6. REKOMANDIMET	22
ANEKSET	24

1. HYRJJE

Çështja e pavarësisë dhe transparencës të bordeve të ndërmarrjeve publike është shtjelluar shumë herë në opinionin publik Kosovar. Jo rrallë herë për bordet është shkruar me një ton negativ e spekulativ. Pavarësia dhe profesionalizmi i këtyre bordeve nuk përkojnë gjithmonë me ligjin dhe kjo gjë është raportuar vazhdimisht nga mediat. Megjithatë, ky problem është akoma më i rëndë se sa që duket për shkak se vet ligjet nuk sigurojnë një kornizë të përshtatshme për përzgjedhjen dhe mbikëqyrjen efektive të bordeve të kompanive publike dhe agjencive të pavarura në Kosovë. Si rezultat, ka lindur domosdoshmëria për një studim, përfshirë këtu edhe një analizë të kornizës ligjore që i rregullon këto çështje, të bordeve, pavarësisë dhe procesit të përzgjedhjes së tyre.

Agjencitë dhe institucionet e pavarura janë entitete të cilat shërbejnë për të rregulluar në mënyrë të pavarur funksione të ndryshme të jetës publike dhe ndahen në disa lloje. Formimi i disa institucioneve të pavarura, si Avokati i Popullit apo Këshilli i Pavarur për Media, është i paraparë në Kushtetutën e Kosovës.¹ Kushtetuta gjithashtu le hapësirë për formimin e agjencive të tjera sipas nevojës qoftë nën autoritetin e Kuvendit të Kosovës apo Qeverisë. Këto agjenci dhe institucione formohen me ligje përkatëse që përfshijnë rregulloret e punës, organizimin, kompetencat, përzgjedhjen e bordeve apo drejtorëve, etj.

Ndërmarrjet publike në Kosovë operojnë si biznese të cilat u ofrojnë shërbime apo produkte publikut dhe kanë për aksionar kryesor, e deri tani edhe të vetëm, qeverinë e Kosovës. Para pavarësisë së Kosovës këto ndërmarrje janë menaxhuar nga Agjencia Kosovare e Mirëbesimit (AKM), e cila operonte në kuadër të Misionit të OKB-së në Kosovë (UNMIK). Në vitin 2004, AKM pati filluar korporatizimi i këtyre ndërmarrjeve. Me këtë procedurë, AKM është bërë pronare e ligjshme e të gjitha aksioneve të ndërmarrjeve publike qoftë lokale apo qendrore.

Pas shpalljes së pavarësisë, sipas Propozimit Gjithëpërfshirës për Statusin apo Pakos së Ahtisaarit, pronësia e tyre ka kaluar në duar të shtetit të Kosovës. Si pronar, shteti ka marrë përgjegjësinë për caktimin e bordeve të drejtorëve të këtyre ndërmarrjeve. Në të njëjtën kohë, ndërmarrjet publike rajonale menaxhohen së bashku nga komunat në të cilat ato operojnë ndërsa ndërmarrjet lokale

¹ Avokati i Popullit, Banka Qendrore e Kosovës, Auditori i Përgjithshëm, Komisioni Qendror Zgjedhor, Komisioni i Pavarur i Mediave dhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës

menaxhohen nga secila komunë, varësisht prej ndarjes së aksioneve që është rregulluar me një udhëzim administrativ të kryeministrit.²

Të dy këto lloje të ndryshme të entiteteve udhëhiqen nga borde të drejtorëve, përzgjedhja e të cilëve bëhet sipas ligjeve përkatëse. Këto ligje, që do të shtjellohen më vonë, caktojnë masa për të siguruar që personat dhe procesi i përzgjedhjes tyre të jetë profesional dhe i pavarur, sidomos nga politika.

Ky studim synon që të analizojë kornizën ligjore dhe procesin e përzgjedhjes të bordeve të drejtorëve të institucioneve të pavarura dhe ndërmarrjeve publike si dhe të evidentojë lidhjet politike, nepotizmin dhe keq përdorimin e detyrës. Laramania e ligjeve që aplikohen, problemet me to dhe aplikimin e tyre së bashku me mungesën e një studimi empirik në këtë drejtim kanë bërë që ky studim të synojë të krijojë kornizën dhe drejtimin për studime të radhës.

Në këtë studim, institucionet e pavarura dhe ndërmarrjet publike janë analizuar veç e veç, për shkak të dallimeve qenësore mes kornizës ligjore që rregullon punën e tyre. Përgjatë këtij studimi, Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave (KIPRED) ka analizuar mangësitë ligjore në përzgjedhjen e bordeve dhe funksionimin e tyre duke evidentuar pasojat e këtyre mangësive. Ky studim është një vështrim i përgjithshëm në këtë sferë të qeverisjes në Kosovë, duke hapur debat mbi tema për të cilat do të ketë nevojë për studime të mëtejme.

² Udhëzimi Administrativ Nr.03/2009, nënshkruar nga Kryeministri me 13 mars 2009

2. METODOLOGJIA

Metodologjia e përdorur për këtë studim është kryesisht cilësore me elemente të hulumtimit krahasues. Fillimisht, KIPRED ka analizuar ligjet që rregullojnë funksionimin e kompanive publike dhe agjencive të pavarura, bordeve të tyre si dhe kompetencave të Kuvendit të Kosovës dhe Qeverisë, duke i kushtuar vëmendje të veçantë procesit të përzgjedhjes.

KIPRED ka analizuar ligjet dhe aktet nënligjore, si Ligjin për Ndërmarrje Publike dhe ligjet përkatëse të cilat rregullojnë secilin nga institucionet e pavarura që janë analizuar në këtë punim³, për të parë nëse i përmbushin kërkesat minimale për emërim të kandidatëve të përshtatshëm. Me qëllim të qeverisjes së mirë të bordeve, ligjet do duhej të përfshinin dispozita të sakta mbi politizimin, konfliktin e interesave, profesionalizmin, precedentet penale, lidhjet familjare si dhe etikën. KIPRED ka shënuar të gjitha mangësitë që janë gjetur në ligje dhe ka analizuar pasojat që këto mangësi kanë pasur në procesin e përzgjedhjes.

Për të parë se sa janë ndjekur dhe respektuar ligjet gjatë përzgjedhjes së anëtarëve të bordeve, KIPRED ka mbledhur të gjitha transkriptet dhe procesverbalet e Kuvendit të Kosovës që kanë të bëjnë me përzgjedhjen e bordeve të drejtorëve të agjencive dhe institucioneve të pavarura⁴. Këto dokumente po ashtu janë përdorur për të shikuar se sa ka pasur debat në Kuvend gjatë përzgjedhjes së bordeve si dhe për të analizuar natyrën e debatit.

Më tej, gjatë hulumtimit, KIPRED është përqendruar edhe në politikatat e kompensimit dhe të përfitimeve të anëtarëve të bordeve nga ndërmarrjet publike ku ata shërbejnë. KIPRED ka evidentuar, nëpërmjet artikujve në media dhe intervistave, përfitimet dhe pagesat të cilat bordet i kanë gëzuar gjatë mandateve të tyre dhe ka analizuar se sa të ligjshme kanë qenë ato.

Të gjeturat janë krahasuar mes vete për të evidentuar politika brenda Kuvendit apo Qeverisë së Kosovës për emërim në borde, interesat e partive politike si dhe për të nxjerrë në pah pasojat e neneve të papërshtatshme. Për të siguruar kualitetin e hulumtimit dhe saktësinë e të dhënave, KIPRED ka intervistuar persona kyç në proceset e lartpërmendura të cilët kanë konfirmuar gjetjet dhe analizën.

³ Lista e institucioneve dhe agjencive të përdorura në këtë punim, së bashku me ligjet përkatëse ndodhet në aneksin I.

⁴ Transkriptat e mbledhjeve të Kuvendit të Kosovës për datat: 14.03.2008, 16.05.2008, 29.07.2008, 11.12.2008, 18.12.2008, 19.04.2009, 15.05.2009, 25.06.2009, 28.01.2010, 11.03.2010, 01.04.2010, 25.06.2010. Këto dokumente janë publike në <http://assembly-kosova.org/?cid=1,177>

Në përgjithësi, hulumtimi ka hasur në probleme për sa i përket evidentimit të shkeljeve nga ana e drejtorëve. Nga ana tjetër, evidentimi i përkatësisë politike të bordeve të drejtorëve ka qenë problematik sepse partitë politike nuk kanë qenë të gatshme që ti publikojnë listat e anëtarëve të tyre.

3. AGJENCITË E PAVARURA

Për të rregulluar në mënyrë të pavarur disa sektorë publik në vend, Kushtetuta e Kosovës ka paraparë ekzistimin e institucioneve dhe agjencive të pavarura.⁵ Formimi i tyre ndahet në dy kategori, ku në të parën hyjnë agjencitë të cilat janë të vendosura me Kushtetutë ndërsa në të dytën janë ato krijimin e të cilave e lejon kushtetuta. Këto entitete rregullojnë fusha të ndryshme në sferën publike, si të drejtat e njeriut, luftën kundër korrupsionit apo çështjet gjinore.

Bordet e drejtorëve janë organe të cilat e mbajnë përgjegjësinë e udhëheqjes të institucioneve të pavarura. Varësisht prej institucionit detajet e mandateve dhe detyrave të bordeve të drejtorëve ndryshojnë. Sidoqoftë, disa përgjegjësi janë të njëjta ndërmjet institucioneve ku detyra si menaxhimi i buxhetit, aprovimi i planeve të punës, miratimi i propozimeve ligjore dhe raportimi në Kuvend të Kosovës janë kryesoret.

Përderisa institucionet e pavarura janë të parapara dhe rregulluara me Kushtetutë⁶, agjencitë e pavarura themelohen sipas nevojës nga Kuvendi i Kosovës me kërkesë të qeverisë, përmes ligjeve specifike për to. Këto ligje hartohen kur lind nevoja për të vendosur një agjenci specifike. Ligji duhet të votohet nga Kuvendi, nga i cili pritët rishikimi i raporteve të këtyre agjencive të paktën në baza vjetore. Agjencitë e pavarura formohen për të rregulluar çështje të cilat e kërkojnë një pavarësi nga institucionet e përzgjedhura të shtetit. Disa agjenci të pavarura janë Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK), Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKP), Zyra e Rregullatorit për Energji, etj. Megjithatë, përpilimi i një liste gjithëpërfshirëse të agjencive të pavarura është problematik, pjesërisht si pasojë e faktit që Kuvendi i Kosovës nuk e ka një listë të tillë. Ndonëse emrat e këtyre institucioneve jo gjithmonë e kanë fjalën agjenci në to, duke marrë parasysh përdorimin e termeve *zyre*, *komision*, *këshill*, statusi i tyre ligjor mbetet ai i një institucioni të pavarur. Për shkak të numrit të madh të tyre, fokusi do të bie vetëm në disa agjenci por nuk do të thotë që problemet e gjetura janë shqetësim

⁵ Kushtetuta e Kosovës neni 132 deri në Nenin 142.

⁶ Avokati i Popullit, Banka Qendrore e Kosovës, Auditori i Përgjithshëm, Komisioni Qendror Zgjedhor, Komisioni i Pavarur i Mediave dhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës.

vetëm për agjencitë e përmendura.⁷ Në përgjithësi, KIPRED është munduar që të marrë një mostër sa më të madhe për të krijuar një opinion më solid mbi gjetjet dhe rekomandimet.

3.1. Udhëheqja e agjencive të pavarura

Bordet e drejtorëve, janë organ i cili përveç detyrave të tjera, duhet të sigurojë pavarësinë e institucionit përkatës.⁸ Për të siguruar këtë mbarëvajtje, ligjet e këtyre agjencive kanë nene të cilat specifikojnë mënyrën e përzgjedhjes së drejtorëve. Kjo procedurë e specifikuar me ligj mund të ndahet në disa kategori në bazë të mënyrës të zgjedhjes të këtyre personave.

Një nga mënyrat e përzgjedhjes përfshinë rekomandimin e drejtorit ose kandidatëve për bord nga ana e qeverisë dhe votimin e tyre në Kuvendin e Kosovës. Si shembull të një agjencie që ndjek një rregull të tillë është Agjencia e Prokurimit Publik në të cilën drejtori propozohet nga Qeveria dhe votohet në Kuvendin e Kosovës⁹. Nga analiza e procesverbaleve dhe transkriptave të Kuvendit të Kosovës mbi përzgjedhjen e drejtorëve, propozimet e qeverisë votohen me shumicë të thjeshtë, pra përmes shumicës së deputetëve të pranishëm.

Drejtorët e disa agjencive gjithashtu mund të përzgjidhen drejtpërdrejtë nga Kuvendi ku ky i fundit shpall konkursin për drejtorë dhe i voton ata pa ndërhyrjen e qeverisë. Një shembull i tillë është përzgjedhja e drejtorit të Agjencisë Kundër Korrupsionit.¹⁰ Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit parasheh që shpallja për rekrutim të bëhet nga Komision Parlamentar Mbikëqyrës, ndërsa ky i fundit gjithashtu i përzgjedh tre emra, një nga të cilët duhet të votohet për drejtor.

Gjithashtu, në mes të procedurave të ndryshme të përzgjedhjes të drejtorëve të përmendura më lartë ekziston një variant i cili kërkon pjesëmarrjen e përfaqësuesve ndërkombëtarë.¹¹

Predispozitat ligjore specifikojnë që bordet duhet të jenë të profesionale dhe pa precedentë penale apo interesa personale në punën e agjencive. Sidoqoftë, ligjet mbi agjencitë nuk specifikojnë asgjë mbi përkatësinë paraprake politike të këtyre drejtorëve. Si pasojë, drejtorët e këtyre agjencive të rëndësishme të pavarura të mund jenë anëtarë të lartë vendimmarrës të partive politike apo edhe të

⁷ Një listë të institucioneve të pavarura mund ta gjeni në Aneksi I.

⁸ Si shembull, Ligji për themelimin e Zyrës të Rregullatorit të Energjisë Nr. 03/L-185, Neni 10 tregon se duhet miratuar një Kod i Etikës për të ndaluar konfliktin e interesave, politizim etj.

⁹ Ligji për Prokurimin Publik Nr. 02/L-99, neni 92, paragrafi 3.

¹⁰ Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit, 03/L-159, Neni 8.

¹¹ Seksioni 3.2 në këtë punim përfshin një shpjegim të përgjegjësive të përfaqësuesve ndërkombëtarë në përzgjedhje.

përzgjedhur politik.¹² Kështu, të paktën dy anëtarë të bordeve të agjencive të pavarura janë gjithashtu anëtarë të Kuvendit të Kosovës.¹³ Një praktikë e tillë, të paktën teknikisht, nuk është e ndaluar. Sidoqoftë, këtu ka një konflikt të interesave, sidomos kur konsiderohet influenca që këta persona mund të kenë në deputetët e tjerë, në veçanti atyre të partive të veta.¹⁴ Gjithashtu, këta persona teknikisht kanë pasur mundësinë të zgjedhin vetveten. Kjo mund të vë në pyetje faktin se sa e pavarur ka qenë zgjedhja e drejtorëve apo bordeve të agjencive të pavarura kur lihet një hapësirë kaq e madhe për ndikim në kuvend.

Agjenci të tëra mund të jenë politike dhe nën influencën e çfarëdo pale që ka shumicën në parlament. Politizimi i këtyre bordeve të agjencive të cilat duhet të ishin të pavarura vë shumë fuqi në duart e një subjekti politik, duke kufizuar hapësirën për mbikëqyrje të mirëfilltë nga ana e Kuvendit dhe rrjedhimisht duke krijuar mundësinë për keqpërdorime serioze apo kontrollin jo-ligjor të politikave të këtyre agjencive nga çfarëdo parti në pushtet .

Ligjet e disa agjencive kërkojnë paanshmërinë politike të anëtarëve të bordit të një agjencie por pa specifikuar një gjë të tillë si parakusht për emërimin e tyre. Ligji mbi Autoritetin Rregullator të Telekomunikacionit kërkon që pas emërimit anëtarët e bordit duhet të lëshojnë çfarëdo pozite në të cilën ata gjenden.¹⁵ Ndërsa një kërkesë e tillë duket e arsyeshme, lidhja paraprake politike e personave të emëruar në këtë bord vështirë se mund të zhduket thjesht me dorëheqje nga një post. Për më tepër, ka hapësirë të madhe për të mos e zbatuar ligjin, si në rastin e drejtorëve të ART kur këtyre të fundit i është dashur një kohë e konsiderueshme për të lënë punën.¹⁶ Gjithashtu, disa nga anëtarët e bordeve të drejtorëve ballafaqohen me probleme të konfliktit të interesit.¹⁷ Konflikti i interesit është detrimental në një institucion të pavarur sidomos kur personi përfshirë është në bord të drejtorëve. Kjo u jep mundësinë këtyre personave të shtyjnë politikat e institucioneve për përfitime personale.

¹² Një shembull mund ta gjeni në Ligjin për Prokurim Publik 03/L-241 (ky ligj nuk specifikon asgjë mbi politizimin e Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik apo Organit Shqyrtues të Prokurimit. Një shembull tjetër është ligji për Agjencinë Rregullatore të Telekomunikacionit Nr. 2002/7 ku nuk flitet fare për politizimin e kandidatëve për bord të drejtorëve.

¹³ Agjencia e Kosovës për Privatizim, Naser Osmani, deputet i LDK-së në Kuvend të Kosovës dhe Sllavisha Petroviq, deputete e Srbska Liberalna Stranka. Këto dy parti kanë qenë në pushtet në kohën kur këta anëtarë janë zgjedhur.

¹⁴ Përzgjedhja e Slobodan Petroviç dhe Naser Osmanit për bord të drejtorëve të Agjencisë Kosovare të Privatizimit.

¹⁵ Ligji për Telekomunikacion Nr. 2002/7, neni 7, paragrafi 4.

¹⁶ Instituti GAP, "Monitor i vendimeve të qeverisë", Nr. 4, Prill 2009. Në Aneksin II mund të gjeni listën e plotë me emra.

¹⁷ Intervistë e KIPRED me Hasan Pretenin, Drejtor i Agjencisë Kosovare Kundër Korrupsionit. Preteni ka konfirmuar faktin se ka raste në AKK, mirëpo nuk i ka lëshuar emrat për shkak të kërkesave ligjore.

Për sa i përket përzgjedhjes e cila bëhet në kuvend, KIPRED ka gjetur se në shumicën e rasteve personat në pozita të drejtorëve përzgjidhen pa ndonjë debat parlamentar. Mungesa e këtij debati tregon mundësisht në marrëveshje të brendshme rreth kandidatëve për drejtorë, fakt ky që mund të dëmtojë emërimin e kandidatëve kualitativ për këto poste. Gjithashtu, kjo dukuri aludon në mungesën e demokracisë në parlament, fakt ky shqetësues duke pasur parasysh që laramania e partive politike në parlament zgjidhet pikërisht për të siguruar demokracinë.

Për më shumë, edhe në ato raste të pakta të debatit parlamentar mbi kandidatë për drejtorë, thirrjet kundërshtuese, të cilat vinin kryesisht nga opozita, nuk janë dëgjuar dhe persona që janë quajtur jo profesional apo politik janë përzgjedhur.¹⁸ Nga procedurat e përzgjedhjes së bordeve të drejtorëve të agjencive të pavarura në Kuvend të Kosovës për vitin 2008 dhe 2009, është hapur debat kundërtëhënës për shtatë (7) lista që janë dërguar, nga 12 agjenci për të cilat është votuar. Të gjitha rastet për të cilat ka pasur debat të tillë në kuvend, me akuza për jo-profesionalitet, politizim apo konflikt të interesave janë mbivotuar nga koalicioni qeveritar.¹⁹

Kur procedurat ligjore nuk ndiqen vetëm formalisht, si në procesin e përzgjedhjes të drejtorëve të Komisionit të Pavarur për Media, Kuvendi i Kosovës mund të emërojë persona të kualifikuar. Argjentina Grazhdani dhe Daut Demaku, kandidatë për bord të drejtorëve të KPM-së, janë zgjedhur nga një shumicë parlamentare që ka përfshirë edhe opozitën. Këta dy kandidatë të pavarur politikisht dhe pa konflikt të interesave e kanë gjetur mbështetjen e të dy palëve parlamentare. Megjithatë, shumica e të emëruarve në pozita të bordeve të drejtorëve vazhdojnë të mbeten të votuar nga pushteti.²⁰ Kështu, kërkohet vullneti dhe predispozita të forta ligjore për të siguruar një proces të përshtatshëm të përzgjedhjes të bordeve.

Në të njëjtën kohë, procesi i zgjedhjes së drejtorëve të institucioneve të pavarura është jo transparent. Kjo shfaqet në të paktën dy mënyra, një ndër të cilat është mungesa e pjesëmarrjes të përfaqësuesve civil qoftë në komisionet përzgjedhëse apo në grupet të cilat i shqyrtojnë kandidatët si pasojë e mungesës të mekanizmave ligjore për mbikëqyrjen civile të procesit të përzgjedhjes. Prosesi bëhet akoma më jo-transparent kur këta persona, të cilët vihen në pozita me rëndësi qenësore për publikun nuk u prezantohen publikut gati fare. Informacioni publik mbi shumicën e personave të

¹⁸ Aneksi III. Disa nga datat e transkriptave: 25.06.2009, 16.05.2008, etj.

¹⁹ Aneksi III. përmban një analizë kuantitative të përzgjedhjes të drejtorëve të institucioneve dhe agjencive të pavarura, votimit të tyre në Kuvend të Kosovës, dhe debatit rreth kandidimit të tyre.

²⁰ Për më shumë informacion ju lutemi shikoni aneksin III.

emëruar në institucione të pavarura gati nuk ekziston. Kjo tregon një mungesë serioze të transparencës ndaj publikut. Si pasojë, persona jo profesional mund të emërohen në këto pozita, larg mbikëqyrjes publike mbi performancën dhe përshtatshmërinë e tyre.

3.2 Përzgjedhja nga Përfaqësuesit Ndërkombëtar

Që nga shpallja e pavarësisë të Kosovës, institucionet e Kosovës janë plotësisht të pavarura në punën e tyre. Megjithatë, këto institucione dhe ligje mbeten të monitoruara nga prania ndërkombëtare në Kosovë detyrat e të cilës përshkruhen në pakon e Ahtisaarit.

Propozimi Gjithëpërfshirës i Statusit të Kosovës parasheh vendosjen e një Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar (PCN) si autoritet të fundit të interpretimit dhe ruajtjes të Pakos së Ahtisaarit. Në sajë të po së njëjtës pako, PCN duhet të emërojë drejtorët e disa institucioneve të pavarura vendore.

PCN pritet që në mënyrë të drejtpërdrejtë të emërojë Auditorin e Përgjithshëm të Kosovës, një përfaqësues ndërkombëtar në bordin e drejtorëve të Trustit Pensional të Kosovës²¹. Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar gjithashtu cakton dy nga gjyqtarët e Këshillit Gjyqësor të Kosovës deri në momentin kur plani i Ahtisaarit është përmbushur plotësisht. I njëjti parim aplikohet edhe tre gjyqtarët ndërkombëtar të Gjykatës Kushtetuese të Kosovës.

Nga ana tjetër, për emërimin e drejtorit të Bankës Qendrore të Kosovës dhe Agjencisë Kosovare për Privatizim kërkohet marrja e pëlqimit të PCN, pa marrë parasysh që e gjithë procedura e përzgjedhjes bëhet nga autoritetet vendore.

Institucionet dhe agjencitë për të cilat është i përgjegjshëm PCN janë kyçe në implementimin dhe ruajtjen e provizioneve të Pakos së Ahtisaarit. Si rrjedhojë, për shkak të mandatit të PCN si mbikëqyrës i përgjithshëm i institucioneve Kosovare dhe Politikës Evropiane për Siguri dhe Mbrojtje në Kosovë, ai ka rrol të drejtpërdrejtë në emërimin dhe mbikëqyrjen e këtyre agjencive. Performanca e PCN nuk mbikëqyret nga askush në mënyrë të drejtpërdrejtë, ani pse Grupi Ndërkombëtar Drejtues (GND), i përbërë nga përfaqësuesit e shteteve që e kanë njohur pavarësinë e Kosovës bën mbikëqyrjen e përgjithshme të punës së tij.

²¹ Propozimit mbi Marrëveshjen Gjithëpërfshirëse për Zgjidhjen e Statusit për Kosovën, S/2007/168/Add.1 , Aneksi 9, neni 2.2 / a,b.

3.3. Raportimi dhe Transparenca

Varësisht prej agjencisë, entitetet janë të detyruara të raportojnë qoftë në parlament apo qeveri. Këto raporte kryesisht janë vjetore dhe duhet të dërgohen më së shumti tre muaj pas përfundimit të vitit kalendarik apo përfundimit të periudhës raportuese. Në varësi prej ligjit që e drejton një institucion të pavarur, raportimet janë mënyrë e informimit të legjislativit apo ekzekutivit.

Sidoqoftë, një numër i vogël i agjencive të pavarura kanë ligje të cilat specifikojnë që ato duhet ti raportojnë publikut. Shembull i një agjencie të tillë është Zyra e Rregullatorit për Energji (ZRRE), ligji i të cilës nuk specifikon se kjo agjenci ka për detyrim raportimin ndaj publikut. Megjithatë, kjo agjenci i ka publike të gjitha raportet dhe seancat e tyre.²² Transparenca dhe raportimi i kësaj janë të kënaqshëm, posaçërisht për shkak se mund të qasen lehtë.

Qasja në raporte të agjencive në përgjithësi është e kënaqshme, pavarësisht mos-harmonizimit të ligjeve për raportim publik. Të gjitha agjencitë që janë analizuar në këtë punim, përveç Komisionit për Miniera dhe Minerale dhe Autoritetit Rregullativ të Hekurudhave, i kanë raportet e tyre në uebfaqe dhe publiku mund t'u qaset atyre. Nga një vështrim preliminar duket se ka problem në proces të raportimit meqenëse disa raporte nuk aprovohen nga Kuvendi, duke ngjallur dyshime mbi kualitetin e tyre. Sidoqoftë, çështja e kualitetit të raportimit mbetet një punë që duhet kryer në një studim të veçantë.

Vlen të përmendet se shpesh mungon konsistencë në raportim nga agjencitë. Në shumicën e agjencive të testuara për transparencë publike në raportim është vënë re mungesa e raporteve për vitet para shpalljes së pavarësisë. Ndërkohë që kjo mund të jetë shkak i transferimit të kompetencave dhe politikave para pavarësisë, këto agjenci duhet ti sigurojnë publikut qasje në ato periudha të raportimit.

Për më tepër, ligjet për institucione të pavarura nuk parashohin masat që duhen marrë në raste se raportet e tyre nuk aprovohen nga Kuvendi i Kosovës. Kësisoj, në transkriptat e komisioneve të kuvendit, përveç faktit që shënohet mos-aprovimi i raporteve të disa agjencive nuk ka shenja të tjera për hapa që janë ndërmarrë për këto raporte. Në fakt, raporti vjetor i Trustit Pensional të Kosovës

²² Zyra e Rregullatorit për Energji <http://ero-ks.org/> nën "publikimet".

për 2009, dhe i Bankës Qendrore të Kosovës për po të njëjtin vit nuk janë aprovuar. Pa marrë parasysh mos aprovimin e raporteve, nuk janë ndërmarrë masa ndaj bordit të drejtorëve të këtyre agjencive, apo ndonjë masë tjetër e përmirësimit.

4. NDËRMARRJET PUBLIKE

Pas luftës, Kosova ka trashëguar një numër të ndërmarrjeve të cilat kanë administruar resurset dhe shërbimet kyçe në vend. Këto ndërmarrje kanë qenë përgjegjëse për energjinë, telekomunikacionin, fluturimet në vend, etj. Sidoqoftë, këto organizata kanë funksionuar me struktura organizative dhe plane zhvillimore tanimë të vjetruara.

Për të siguruar efektshmërinë dhe rritjen e konkurrencës të këtyre operatorëve ekonomik në tregun vendor si dhe atë ndërkombëtar, organet e përkohshme të vetë-qeverisjes së bashku me misionin e OKB në Kosovë kanë filluar procesin e korporatizimit të tyre. Procesi i korporatizimit ka paraparë kthimin e këtyre kompanive në shoqëri aksionare ku pronar i vetëm apo kryesor është publiku nëpërmjet qeverisë të Kosovës.

Me anë të korporatizimit qeveria e Kosovës ka siguruar pronësinë e saj ligjore mbi ndërmarrjet publike duke lënë hapësirë për tërheqjen e investimeve nëpërmjet shitjes së aksioneve. Këto investime bëhen në përfitim të ndërmarrjeve publike duke i bërë ato më efikase dhe si rrjedhojë duke rritur fitimin e tyre dhe inkasimin e taksave nga to.

Ky proces, i nisur në 2004, gjithashtu ka përfshirë ristrukturimin e brendshëm të këtyre ndërmarrjeve publike. Ristrukturim është vendosur sipas Ligjit për Ndërmarrje Publike që është i aplikueshëm për të gjitha NP-të dhe i cili vendos formën e menaxhimit, raportimit, pronësisë, etj. Sipas këtij ligji është paraparë edhe vendosja e bordeve të drejtorëve për këto ndërmarrje. Këtyre bordeve, me synimin e udhëheqjes profesionale, u është dhënë detyra e menaxhimit të ndërmarrjeve publike, caktimit të caqeve të zhvillimit të kompanisë, etj.

Në vitin 2008, pas shpalljes së pavarësisë, qeveria e Kosovës emëroi disa persona për të shërbyer si drejtorë të bordeve në mënyrë të përkohshme deri në shpalljen e konkursit dhe fillimin e procedurës të rregullt të përzgjedhjes. Në Aneksin IV, mund të shihet se shumica e personave në bordet e përkohshme janë përzgjedhur si anëtarë të bordit pas konkursit të rregullt.

Sipas Ligjit për Ndërmarrje Publike, NP-të ndahen në dy kategori, ndërmarrjet publike qendrore dhe ato lokale.²³ Secila ndërmarrje publike qendrore dhe lokale ka një Bord të Drejtorëve.²⁴ Mënyra dhe kriteret e përzgjedhjes të drejtorëve janë të përcaktuara me të njëjtin ligj. Disa nga këto kritere janë përshtatshmëria profesionale, paanshmëria politike, konflikti i interesave dhe të mos jenë të ndjekur penalisht.

Procesi i emërimit të bordit iniciohet nga Sekretari i Përhershëm në Zyrën e Kryeministrit i cili e cakton një Komision Rekomandues. Ky komision përbëhet nga shtatë persona të cilat janë shërbyes të lartë civil apo ekspertë të jashtëm dhe si parim duhet të kenë eksperiencë në industrinë e NP-së apo në financa dhe menaxhim korporativ. Sekretari i Përhershëm gjithashtu është përgjegjës për caktimin e rregullave të punës, të vlerësimit, të identifikimit të konfliktit të interesave, etj. Pasi Komisioni Rekomandues ka bërë përzgjedhjen e një liste të kandidatëve, kjo listë i dërgohet Qeverisë për të zgjedhur anëtarët përfundimtar të bordit që duhet të jetë të paktën pesë më shumë se numri total i drejtorëve.

Kjo bëhet për ti dhënë qeverisë një mundësi më shumë të përzgjedhjes së anëtarëve të bordeve publike. Në vendimet për të zgjedhur bordet e drejtorëve në mbledhjet e Qeverisë nuk ka pasur debat rreth emrave, por këta emra vetëm janë votuar. Për më shumë, ligji përcakton që nëse një anëtar i bordit largohet para kohës ligjore, Qeveria duhet të përzgjedhë një anëtar të përkohshëm nga lista që ju është dërguar më herët. Sidoqoftë, kjo nuk ka ndodhur me një anëtar të bordit të Operatorit të Sistemit, Transmetimit dhe Tregut (KOSTT), kur ky i fundit ka ndërruar jetë. Ky vend pune është akoma i hapur që nga gushti i 2010.

4.1. Përzgjedhja dhe Politizimi

Problemi i politizimit të bordeve të drejtorëve të ndërmarrjeve publike është një çështje që është diskutuar shpesh në sferën publike në Kosovë. Kjo dukuri është vënë re që kur këto ndërmarrje janë korporatizuar.

Politizimi i bordeve të ndërmarrjeve publike ndodh për shkak të probleme në dy pjesë të procesit të përzgjedhjes. Njëri problem buron nga ambiguiteti i ligjit për ndërmarrje publike lidhur me atë se kush janë personat politik. Problemi tjetër qëndron tek procesi i ekzekutimit të ligjit, kur përzgjedhja

²³ Ligji për Ndërmarrje Publike 03/L-087. Neni 3 dhe neni 17 paragrafi 1 deri në 3.

²⁴ Ibid.

e listës të kandidatëve që duhet të votohen nga Kuvendi i Kosovës është jo-transparent dhe si e tillë mund të jetë pre e presioneve politike.

Vendosja e personave politik në krye të bordeve të ndërmarrjeve publike ndodh për shkak të dy interesave madhore të partive politike.

Nga njëra anë, mundësia për të sistemuar anëtarë dhe përfaqësues të lartë të partisë në këto pozita të larta shërben si joshje apo shpërblim nga partia për anëtarët e saj. Kjo krijon mundësinë për të përforcuar radhët e partisë. Për më tepër, kur këta persona emërohen, atyre u jepet fuqia që të punësojnë akoma më shumë persona të politizuar në radhët më të ulëta të ndërmarrjes, kështu duke i dhënë një shtytje më shumë partisë. Nga ana tjetër, vendosja e anëtarëve të partisë në borde drejtuese të ndërmarrjeve publike i jep fuqi partive politike që të ndikojnë në këtë ndërmarrje për të shtyrë politikën e tyre.

Politizimi i bordeve të drejtorëve të ndërmarrjeve publike gjithashtu është bërë çështje shqetësuese edhe për praninë ndërkombëtare në vend. Në Qershor të vitit 2008, Qeveria e Republikës të Kosovës ka përzgjedhur disa drejtorë të përkohshëm në bordet e drejtorëve të ndërmarrjeve publike. Në ndërkohë është shpallur konkursi i rregullt për anëtarë të bordeve të drejtorëve të ndërmarrjeve publike dhe në fund të dhjetorit, 2008, qeveria i ka emëruar drejtorët e rregullt të ndërmarrjeve publike. Sidoqoftë, këta persona nuk kanë qenë të përshtatshëm, kryesisht për shkak të politizimit të tyre. Si pasojë, në fillim të 2009, Përfaqësuesi Ndërkombëtar Civil ka kërkuar nga Qeveria të largojë të paktën 12 persona nga bordet e NP-ve për shkak të politizimit të tyre.²⁵ Për më tepër, ankesa e PNC ka qenë e lidhur me faktin se emrat të cilët qeveria i ka përzgjedhur për borde të drejtorëve nuk i janë dërguar qeverisë nga Komisioni Përzgjedhës i paraparë me ligj.

Procesi i përzgjedhjes së bordit parasheh që anëtarët e bordeve të ndërmarrjeve publike të jenë të paanshëm politikisht. Më saktësisht, një kandidat, të paktën 36 muaj para datës të aplikimit nuk mund të jetë "(i) zyrtar i zgjedhur publik, (ii) i emëruar politik ose (iii) bartës i një posti udhëheqës ose vendimmarrës në një parti politike." Sidoqoftë, ligji nuk përcakton asgjë mbi ata anëtarë të cilët kanë qenë kandidatë për një post politik por që nuk janë përzgjedhur.

²⁵ Për një listë complete të emrave shikoni: Instituti GAP, Monitor i Vendimeve të Qeverisë të Kosovës, 4 Prill 2009, faqe 3-4 ose Aneksi II në këtë punim.

Pa marrë parasysh faktin që ata nuk kanë arritur të sigurojnë një post politik, kandidatura e tyre përsëri i bën akter me prapavijë serioze politike. KIPRED ka identifikuar të paktën gjashtëmbëdhjetë kandidatë për poste politike të cilët janë zgjedhur në borde të ndërmarrjeve publike.²⁶ Ndërkohë që ky fakt nuk është tërësisht kundër ligjit, lidhja e qartë politike e këtyre personave është shqetësuese për disa arsye.

Së pari, ekzekutivi ka shumë ndikim në vendosjen e anëtarëve të Bordeve të Drejtorëve të ndërmarrjeve publike. Si rrjedhojë, secila palë në fuqi mund ti përdorë postet e drejtorëve nëpër NP për të kontrolluar politikën e këtyre të fundit përbrenda. Kjo le hapësirë të jashtëzakonshme për keqpërdorime brenda tyre, një fakt alarmant për publikun.

Gjithashtu, postet mund të përdoren si shpërblim për rekrutimin e kandidatëve në radhët e ndonjë partie apo tjetre ose si mjet për të shpërblyer apo mbajtur lojal anëtarët e lartë të ndonjë partie. Një praktikë e tillë është tërësisht jo etike dhe shkon kundër parimit të konkurrencës politike mbi të cilin bazohet një shoqëri demokratike. KIPRED po ashtu ka identifikuar anëtarë të bordeve të drejtorëve të cilët gjithashtu mbajnë pozita vendimmarrëse në parti politike në Kosovë.

4.2. Përzgjedhja dhe Profesionalizmi

Vlerësimi i profesionalizmit të bordeve të drejtorëve të ndërmarrjeve publike është gjithashtu problematik për shkak të mungesës së transparencës gjatë procesit të nominimit të bordeve.

Disa nga specifikimet ligjore mbi kriteret profesionale të kandidatëve për Borde të Drejtorëve të NP-ve përfshijnë kërkesën për një diplomë të shkollës së lartë si dhe pesë vjet eksperiencë në një fushë të lidhur me funksionet e NP-së për të cilën po aplikojnë. Kandidatët gjithashtu janë të detyruar të nënshkruajnë një deklaratë e cila i bën të përgjegjshëm ligjërisht për dhënien e informatave të gabuara.²⁷ Në bazë të kësaj letre, nëse këta kandidatë gënjejnë në aplikimin e tyre ata bëhen përgjegjës penalisht dhe janë subjekt i një gjobe prej 10,000 euro.

Në një rast të hulumtuar më në thellësi nga KIPRED, një person nuk i ka përmbushur shumicën e kërkesave ligjore për të qenë në Bordin e Drejtorëve të një ndërmarrjeje publike. Fakti se një kandidat i tillë ka arritur të zgjidhet tregon që procesi i zgjedhjes ose nuk është kualitativ ose është

²⁶ Aneksi III.

²⁷ Ligji për Ndërmarrje Publike Nr. 03/L-087. Neni 15, paragrafi 3.

pre e presioneve apo interesave të ndryshme. Cilado qoftë arsyeja, përzgjedhja e personave të tillë automatikisht vë në rrezik performancën e NP-ve.

Pa marrë parasysh faktin që këto ndërmarrje janë pronë e qytetarit të Kosovës, procesi i rekrutimit të drejtorëve nuk ka një faktor civil mbikëqyrës. Ligji mbi ndërmarrje publike, kur i numëron personat të cilët Sekretari i Përhershëm mund të emërojë në Komisionin Rekomandues nuk përmend nevojën për të përfshirë përfaqësues të shoqërisë civile. Një lëshim i tillë i transparencës ka pasoja negative në procesin e përzgjedhjes së drejtorëve të bordeve.

Vlerësimi i profesionalizmit të këtyre bordeve nga ana e publikut bëhet akoma më e vështirë kur metoda e fundit e transparencës, apo shpалosja publike e kualifikimeve të këtyre personave, rrallë publikohet. Andaj, publiku nuk ka fare mundësi për të ditur se kush është duke i drejtuar kompanitë të cilat janë pronë e tyre.

4.3. Kompensimi, përfitimet dhe bonuset

Anëtarëve të bordeve të drejtorëve të ndërmarrjeve publike u caktohet një honorar me vendim të Qeverisë të Kosovës për pjesëmarrje në mbledhje të bordit. Drejtorët gjithashtu kompensohen me një shumë e cila synon stimulimin e efektshmërisë - e cila njihet si bonus. Sasia dhe vendimi mbi rastet kur bordi i drejtorëve mund të marrë këtë bonus përcaktohet nga një organ i quajtur Komisioni i Auditimit.

Ligji për ndërmarrje publike specifikon se çdo NP duhet të formojë një Komision të Auditimit i cili duhet të përbëhet nga tre anëtarë të bordit të drejtorëve.²⁸ Në mesin e detyrave të komisionit është gjithashtu caktimi publik i politikave për bonuse si dhe kufizimi i tij.²⁹ Kjo bëhet me qëllim të rritjes së transparencës së bordeve të drejtorëve të ndërmarrjeve publike.

Vendimmarrja e bordit mbi stimulimin monetar të efektshmërisë të vetvetes është qartësisht një problem i madh i konfliktit të interesit. Bordit i jepet një hapësirë e jashtëzakonshme për të shpërndarë këto bonuse pa mbikëqyrje të jashtme, sidomos duke konsideruar se bordi e bën vetë vlerësimin e performancës në bazë të së cilës shpërblehet. Në rastin e të paktën dy ndërmarrjeve

²⁸ Ligji për Ndërmarrje Publike 03/L-087, Neni 24.

²⁹ Ibid. Neni 20 paragrafi 1 dhe 4.

publike bordet e kanë shpërblyer veten me bonuse të majme pa marrë parasysh performancën më të dobët se vitin paraprak.³⁰³¹ Një praktikë e tillë duket se e inkurajon performancën e ulët.

Problemi i kompensimit është akoma më i rëndësishëm kur konsiderohen përfitimet shtesë që këta drejtorë i marrin nga pozitat e tyre. Sipas ligjit, përveç honorarit dhe bonusit, bordet e drejtorëve të ndërmarrjeve të pavarura nuk kanë të drejtë të gëzojnë asnjë përfitim tjetër nga këto entitete. Sidoqoftë, KIPRED ka evidentuar një seri të shkeljeve në këtë ligj, kur anëtarë të bordeve kanë shkuar në udhëtime me fondet e NP-ve, kanë përdorur automjete e tyre si dhe kanë gëzuar një seri të tërë të përfitimeve të tjera. Kjo është në kundërshtim të drejtë me ligjin për ndërmarrje publike i cili specifikon qartë se anëtarë të bordit të drejtorëve nuk kanë të drejtë të kenë përfitime nga ndërmarrjet publike.³² Megjithatë, disa palë mund të argumentojnë se ligji nuk e specifikon mirë atë se çfarë përbën përfitimet. Për të qartësuar këtë çështje, Ahmet Shala, ish-Ministri i Ekonomisë dhe Financave, ka specifikuar në një memo se bordet e drejtorëve, përveç kompensimit financiar nuk kanë të drejtë për asnjë përfitim tjetër.³³ Shala, në mënyrë specifike, përmend ndalimin e udhëtimeve zyrtare.³⁴ Një praktikë e tillë jo vetëm që është në kundërshtim të drejtpërdrejtë me ligjin, ajo gjithashtu dëmton financiarisht ndërmarrjen duke i ndërhyrë në të ardhura. Për më tepër, praktika të tilla krijojnë tensione të brendshme, duke rezultuar edhe me ulje të mundshme të efektshmërisë të punëtorëve.

4.4. Transparenca

Vlerësimi i transparencës të bordeve të ndërmarrjeve publike duhet të bëhet në disa fusha për të dhënë një pasqyrë me të plotë të këtij fenomeni. KIPRED ka konsideruar transparencën e përgjithshme mbi drejtuesit e bordit dhe gjithashtu ka shikuar përmbushjen e kërkesave ligjore për transparencë.

Në përgjithësi, qasja e publikut në procesin i përzgjedhjes së bordit, ashtu si reflektohet edhe në analizën në këtë studim, është gati jo-ekzistente. Përzgjedhja e bordeve nuk parasheh përfshirjen e

³⁰ Dy nga këto kompani janë Aeroporti i Prishtinës dhe Kompania Rajonale e Ujësjellësit Mitrovica.

³¹ Vendim i Qeverisë të Kosovës Nr. 07/56 i datës 18.02.2009

³² Ligji për Ndërmarrje Publike, Neni 20, paragrafi 6.

³³ "Përgjegjësitë Kryesore të Bordit të Drejtorëve të Ndërmarrjeve Publike", Ministria e Ekonomisë dhe Financave - Ministri Ahmet Shala, 14.03.2009, No. 294/2009

³⁴ Një shembull i tillë është përdorimi i makinave zyrtare nga bordet e drejtorëve. Hamiti, L. (26-05-2011). Bordi i PTK-së dha 2.5 milionë euro për sponsorizime. Gazeta Zëri. <http://zeri.info/artikulli/2/8/26554/bordi-i-ptk-dha-2-5-milione-euro-per-sponsorime/>

përfaqësuesve të pavarur nga shoqëria civile. Ndërkohë, gjatë procesit të përzgjedhjes qytetarët nuk mund ti qasen historikut profesional të aplikuesve.

Mungesa e transparencës dhe informatave mbi anëtarët e bordit vazhdon të mbetet problematik edhe pas emërimit të tyre. Informacioni mbi aftësinë profesionale të bordeve të drejtorëve thuhet nuk ekziston për publikun. KIPRED, institut i cili ka eksperiencë të gjerë në hulumtime, ka hasur në pengesa të konsiderueshme për pasur qasje në këtë informacion. Mos përhapja publike e këtij informacioni, në çfarëdo mase, ngrit dyshime mbi bordet e ndërmarrjeve private. Përveç krijimit të një fryme mosbesimi në vend, kjo gjithashtu mund të jetë tregues i një problemi serioz me procesin e emërimit të bordeve. Sidoqoftë, ndërmarrjet publike dhe qeveria e Kosovës bën një punë relativisht të mirë për sa i përket publikimit të informacionit që ligji kërkon të jetë publik.

Në bazë të dispozitave të ligjit për ndërmarrje publike është paraparë edhe formimi i Njesisë për Politika dhe Monitorim të Ndërmarrjeve Publike (NPMN).³⁵ Si shihet edhe nga emri, detyrat e kësaj njësie përfshijnë monitorimin e procesverbaleve, dokumenteve të kërkuara me ligj si dhe performancës të bordit të drejtorëve. Ndërkohë që kjo njësi ka për detyrë mbrojtjen e dokumenteve të cilat janë sekrete sipas bordeve të drejtorëve, ajo gjithashtu publikon raporte publike për NP-të.

Ligjit për ndërmarrje publike specifikon që qeveria e Kosovës është e obliguar që ti raportojë Kuvendit të Kosovës për mënyrën se si NPMN dhe vet qeveria i ushtrojnë kompetencat dhe përgjegjësitë e tyre ligjore.³⁶

Në bazë të po të njëjtit ligj, qeveria duhet ti sigurojë publikut të dhëna kuantitative dhe kualitative mbi mënyrën e menaxhimit të ndërmarrjeve private. Në bazë të analizës të KIPRED, disponueshmëria e këtij informacioni është e kënaqshme. Megjithatë, është vënë re një mungesë e azhurnimit të vazhdueshëm të raporteve dhe dokumenteve të tjera. Për më tepër, ky informacion nuk mund të qaset lehtë dhe është një proces ndaj të cilit duhet përkushtim gati profesional për të gjetur informacionin.

³⁵ Ligji për Ndërmarrje Publike, Neni 7, pika 4.

³⁶ Ibid. neni 8, pika 1.

5. PËRFUNDIME

KIPRED ka gjetur se ligjet të cilat e diktojnë përzgjedhjen e udhëheqësisë të ndërmarrjeve publike dhe agjencive të pavarura janë të mangëta.

Ligji për ndërmarrje publike nuk jep udhëzime të mjaftueshme mbi atë se çfarë përbën një person politik. Problemi i specifikimit të personave politik është akoma më i theksuar tek ligjet për agjenci të pavarura ku procesi i përzgjedhjes të drejtorëve të tyre varet ligjet specifike për secilën agjenci.

Si është evidentuar edhe nga hulumtimi i KIPRED, në ndërmarrje publike dhe agjenci të pavarura ka pasur një numër të drejtorëve të politizuar. Ky është një problem serioz sepse lë hapësirë për manipulime dhe keqpërdorime të detyrës për qëllime të shterjes së agjendave politike apo përfitimeve personale.

Mungesa e një ligji që përcakton procedurën e përzgjedhjes të drejtorëve të të tëra agjencive gjithashtu ngarkon sistemin ligjor dhe e ul efektivitetin e këtyre ligjeve. Si pasojë, Kuvendi i Kosovës duhet të ndjekë procedura të ndryshme për secilën agjenci duke zvogëluar krijimin e eksperiencës në përzgjedhjen e drejtorëve të bordeve. Mungesa e tillë e eksperiencës në kuvend mund të ketë pasojë negative në afat të gjatë.

Ligjet, qoftë për ndërmarrjet publike apo agjencitë dhe institucionet e pavarura, gjithashtu nuk parashohin mbikëqyrjen e pavarur të procesit të përzgjedhjes, fakt ky që u mundëson partive politike hapësirë shtesë për të ndërhyrë në këtë proces. Gjatë procesit të përzgjedhjes të drejtorëve të një ndërmarrjeje rajonale, anëtarët përzgjedhës janë kërkuar të miratojnë një listë me kandidat pa i shikuar historitë e tyre.³⁷

KIPRED gjithashtu ka evidentuar një sërë të problemeve të lidhura me konfliktin e interesave brenda agjencive të pavarura dhe ndërmarrjeve publike. Ligji për ndërmarrje publike shpreh qartë atë se çfarë përbën konflikti i interesit dhe prania e këtyre lidhjeve në bord të drejtorëve tregon pakujdesinë gjatë procesit të përzgjedhjes. Kështu, të paktën sa u përket ndërmarrjeve publike, përgjegjësia për praninë e konfliktit të interesave i mbetet grupeve përzgjedhëse të parapara me ligji ose Kuvendit të Kosovës.

³⁷ Intervistë e KIPRED me një zyrtar të lartë të qeverisë, pjesëmarrës në grup përzgjedhës. Prishtinë, Mars, 2011.

Ligjet mbi agjencitë e pavarura janë shumë më pak të kujdesshme në specifikimin e asaj se çfarë përbën konflikt të interesit. Kjo çështje përkeqësohet nga fakti se nenet për përzgjedhje ndryshojnë nga agjencia në agjenci dhe nuk janë të harmonizuara. Kështu, parandalimi i konfliktit të interesave pikë së pari mbetet problem që duhet të adresohet më mirë në ligje. Këto mangësi të gjetura lënë hapësirë mbresëlënëse për manipulime të cilat janë ekzistente.

Provizionet mbi profesionalizmin e bordeve të drejtorëve ose drejtorëve në përgjithësi është e paraparë me të gjitha ligjet, qoftë ato për ndërmarrje publike apo agjenci të pavarura. Ndërkohë që këto provizione në shumicën dërrmuese të rasteve janë mjaft të qarta, punësimi i personave profesional nuk ndodh gjithmonë. Punësimi i disa personave që qartësisht nuk i përmbushin kërkesat ligjore për të qenë në borde të drejtorëve, tregon drejt një problemi në ekzekutimin e ligjit.

Në ndërmarrjet publike ky problem qëndron qoftë tek komisioni rekomandues që bën rekomandimin e emrave, apo Kuvendi i Kosovës që është përgjegjës për emërimin e tyre. Në njërin nga këto hallka vendimmarrëse, ose në të dyja bashkë, procesi në disa raste ka qenë seriozisht i dëmtuar. Për të anashkaluar këtë problem në të ardhmen është nevoja që të përfshihen aktorë të pavarur civil në procesin e përzgjedhjes.

Agjencitë e pavarura ballafaqohen me një problem shtesë, i cili është ambiguiteti i provizioneve ligjore mbi profesionalizëm, dhe mos harmonizimi i ligjeve ndërmjet vete. Së bashku me problemin e mungesës të neneve që i ndalojnë personat politik, mos harmonizimi dhe ambiguiteti ligjor lënë hapësirë marramendëse për përzgjedhje jo-efektive.

Ndërkohë që transparenca e procesit të përzgjedhjes të bordeve të drejtorëve është shumë e mangët, raportimi i këtyre entiteteve ndaj publikut ka qenë i kënaqshëm. Ky gjykim vlen vetëm për sasinë dhe llojin e informacionit që mund ti qaset publiku. Sidoqoftë, kualiteti i raportimit nuk ka qenë synim i këtij punimi dhe kështu mbetet çështje për një analizë tjetër.

Megjithatë, ligjet duhet të jenë më specifike për sa i përket procedurave që duhet ndjekur nëse raportet e NP dhe IP nuk aprovohen nga Kuvendi. Kjo është një zonë e paqartë e ligjit mbi ndërmarrje private dhe ligjeve mbi agjenci të pavarura.

Për më tepër, të dyja këto entitete duhet të sigurohen që raportet dhe emrat e historitë e personave në borde janë të lehta për t'u qasur për të siguruar një nivel të kënaqshëm të transparencës.

6. REKOMANDIMET

Duke u nisur nga analiza e gjetjeve të këtij hulumtimi, me qëllim të përmirësimit të menaxhimit të ndërmarrjeve publike, KIPRED nxjerrë këto rekomandime për institucionet e Kosovës:

1. Ministria e Zhvillimit Ekonomik duhet që sa më parë të formojë një grup punues për amandamentimin e Ligjit për Ndërmarrjet Publike, ku do të përfshiheshin ministrinë përkatëse, shoqëria civile dhe përfaqësues të ndërmarrjeve publike.
2. Grupi punues dhe komisionet përkatëse parlamentare, duhet të rishikojnë dispozitat ligjore sa i përket emërimit të anëtarëve të bordeve të ndërmarrjeve publike, për të siguruar paanshmërinë politike të tyre. Dispozitat e reja ligjore duhet të jenë të qarta në definimin e personave politik.
3. Në komisionet përzgjedhëse për anëtarët e bordeve duhet të sigurohet pjesëmarrja e shoqërisë civile për të siguruar transparencë në proces.
4. Kompensimet financiare dhe përfitimet e anëtarëve të bordeve duhet të jenë të rregulluara me ligj dhe jo me akte nënligjore apo rregullore të vet ndërmarrjeve.
5. Ligji duhet të përcaktojë rolet e Komisioneve të Auditimit, brenda bordeve të drejtorëve, duke i kufizuar kompetencat e tyre në auditim të punës, pa përfshirë vlerësim të performancës dhe përcaktim të stimulimit për performancë të mirë. Me këto çështje duhet të merret Njësia për Politika dhe Monitorim të Ndërmarrjeve Publike brenda Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik. Kjo njësi po ashtu duhet të bëjë evaluimin periodik të punës së bordeve dhe të ketë kompetenca për t'i rekomanduar qeverisë shkarkimin eventual të anëtarëve të tyre.

Ndërsa, për menaxhim më të mirë të agjencive të pavarura, KIPRED rekomandon që:

6. Kuvendi i Kosovës duhet menjëherë të formojë një komision të posaçëm për rishikimin e roleve dhe mandateve të agjencive të pavarura.
7. Ky komision duhet që pikë së pari të përpilojë një listë të të gjithë agjencive të pavarura, kompetencat e tyre, fushën e veprimtarisë, organizimin dhe llogaridhënien. Ky dokument duhet të jetë publik.

8. Ky komision parlamentar duhet të iniciojë hartimin e një ligji të veçantë për rregullimin e agjencive të pavarura, i cili mes tjerash do të përcaktonte mënyrën uniforme të përzgjedhjes së bordeve të këtyre agjencive, përfshirë kriteret për seleksionim, paanshmërinë politike të bordeve, evaluimin e performancës së tyre dhe mandatin. Ky ligj duhet të përcaktoj dispozita tranzicionale për të garantuar sigurinë juridike si dhe duhet të shfuqizoj dispozitat nga ligjet tjera për të evituar konfliktet ligjore. Të gjitha ligjet tjera, të veçanta, mbi funksionimin e agjencive të pavarura, duhet të harmonizohen me këtë ligj.
9. Ligji duhet të definojë përzgjedhjen e bordeve të agjencive që rregullojnë tregun në formën e njëjtë sikurse agjencitë kushtetuese, ku komisionet përkatëse parlamentare janë bartëse të procesit.
10. Ligji po ashtu duhet të përcaktojë në mënyrë të detajizuar rolin mbikëqyrës të Kuvendit të Kosovës mbi këto agjenci, përfshirë formën dhe mënyrën e raportimit, vlerësimin e performancës si dhe format e sanksionimit.

ANEKSET

ANEKSI I. Agjencitë dhe institucionet e pavarura

1.	Agjencia kundër Korrupsionit	-	Ligji nr. 03/ L-159
2.	Këshilli Gjyqësor i Kosovës	-	Ligji nr. 03/ L-223
3.	Agjencia e Prokurimit Publik	-	Ligji nr. 03/ L-241
4.	Agjencia Kosovare e Privatizimit	-	Ligji nr. 03 / L-241
5.	Zyra e Auditorit të Përgjithshëm	-	Ligji nr. 03 / L-075
6.	Organi Shqyrtues i Prokurimit	-	Ligji nr. 03/ L-241
7.	Komisioni Rregullator i Prokurimit Publik	-	Ligji nr. 03/ L-241
8.	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	-	Ligji Nr. 03/L-073
9.	Paneli Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtrësa	-	Ligji Nr. 03/L-073
10.	Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale	-	Ligji Nr. 03/ L-163
11.	Komisioni i Pavarur i Mediave	-	Ligji Nr. 02/ L-15
12.	Instituti Gjyqësor i Kosovës	-	Ligji Nr. 02/L-25
13.	Institucioni Avokati i Popullit	-	Ligji Nr. 03/L-195
14.	Banka Qendrore e Kosovës	-	Ligji Nr. 03/L-209
15.	Autoriteti Rregullator i Telekomunikacionit	-	Ligji Nr. 03 / L-85
16.	Autoriteti i Aviacionit Civil	-	Ligji Nr. 03 / L-051
17.	Agjencia e Inteligjencës së Kosovës	-	Ligji Nr. 03/L-063
18.	Zyra e Rregullatorit për Energji	-	Ligji Nr. 03/L-185
19.	Zyra Rregullatore për Ujësjellës dhe Mbeturina Ligji	-	Ligji Nr. 03/L-086
20.	Trusti i Kursimeve Pensionale të Kosovës	-	Ligji Nr. 03/L-086
21.	Komisioni i Konkurrencës	-	Ligji Nr. 2004/36
22.	Komisioni për Ndihmë Juridike	-	Ligji Nr. 2006/36
23.	Këshilli i Pavarur i Shërbimit Civil të Kosovës	-	Ligji Nr. 03/L-192
24.	Autoriteti Rregullator i Hekurudhave	-	Ligji Nr. 03/L-076

ANEKSI II: Emërimet e Anëtarëve të Bordeve pas Vendimit të ICO

Burimi: Instituti GAP, "Monitor i vendimeve të qeverisë", Nr. 4, Prill 2009.

Ndërmarrja Publike	Anëtarët e Bordit sipas vendimeve të dhjetorit 2008	Anëtarët e Bordit sipas vendimeve të prillit 2009
Aeroporti Ndërkombëtar i Prishtinës	1. Bekim Jashari – kryesues 2. Bislim Zogaj 3. Sejdi Hoxha 4. Hanefi Muharremi 5. Besnik Krasniqi 6. Abdullah Hoxha	1. Bekim Jashari – kryesues 2. Bislim Zogaj 3. Naser Canolli 4. Hanefi Muharremi 5. Besnik Krasniqi 6. Fejzullah Krasniqi
Kompania e Ujitjes “Drini i Bardhë”	1. Fadil Kabashi – kryesues 2. Remzi Ismajli 3. Beqir Metaj 4. Shkodran Gaxherri	1. Ali Sefaj – kryesues 2. Fadil Kabashi 3. Beqir Metaj 4. Shkodran Gaxherri
Hekurudhat e Kosovës	1. Halim Peçi – kryesues 2. Skender Sallauka 3. Selam Jemiri 4. Burim Krasniqi 5. Fitim Shala 6. Halil Kilaj	1. Sejdi Hoxha– kryesues 2. Halim Peçi 3. Hysen Fazliu 4. Agron Thaçi 5. Fadil Krasniqi 6. Halil Kilaj
Hidrosistemi “Ibër-Lepenc”	1. Nazmi Zenelaj - kryesues 2. Xhelosh Vataj 3. Murat Meha 4. Ilmi Ahmeti 5. Veton Vula 6. Bajram Mustafa	1. Nami Zenelaj – kryesues 2. Xhelosh Vataj 3. Murat Meha 4. Ilmi Ahmeti 5. Faton Gjyshinca 6. Bajram Mustafa
Kompania e Ujitjes “Radoniqi-Dukagjini”	1. Cenë Delija – kryesues 2. Avdullah Kryeziu 3. Leonard Shehu 4. Muharrem Jupa	1. Cenë Deliaj – kryesues 2. Avdullah Kryeziu 3. Ismet Nezirri 4. Artan Nezirri
Kompania Rajonale e Ujësjellësit “Hidrodrini”	1. Shkëlzen Hyseni – kryesues 2. Rexhë Abazi 3. Elez Hajdaraj 4. Kolë Berisha	1. Shkëlzen Hyseni – kryesues 2. Rexhë Abazi 3. Elez Hajdaraj 4. Gjeloš Gojani
Kompania Rajonale e Ujësjellësit “Hidroregjioni Jugor”	1. Sabit Bytyqi – kryesues 2. Ilaz Bulaci 3. Drita Grazhda 4. Sylejman Gashi 5. Sahit Ukaj 6. Bujar Hasani	1. Naser Bajraktari – kryesues 2. Duda Balji 3. Drita Grazhda 4. Galip Hoda 5. Sahit Ukaj 6. Bujar Hasani
Kompania Rajonale e Ujësjellësit “Radoniqi”	1. Ruzhdi Këpuska – kryesues 2. Agim Gjoshi 3. Hajdar Grezda 4. Ismet Neziraj	1. Ruzhdi Këpuska – kryesues 2. Agim Gjoshi 3. Hajdar Grezda 4. Leonard Shehu

ANEKSI III. Transkriptat e Kuvendit të Kosovës
Përzgjedhja e bordeve të Drejtorëve të Institucioneve të Pavarura

Agjencia e Pavarur	Kandidatët	Deputetë të pranishëm	Vota Për-Kundër	Debat dhe komente
2008				
Këshilli i Komisionit të Pavarur për Media	Argjentina Grazhdani Daut Demaku	89	Për 78-1 Kundër Për 78-1 Kundër	Nuk ka
Këshilli i Agjencisë Kundër Korrupsionit	Gani Koci Haki Shatri Suzanë Novobërdaliu	75	Për 53-1 Kundër Për 53-1 Kundër Për 53-1 Kundër	Nuk ka
Këshilli i Agjencisë Kundër Korrupsionit	Hysni Hoxha Tefik Sylejmani Demë Keka Baki Krasniqi Ekrem Salihu	89	Për 44-35 Kundër Për 44-35 Kundër Për 44-35 Kundër Për 44-35 Kundër	Debati Negativ - Kandidatët nuk i plotësojnë kushtet dhe janë partiak - nuk ka mjaft emra në listë
Bordi i Zyrës së Rregullatorit të Energjisë	Përparim Kabashi Blerim Koci	78	Për 61-9 Kundër Për 61-9 Kundër	
Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Kosovës	Mehdi Geci Bajram Ajeti Bajram Zogjani Bisera Spahi	107	Për 70 Për 49 Për 48 Për 55	Nuk ka
Autoriteti Qendror Bankar i Republikës së Kosovës	Hashim Rexhepi	94	Për 49 - 14 Kundër	Debati Negativ - jo profesional dhe nën hetime

2009				
Agjencia Kosovare e Pronës	Albiona Dumoshi Xhevdet Maqasten Aleksandër Janiçeviq	64	Për 23-35 Kundër Për 11-42 Kundër	Debati Negativ - jo profesional dhe partiak
2010				
Bordi i Autoritetit Rregullator të Hekurudhave të Kosovës	Halit Gara Gëzim Qerimi Ilmi Ahmeti		41-30 41-30 41-30	Debati Negativ - jo profesional dhe partiak
Zyra e rregullatorit për Ujësjetës dhe Mbeturina	Raif Preteni (drejtor i zyrës) Kero Bardhi (zv.drejtor)		Propozimi ka kaluar	Nuk ka të dhëna
Këshilli i Komisionit të Pavarur për Media	Daut Demaku Venera Hajrullahu	76	Propozimi ka kaluar	Të gjitha grupet parlamentare kanë mbështetur kandidatët.
Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik	Ilaz Duli Silvana Nikollçeviq	76	Propozimi ka kaluar	Debati Negativ - jo profesional dhe partiak
Bordi i Agjencisë Kosovare të Privatizimit	Dino Hasanaj Slobodan Petroviq Haxhi Arifi Bedri Shabani	68	30-22	Debati Negativ - jo profesional, politik, konflikt të interesave

ANEKSI IV. Lista e Ndërmarrjeve Publike 1/2
Lidhja politike e bordeve të drejtorëve të Ndërmarrjeve Publike

Anëtarët 2008	Lidhja Politike	Anëtarët 2009
Aeroporti Ndërkombëtar i Prishtinës		
Bekim Jashari		Bekim Jashari
Bislim Zogaj		Bislim Zogaj
Sejdi Hoxha		Naser Canolli
Hanefi Muharremi	Kandidat i LDK-së në zgjedhjet për Kuvend të Kosovës (2007, 2010). Kandidatë i LDK për kryetar komune në Prizren (2009) Anëtar i Keshillit të përgjithshëm të LDK-se	Hanefi Muharremi
Besnik Krasniqi		Besnik Krasniqi
Abdullah Hoxha		Fejzullah Krasniqi
Hidrosistemi "Ibër Lepenci"		
Nazmi Zenelaj		Nazmi Zenelaj
Xhelosh Vataj		Xhelosh Vataj
Ilmi Ahmeti	Kandidat i LDK-së për Kuvend të Kosovës (2007).	Ilmi Ahmeti
Murat Meha		Murat Meha
Veton Vula		Faton Gjyshinca
Bajram Mustafa	Kandidat i LDK-së për Kuvend Komunal në Mitrovicë (2007, 2009).	Bajram Mustafa
Kompania e ujitjes "Radoniqi-Dukagjini"		
Cenë Delija	Kandidat i LDK-së për Kuvend Komunal në Gjakovë (2007)	Cenë Delija
Avdullah Kryeziu	Kandidat i LDK-së për Kuvend Komunal në Rahovec (2007, 2009).	Avdullah Kryeziu
Leonard Shehu		Ismet Neziri
Muharrem Jupa		Artan Neziri
Posta dhe Telekomunikacioni i Kosovës		
Rexhë Gjonbalaj	Kandidatë i PDK-së në zgjedhjet për Kuvend të Kosovës (2007)	Rexhë Gjonbalaj
Nuhi Ahmeti		Nuhi Ahmeti
Gani Sylaj		Gani Sylaj
Qamil Buzhala		
Sahit Surdulli		Sahit Surdulli
Elmaze Pireva		Elmaze Pireva

ANEKS IV. Lista e Kompanive Publike 2/2
Lidhja politike e bordeve të drejtorëve të Ndërmarrjeve Publike

Anëtarët 2008	Lidhja Politike	Anëtarët 2009
Operator Sistemi Transmisioni dhe Tregu		
Faton Deda		Faton Deda
Fadil Ismajli		Fadil Ismajli
Fadil Rrustemi	Kandidat i PDK-së në zgjedhjet komunale në Skenderaj (2007, 2009)	Fadil Rrustemi
Fatos Ukaj		Fatos Ukaj
Lutfi Maxhuni		Lutfi Maxhuni
Nazmi Mikullovc		Nazmi Mikullovc
Ramadan Paçarada		Ramadan Paçarada
Korporata Elektroenergjetike e Kosovës		
Fadil Citaku		Fadil Citaku
Mujë Rugova		Mujë Rugova
Agim Nika		
Izet Ibrahim		Izet Ibrahim
Ismail Jonuzi	Kandidat i LDK-së në Zgjedhjet Parlamentare të 2010 dhe anëtar i Këshillit të Përgjithshëm të LDK-së	Ismail Jonuzi
Flamur Keça		Flamur Keça
Hekurudhat e Kosovës		
Halim Peci		Halim Peci
Skender Sallauka		Sejdi Hoxha
Selam Jemiri		Hysen fazliu
Burim Krasniqi		Agron Thaci
Fitim Shala		Fadil Krasniqi
Halil Kikaj		Halil Kikaj