



MENAXHIMI I ARSIMIT PARAUNIVERSITAR NË KOSOVË



**MENAXHIMI
I ARSIMIT
PARAUNIVERSITAR
NË KOSOVË**

Menaxhimi i Arsimit Parauniversitar në Kosovë

Ky studim është përgatitur nga:

Jetë Aliu, Ema Rraci, Kushtrim Bajrami

Dhjetor 2018

Prishtinë

Publikuar nga projekti “Rrjeti i Kosovës për Arsim dhe Punësim” – KEEN”

Për më shumë informata, vizitoni: www.keen-ks.net

Dizajn: *envinion*:



Ky studim është përgatitur me përkrahjen e projektit “Rrjeti i Kosovës për Arsim dhe Punësim - KEEN”, i financuar nga Bashkimi Evropian dhe i menaxhuar nga Zyra e Bashkimit Evropian në Kosovë. Ky projekt zbatohet nga Qendra për Arsim e Kosovës (KEC), në bashkëpunim me Agjencinë për Promovimin e Punësimit në Kosovë (APPK), Balkan Sunflowers Kosovo (BSFK), Akademinë për Trajnim dhe Asistencë Teknike (ATTA) dhe Stichting SPARK. Përmbajtja e këtij publikimi nuk do të konsiderohet në asnjë mënyrë si pasqyrim i qëndrimeve të Bashkimit Evropian.

Përmbajtja

LISTA E SHKURTESAVE	6
1. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....	7
2. METODOLOGJIA	10
3. KONTEKSTI	11
4. ARSIMI PARAUNIVERSITAR NË KOSOVË.....	17
4.1. Shpenzimet publike në arsimin parauniversitar në Kosovë	29
4.2. Pagat e mësimdhënësve.....	42
5. QEVERISJA NË ARSIMIN PARAUNIVERSITAR NË KOSOVË.....	45
5.1. Korniza ligjore në arsimin parauniversitar	46
5.2. Struktura e organeve drejtuese dhe përgjegjësitë e tyre.....	49
5.2.1. Arsimi në nivel kombëtar	50
5.2.2. Arsimi në nivel lokal	52
5.2.3. Arsimi në nivel shkolle.....	53
5.2.4. Bordi drejtues.....	53
5.2.5. Këshilli i nxënësve	54
5.2.6. Këshilli i prindërve.....	54
5.3. Autonomia e shkollës.....	55
5.4. Sigurimi i cilësisë	57
5.4.1. Sigurimi i cilësisë në nivel shkolle, lokal dhe qendror.....	58
5.4.2. Vlerësimi i shkollave: vlerëimi i brendshëm dhe i jashtëm.....	59
5.4.3. Vlerësimi i mësimdhënësve.....	60
5.5. Përdorimi i të dhënave për vendimmarrje	61
5.6. Roli i sindikatës së arsimit në cilësinë e arsimit	64
6. PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET	66
7. SHTOJCAT	69

Lista e shkurtesave

BPV	Bruto Produkti Vendor
DKA	Drejtoria Komunale e Arsimit
SMIA	Sistemi për Menaxhimin e Informatave në Arsim
ISCED	Klasifikimi Standard Ndërkombëtar i Arsimit
KASH	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
LVQL	Ligji për Vetëqeverisjen Lokale
MASHT	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
PSAK	Plani Strategjik i Arsimit në Kosovë
TIK	Teknologjia Informative dhe e Komunikimit
UA	Udhëzim Administrativ

1. Përmbledhje ekzekutive

Qëllimi i këtij studimi është që të trajtojë aspektet e menaxhimit të arsimit parauniversitar si dhe të vlerësojë se sa mirë menaxhohet sektori i arsimit në nivelin parauniversitar. Metodologjia e shfrytëzuar në këtë studim është cilësore e bazuar në analizë të politikave, ligjeve dhe udhëzimeve administrative, si dhe studimeve ekzistuese në fushën e arsimit në Kosovë. Për të kuptuar më mirë situatën aktuale në sektorin e arsimit janë realizuar intervista gjysmë të strukturuar me ekspertë të arsimit në Kosovë.

Sistemi i arsimit në Kosovë ka pësuar reforma thelbësore në dekadat e fundit. Ndërtimi i shkollave të reja me qëllim të zvogëlimit të numrit të ndërrimeve, trajnimi dhe zhvillimi i mësimdhënësve, zhvillimi i kurrikulës së re të bazuar në kompetenca dhe mësim gjatë gjithë jetës, sigurimi i librave shkollorë falas dhe zgjerimi i përdorimit të TIK-ut, janë vetëm disa prej investimeve, të cilat ndihmuan në përmirësimin e sistemit arsimor në Kosovë. Në mesin e reformave më të rëndësishme ishte decentralizimi i sistemit arsimor. Pas shpalljes së pavarësisë në vitin 2008, Kosova u angazhua gjithnjë e më shumë në një kornizë të decentralizimit.

Legjislacioni i ri ka përcaktuar kompetencat e secilit autoritet komunal për një numër të madh të sektorëve të shërbimeve, siç janë kujdesi shëndetësor, arsimi, shërbimet sociale dhe zhvillimi ekonomik lokal. Decentralizimi në sektorin e arsimit u dha komunave autoritet të plotë në ofrimin e arsimit parashkollor, fillor dhe të mesëm, ndërsa roli i qeverisë qendrore mbeti i kufizuar në drejtimin e politikave arsimore, vendosjen e standardeve, zhvillimin e kurrikulave dhe inspektimin e shkollave. Politikat e Qeverisë për decentralizim synojnë të krijojnë mekanizma funksionalë që mundësojnë zbatimin e politikave, të zhvilluara në nivel kombëtar, në nivel komunal dhe atë shkollor. Megjithatë, shpërndarja e përgjegjësive nga niveli qendror në atë komunal dhe shkollor solli shumë parregullsi dhe krijoi sfida për komunat që të përmbushin përgjegjësitë e tyre, kryesisht për shkak të burimeve të kufizuara financiare dhe kapaciteteve njerëzore. Si rezultat, u paraqitën mundësi për keqmenaxhim të sistemit të arsimit, gjë që ndikoi në cilësinë e ofrimit të arsimit.

Sfidat që karakterizojnë sektorin e arsimit në Kosovë janë të shumta, megjithatë ndërlidhja e të gjitha atyre shpie në cilësinë e arsimit që kemi sot. Sfida më e rëndësishme e identifikuar në menaxhimin e arsimit, e cila shkakton shumë parregullsi të tjera, është financimi i arsimit. Edhe pse shpenzimet në arsim janë rritur në mënyrë të vazhdueshme, Kosova vazhdon të mbetet në listën e vendeve me shpenzime më të ulëta për kokë nxënësi. Kjo paraqet sfida për komunat dhe shkollat në zbatimin e politikave dhe standardeve që miratohen nga institucionet qendrore. Përveç shpenzimeve të ulëta për nxënësit, shpenzimet në arsim karakterizohen nga mungesa e menaxhimit efikas. Dy kategoritë në të cilat janë të përqendruara shpenzimet janë pagat dhe mëditjet, dhe shpenzimet kapitale, ndërkaq, shumë pak investohet në burimet të cilat do të përmirësonin drejtpërdrejt mësimdhënien dhe të nxënësit.

Përveç kësaj, korniza ligjore përmban shumë ligje dhe akte nënligjore të ndryshme, të cilat krijojnë konfuzion tek palët kryesore të interesit lidhur me kompetencat dhe përgjegjësitë e tyre. Korniza është zhvilluar para një kohe dhe brenda një periudhe shumë të shkurtër kohore kanë ndodhur shumë ndryshime, gjë që ka penguar akterët e arsimit që të përgatiten në përputhje me ato ndryshime. Këto çështje e kanë vështirësuar zbatimin e të gjitha kërkesave ligjore në praktikë. Për shembull, shpërndarja e përgjegjësiave përfshinte zhvillimin profesional të mësimit nga MASHT tek komunat. Megjithatë, kjo shpërndarje e kompetencave nuk u shoqërua me një alokim përkatës të fondeve nga niveli qendror në atë lokal. Buxheti qendror mbulon vetëm pagat dhe pagesat e tjera, mirëmbajtjen dhe infrastrukturën. Të hyrat që gjenerojnë vetë komunat zakonisht janë të ulëta dhe për këtë arsye komunat nuk mund të alokojnë fonde për financimin e zhvillimit profesional të mësimit. Si e tillë, DKA nuk ka ndërtuar ende kapacitete për të planifikuar, për të mbështetur dhe për të monitoruar zhvillimin profesional të mësimit në shkollat e tyre.

Parregullsitë në menaxhim janë të pranishme edhe në nivel të shkollës. Organet drejtuese të shkollave që përcaktohen me ligj, p.sh. këshilli i prindërve dhe këshilli i nxënësve, të themeluara me qëllim të përfaqësimit të interesave të nxënësve dhe ruajtjes së cilësisë së arsimit, nuk janë funksionale në shumicën e shkollave. Për më tepër, planet zhvillimore, që do t'u ndihmonin shkollave që të përqendrohen në masat që duhet ndërmarrë për të përmirësuar cilësinë e ofrimit të arsimit, nuk ekzistojnë në të gjitha shkollat. Edhe kur ato ekzistojnë, ato nuk janë të kënaqshme, pasi shpesh kopjohen nga shkollat e tjera, që do të thotë se nuk i adresojnë nevojat specifike të shkollës së caktuar. Përveç kësaj, planet zhvillimore zakonisht përqendrohen në përmirësimin e infrastrukturës shkollore dhe në aspekte të tjera që mbështeten në financimin e jashtëm dhe jo në aspektet që do të mund t'i përmirësonte shkolla, për të ndikuar në cilësinë e procesit të mësimit dhe të nxënësve. Një problem tjetër i madh është planifikimi zhvillimor i shkollës i cili nuk është i koordinuar me politikën arsimore kombëtare dhe lokale. Në këtë drejtim, duket sikur planet zhvillimore të shkollave konsiderohen si mjet për të marrë burime shtesë, më shumë se sa një mjet që përdoret nga shkollat për t'u përqendruar në veprimet që duhet ndërmarrë për të përmirësuar cilësinë e ofrimit të shërbimeve. Komunat po ashtu nuk kanë plane zhvillimore të arsimit, gjë që e vështirëson një koordinim të mirë në mes të komunave dhe shkollave për të punuar bashkërisht në ofrimin e arsimit.

Sa i përket autonomisë së shkollës, edhe pse arsimit është i decentralizuar, shkollat gëzojnë autoritet të kufizuar në financim dhe në proces të rekrutimit. Drejtorët komunalë të arsimit gëzojnë autonomi të konsiderueshme në alokimin dhe përdorimin e fondeve. Në këtë mënyrë, administratorët e shkollave lokale përballen me pasiguri lidhur me shumën e financimit që do ta marrin gjatë vitit shkollor, e cila më pas do të ndikojë në planet zhvillimore të shkollës. Shkollat kanë gjithashtu autonomi të kufizuar në përzgjedhjen e drejtorëve të shkollave dhe të stafit mësimit. Edhe pse drejtorët e shkollave janë pjesë e komisioneve përzgjedhëse, ata kanë pak ndikim në procesin e përzgjedhjes, sepse dy përfaqësuesit e DKA-së marrin vendimin përfundimtar. Ky fakt lë hapësirë për të dyshuar se emërimet mund të bëhen në bazë të lidhjeve politike, favorizimit, nepotizmit e kështu me radhë, gjë që shpie në politizimin e gjithë procesit të rekrutimit. Kjo sfidë në sektorin e arsimit do të mund të tejkalohet përmes një mekanizmi efektiv për sigurim të cilësisë. Megjithatë, ka mungesë të mekanizmave efektivë për sigurimin e cilësisë, edhe pse ekziston korniza për sigurimin e cilësisë. Problemet kryesore të sigurimit të cilësisë lidhen me kapacitetin e ulët për të siguruar cilësi në të gjitha nivelet. Edhe kur bëhen vlerësime, ato përqendrohen kryesisht në inspektim administrativ, duke lënë kështu pak burime për t'u fokusuar në aspektet pedagogjike, të cilat janë të rëndësishme për përmirësimin e mësimit dhe nxënësve në shkolla. Mekanizmi joefektiv për sigurimin e cilësisë ndikon edhe në cilësinë e mësimit. Vlerësimi i mësimit rregullohet me sistemin e licencimit, i cili tani lidh performancën e mësimit me promovimin dhe rritjen e pagave. E gjithë kjo përpjekje është bërë me synimin për të përmirësuar performancën e

mësimdhënësve. Megjithatë, ky vlerësim nuk ka filluar ende së zbatuari për shkak të mungesës së kapaciteteve në nivelin shkollor dhe komunal, si dhe të Inspektoratit të Arsimit. Prandaj, ende është herët të thuhet nëse kjo praktikë do të përmirësojë me të vërtetë performancën e mësimdhënësve dhe në këtë mënyrë edhe cilësinë e ofrimit të arsimit.

Vendimmarrja e bazuar në dëshmi përbën thelbin e një menaxhimi efikas. Në Kosovë, të dhënat për arsim mbledhen në MASHT, duke përdorur softuerin SMIA në nivel shkolle dhe klase. Informatat e mbledhura përdoren nga MASHT për të përgatitur raporte mbi statistikat e arsimit. Megjithatë, këto raporte nuk përmbajnë të dhëna për nxënësit, p.sh. shkalla e regjistrimit neto, shkalla e përsëritjes, shkalla e braktisjes, të dhëna këto që do të informonin shkollat dhe mësimdhënësit për treguesit e rëndësishëm të arsimit. Sfida në ndërtimin e një sistemi efektiv për menaxhimin e të dhënave nuk kufizohet vetëm në nivelin e grumbullimit të të dhënave, por edhe në analizimin dhe interpretimin e të dhënave për përdorimin e tyre në hartimin e politikave, meqë politikat e aprovuara zakonisht nuk mbështeten në informata të duhura, por ndikohen nga intuita e individëve ose grupeve të caktuara përgjegjëse. Cilësia e arsimit do të mund të përmirësohet edhe me angazhimin e duhur të sindikatës së arsimit, roli i së cilës është mbrojtja e të drejtave të mësimdhënësve dhe përmirësimi i cilësisë së arsimit. Megjithatë, viteve të fundit puna e sindikatës së arsimit është përqendruar kryesisht në negociata për rritjen e pagave, pa u marrë me aspekte të tjera që përmirësojnë cilësinë e arsimit.

Duke marrë parasysh parregullsitë e lartcekura në menaxhimin e arsimit, ky studim jep rekomandime që do të siguronin efektivitetin e mekanizmave ekzistues për menaxhim dhe rrjedhimisht përmirësimin e cilësisë së ofrimit të arsimit. Rekomandimet përfshijnë përmirësimin e shpenzimeve për arsim dhe ngritjen e kapaciteteve në nivel të MASHT-it dhe DKA-së, që do të siguronte zbatimin e kornizës ligjore dhe fuqizimin e mekanizmave për sigurimin e cilësisë. Roli i sindikatës së arsimit duhet të shtrihet edhe në sigurimin e arsimit cilësor, duke mbështetur palët e interesit institucionale në zbatimin e politikave dhe strategjive, si dhe duke i mbajtur ato përgjegjëse në rast të moszbatimit të tyre.

2. Metodologjia

Qëllimi i këtij studimi është që të trajtojë aspektet e menaxhimit të arsimit parauniversitar si dhe të vlerësojë se sa mirë menaxhohet sektori i arsimit në nivelin parauniversitar. Për të arritur këtë qëllim, ky studim përdor një metodë cilësore të bazuar në analizën e politikave, ligjeve dhe udhëzimeve administrative, si dhe të studimeve ekzistuese në fushën e arsimit në Kosovë. Për të kuptuar më mirë gjendjen aktuale të arsimit, janë realizuar intervista gjysmë të strukturuar me palët kryesore të interesit në arsim.

Ky studim ka shqyrtuar ligjet dhe aktet nënligjore të arsimit parauniversitar që lidhen me menaxhimin e këtij niveli të arsimit. Këto dokumente që përshkruajnë rregullimin e arsimit parauniversitar në Kosovë janë publike dhe me mundësi qasjeje për të gjithë.

Në këtë studim janë përdorur ligjet dhe aktet nënligjore vijuese:

- Ligji Nr.04/L –032 – për Arsimin Parauniversitar në Kosovë¹;
- Ligji Nr. 03/L-068 – për Arsimin në Komunitet e Kosovës;²
- Ligji Nr.06/L-046 – për Inspektoratin e Arsimit;³
- Ligji Nr. 04/L-040 – për Vetë-qeverisjen Lokale;
- Ligji Nr. 05/L-018 – për Provimin e Maturës Shtetërore;⁴
- Udhëzimi Administrativ Nr.16/2012 për pajisjen e nxënësve me tekste shkollore, përdorimi dhe ruajtja e tyre;⁵
- Udhëzimi Administrativ Nr. 28/2012 për krijimin dhe funksionimin e Këshillit të Prindërve në Kosovë;⁶
- Udhëzimi Administrativ Nr. 34/2014 për funksionimin e shërbimeve pedagogjike-psikologjike në shkollat;⁷
- Udhëzimi Administrativ Nr. 08/2014 për procedurat dhe kriteret e zgjedhjes së drejtorit dhe zëvendës drejtorit të institucionit edukativo-arsimor dhe aftësues;⁸
- Udhëzimi Administrativ Nr. 03/2016 për Këshillin drejtues të shkollave;⁹
- Udhëzimi Administrativ Nr. 24/2016 për sigurimin e cilësisë në arsimin parauniversitar;¹⁰
- Udhëzimi Administrativ Nr. 3/2017 për Këshillin shtetëror për licencimin e mësimit në mesimdhënësve;¹¹
- Udhëzimi Administrativ Nr. 4/2017 për vlerësimin e performancës së institucioneve arsimore në arsimin parauniversitar;¹²
- Udhëzimi Administrativ Nr. 5/2017 për sistemin e licencimit dhe zhvillimit të mësimit në mesimdhënësve në karrierë.¹³

1 <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20preuniversity%20education.pdf>

2 http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L068_en.pdf

3 http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf

4 <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-018%20a.pdf>

5 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2016/01/ua-16-2012-nee.pdf>

6 https://masht.rks-gov.net/uploads/2015/07/convert-jpg-to-pdfnet-2015-07-29-14-49-45_1.pdf

7 https://masht.rks-gov.net/uploads/2015/05/ua-34-2014_1.pdf

8 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2016/01/08-2014-ua.pdf>

9 https://masht.rks-gov.net/uploads/2016/01/ua-masht-03-2016-keshilli-dejtues-i-shkolles-rotated_1.pdf

10 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2016/12/rotatedpdf180.pdf>

11 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2017/08/3-2017-ua-per-keshillin-shtetror-per-licencim-te-mesimdhenesve.pdf>

12 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2017/08/4-2017-ua-vleresimin-e-performances-se-institucioneve-arsimore-ne-arsimin-parauniversitar-rotated.pdf>

13 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2017/08/sistemimi-i-licencimit-dhe-zhvillimit-te-mesimdhenesve-ne-karriere.pdf>

3. Konteksti

Arsimi mbetet investimi më i rëndësishëm që një person mund ta bëjë për të ardhmen e tij/saj dhe mundësitë në jetën e një individi varen nga cilësia e arsimit të tij/saj. Shkollat, si institucionet kryesore që ofrojnë mësim, janë përgjegjëse për ofrimin e një arsimit cilësor. Me këtë nënkuptohet që atyre u besohet burimi më i vlefshëm i një kombi – fuqia e trurit. Zhvillimi i ardhshëm i një vendi varet nga cilësia e shkollimit që ofron për të përgatitur fuqinë punëtore të ardhshme. Prandaj, është shumë e rëndësishme që shkollat të përmbushin misionin e tyre për përgatitjen e gjeneratës së re me aftësitë e duhura për tregun e punës dhe për jetën në përgjithësi. Këto fakte duhet të jenë të mjaftueshme për të nxitur mekanizma për një menaxhim efektiv të arsimit, i cili garanton një ofrim cilësor të arsimit.

Shumë sisteme arsimore në botë kanë bërë përpjekje të mëdha në zhvillimin e mekanizmave për të siguruar dhe për të përmirësuar cilësinë e arsimit. Në këtë drejtim, përqendrimi në ofrimin e shërbimeve ka nxitur një numër të reformave të ndërlydhura në nivel shkolle, të zbatuara shpesh nëpër sistemet e arsimit në të njëjtën kohë, duke përfshirë decentralizimin, komisionet për menaxhimin e shkollës, pagesën për performancën e mësimdhënësve, kartat e raportimit të performancës së shkollës dhe bordet e transparencës. Ideja themelore prapa reformave të tilla qëndron tek problemet kryesore në ofrimin e arsimit - korrupsioni, pabarazia, joefikasiteti dhe burimet e pamjaftueshme – që mund të trajtohen në nivel lokal dhe në nivel shkolle, edhe nëse sistemet politike janë zhgënjyese në nivel kombëtar.

Në këtë drejtim, sistemi i arsimit në Kosovë nuk paraqet përjashtim. Që nga përfundimi i luftës në vitin 1999, Kosova ka kaluar dekada të tranzicionit në të gjitha aspektet e zhvillimit, duke përfshirë edhe arsimin. Reformat e realizuara shtriheshin nga decentralizimi i kompetencave në shkolla dhe komuna tek zhvillimi i kurrikulës së re, krijimi i sistemit për licencimin e mësimdhënësve dhe paraqitja e mekanizmave monitorues. Megjithatë, përkundër reformave të tilla qenësore, sistemi arsimor vazhdon të mos japë rezultate të dëshiruara arsimore në kuptim të mësimin më të mirë për nxënës. Meqenëse, Kosova nuk kishte marrë pjesë në ndonjë vlerësim ndërkombëtar deri në PISA 2015, cilësia e arsimit në Kosovë nuk konsiderohej e dobët nga palët e interesit. Kjo për shkak se në provimet kombëtare nxënësit treguan progres ndër vite. Për shembull, rezultatet e provimit të maturës shtetërore, që është parakusht për regjistrim në arsimin e lartë pas përfundimit të suksesshëm të nivelit të shkollës së mesme të lartë, tregojnë se nga 2015-2018 përqindja e nxënësve që kishin kaluar pragun prej 40% të përcaktuar me ligj, u rrit nga 53.9% (në 2015) në 73.3% (në 2018).¹⁴ Performanca më e mirë në provimin e maturës u mundësoi politikëbërësve të argumentojnë që reformat e ndërmarra në arsim po jepnin rezultate efektive. Megjithatë, administrimi i keq i provimeve kombëtare u jep mundësi nxënësve të mashtrorin për rezultat më të mirë në test, duke maskuar kështu faktin e vërtetë që arsimit nuk po i përgatit ata me aftësitë themelore të nevojshme për karrierën dhe jetën e tyre të ardhshme.

Cilësia e dobët e sistemit arsimor në Kosovë u pa pas rezultateve shqetësuese të nxënësve kosovarë në vlerësimin e PISA 2015, i cili tregoi se nxënësit kosovarë nuk i kanë aftësitë dhe njohuritë e duhura për botën moderne të shekullit 21. Në këtë vlerësim, nxënësit kosovarë, 15 vjeçarë, treguan rezultate ndër më të ulëtat në të gjitha disiplinat e testimit. Në shkencë, kosovarët 15 vjeçarë shënuan 378 pikë krahasuar me një mesatare prej 493 pikësh në vendet e OECD-së (Figura 1); në matematikë, nxënësit shënuan mesatarisht 362 pikë në kraha-

14 Ligji për provimin e maturës shtetërore (Ligji Nr. 05/L-018).

sim me një mesatare prej 490 pikësh në vendet e OECD-së (Figura 2); dhe në lexim, ata morën mesatarisht 347 pikë, krahasuar me një mesatare prej 493 pikësh në vendet e OECD-së (Figura 3). Një dallim prej 30 pikësh me mesataren e vendeve të OECD-së është e barabartë me përfundimin e një viti shkollor shtesë. Kjo do të thotë që nxënësit kosovarë janë rreth 4 vite shkollim prapa krahasuar me nxënësit 15 vjeçarë nga vendet e OECD-së.¹⁵

¹⁵ <http://blogs.worldbank.org/education/testing-testing-how-kosovo-fared-its-first-international-assessment-students>

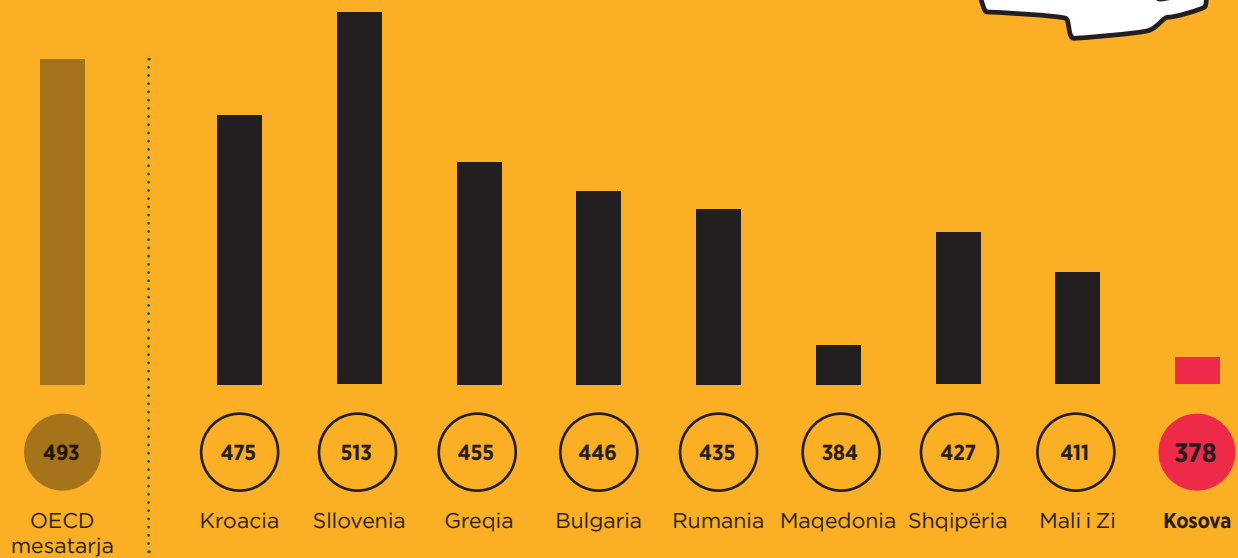
378

Figura 1:

SHKENCË

Pikët mesatare në shkencë nga Kosova dhe vendet krahasuese

Burimi: (OECD, 2016)



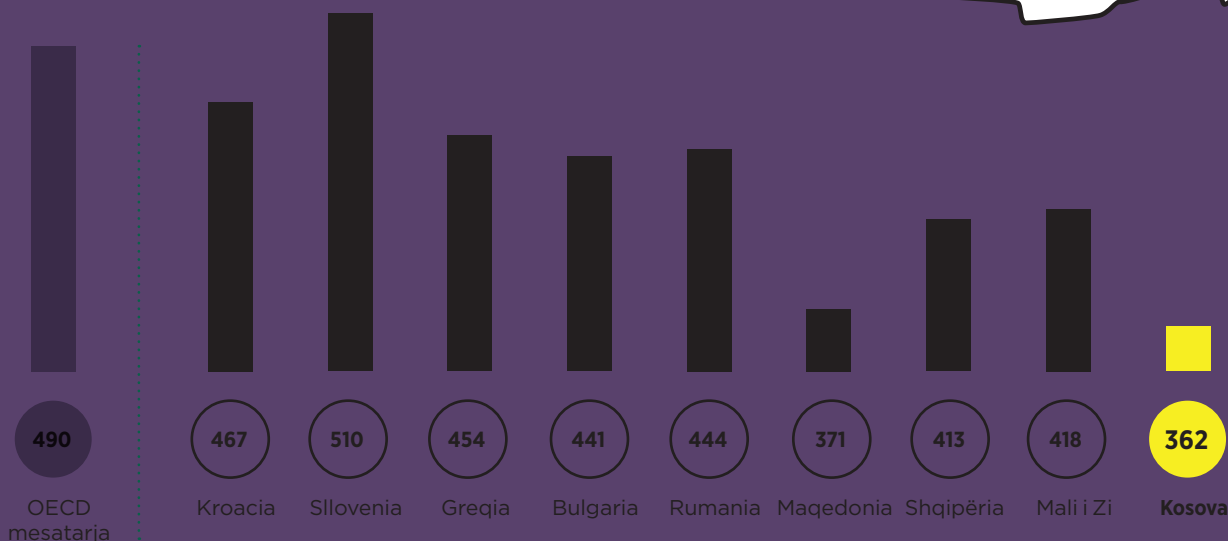
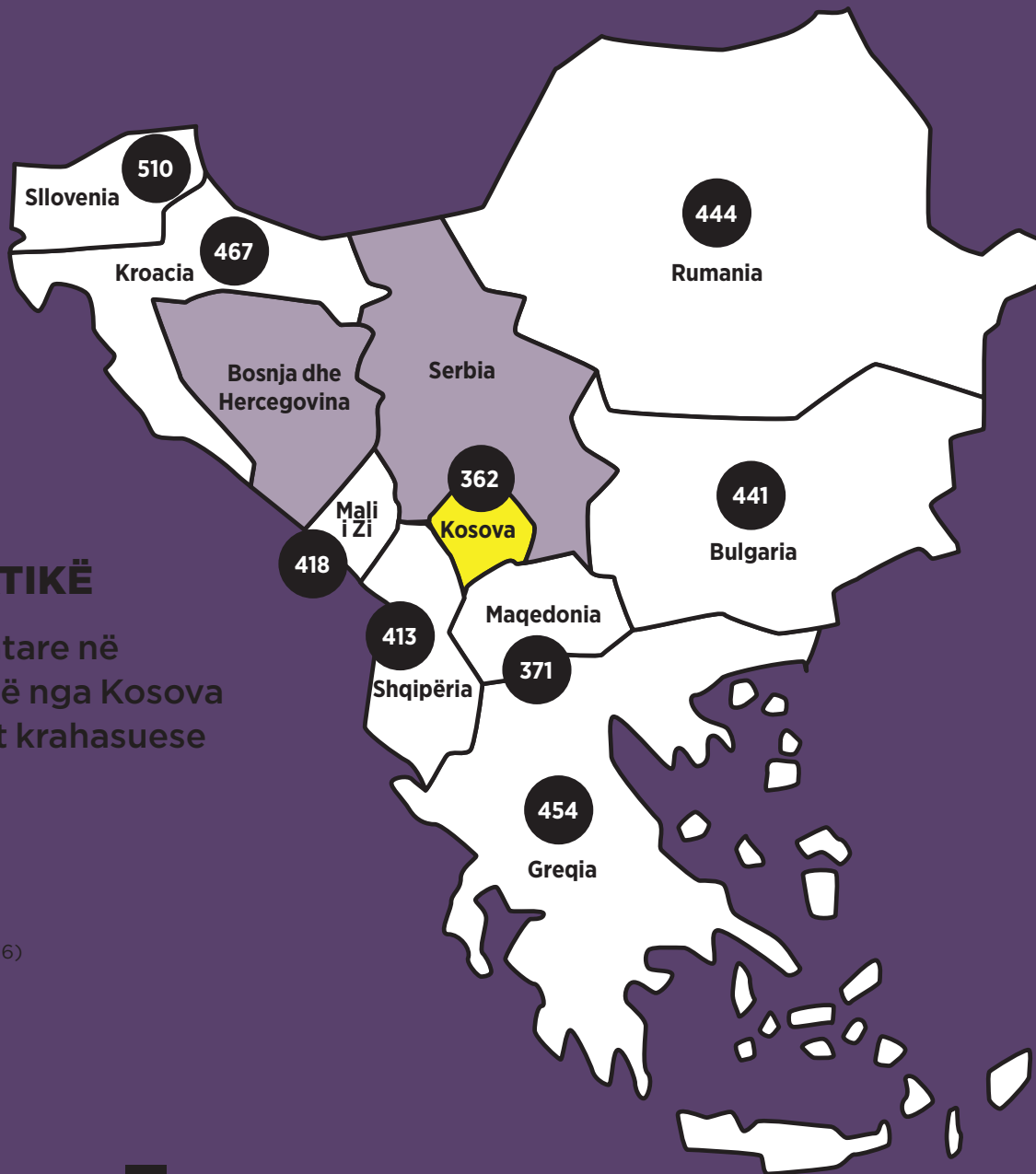
362

Figura 2:

MATEMATIKË

Pikët mesatare në matematikë nga Kosova dhe vendet krahasuese

Burimi: (OECD, 2016)



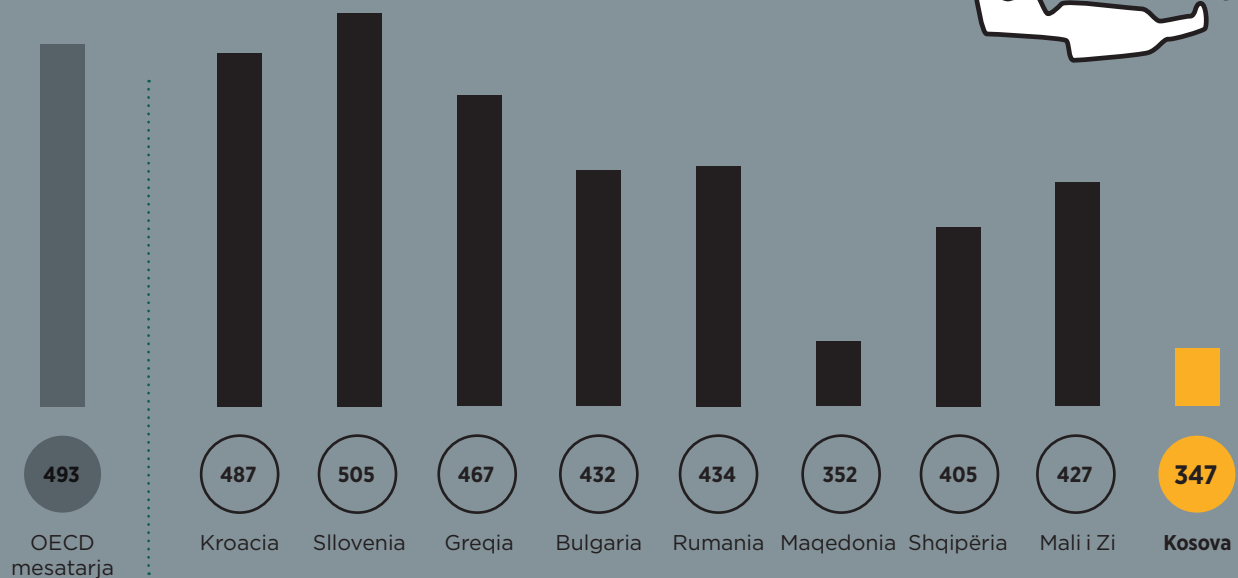
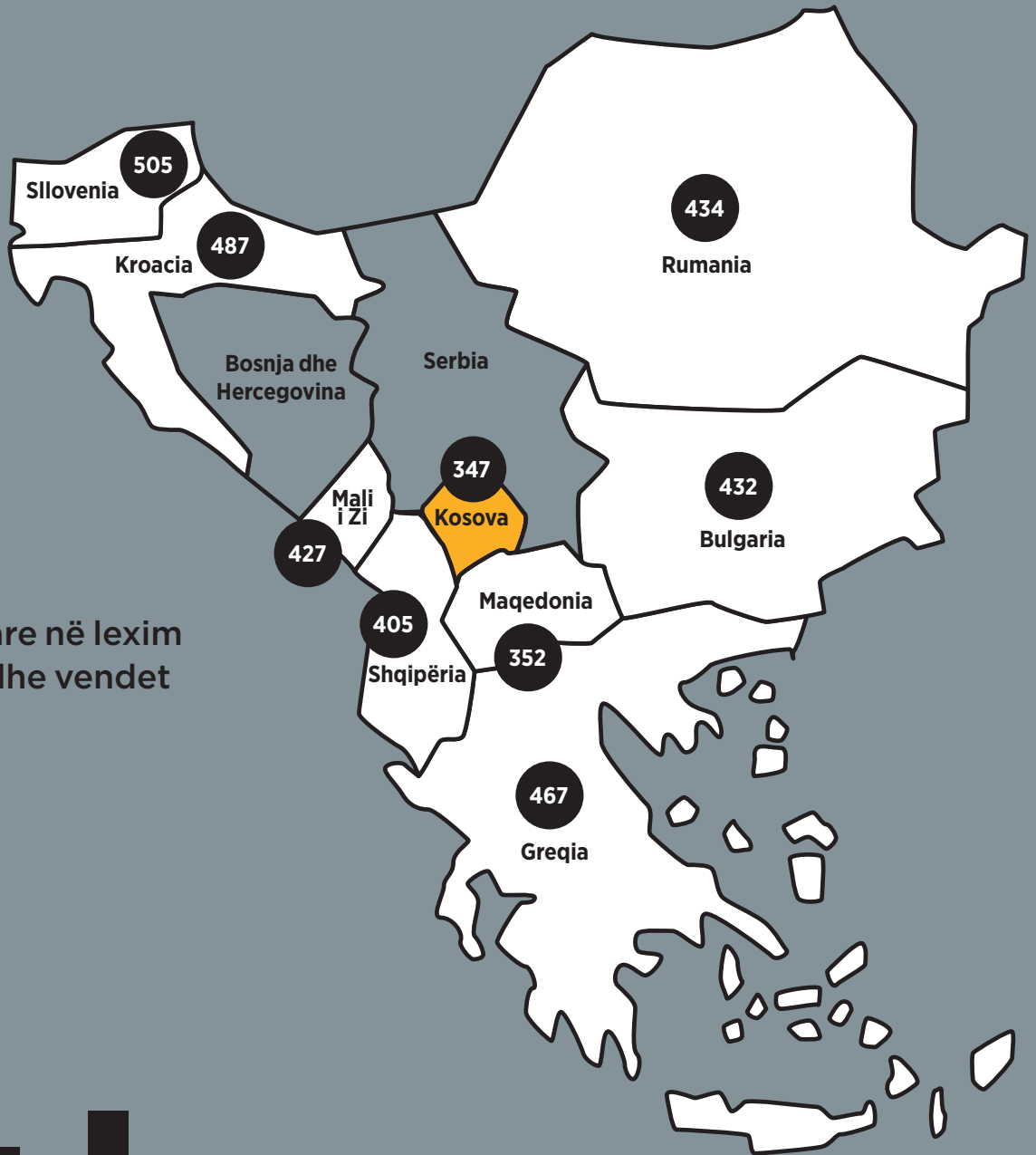
347

Figura 3:

LEXIM

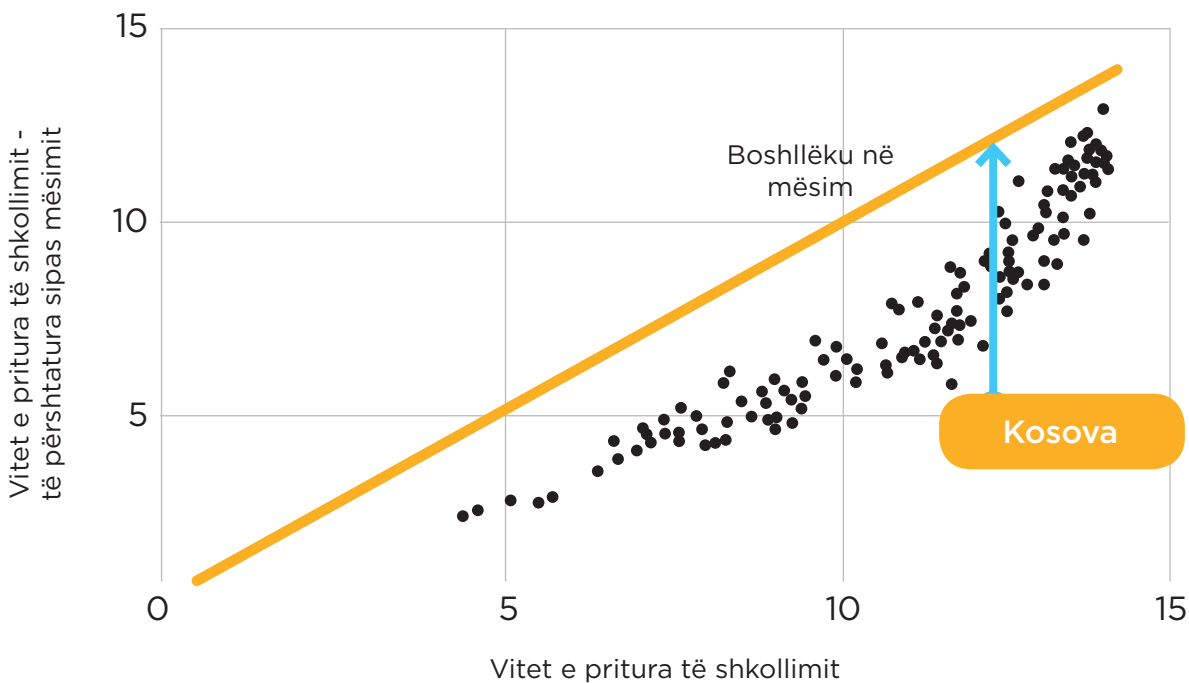
Pikët mesatare në lexim për Kosovë dhe vendet krahasuese

Burimi: (OECD, 2016)



Raporti i Bankës Botërore, i lansuar së fundi, mbi Indeksin e Kapitalit Njerëzor gjithashtu verifikoi situatën e dobët të sistemit arsimor në Kosovë. Indeksi i Kapitalit Njerëzor (IKNj) mat shkallën e "kapitalit njerëzor" që një fëmijë i lindur sot mund ta arrijë deri në moshën 18 vjeçare, duke pasur parasysh rreziqet shëndetësore dhe arsimin e dobët që mbizotërojnë në vendin ku ka lindur fëmija. Kjo përfshin tri komponentë: shkalla e mbijetesës tek fëmijët (probabiliteti i mbijetesës deri në moshën 5 vjeçare), arritjet në arsim (qasja e vlerësuar përmes viteve të pritshme të shkollës dhe cilësia përmes rezultateve të testimit) dhe shëndeti (pjesa e fëmijëve jo të vonuar dhe shkalla e mbijetesës së të rriturve). Sipas këtij vlerësimi, një fëmijë i lindur në Kosovë sot mund të pritët të përfundojë 12.8 vjet shkollë parafillore, fillore dhe të mesme deri në moshën 18 vjeçare. Megjithatë, kur këto vite të shkollimit përshtaten me cilësinë e mësimin, jep një rezultat me vetëm 7.7 vjet shkollimi.¹⁶ Një boshllëk i tillë prej 5.1 vitesh shkollim nënkupton që një nxënës kosovar 18 vjeçar ka aftësitë, njohuritë dhe intelektin e një individi 13 vjeçar. Duke e pasur parasysh rëndësinë e arsimimit brenda mundësive të jetesës së një personi, si dhe zhvillimin e qëndrueshëm të një vendi, e gjithë shoqëria dhe të gjitha palët e interesit institucionale përkatëse duhet të mblidhen menjëherë për të harmonizuar të gjitha përpjekjet për përmirësimin e cilësisë së arsimit që u ofrohet nxënësve tanë.

Figura 4: Boshllëku në mësim (Banka Botërore)



¹⁶ http://databank.worldbank.org/data/download/hci/IKNj_2pager_XKX.pdf

4. Arsimi parauniversitar në Kosovë

Qasja në arsimin parauniversitar është një e drejtë që garantohet me legjislacion, për të siguruar që asnjë fëmijë nuk i mohohet e drejta për shkollim. Ofrimi i arsimit parauniversitar është përgjegjësi e përbashkët e Qeverisë, komunave, institucioneve arsimore dhe prindërve, sipas detyrave dhe funksioneve përkatëse të rregulluara me ligj. Arsimi parauniversitar në Kosovë përfshin fëmijët e moshës 0-18 vjeç që ndjekin një nga katër nivelet e arsimit: parashkollor (mosha <6), fillor (klasat 1-5), i mesëm i ulët (klasat 6-9) dhe i mesëm i lartë (klasat 10-12/13). Shkolla fillore dhe e mesme e ulët janë të detyrueshme dhe pas përfundimit të arsimit të detyrueshëm, nxënësit mund të vendosin të vazhdojnë në shkollën e mesme të lartë ose menjëherë t'i bashkohen tregut të punës. Nxënësit që e vazhdojnë shkollimin e mesëm të lartë kanë mundësi të zgjedhin arsimin e përgjithshëm/gjimnazin ose aftësimin profesional. Në fund të vitit të fundit të arsimit të mesëm të lartë, nxënësit marrin diploma dhe ose mund të hyjnë në tregun e punës, ose të hyjnë në provimin e maturës për t'u regjistruar në arsimin e lartë, pasi të kenë kaluar pragun e përcaktuar.¹⁷ Figura vijuese përshkruan strukturën e sistemit arsimor në Kosovë.

¹⁷ Ligji për provimin e maturës shtetërore (Ligji Nr. 05/L-018).

STRUKTURA E ARSIMIT

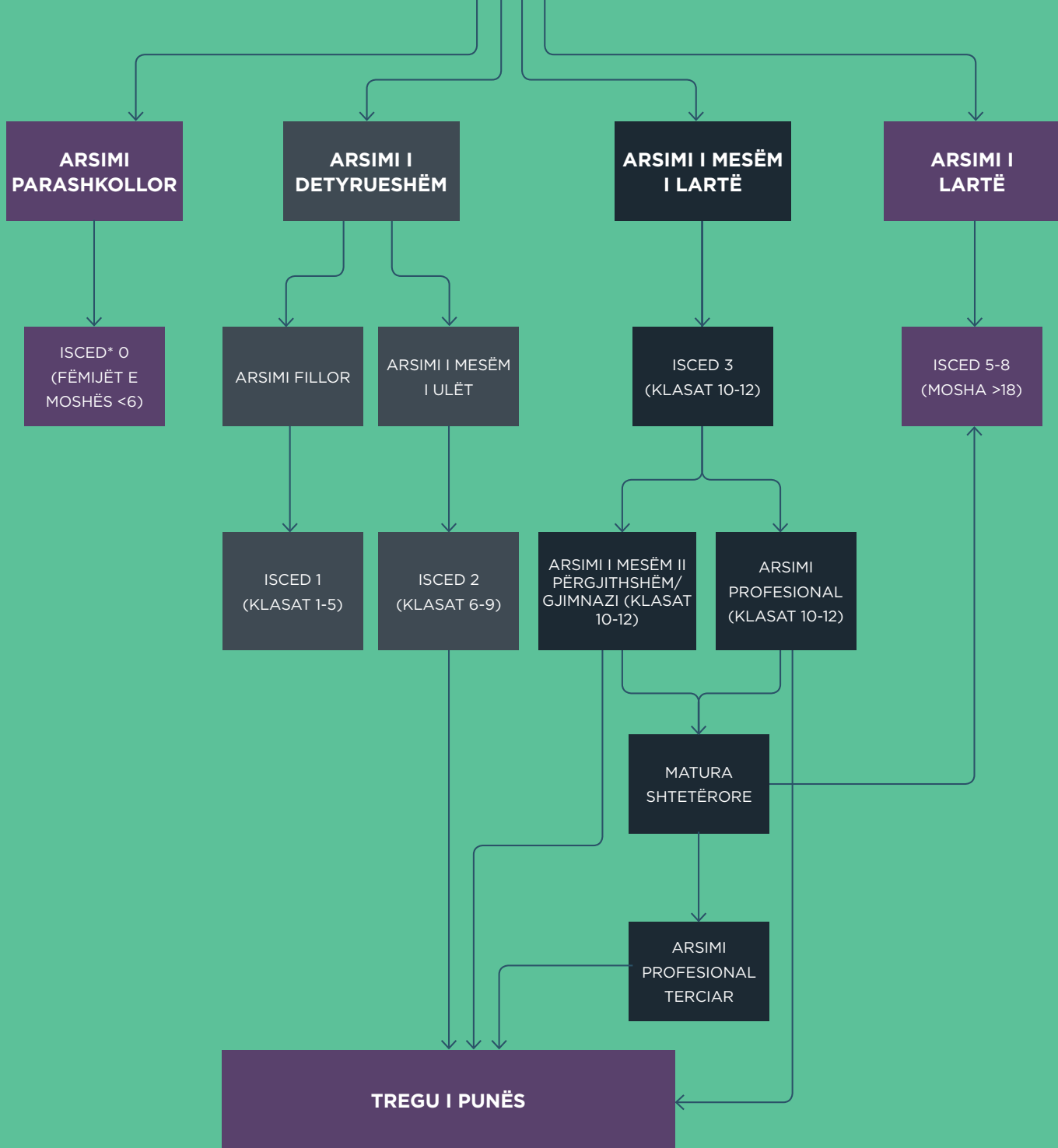


Figura 5: Struktura e sistemit arsimor në Kosovë

Kosova ka shënuar progres të madh në qasjen në arsim dhe është përmirësuar në ofrimin e arsimit të detyrueshëm për pothuajse të gjithë fëmijët. Shkalla bruto e regjistrimit në shkollat fillore dhe të mesme të ulëta është 96,03% dhe 88,75% respektivisht, ndërsa regjistrimi në shkollat e mesme të larta është 88,45%. Sa i përket nivelit parashkollor dhe parafillor, edhe pse regjistrimi është rritur ndër vite, ende mbetet prapa në këtë nivel të arsimit, pasi vetëm 18.6% e fëmijëve të moshës 0-5 vjeçare vijnë në institucionet e licencuara parashkollore. Ndërsa shkalla e regjistrimit në nivelin parashkollor (fëmijët e moshës 5-6 vjeç) është 91.17%.¹⁸ Niveli i ulët i pjesëmarrjes në nivelin parashkollor është kryesisht për shkak se ky nivel i arsimit nuk ka qenë prioritet i politikave dhe në vitet e fundit janë bërë shumë pak ose aspak investime në aspektin e burimeve njerëzore dhe të infrastrukturës. Niveli i ulët i regjistrimit në arsimin parashkollor mund të ndikojë negativisht në perspektivat e mëtejshme të nxënies së nxënësve.

Table 1

Numri i nxënësve të regjistruar në nivelin e arsimit parashkollor dhe parafillor (ISCED 0)

Lloji i institucionit	2015/16		2016/17		2017/18	
	Gjithsej	F	Gjithsej	F	Gjithsej	F
Publike	26,191	12,318	26,453	12,491	27,289	13,030
Private	1,354	618	3,020	1,402	3,779	1,759

Vite	Gjithsej	F
2015/16	27,545	12,936
2016/17	29,473	13,893
2017/18	31,068	14,789

18 Agjencia e Statistikave të Kosovës (2018) <http://ask.rks-gov.net/media/4146/stat-e-arsimir-2017-2018ang.pdf>

Tabela 2

Numri i fëmijëve të moshës 4 dhe 5 vjeç të regjistruar në nivelin e arsimit parashkollor dhe parafillor (ISCED 0)

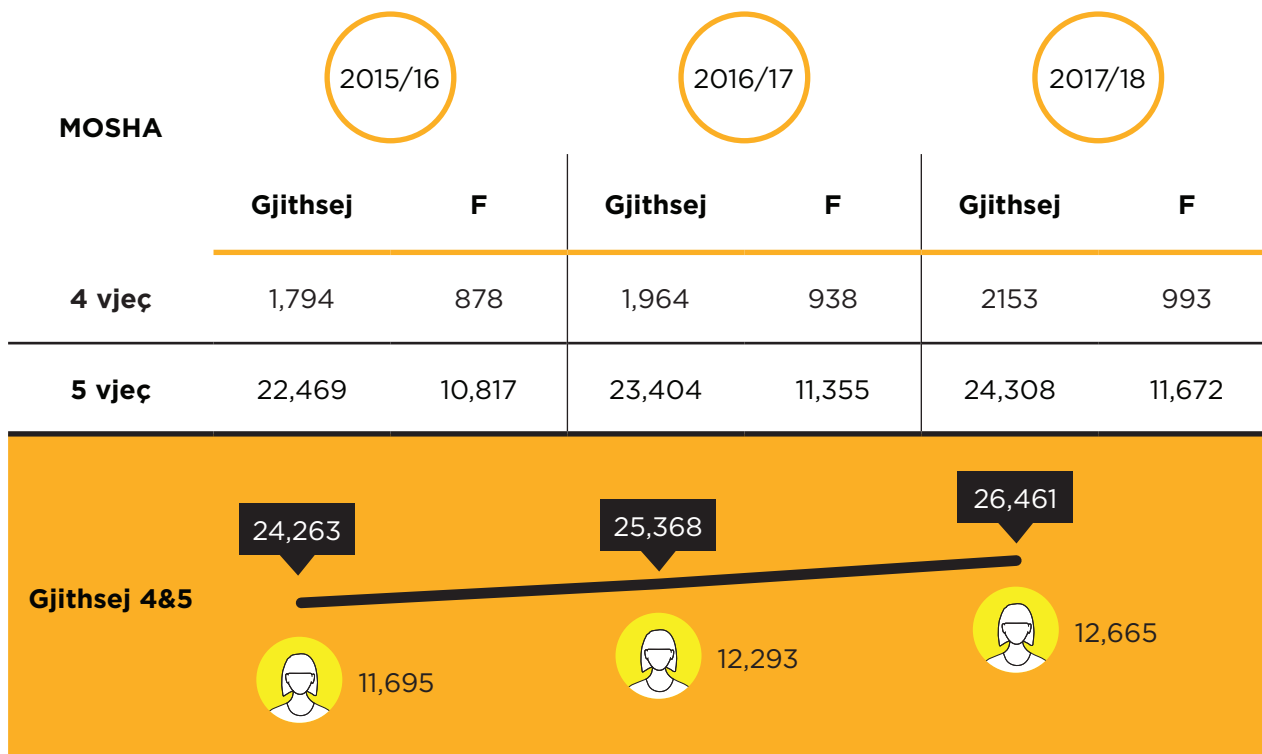


Tabela 3

Shkalla e regjistrimit bruto në nivelin parashkollor (Caku i PSAK: 20%)

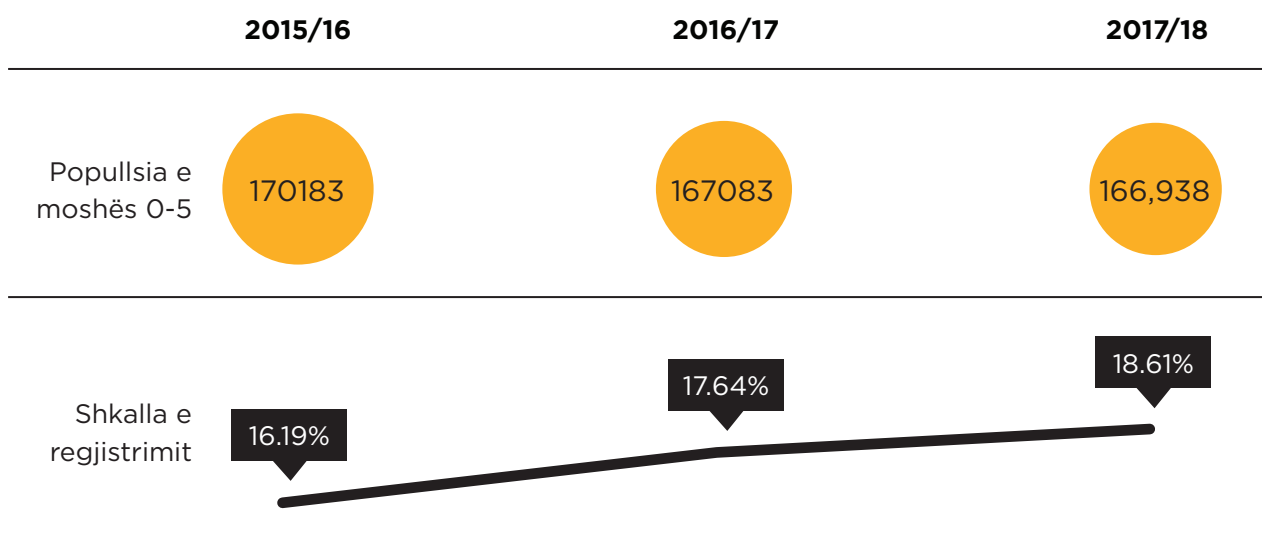


Tabela 4 Shkalla e regjistrimit bruto në nivelin parafillor (Caku i PSAK: 100%)

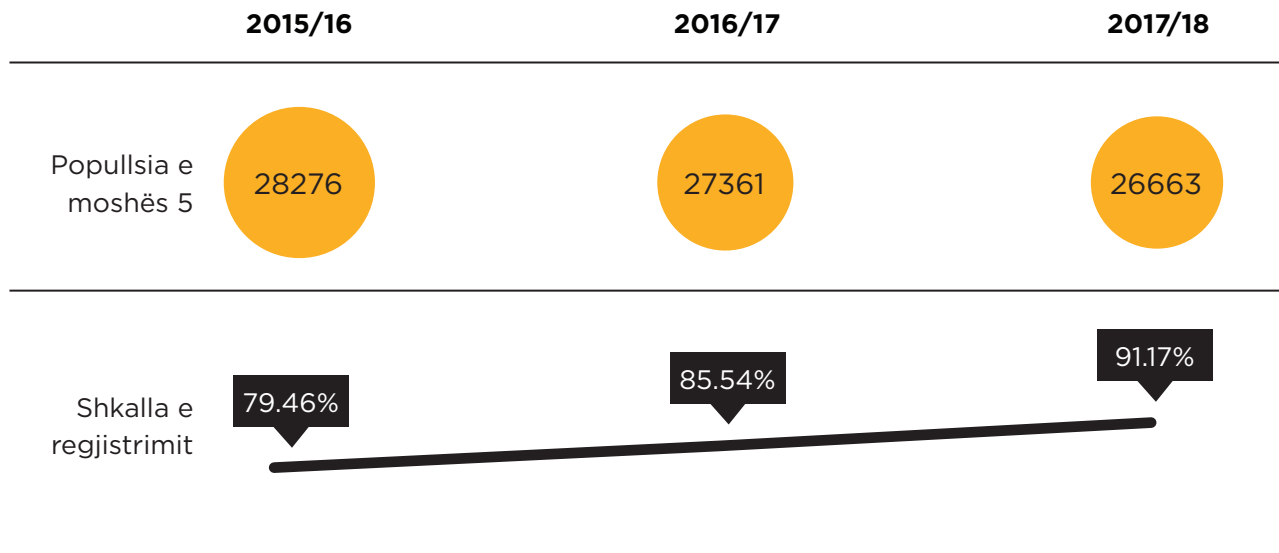


Tabela 5 Shkalla e regjistrimit bruto e fëmijëve të moshës 4 dhe 5 vjeç në nivelin parafillor dhe parashkollor

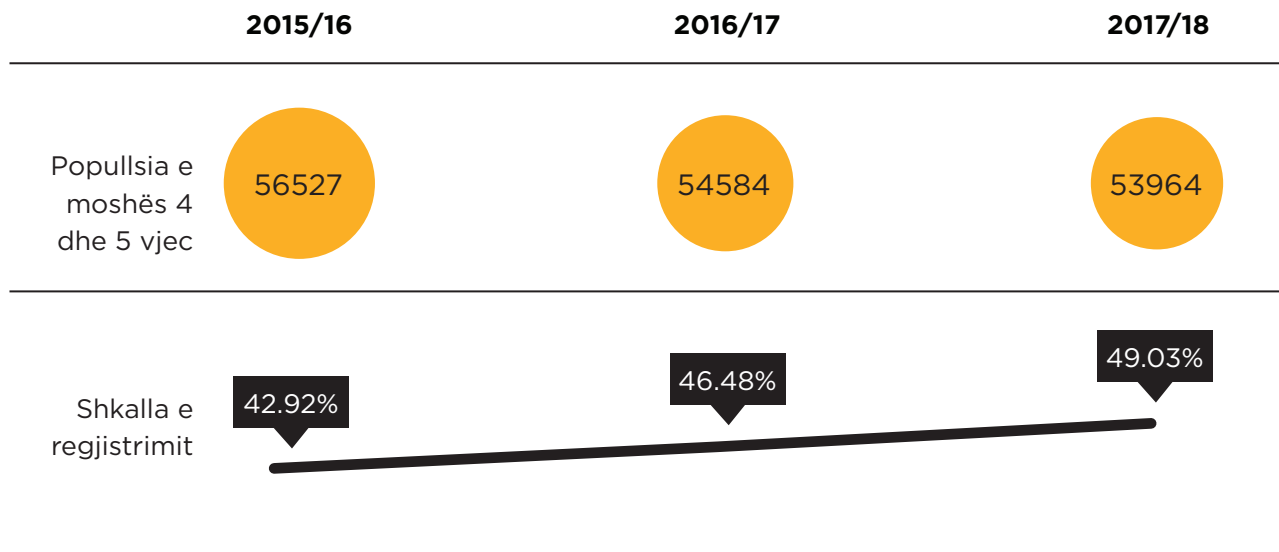


Tabela 6 Indeksi i barazisë gjinore në nivelin parafillor dhe parashkollor

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli parashkollor (mosha 0-5) (Caku i PSAK: 0.95)	0.93	0.92	0.91
Niveli parafillor (mosha 5 vjeçare) (Caku i PSAK: 0.93)	0.93	0.94	0.92

Tabela 7 Numri i nxënësve të regjistruar në nivelin e arsimit fillor, të mesëm të ulët dhe të mesëm të lartë (ISCED 1-3)



Nxënësit	2015/16		2016/17		2017/18	
	Gjithsej	F	Gjithsej	F	Gjithsej	F
ISCED 1 (klasat 1-5)	139,110	66,201	136,618	65,944	135,423	65,525
ISCED 2 (klasat 6-9)	126,466	60,682	118,475	57,365	112,191	54,216
ISCED 1&2	265,576	126,883	255,093	123,309	247,614	119,741
ISCED 3 (klasat 10-12)	91750	43598	92,735	44,296	91,345	44,518
Klasa 9	35054	16985	31,764	15,422	28,699	13,897
Klasa 10			34,838	16,266	31,085	14,480

Tabela 8 Treguesit e pjesëmarrjes në arsim

Treguesit	Baza PSAK	2015/16	2016/17	2017/18
Shkalla e regjistrimit bruto në nivelin e arsimit fillor (Caku: 100%)	96.4%	93.38%	94.42%	96.03%
Shkalla e regjistrimit bruto në nivelin e arsimit të mesëm të ulët (Caku: 100%)	99.5%	93.27%	91.05%	88.75%
Shkalla e regjistrimit bruto në nivelin e arsimit të mesëm të lartë (Caku: 90%)	84.5%	86.85%	87.99%	88.45%
Indeksi i barazisë gjinore Niveli: fillor (mosha 6-10 vjeç) (Caku: 0.94)	0.93	0.91	0.93	0.94
Indeksi i barazisë gjinore Niveli: i mesëm i ulët (mosha 11-14 vjeç) (Caku: 0.93)	0.94	0.92	0.94	0.94
Indeksi i barazisë gjinore Niveli: i mesëm i lartë (mosha 15-17 vjeç) (Caku: 0.94)	0.89	0.91	0.91	0.95
Niveli i tranzicionit në arsimim e mesëm të lartë	97.2%	92.50%	99.38%	97.86%

Statistikat e fundit tregojnë se numri i përgjithshëm i nxënësve në arsimin parauniversitar është 370,027 nxënës.¹⁹ Sistemi i arsimit publik parauniversitar në Kosovë funksionon përmes një rrjeti prej 40 institucioneve parashkollore, 954 shkolla fillore dhe të mesme të ulëta dhe 112 shkolla të mesme të larta. Përveç institucioneve publike, ekzistojnë edhe 10 institucione private të licencuara që ofrojnë arsimin fillor dhe të mesëm, ndërsa numri i përgjithshëm i mësimdhënësve në institucionet e shkollave publike është 23,281. Tabela 9 në vijim përmbledh numrin e përgjithshëm të nxënësve në arsimin parauniversitar.

Tabela 9 Pjesëmarrja e nxënësve në arsimin parauniversitar

Niveli i arsimit	Numri i nxënësve	Meshkuj	Femra	Shkalla e regjistrimit
Arsimi parashkollor (0 deri <5 vjeç)	6,760	3,643	3,117	4.8%
Parafillor (mosha 5-6 vjeç)	24,308	12,636	11,672	90.1%
Fillor dhe i mesëm i ulët	247,614	127,873	119,741	93%
I mesëm i lartë	91,345	46,825	44,518	88.45%
Gjithsej	370,027	 190,977	 179,048	

Numri i nxënësve në arsimin parauniversitar ka rënë ndjeshëm në periudhën 2008-2018 (shih Figurën 6). Kjo rënie në shkallën e regjistrimit i atribuohet ndryshimeve në demografi, veçanërisht në uljen e shkallës së natalitetit. Duke e ndarë këtë rënie sipas shkallës së regjistrimit në nivele të ndryshme të arsimit parauniversitar, shohim një rënie të madhe në nivelin fillor, të mesëm të ulët dhe të mesëm të lartë. Megjithatë, numri i nxënësve të regjistruar në nivelin parashkollor/parafillor është rritur ndër vite.

¹⁹ Agjencia e Statistikave të Kosovës (2018) <http://ask.rks-gov.net/media/4146/stat-e-arsimir-2017-2018ang.pdf>

Figura 6 Trendi i pjesëmarrjes së nxënësve në arsimin parauniversitar gjatë periudhës 2008 - 2018

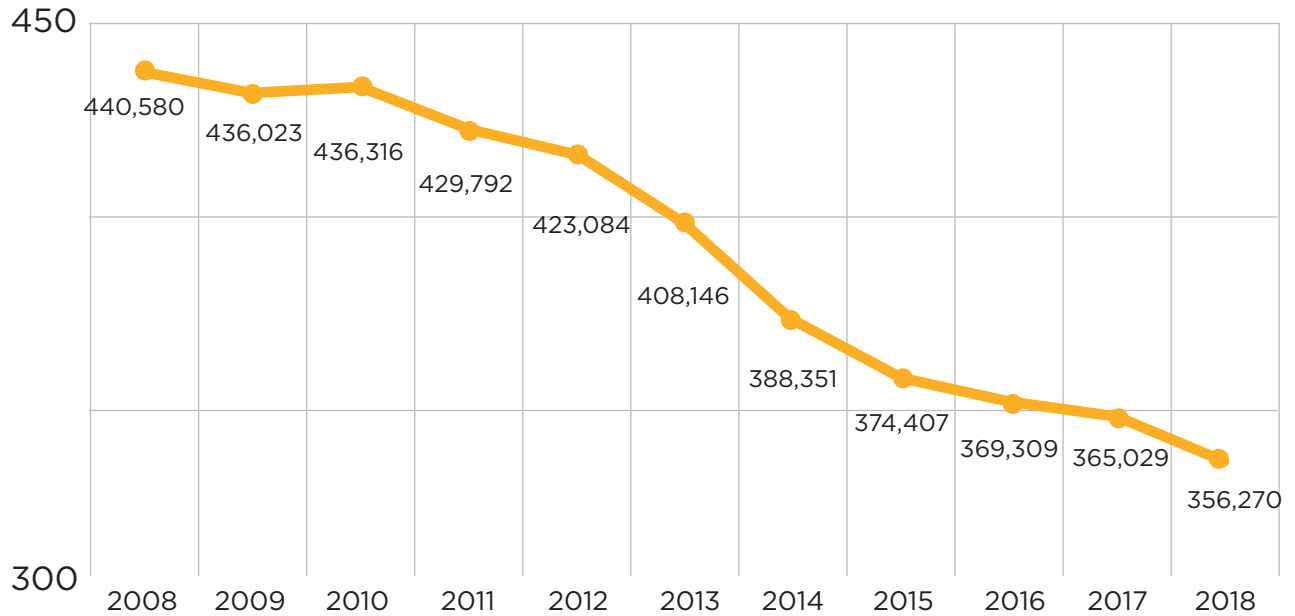


Tabela 10 Braktisja e shkollës

Viti shkollor	Klasa	Numri i braktisjeve			Gjithsej numri i nxënësve	Shkalla e braktisjes
		M	F	Gjithsej		
2014/15	1-9	274	254	528	275,887	0.19%
	10-12	1120	325	1445	86,219	1.67%
2015/16	1-9	274	214	488	261,107	0.19%
	10-12	1336	469	1805	86,376	2.1%
2016/17	1-9	105	69	174	255,093	0.07%
	10-12	1032	350	1382	92,735	1.5%
2017/18	1-9	132	96	228	247,614	0.09%
	10-12	1288	354	1642	91,345	1.79%

Tabela 11 Numri i mësimdhënësve në arsimin parauniversitar



Niveli i arsimit	Numri i mësimdhënësve		
	Meshkuj	Femra	Gjithsej
Parashkollor	-	537	537
Parafillor, fillor dhe i mesëm i ulët	7,655	9,809	17,464
I mesëm i lartë	3,128	2,152	5,280
Gjithsej	 10,783	 12,498	23,281

Tabela 12 Raporti nxënës/mësimdhënës në arsimin parauniversitar²⁰

	2015/16	2016/17	2017/18
Arsimi parashkollor	9.9	8.9	9.9
Arsimi parafillor	22.4	22.2	21.7
Arsimi fillor dhe i mesëm i ulët	15.5	15.1	14.6
Arsimi i mesëm i lartë	15.9%	16.4%	16.4%

²⁰ Raporti nxënës/mësimdhënës tregon numrin e të gjithë nxënësve për të gjithë mësimdhënësit e regjistruar. Megjithatë, kjo nuk merr parasysh shpërndarjen e nxënësve nëpër shkolla. Në disa shkolla (p.sh. shkollat urbane), numri i nxënësve është më i lartë, që do të thotë se numri i nxënësve për mësimdhënës do të rritet.

Tabela 13 Numri i institucioneve shkollore publike në arsimin parauniversitar

Institucionet shkollore publike	
Parashkollore/Çerdhet	40
Fillore dhe të mesme të ulëta	954
Të mesme të larta	122
Gjithsej	1,116

Nxënësit në arsimin parauniversitar duhet t'i nënshtrohen testit të arritshmërisë në fund të nivelit fillor dhe të mesëm të ulët, për t'i ndihmuar ata që të orientohen më mirë për nivelin e mesëm të lartë. Rezultatet e testit të arritshmërisë u zvogëluar ndër vite, nga një mesatare prej 64.7 pikësh në 58 pikë nga 100 pikë. Siç shihet në Tabelën 14, kjo rënie ka ndodhur kryesisht në të gjitha lëndët e testuara. Rënia në arritshmëri shihet në lëndën e gjuhës shqipe, gjeografi, TIK, matematikë, fizikë, kimikë dhe biologji.

Table 14 Rezultatet e arritshmërisë në klasën IX: 2016 - 2018

Viti shkollor	Gjuhë shqipe	Gjuhë angleze	Histori	Gjeografi	Matematikë	TIK	Fizikë	Kimi	Biologji	Gjithsej
2016/17	64.7	77.9	59.4	62.3	64.9	72.9	66.9	64.1	62	64.7
2016/17	57.5	81.1	47.4	52.6	62.1	67.3	50.7	56.9	61.9	58
2016/17	56.6	81.9	61.1	52.7	63.2	68.8	62.1	60.6	60.7	58

Një provim tjetër kombëtar të cilit i nënshtrohen nxënësit në nivelin parauniversitar është provimi i maturës. Nxënësit e kryejnë këtë provim për regjistrim në arsimin e lartë. Rezultatet në Tabelën 15 tregojnë se që nga viti 2016 deri në vitin 2018. përqindja e kalimit të provimit të maturës është rritur pak ose ka mbetur e njëjtë. Përjashtim bëjnë profilet profesionale I, II, III dhe artet, ku përqindja e kalimit ka rënë në tre nivele, nga viti 2017 deri në vitin 2018. Megjithëse rritja e përqindjes së nxënësve që kalojnë pragun e përcaktuar është e vogël, përmirësimi i përgjithshëm i performancës është përdorur nga politikëbërësit si arsytim se reformat e ndërmarra në arsim kanë dhënë rezultate efektive.

Tabela 15 Rezultatet e provimit të maturës 2016 - 2018

Profili	Qershor 2016		Qershor 2017		Qershor 2018	
	Arritshmëria	Kalimi	Arritshmëria	Kalimi	Arritshmëria	Kalimi
I përgjithshëm	61.2	95.7	67.5	95.7	63.3	98.2
Shkenca natyrore	65.4	95.4	73.3	98.5	64.6	95.5
Matematikë	63.9	93.7	79.3	98.6	71.5	98.9
Sociale	53.5	84.5	57.7	90.2	53.3	84.6
Linguistikë	53.6	85.4	63.5	94.2	57	92.8
Profesionale I	47.3	64.1	56.4	78.9	48.1	63.3
Profesionale II	39.7	44.5	44.5	58.9	39.7	43.3
Profesionale III	47.5	72.1	48.5	76	44.9	64.7
Art	50.8	74.2	51.0	80.9	49	67.4
Muzikë	64.2	92.7	68.4	100	68.2	95.8

Nga përfundimi i arsimit formal, nxënësit pritet të përgatiten për mësim gjatë gjithë jetës dhe për tregun e punës shumë konkurrues në këtë epokë të digjitalizimit dhe të inovacionit teknologjik. Qëllimi i arsimit parauniversitar është përcaktuar në Kurrikulën Bërthamë për Arsimin Parauniversitar, e cila tregon se qëllimi i arsimit në Kosovë është që të zhvillojë njohuritë, aftësitë, qëndrimet dhe vlerat që kërkohen në një shoqëri

demokratike.²¹ Duke i pajisur gjeneratat e reja me aftësitë dhe njohuritë e duhura, ato supozohet të bëhen të pavarura, të afta për të përmbushur jetën e tyre personale dhe të kontribuojnë në progres të vazhdueshëm dhe zhvillim të shoqërisë. Qëllimi i përgjithshëm i arsimit ka bazën në kompetencat e përcaktuara në Kurrikulën Bërthamë, e cila përfshin një sistem të integruar dhe koherent të njohurive, aftësive dhe qëndrimeve, që u mundësojnë nxënësve të ballafaqohen me sfidat e shekullit XXI. Kompetencat kryesore të parapara për sistemin e arsimit parauniversitar në Kosovë janë:

- kompetenca në komunikim dhe shprehje;
- kompetenca në të menduarit;
- kompetenca në mësim/të nxënit;
- kompetenca në jetë, punë dhe fusha që ndërlidhen me mjedisin;
- kompetenca personale;
- kompetenca qytetare.

Sigurimi dhe ofrimi i arsimit parauniversitar është përgjegjësi e disa palëve kryesore të interesit, me role dhe detyra të përcaktuara. Shkollat, si institucioni kryesor për të mësuar, janë përgjegjëse për ofrimin e një arsim cilësor për fëmijët. Menaxhimi i mirë dhe lidhshëmi i institucionit luajnë një rol të rëndësishëm në këtë drejtim. Puna e një shkolle nuk është e mundur pa një udhëheqës. Sipas Ligjit për Arsimin Parauniversitar, drejtori ka përgjegjësi ekzekutive për menaxhimin dhe administrimin e përgjithshëm të institucionit arsimor.²² Prandaj, drejtori i shkollës, si organ drejtues i shkollës, ka një rol të rëndësishëm në planifikimin, administrimin, organizimin dhe menaxhimin e shkollës duke shfrytëzuar në mënyrë efikase mjetet dhe burimet që janë në dispozicion. Mësimdhënësit luajnë një rol të rëndësishëm në të nxënit e nxënësve, pasi janë ata që e ofrojnë atë mësim. Prandaj, personat që synojnë të bëhen mësimdhënës duhet t'i plotësojnë kërkesat specifike të përcaktuara me Ligj dhe vetëm mësimdhënësit që i plotësojnë kërkesat e caktuara mund të hyjnë dhe të qëndrojnë në një institucion arsimor.²³

Prindërit përbëjnë një tjetër palë interesi të rëndësishme në mësimin e nxënësve. Reformat në arsimin parauniversitar në Kosovë përcaktojnë përgjegjësitë specifike për përfshirjen e prindërve në shkollimin e fëmijëve të tyre përmes dispozitave ligjore.²⁴ Ata duhet të sigurojnë që fëmijët të regjistrohen në shkollë me kohë, të vijnë rregullisht në mësim, dhe të sigurojnë mjedis adekuat për mësim. Ata duhet të komunikojnë vazhdimisht me drejtorët e shkollave dhe mësimdhënësit lidhur me progresin që shënojnë fëmijët e tyre në shkollë. Përveç përgjegjësi individuale, prindërve u garantohet edhe e drejta për të qenë pjesë e organeve drejtuese të shkollës, duke qenë anëtarë të Këshillit të Prindërve. Ata gjithashtu mund të marrin pjesë në nivelin komunal dhe qendror përmes Këshillit të arsimit dhe Këshillit të prindërve për arsimin në Kosovë.

21 Korniza e Kurrikulës Bërthamë për Arsimin Parauniversitar në Republikën e Kosovës (2016). http://www.ibe.unesco.org/curricula/kosovo/kv_alfë_2011_eng.pdf

22 Ligji Nr.04/L -032 - për Arsimin Parauniversitar në Kosovë. www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Laë%20on%20preuniversity%20education.pdf

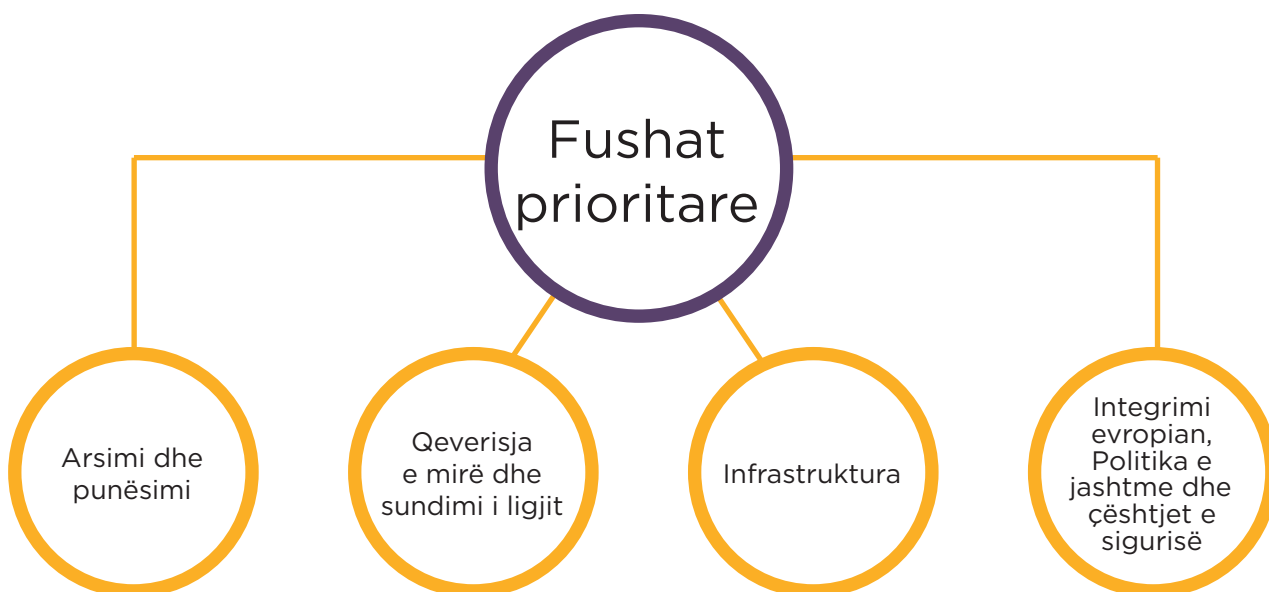
23 Po aty.

24 Po aty.

4.1. Shpenzimet publike në arsimin parauniversitar në Kosovë

Arsimi është një e mirë publike dhe si i tillë ofrimi i arsimit duhet të financohet nga paraja publike. Gatishmëria e politikëbërësve për të siguruar qasje në arsim dhe për të ofruar arsimim të cilësisë së lartë mund të përkthehet në kosto më të larta për nxënës. Duke pasur parasysh se arsimi është një e mirë publike, ai është në konkurrencë me kërkesat e tjera për shpenzime publike dhe ngarkesën e përgjithshme tatimore. Prandaj, nëse shpenzimet për arsim japin kthime adekuate apo jo është një temë që paraqitet në debatin publik. Arsimi është ndër fushat më kryesore të Qeverisë së Kosovës për vitet e ardhshme. Kjo është përcaktuar në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve 2018-2020 - dokumenti kryesor i cili rendit prioritetet financiare kryesore të Qeverisë.²⁵

Figura 7 Fushat prioritare të Qeverisë në KASH



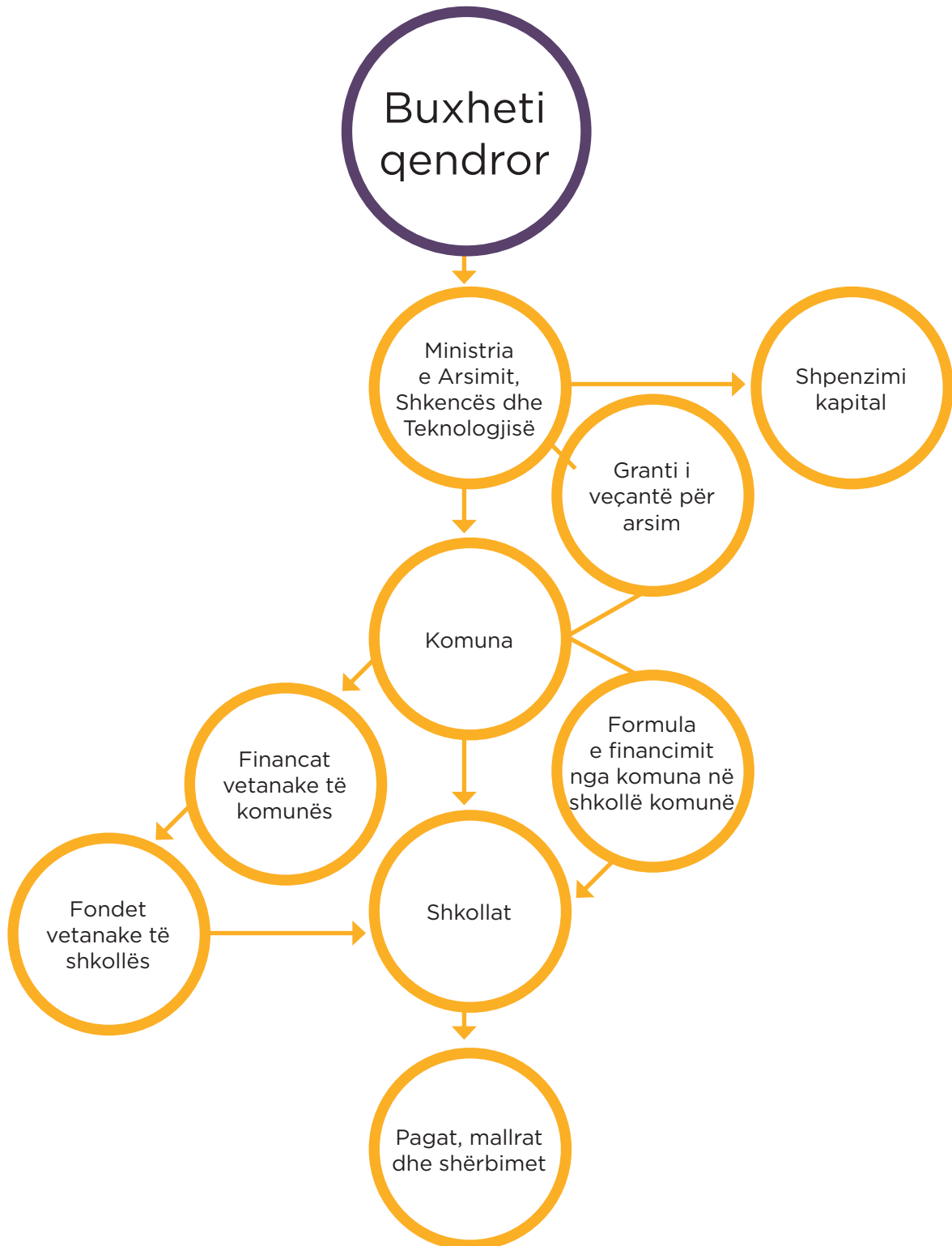
Qeveria planifikon të mbështesë krijimin e një kapitali njerëzor kompetent përmes investimit në arsim, veçanërisht në arsim dhe punësim, si një prioritet i lartë. Për të arritur këto objektiva nuk është i rëndësishme vetëm buxheti i mjaftueshëm, por menaxhimi dhe shpenzimi efikas i parasë është gjithashtu një parakusht për rezultate pozitive. Sistemi arsimor në Kosovë financohet kryesisht nga Buxheti Qendror, i cili transferohet tek komunitat përmes një granti të quajtur "Granti Specifik për Arsim". Sipas Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal, shumica e grantit përcaktohet duke përdorur një formulë që llogarit numrin e mësimitdhënësve dhe regjistrimin efektiv.²⁶ Kjo gjithashtu merr parasysh kurrikulën kombëtare, normat e madhësisë së klasës, arsimin me nevojë të veçanta, vendndodhjen dhe shpenzimet operative për paga. Formula e financimit për financim për kokë banori, nga komuna në shkollë, ka hyrë në fuqi në vitin 2009, me qëllim që të ofrojë më shumë autonomi për shkollat në menaxhimin e financave, një hap që supozohet të ndikojë në rritjen e efikasitetit dhe transparencës në alokimin e burimeve. Kjo formulë bazohet në numrin e nxënësve në të gjitha nivelet dhe në karakteristikat e tjera të shkollave, p.sh. vendndodhjen, metodën e ngrohjes etj., dhe në parametrat nga formula e Grantit

25 Medium Term Expenditures Framework 2018-2020. April 2017.

26 Ligji Nr. 03/L- 049 -Për Financat e Pushtetit Lokal http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L049_en.pdf

Specifik për Arsim, p.sh. raporti nxënës/mësimdhënës, numri i nxënësve me nevoja të veçanta etj., të cilat përzgjidhen nga komuna.

Figura 8 Formula e financimit në sektorin e arsimit



Financimi në sektorin e arsimit është rritur ndër vite. Edhe pse është e vështirë të vlerësohet sasia optimale e burimeve të nevojshme për përgatitjen e secilit nxënës për jetë dhe punë në shoqërinë moderne, krahasimet ndërkombëtare të shpenzimeve për arsim për nxënës mund të ofrojnë pika referimi të dobishme. Shpenzimet publike për arsimin, të shprehura në përqindje të shpenzimeve qeveritare vjetore, dhe krahasuar me BPV-në, janë të krahasueshme me praktikat rajonale dhe BE-në. Shpenzimet nominale janë rritur dukshëm në krahasim me vitin 2011. Niveli i shpenzimeve publike në arsim në vitin 2018 ishte 4.22% e BPV-së ose 13.7% e shpenzimeve qeveritare.

Tabela 16 Shpenzimet publike në arsim në Kosovë

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BPV	€ 5,326.6	€ 5,567.5	€ 5,807.0	€ 6,070.1	€ 6,413.9	€ 6,761
Shpenzimet qeveritare	€ 1,515.9	€ 1,513.1	€ 1,615.7	€ 1,766.5	€ 1,837.2	€ 2,378
Shpenzimet në arsim	€ 203.1	€ 230.6	€ 261.9	€ 280.2	€ 265.7	€ 285.9
<i>% e BPV-së</i>	3.8%	4.1%	4.5%	4.6%	4.1%	4.22%
<i>% e shpenzimeve qeveritare</i>	13.4%	15.2%	16.2%	15.9%	14.9%	13.7%

Figura 9 Shpenzimet për arsim si % e BPV-së, nga 2013-2018

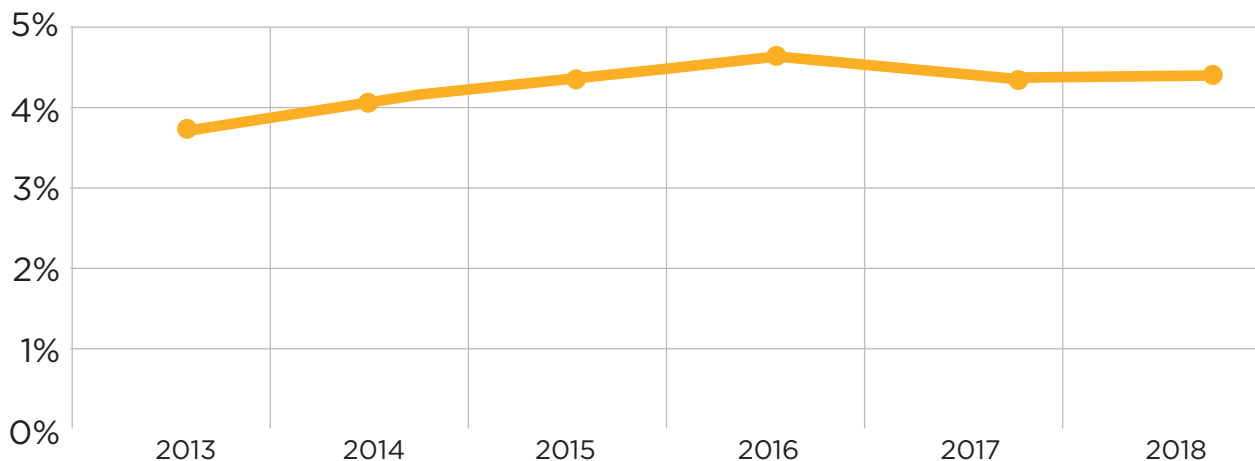


Figura 10 Shpenzimet për arsim si % e BPV-së në vitin 2018

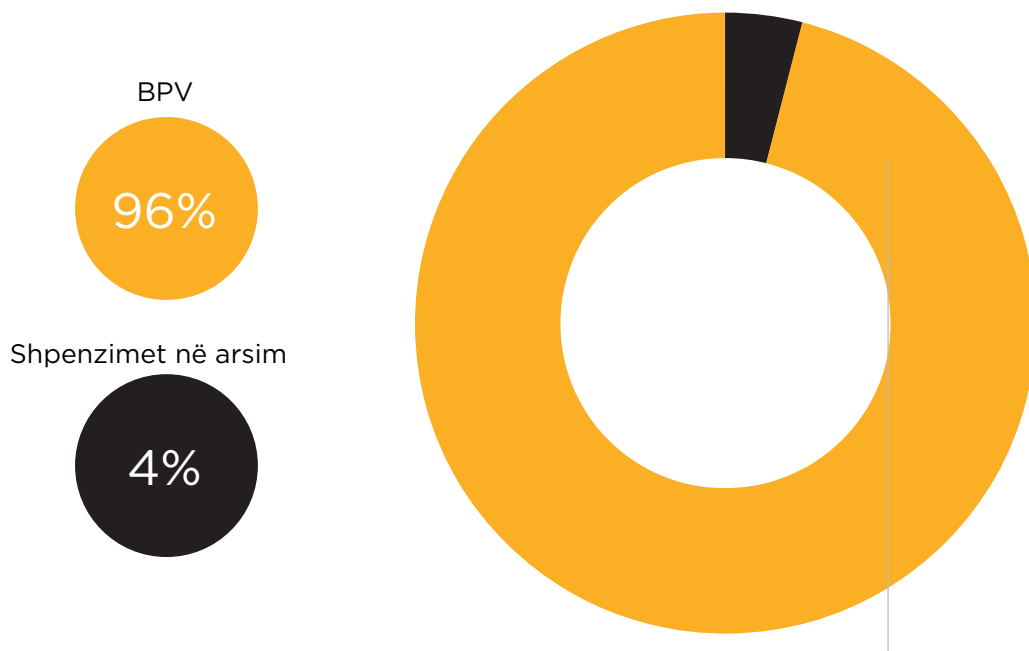


Figura 11 Shpenzimet për arsim si % e shpenzimeve qeveritare nga 2013-2018

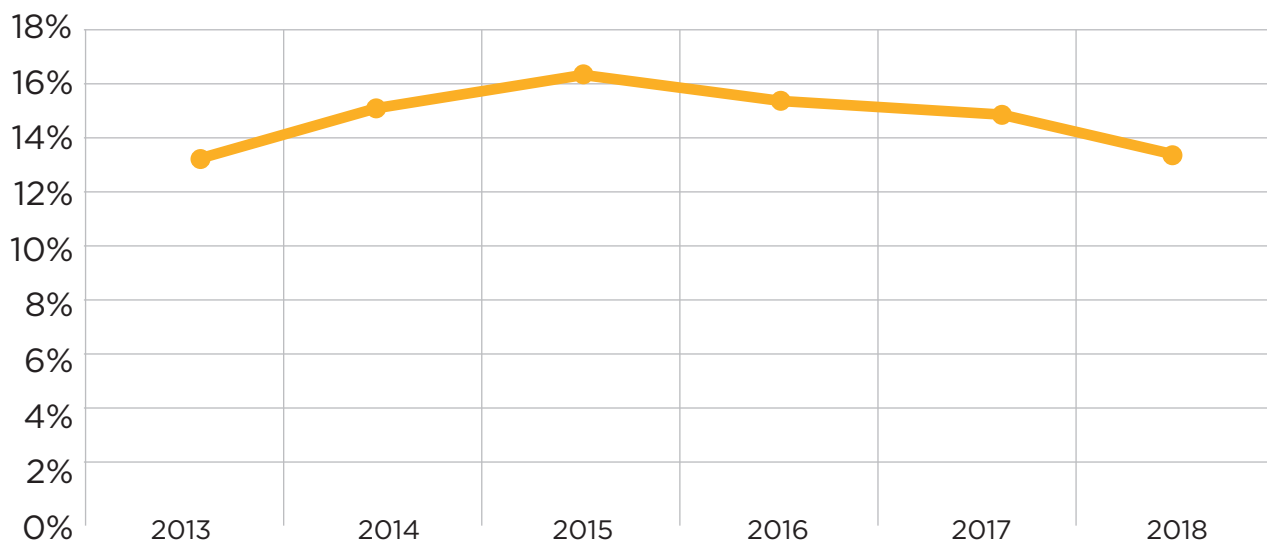
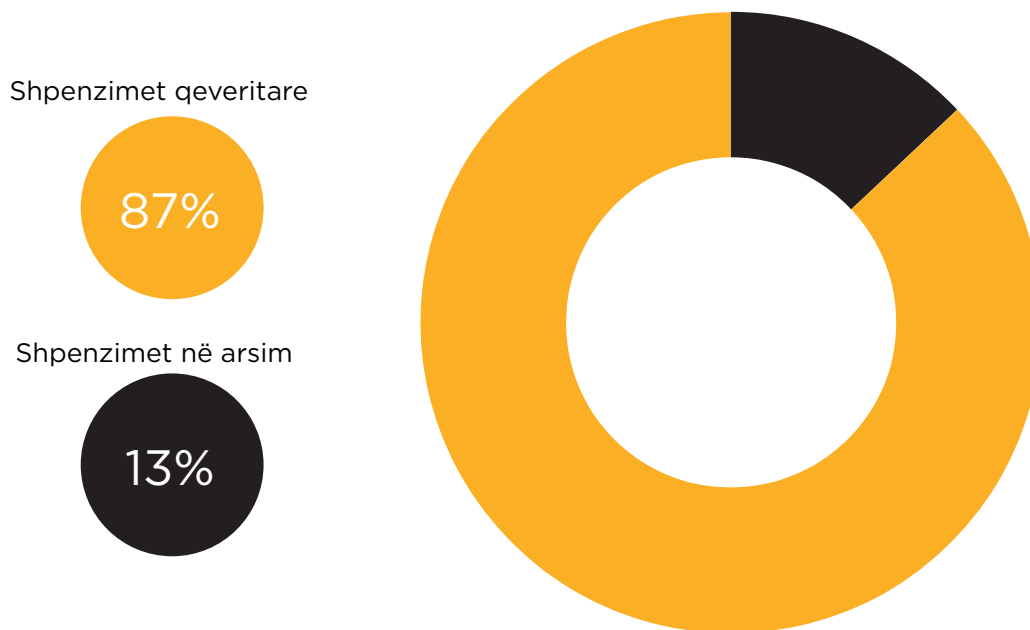


Figura 12 Shpenzimet për arsim si % e shpenzimeve qeveritare në vitin 2017



Megjithatë, shpenzimet për kokë banori tregohen të jenë të ulëta në krahasim me mesataren rajonale, të BE-së dhe OECD-së. Kjo rrjedh për shkak të nivelit të ulët të bazës së BPV-së dhe buxhetit të qeverisë, si dhe të numrit të madh të nxënësve nga popullsia e përgjithshme sesa në vendet e tjera.²⁷ Sa i përket shpenzimeve publike për nxënës në nivel parauniversitar, si përqindje e BPV-së për kokë banori, shpenzimet janë të ulëta në krahasim me vendet e tjera. Për shembull, siç shihet në Tabelën 21, në vitin 2017 Kosova ka shpenzuar rreth 43.5% në nivelin parashkollor, 17.5% në atë parafillor, 16.9% në nivelin primar, 16.3% në nivelin e mesëm të ulët dhe 17% në nivelin e mesëm të lartë. Shpenzimet mesatare për arsimin parauniversitar si % e BPV-së për kokë banori janë 17%. Kjo shifër është e ulët në krahasim me shpenzimet vjetore për nxënës në institucionet arsimore ne raport me BPV-në për kokë banori në vendet e OECD-së, të cilat shpenzojnë mesatarisht 25% në arsimin parauniversitar.²⁸ Këto shifra tregojnë se Kosova duhet të rrisë investimin në arsim tek popullsia e saj e re, pasi që kapitali njerëzor përbën një burim të rëndësishëm për fuqizimin e zhvillimit dhe rritjes ekonomike dhe një mundësi për Kosovën që të zvogëlojë nivelin e lartë të papunësisë.

27 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

28 OECD (2018), Arsimi në një vështrim 2018: Treguesit e OECD-së, Botuar nga OECD, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>

Tabela 17 Shpenzimet qeveritare për nivelin e arsimit

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli i arsimit parashkollor	€5,725,654	€5,987,058	€6,432,574
Niveli i arsimit parafillor	€12,590,774	€12,458,587	€14,138,970
Niveli i arsimit fillor	€74,944,602	€75,075,188	€79,267,351
Niveli i arsimit të mesëm të ulët	€69,643,369	€70,234,818	€63,692,742
Niveli i arsimit të mesëm të lartë	€52,389,957	€54,522,319	€52,778,844
Gjithsej arsimit parauniversitar	€215,294,356	€218,277,970	€216,310,481
Gjithsej arsimit	€261,914,000	€279,855,000	€265,722,462

Figura 13 Shpenzimet në arsim në periudhën 2013 - 2018

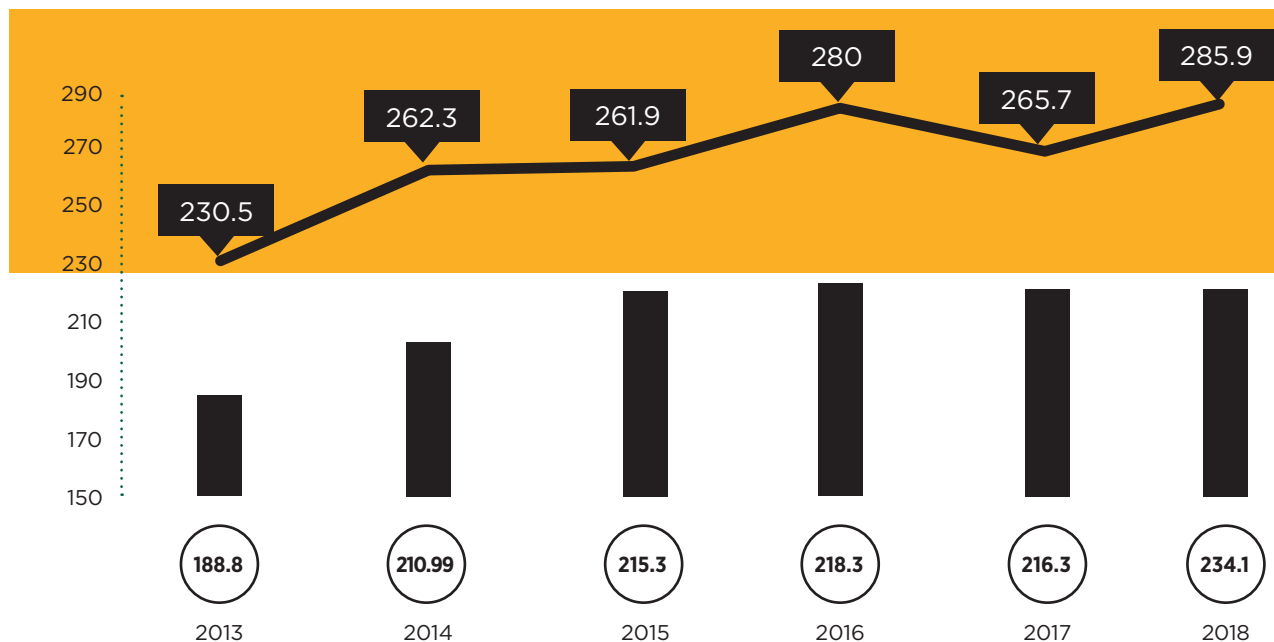


Tabela 18

Shpenzimet qeveritare në arsimin parauniversitar si % e BPV-së

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli i arsimit parashkollor	0.1%	0.1%	0.1%
Niveli i arsimit parafillor	0.2%	0.2%	0.2%
Niveli i arsimit fillor	1.3%	1.2%	1.2%
Niveli i arsimit të mesëm të ulët	1.2%	1.2%	1.0%
Niveli i arsimit të mesëm të lartë	0.9%	0.9%	0.8%
Arsimi parauniversitar si % e BPV	3.7%	3.6%	3.4%
Gjithsej arsimi si % e BPV	4.5%	4.6%	4.1%

Tabela 19

Shpenzimet në arsimin parauniversitar si % e shpenzimeve qeveritare

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli i arsimit parashkollor	0.4%	0.3%	0.4%
Niveli i arsimit parafillor	0.8%	0.7%	0.8%
Niveli i arsimit fillor	4.7%	4.2%	4.5%
Niveli i arsimit të mesëm të ulët	4.3%	3.9%	3.6%
Niveli i arsimit të mesëm të lartë	3.2%	3.0%	3.0%
Arsimi parauniversitar si % e shpenzimeve qeveritare	13.4%	12.4%	12.3%
Gjithsej arsimi si % e shpenzimeve qeveritare	16.2%	15.9%	14.9%

Tabela 20 Shpenzimet qeveritare në arsimin parauniversitar për nxënës

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli i arsimit parashkollor	€1,462	€1,570	€1,552
Niveli i arsimit parafillor	€581	€562	€622
Niveli i arsimit fillor	€557	€567	€602
Niveli i arsimit të mesëm të ulët	€562	€609	€582
Niveli i arsimit të mesëm të lartë	€624	€631	€607
Arsimi parauniversitar	€585	€606	€607

Tabela 21 Shpenzimet qeveritare në arsimin parauniversitar si % e BPV për kokë banori

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli i arsimit parashkollor	44.6%	46.4%	43.5%
Niveli i arsimit parafillor	17.7%	16.6%	17.5%
Niveli i arsimit fillor	17.0%	16.7%	16.9%
Niveli i arsimit të mesëm të ulët	17.2%	18.0%	16.3%
Niveli i arsimit të mesëm të lartë	19.1%	18.6%	17.0%
Arsimi parauniversitar si % e BPV për kokë banori	17.9%	17.9%	17.1%

Tabela 22

Shpenzimet për nivelin e arsimit si % e shpenzimeve të përgjithshme në arsimin parauniversitar

	2015/16	2016/17	2017/18
Niveli i arsimit parashkollor	2.7%	2.7%	3.0%
Niveli i arsimit parafillor	5.8%	5.7%	6.5%
Niveli i arsimit fillor	34.8%	34.4%	36.6%
Niveli i arsimit të mesëm të ulët	32.3%	32.2%	29.4%
Niveli i arsimit të mesëm të lartë	24.3%	25.0%	24.4%

Një sfidë e madhe në financimin e arsimit është menaxhimi i efikas, për të siguruar një arsim cilësor për një numër relativisht të madh të rinjve. Përkundër nevojës së madhe për të alokuar më shumë para në fusha të tjera që kanë të bëjnë me cilësinë e ofrimit të arsimit, shpenzimet në arsim përqendrohen kryesisht në dy kategori, paga dhe mëditje dhe shpenzime kapitale. Për shembull, të dhënat për shpenzime tregojnë se komunat ndajnë rreth 80% të buxhetit të përgjithshëm për paga dhe pagesa të tjera.²⁹ Shpenzimet në paga dhe pagesa janë rritur pas reformës për pagat e mësimdhënësve, e cila ka hyrë në fuqi në vitin 2008 dhe e cila rregullon pagën e mësimdhënësit në bazë të kualifikimeve dhe përvojës. Shpenzimet për paga në kuadër të buxhetit për arsim u rritën në mbi 25% në terma real gjatë periudhës 2009 - 2012, duke marrë paga nga 85% e shpenzimeve të përgjithshme në arsimin bazë (klasat 0-9) në vitin 2009 në 92% deri në vitin 2012.³⁰ Kjo reformë në rritjen e pagave u aprovua me arsyetimin se pagat më të larta do të ndikonin në përmirësimin e cilësisë dhe performancës së mësimdhënësve. Megjithatë, politika e rritjes së pagave nuk ishte planifikuar në mënyrë strategjike për të përmirësuar performancën e mësimdhënësve dhe për të rritur cilësinë e arsimit. Në të kundërt, vendimi për rritjen e pagave u shfrytëzua nga politika, kryesisht si mjet për të fituar më shumë votues apo për t'i ndihmuar mbështetësit e tyre partiak të qëndronin në pozitë.³¹ Fakti që kjo iniciativë nuk është planifikuar mirë dëshmohet edhe nga gjendja faktike e arsimit, e cila tregon se edhe pas rritjes së pagave, nuk ka pasur rezultate pozitive në përmirësimin e të nxënësve të nxënësve. Dështimi i kësaj reforme për të përmirësuar cilësinë e arsimit është kryesisht për faktin se skema e re e kompensimit të pagave nuk bazohej në një sistem meritokratik, i cili do të shërbente për shpërblimin e mësimdhënësve të mirë dhe nxitjen e tyre për të përmirësuar performancën. Përveç kësaj, rritja e pagave bëri që mësimdhënësit të mos kërkonin kushte më të mira në klasë pasi që ishin mjaft të kënaqur me rritjen e pagave të tyre.³²

Sipas analizës për projekt buxhetin e vitit 2019, e realizuar nga Instituti GAP, në vitin 2019 shpenzimet në arsim do të jenë rreth 292.4 milionë euro, duke shënuar një rritje prej 10% në këtë sektor. Ngjashëm me

29 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2017/02/20161006-kesp-2017-2021.pdf>

30 Grupi i Bankës Botërore (2014), Country Snapshot-Kosovo. Prishtinë: Zyra e Bankës Botërore në Kosovë.

31 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

32 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

vitet e mëparshme, prioritet i MASHT-it në vitin 2019 është ndërtimi i objekteve shkollore, me 38 objekte të planifikuara, bashkë me një numër të konsiderueshëm të sallave sportive. Megjithatë, problemet në arsim, siç thekson Raporti i Komisionit Evropian për vitin 2018, vazhdojnë të mbeten: cilësia e përgjithshme e dobët dhe mosaprovimi i programeve arsimore sipas kërkesës së tregut, mosfuqizimi i mekanizmave të sigurimit të cilësisë dhe mungesa e programeve në shkollat profesionale, me përqendrim të veçantë në punën praktike dhe lëndët aplikative. Programet që trajtojnë këto çështje, siç është programi për trajnimin e mësimeve, kanë një rritje të buxhetit prej 50 mijë eurosh ose 13%. Ngjashëm, programi për zhvillimin e kurrikulave dhe arsimin parauniversitar është rritur me 57 mijë euro, ose 40%. Një zhvillim pozitiv në këtë vit është mbështetja e buxhetit për nxënësit me aftësi të jashtëzakonshme (200 mijë euro).³³



Shpenzimet për paga në kuadër të buxhetit për arsim u rritën në mbi **25%** në terma real gjatë periudhës 2009 - 2012, duke marrë paga nga **85%** e shpenzimeve të përgjithshme në arsimin bazë (klasat 0-9) në vitin 2009 në 92% deri në vitin 2012

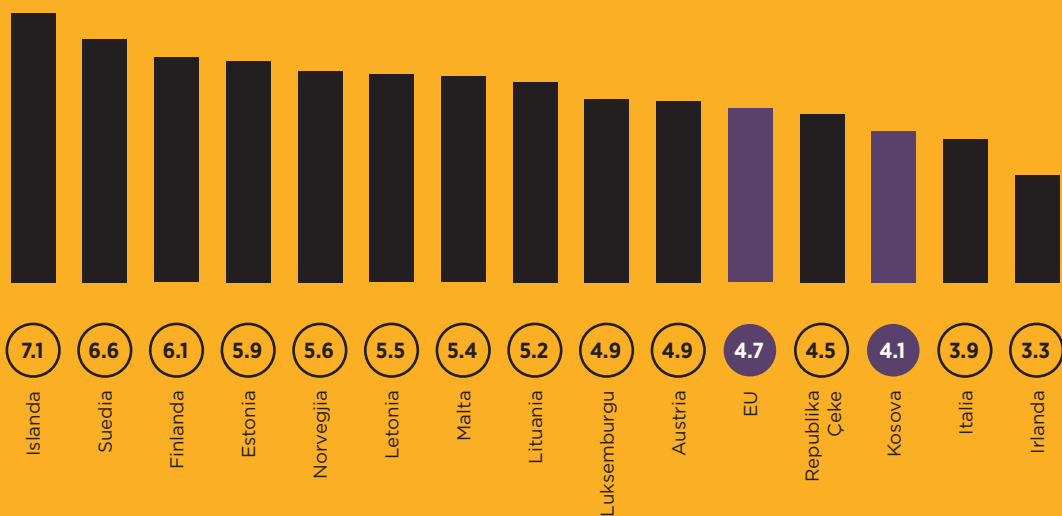
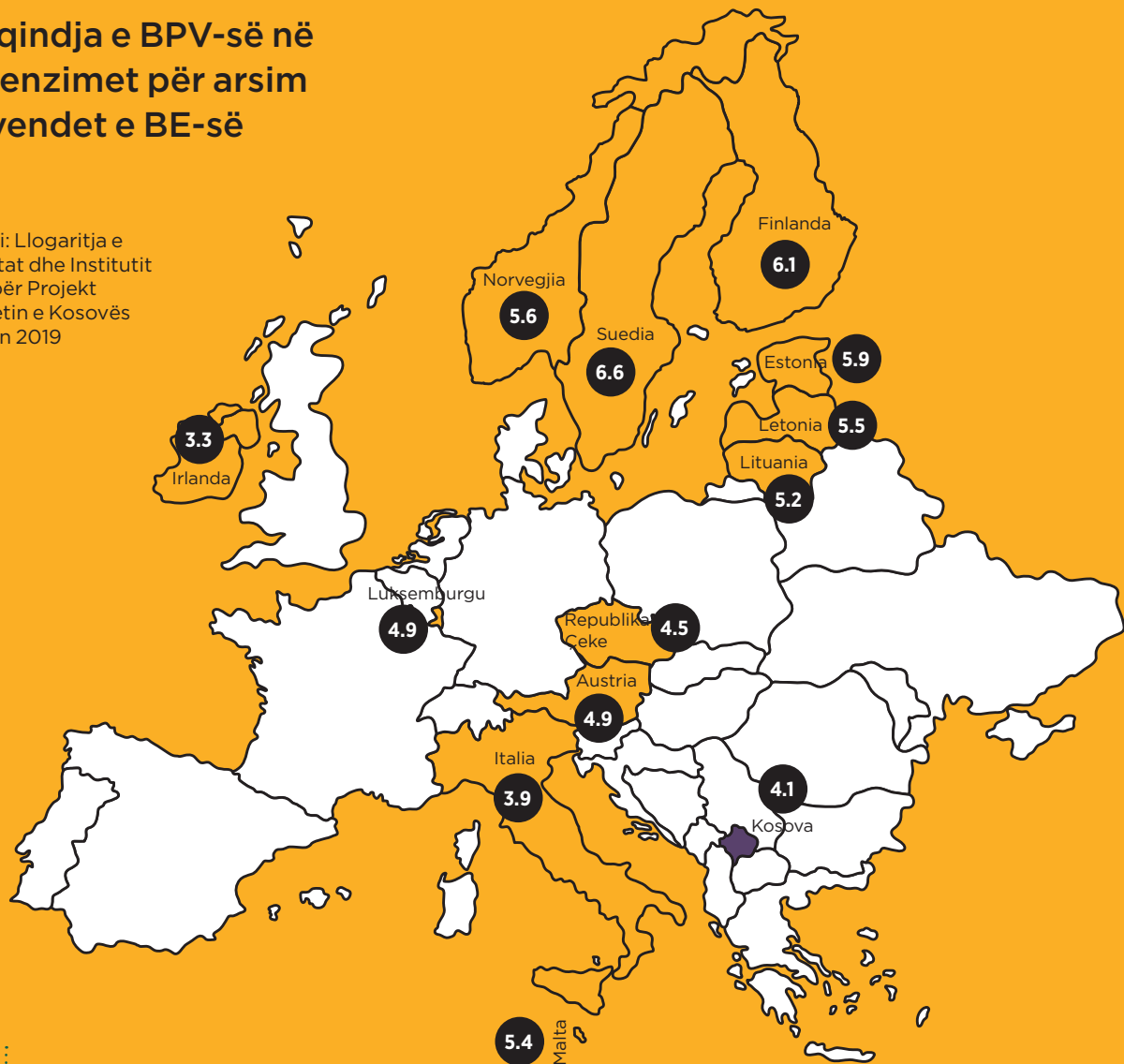


33 Instituti GAP, Projekt Buxheti 2019, Analizë e të hyrave dhe shpenzimeve. Nëntor 2018. http://www.institutigap.org/documents/57498_2019draftbudget.pdf

Figura 14:

Përqindja e BPV-së në shpenzimet për arsim në vendet e BE-së

Burimi: Llogaritja e Eurostat dhe Institutit GAP për Projekt Buxhetin e Kosovës në vitin 2019



Përkundër rritjes së buxhetit për arsim, krahasuar me vendet e BE-së, Kosova shpenzon më pak në arsim. Mesatarisht, vendet e BE-së në vitin 2016 kanë shpenzuar 4.7% të BPV-së së tyre në arsim, ndërsa në Kosovë shpenzimet e lidhura me arsimin do të arrijnë rreth 4.1% të BPV-së në vitin 2019. Duke marrë parasysh nivelin e ulët të BPV-së dhe moshën e re të popullsisë së Kosovës, Kosova duhet të rrisë dukshëm shpenzimet e saj për arsim.

Një tjetër keqmenaxhim i shpenzimeve në arsim tregohet në menaxhimin e blerjeve dhe shpërndarjes së teksteve shkollore falas për nxënësit në arsimin fillor dhe të mesëm të ulët. Vendimi i MASHT-it, i marrë në vitin 2008, për t'u dhënë nxënësve të arsimit fillor dhe të mesëm të ulët tekste shkollore falas është mirëpritur nga të gjitha palët, meqë kjo ka lehtësuar barrën e familjeve për të investuar në tekstet shkollore të fëmijëve të tyre. Për të siguruar se kjo politikë zbatohet siç duhet, MASHT-i ka nxjerrë një Udhëzim Administrativ (UA) i cili rregullon pajisjen me tekste shkollore, në bashkëpunim me komunat, derisa shkollat organizojnë shpërndarjen dhe sigurojnë që tekstet shkollore të kthehen në fund të çdo viti shkollor, në mënyrë që të mund të përdoren për së paku dy vjet.³⁴ Megjithatë, për shkak të mosmenaxhimit të mirë, kjo politikë nuk ka dhënë rezultatet e synuara. Ripërdorimi i librave për së paku dy vjet nuk e ka lehtësuar buxhetin e ndarë për tekste shkollore, sepse procesi i kthimit të librave për ripërdorim nga gjenerata e ardhshme nuk ka shkuar siç është planifikuar. Të gjeturat e raportit të Auditorit të Përgjithshëm tregojnë se në mesin e mësimdhënësve, nxënësve dhe prindërve ekziston një konfuzion nëse tekstet duhet të kthehen apo jo, meqë me Udhëzimin Administrativ për Pajisjen e Nxënësve me Libra Shkollorë, Përdorimi dhe Ruajtja e tyre, parashihet që tekstet shkollore të jepen falas, ndërsa i njëjti dokument lë të kuptohet që tekstet shkollore duhet të kthehen në fund të vitit shkollor.³⁵ Përveç asaj se ky udhëzim administrativ rregullon hapat që duhet të ndërmerren nga zyrtarët përkatës, nuk ka mekanizma që mund të përdoren nga komunat, drejtorët e shkollave apo mësimdhënësit që do të siguronin që tekstet shkollore që jepen në fillim të vitit shkollor të kthehen në fund.³⁶ Si rezultat i kthimit të ulët të teksteve shkollore, shpenzimet për librat e porositur janë shumë të larta dhe shpenzimet janë rritur ndër vite. Nëse procesi i shpërndarjes, kthimit dhe ripërdorimit të teksteve shkollore do të menaxhohet dhe rregullohet në mënyrë efektive, paratë e shpenzuara pa nevojë për blerjen e teksteve shkollore mund të ndahen në mënyrë më efektive për investim në fusha të tjera që përmirësojnë cilësinë e arsimit.

34 UA nr.16/2012 për Pajisjen e nxënësve me tekste shkollore, përdorimi dhe ruajtja e tyre.

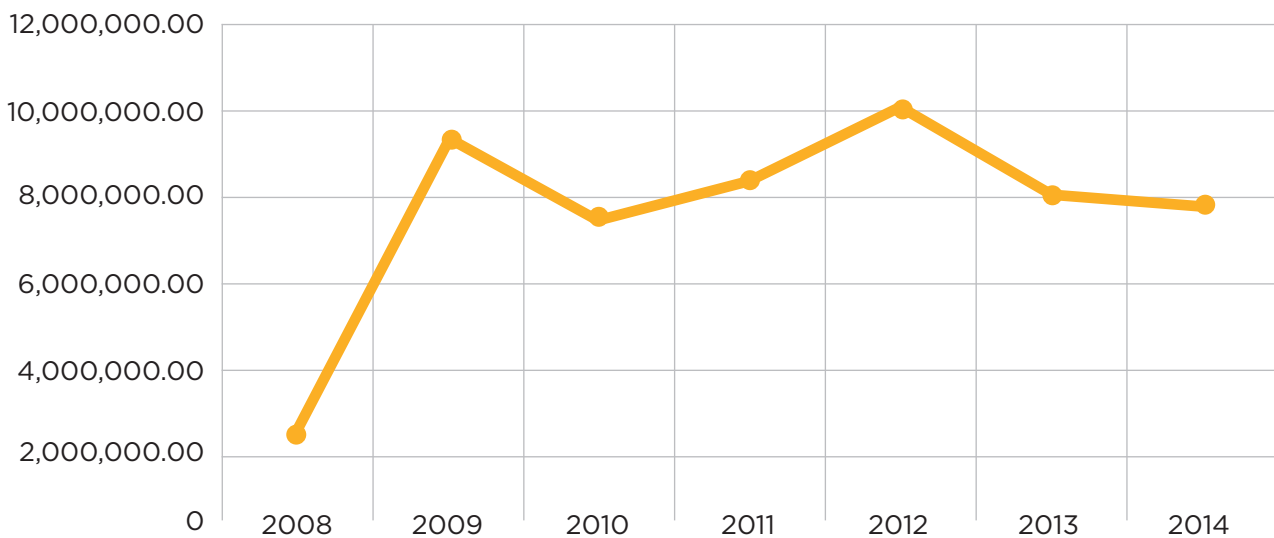
35 Po aty.

36 Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (2016). "Menaxhimi i procesit të pajisjes së nxënësve me tekste shkollore".

Figura 14: Shpenzimet për blerjen e teksteve shkollore në periudhën 2008-2014



Figura 15 Shpenzimet për blerjen e teksteve shkollore në periudhën 2008-2014



4.2 Pagat e mësimdhënësve

Dëshmitë tregojnë se cilësia e mësimdhënësve është drejtuesi kryesor i ndryshimeve në arritjet e nxënësve në nivel shkollë. Performanca e ulët e mësimdhënësve, sidomos gjatë viteve të para të shkollimit, ka ndikim negativ në perspektivën e nxënësve që të kenë sukses në fazat e mëvonshme. Nxënësit që përjetojnë humbje arsimore në vitet e para të shkollimit do të kenë vështirësi në arritje në nivelet më të larta të arsimit. Prandaj, sigurimi i cilësisë së mësimdhënësve në shkollat publike është i rëndësishëm për suksesin e nxënësve. Në përpjekje për të përmirësuar cilësinë e arsimit, vende të ndryshme synojnë të nxjerrin politika që të tërheqin dhe mbajnë mësimdhënës të cilësisë së lartë. Shpesh politikat e tilla kanë të bëjnë me paga më të mira për mësimdhënësit, si një nxitje për ta për t'iu bashkuar tregut të mësimdhënësve. Dëshmitë tregojnë se ky është veçanërisht rasti në vendet e varfra ku mësimdhënësit paguhen shumë më tepër, në terma relativë, sesa mësimdhënësit në vendet e OECD-së.

Megjithatë, kthimi i tyre i madh ekonomik nuk lidhet me aftësitë ose performancën e mirë. Për shumë vende në zhvillim pagat e larta të mësimdhënësve shpjegohet me faktin se mësimdhënësit e shkollave publike fitojnë paga të shërbimit civil që janë më të larta se pagat e tregut. Në vendet e varfra politikanët zakonisht ushtrojnë autoritetin e tyre zyrtar për të mbajtur pushtetin. Prandaj, për të tërhequr një grup më të madh votuesish, atyre u rriten zakonisht pagat në sektorin publik, pa ndonjë shqyrtim të mëtijshëm nëse ky investim do të japë rezultat më të mirë.

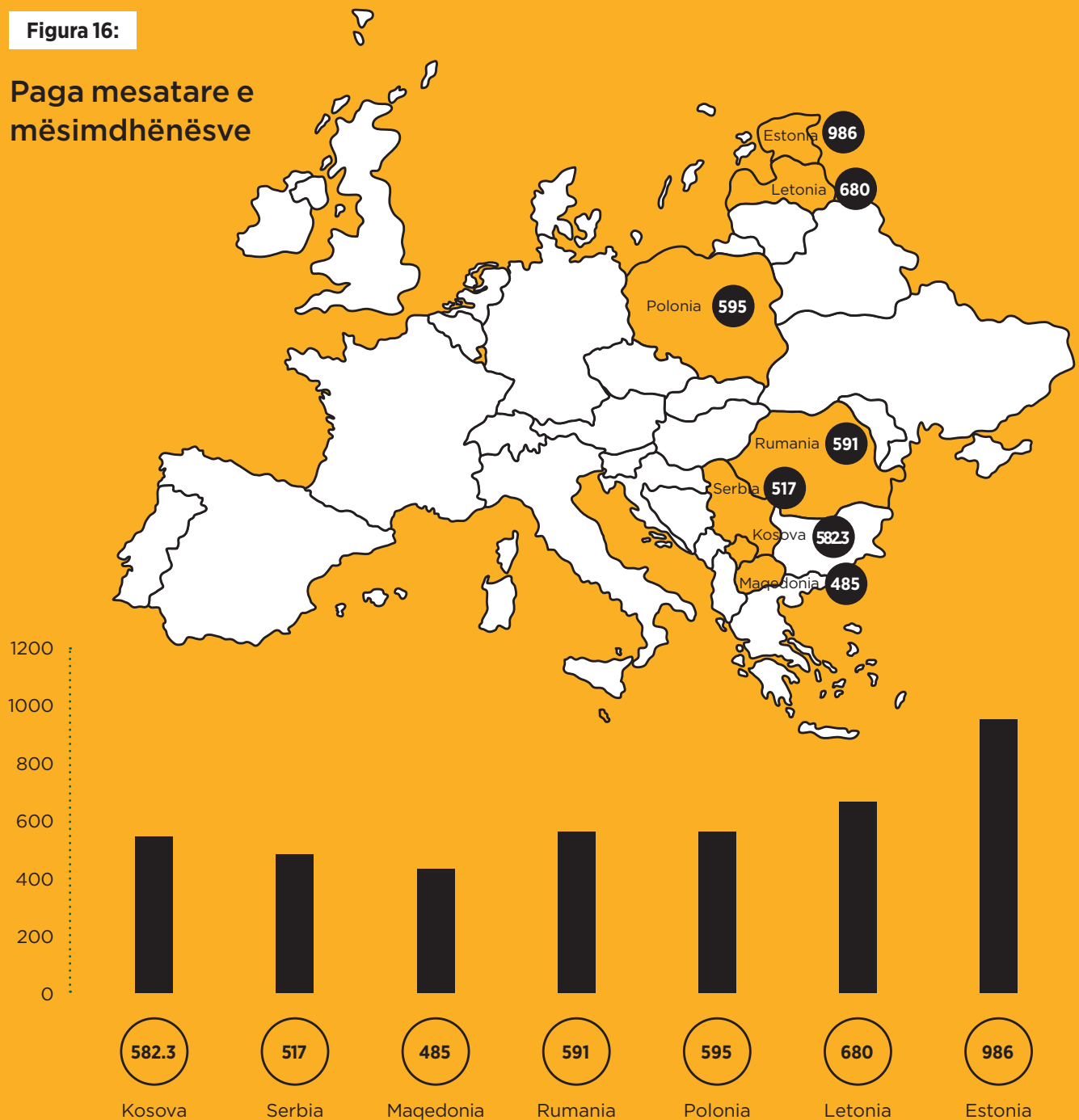
Në Kosovë, kjo situatë po mbizotëron që disa vite. Pagat e mësimdhënësve janë rritur në vazhdimësi ndër vite, por rritja e tillë nuk ka dëshmuar të jetë e ndërlidhur me përmirësimin e cilësisë së arsimit. Kërkesa e vazhdueshme e mësimdhënësve për rritjen e pagave ka rezultuar në arritje të pagës mesatare prej 582.3 eurosh për arsimin parauniversitar. Duke pasur parasysh se vlera e një koeficienti është 239 euro, sipas Ligjit për paga në sektorin publik, pagat e mësimdhënësve dhe stafit menaxherial u vlerësuan të jenë midis 478 euro (për edukatorët) deri në 717 euro për drejtorët e shkollave të mesme.

Tabela 24 Pagat bazë të punëtorëve të arsimit në bazë të Ligjit të ri për Pagat në Sektorin Publik 20199

Pozita	Koeficienti	Paga bazë
Drejtori i shkollës së mesme dhe shkollës speciale	3	717.00 EUR
Drejtori i shkollës së mesme të ulët dhe të lartë	2.7	645.30 EUR
Zëvendës drejtori	2.6	621.40 EUR
Drejtori i institucioneve parashkollore	2.5	597.50 EUR
Mësimdhënësit në shkolla të larta	2.6	621.40 EUR
Mësimdhënësit në shkolla të mesme të ulëta	2.45	585.55 EUR
Mësimdhënësit në shkolla fillore	2.3	549.70 EUR
Mësimdhënësit në institucione parashkollore	2.25	537.75 EUR
Pedagogu, Psikologu, Sekretari i shkollës	2.3	549.70 EUR
Bibliotekisti	2.1	501.90 EUR
Edukatori 0 - 3	2	478.00 EUR
	Mesatarja	582.3 EUR

Figura 16:

Paga mesatare e mësimeve



Pagat e mësimeve në Kosovë nuk janë larg pagave në vendet e tjera të rajonit. Në fakt, krahasuar me disa vende, me ligjin e ri për pagat, mësimeve në Kosovë do të paguhet më mirë se mësimeve në Maqedoni, Shqipëri dhe Serbi. Paga është me të vërtetë stimulim për mësimeve dhe veçanërisht për ta bërë këtë profesion më tërheqës për gjeneratat e reja të talentuara. Megjithatë, për të nxitur përmirësimin e cilësisë së arsimit, rritja e pagës duhet të lidhet me performancën dhe me miratimin e politikave të tjera që përmirësojnë kushtet e mësimeve për mësimeve.

5. Qeverisja në arsimin parauniversitar në Kosovë

Spektori i arsimit parauniversitar në Kosovë ka pësuar transformime të konsiderueshme. Si shumë sektorë të tjerë zhvillimorë, sektori i arsimit është ndikuar nga zhvillimet politike që karakterizuan proceset e shtet-ndërtimit në Kosovë. Pas përfundimit të luftës, në periudhën 1999-2000 sistemi arsimor në Kosovë është udhëhequr dhe administruar nga Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK). Në vitin 2000 dhe 2001, Kosova filloi themelimin e autoriteteve lokale, një proces ky që rezultoi me krijimin e Qeverisë së Kosovës dhe MASHT-it në vitin 2002. Pas shpalljes së pavarësisë në vitin 2008, MASHT-i dhe komunat morën përgjegjësitë për administrimin dhe udhëheqjen e sektorit të arsimit. Të gjitha këto zhvillime ndodhën brenda periudhës 10-vjeçare dhe kjo periudhë e shkurtër tregon pasojat që kanë pasur dhe vazhdojnë të kenë reformat në nivelin parauniversitar.

Pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës, më 15 qershor 2008, Kosova u angazhua gjithnjë e më shumë në një kornizë të decentralizimit. Paradigma për këtë kornizë u përcaktua me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale (LVQL) i cili identifikon kompetencat ekskluzive ose të përbashkëta të secilit autoritet komunal për një numër të madh të sektorëve të shërbimeve, siç janë kujdesi shëndetësor, arsimi, shërbimet sociale dhe zhvillimi ekonomik lokal. Arsyet për decentralizim janë të shumta. Ai kryesisht ka për qëllim rritjen e efikasitetit në menaxhim dhe qeverisje, pasi që mundëson një identifikim më të shpejtë të problemeve dhe reagime më të duhura për adresimin e sfidave. Decentralizimi gjithashtu ndihmon në rritjen e llogaridhënies.³⁷ Teorikisht, me rritjen e përgjegjësisë të reja në komuna, ato bëhen gjithnjë e më të përgjegjshme ndaj qytetarëve, dhe si rezultat përmirësojnë ofrimin e shërbimeve. Duke u përcaktuar nga ky qëllim, arsimi në Kosovë është decentralizuar për t'u dhënë komunave dhe shkollave më shumë pushtet dhe autonomi në menaxhimin e tyre të përditshëm. Sipas ligjit, komunat në Kosovë kanë autoritet të plotë në lidhje me ofrimin e arsimit parashkollor, fillor dhe të mesëm publik, derisa roli i qeverisë qendrore mbetet i kufizuar në drejtimin e politikës arsimore, vendosjen e standardeve, zhvillimin e kurrikulave dhe inspektimin e shkollës. Shkollat financohen nga Granti i Veçantë për Arsim që u shpërndahet komunave për kokë banori nga Qeveria Qendrore; ndërsa komunat financojnë shkollat me mallra dhe shërbime në bazë të një formule financiare nga komuna në shkollë. Ministria e Administratës Publike paguan pagat për stafin në bazë të kontributit nga komunat dhe fondet për shpenzime kapitale i transferohen komunave nga Ministria e Financave.

Megjithatë, procesi i decentralizimit në Kosovë është shoqëruar me shumë të meta. Ndryshimet e shpeshta në strukturën organizative brenda një periudhe të shkurtër kohore nuk mundësojnë krijimin e një strukture shumë të qartë dhe të qëndrueshme të menaxhimit të arsimit. Dështimi i një strukture të tillë shihet veçanë-

37 McGinn, N. dhe Welsh, T. (1999). "Decentralization of education: Why, When, What and How?" UNESCO; (Shqip: "Decentralizimi i arsimit: pse, kur dhe si?").

isht në mungesën e mekanizmave mbështetës që do të ndihmonin organet menaxhuese që të përmbushnin përgjegjësitë e tyre në nivelin e shkollës, lokal dhe qendror. Si rezultat, të gjitha nivelet e menaxhimit të arsimit përballen me vështirësi në zbatimin e kornizës ligjore në fuqi.³⁸

5.1. Korniza ligjore në arsimin parauniversitar

Ndryshimet në rregullimin e sistemit arsimor janë parë në të gjitha nivelet e arsimit. Politikat e Qeverisë për decentralizim kanë për qëllim krijimin e mekanizmave funksionale që mundësojnë zbatimin e politikave të zhvilluara në nivel kombëtar, në nivelin komunal dhe atë shkollor. Prandaj, një numër i madh i akteve ligjore është aprovuar për të përcaktuar përgjegjësitë e komunave në drejtimin dhe menaxhimin e shkollave publike. Megjithëse korniza ligjore është në përputhje me standardet ndërkombëtare, legjislativi ballafaqohet me sfida që duhen zbatuar në praktikë. Arsyeja kryesore është se ligjet tona hartohen pa shqyrtuar mirë kontekstin ku do të zbatohen zgjidhjet e përcaktuara në ligje. Për shembull, zgjidhjet e ofruara për licencimin e mësimdhënësve janë propozuar pa marrë parasysh nëse ka kapacitete të mjaftueshme aktuale për të kryer vlerësimin e 23,281 mësimdhënësve në tërë Kosovën.³⁹ Në këtë mënyrë, mund të lindin vështirësi në realizimin e kësaj detyre, gjë që do të vononte gjithë procesin e sistemit të licensimit, pasi që mund të fillonte të zbatohet vetëm formalisht. Përveç kësaj, ligjet në përgjithësi nuk kanë koherencë të brendshme dhe koherencë midis ligjeve. Në mënyrë specifike, nenet në ligje nuk janë të listuara sipas një modeli logjik në mënyrë që të jenë lehtë të kuptueshme nga zbatuesi dhe përkthyesi i ligjit. Përveç kësaj, në mes të ligjeve ekziston një mungesë e tillë e koherencës, pasi ato shpesh përmbajnë dispozita që shkojnë përtej fushëveprimit të një ligji të caktuar dhe janë në kundërshtim me ligjin bazë. Për shembull, Ligji për Arsimin në Komuna, i cili ka për qëllim të rregullojë përgjegjësitë e komunave në ofrimin e arsimit, përmban dispozita që kanë të bëjnë me autoritetin dhe përgjegjësitë e MASHT-it, të cilat krijojnë përgjegjësi të reja për MASHT-in, e të cilat nuk përmenden në ligjin bazë, d.m.th. Ligji për Arsimin Parauniversitar.⁴⁰ Kjo krijon hapësirë për konfuzion dhe si e tillë pengon zbatimin e ligjeve në mënyrë efektive. Niveli para-universitar udhëhiqet kryesisht nga ligjet e përshkruara si në vijim:

Ligji Nr.04/L -032 për arsimin parauniversitar në Kosovë

Ligji themelor që rregullon arsimin parauniversitar është aprovuar në vitin 2011.⁴¹ Ky Ligj përcakton përgjegjësitë kryesore të nivelit qendror, komunal dhe shkollor në planifikimin, shpërndarjen dhe monitorimin e ofrimit të arsimit publik. Ai gjithashtu përfshin qëllimet dhe parimet kryesore të ofrimit të arsimit në Kosovë. Sipas këtij ligji, përgjegjësitë më të rëndësishme të qeverisë qendrore në administrimin e sistemit arsimor janë: të hartojë politika, të hartojë dhe të zbatojë legjisllacionin, të promovojë sistemin arsimor jodiskriminues dhe të mbrojnë grupet e cenueshme, të menaxhojë sistemin e licencimit dhe certifikimit të mësimdhënësve, të përcaktojë kriteret për vlerësimin e nxënësve, dhe të organizojë dhe menaxhojë vlerësimet e jashtme. Ligji për arsimin parauniversitar i vitit 2011, i cili zëvendësoi ligjin e vitit 2002, ka pësuar ndryshime thelbësore që do të duhej të ishin planifikuar mirë para zbatimit, sepse të gjitha kishin implikime financiare dhe menaxheriale për sektorin e arsimit.

38 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

39 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

40 Dafina Bucaj (2018), Analizë "Koherenca midis legjisllacionit primar dhe sekondar në fushën e arsimit parauniversitar". GIZ.

41 <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20preuniversity%20education.pdf>

Për shembull, sipas ligjit të ri, mosha e regjistrimit në institucione parafillore u zvogëlua dhe u bë e detyrueshme në vitin 2015. Ky ndryshim kërkonte ndarjen e hapësirave për nivelin parafillor në shkollat ekzistuese dhe gjithashtu kërkonte rritjen e numrit të mësimdhënësve. Shumë shkolla kanë pasur vështirësi t'i përshtaten ndryshimeve të reja, veçanërisht shkollat që punojnë me dy ose tre ndërrime, për shkak të hapësirës së kufizuar dhe kapacitetit të stafit. Për më tepër, ky ligj, i cili konsiderohet si ligj bazë për arsimin, përmban shumë paqartësi dhe kundërshtime me ligjet dhe udhëzimet e tjera administrative. Procedurat e përzgjedhjes së stafit menaxherial në shkolla duken problematike dhe konfuze. Në veçanti, neni që përshkruan përzgjedhjen e drejtorëve dhe të zëvendës drejtorëve është vështirë i kuptueshëm, sepse i mungojnë elementet thelbësore në lidhje me kriteret dhe procedurat për zgjedhjen e kandidatëve për këto pozita. Ky ligj vetëm përcakton se përzgjedhja e stafit menaxhues të shkollës bëhet në bazë të Ligjit për arsim në komuna, në bazë të kriterëve të përcaktuara nga MASHT me akt nënligjor, me emërimin e dy përfaqësuesve shtesë të Bordit drejtues në Komisionin e Përbashkët për Emërim në kapacitetin e vëzhguesve (Neni 20).⁴²

Ligji Nr. 03/L-068 për arsimin në komunat e Kosovës

Ligji që rregullon arsimin në nivel komunal është aprovuar në vitin 2008. Ky ligj transferon kompetencat e menaxhimit të arsimit nga niveli qendror në atë lokal, si një përpjekje për të decentralizuar sistemin arsimor.⁴³ Ky Ligj përcakton një numër obligimesh të cilat shpërndahen në nivel komunal p.sh. punësimi i stafit të shkollës, menaxhimi i performancës së stafit të shkollës, monitorimi i ofrimit të cilësisë, menaxhimi i aktiviteteve që lidhen me infrastrukturën shkollore, etj. Përkundër që përzgjedhja e stafit i delegohet komunave, ky ligj nuk përmban dispozita të qarta lidhur me procedurat e përzgjedhjes së stafit të shkollës, duke përfshirë stafin mësimdhënës dhe atë menaxherial. Sipas këtij ligji, komuna ka autoritetin për punësimin e mësimdhënësve dhe të stafit tjetër shkollor në bazë të procedurave ligjore për rekrutimin, përzgjedhjen dhe punësimin e nëpunësve publikë. Ky nen nuk është i qartë sepse kategoria e "punonjësve publikë" nuk ekziston ligjërisht. Një kategori ligjore që ekziston për punonjësit e sektorit publik është kategoria e "shërbyesve civilë" e përcaktuar me Ligjin për shërbyesit civilë, i cili përjashton stafin mësimdhënës të sistemit arsimor si shërbyes civilë.⁴⁴ Prandaj, nuk është e qartë se cilat procedura ligjore duhet të ndiqen për punësimin e mësimdhënësve dhe të stafit tjetër shkollor. Në këtë mënyrë, kjo rezulton në shumë interpretime që mund të çojnë në zbatimin e dispozitave ligjore të përcaktuara në Ligjin për Shërbyesit Civilë ose Udhëzimin për shpalljen e konkurseve publike që vjen nga Ligji i Punës.⁴⁵ Për më tepër, kompetencat e reja që u ishin shpërndarë komunave, i gjetën këto të fundit me kapacitete të kufizuara për të marrë obligime të reja, qoftë financiare apo të burimeve njerëzore. Disa komuna ende ballafaqohen me sfida në marrjen e përgjegjësive të transferuara. Komunat jo vetëm që nuk kanë kapacitete në numrin e stafit, por gjithashtu u mungon stafi i kualifikuar që njeh politikat më të fundit zhvillimore.⁴⁶

Planet strategjike pas procesit të decentralizimit parashihnin fuqizimin e kapaciteteve të komunave për të kryer funksionet e tyre të përcaktuara me ligj. Megjithatë, investimet në kapacitetet njerëzore nuk janë bërë sepse sistemi i decentralizimit të qeverisjes në Kosovë u siguron komunave autonomi për të vendosur për numrin e stafit në departamentet e tyre. Nën diskrecionin e kryetarit të komunës, shpërndarja e stafit zakonisht bëhet në fusha që i përshtaten interesave politike dhe personale të atyre që janë në pushtet.⁴⁷

42 Dafina Bucaj (2018), Analizë "Koherenca midis legjisllacionit primar dhe sekondar në fushën e arsimit parauniversitar". GIZ.

43 <https://masht.rks-gov.net/uploads/2015/06/09-2008-03-I068-en.pdf>

44 <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/liqjet/2010-149-eng.pdf>

45 Dafina Bucaj (2018), Analizë "Koherenca midis legjisllacionit primar dhe sekondar në fushën e arsimit parauniversitar". GIZ.

46 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

47 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

Ligji Nr.06/L-046 për inspektimin e arsimit

Inspektimi i arsimit rregullohet me ligj, i cili ka hyrë në fuqi në vitin 2018. Ky ligj ndryshon statusin e Inspektoratit nga Departamenti tek organi ekzekutiv qendror ose Agjencia. Legjislacioni i mëparshëm ka theksuar formalisht se ky organ është në kuadër të Ministrisë si organ ekzekutiv, por kreu i inspektoratit i përgjigjet Sekretarit të Përgjithshëm të Ministrisë, duke e bërë atë si departament në kuadër të Ministrisë. Legjislacioni i ri përcakton Inspektoratin e Arsimit si organ ekzekutiv qendror për sigurimin e cilësisë në kuadër të MASHT-it. Roli i mëparshëm i inspektoratit të arsimit ishte më shumë administrativ. Ndërkaq, Ligji i ri e zgjeroi mandatin e inspektimit të arsimit për të përfshirë dimensionin pedagogjik të punës së mësimdhënësve dhe vlerësimin e performancës së shkollës në çdo pesë vjet. Edhe pas transferimit të shumë kompetencave tek komunat, inspektimi mbetet përgjegjësi e MASHT-it.

Ligji mbi Inspektoratin përcakton një rol kyç të Inspektoratit në metoda të ndryshme për sigurimin e cilësisë, duke përfshirë inspektimin e cilësisë së punës dhe vlerësimin e performancës së mësimdhënësve për procesin e licencimit (Neni 8). Në veçanti, Inspektorati është përgjegjës për vlerësimin e procesit të licencimit në të gjitha fazat, duke verifikuar kualifikimet dhe licencimin e mësimdhënësve dhe të stafit menaxhues për qëllime të rilicencimit (Neni 10). Shqyrtimi dhe aprovimi i planit për Divizionin e Zhvillimit Profesional të Mësimdhënësve dhe Inspektoratit të Arsimit lidhur me procesin e licencimit të mësimdhënësve është detyrë e Këshillit Shtetëror për Licencimin e Mësimdhënësve (KSHLM) siç përcaktohet me Udhëzimin Nr. 03/2017 për Këshillin Shtetëror për Licencimin e Mësimdhënësve. Megjithatë, Ligji për Inspektoratin nuk i jep ndonjë rol të veçantë KSHLM-së në procesin e licencimit të vlerësuar nga Inspektorati. Po ashtu, një moskoherencë qëndron në mbikëqyrjen e procesit të licencimit të mësimdhënësve.

Udhëzimi Administrativ (Neni 11) parasheh që roli i KSHLM-së në mbikëqyrjen e këtij procesi nuk është i detyrueshëm por opcional, kur Ministri i Arsimit mund të kërkojë mbikëqyrje nga jashtë. Ligji për Inspektimin e ka përmirësuar këtë pengesë duke siguruar qartë se mbikëqyrja e procesit të licencimit të mësimdhënësve, drejtorëve dhe zëvendës drejtorëve në të gjitha fazat është kompetencë dhe detyrë e Inspektoratit. Duke marrë parasysh moskoherencën ekzistuese në mes të ligjit të ri dhe akteve nënligjore ekzistuese për inspektimin e arsimit, zbatimi i ligjit mund të rrezikohet nëse ndryshimet në udhëzim nuk bëhen në përputhje me legjislacionin e ri.

Duke pasur parasysh se inspektorati ka përgjegjësi dhe autonomi të madhe në vendimmarrje, nëse puna e inspektoratit ndikohet politikisht, atëherë me këtë do të preket edhe cilësia e ofrimit të arsimit.⁴⁸

Ligji Nr. 04/L-040 për vetë-qeverisjen lokale

Në përputhje me kornizën e decentralizimit dhe njohjen e nevojës për të promovuar qeverisje që i kushton vëmendje të duhur nevojave dhe shqetësimeve të caktuara të qytetarëve, u miratua Ligji për Vetëqeverisjen Lokale.⁴⁹ Ky ligj përcakton statusin ligjor të komunave dhe kompetencat e tyre në çështjet që kanë të bëjnë me interesin lokal, parimet e financave komunale, organizimin dhe funksionimin e organeve komunale, si dhe bashkëpunimin dhe raportin midis komunave dhe qeverisë qendrore. Sipas këtij ligji, në mesin e kompetencave të tjera, komuna është përgjegjëse edhe për ofrimin e arsimit parashkollor, fillor dhe të mesëm publik, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve arsimore, rekrutimin, pagesën e pagave

48 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

49 http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf

dhe trajnimin e instruktorëve dhe administratorëve të arsimit. Ky ligj siguron një platformë tjetër për drejtorët komunalë që të përdorin pushtetin e tyre në politizimin e mëtejshëm të nivelit parauniversitar, duke angazhuar drejtorë të shkollave dhe staf tjetër mësimdhënës. Kjo ndikon në llogaridhënien e shkollës, e cila është vendimtare për sigurimin e cilësisë.

Ligji Nr. 05/L-018 për provimin e maturës shtetërore

Provimi kombëtar i nxënësve rregullohet me Ligjin për Provimin e Maturës.⁵⁰ Qëllimi i Provimit të Maturës Shtetërore është të vlerësojë shkallën e njohurive dhe zotërimin e kompetencave të nxënësve të specifikuar në kurrikulë. Përkundër asaj që ligji përcakton rolet dhe përgjegjësitë e secilës palë në sigurimin e një procesi të qetë dhe efektiv të provimit, mosadministrimi i mirë i këtij procesi i lë hapësirë mashtrimin në test, duke i bërë kështu të pabesueshme rezultatet e testimit. Kjo është në kundërshtim me vetë qëllimin e këtij vlerësimi, pasi që rezultatet e Provimit të Maturës nuk janë të besueshme për t'u përdorur si të dhëna për vlerësimin e sistemit të arsimit dhe marrjen e vendimeve të bazuara në të dhëna. Mashtrimi i nxënësve në provimet kombëtare i dekurajon prindërit për të kërkuar një arsim më cilësor, meqenëse besojnë se fëmijët e tyre sipas të gjitha gjasave do ta kalojnë provimin.

Nëse ministria do të ishte më e rreptë në mbikëqyrjen e procesit të provimit, atëherë prindërit do të mobilizoheshin për kërkesat e tyre për përmirësimin e cilësisë së arsimit të fëmijëve të tyre, pasi prindërve do t'u kushtonte shumë t'i lejonin fëmijët të përsërisin notat. Kryetari i komunës nuk do të lejonte po ashtu që shkollat në komunë të performojnë dobët, pasi kjo do të ndikonte në vendimet e elektoratit për votim në zgjedhjet e ardhshme; dhe si pasojë ata do të siguronin që të emërojnë si drejtor të shkollës personin më kompetent.⁵¹

Përveç ligjeve të ratifikuara për të rregulluar sektorin e arsimit, janë miratuar edhe akte të ndryshme nënligjore (udhëzime administrative) me qëllim që të sigurohet zbatimi i legjislacionit në mënyrë efektive.⁵² Megjithatë, përkundër përpjekjes së tillë për të siguruar zbatim efikas të kornizës ligjore, ratifikimi i numrit të madh të legjislacionit sekondar në fushën e arsimit krijon konfuzion në mesin e palëve kryesore të interesit.⁵³ Duke përjashtuar rregulloret e aprovuara nga komunat individuale, ekzistojnë gjithsej rreth 219 akte nënligjore në fuqi në të gjitha nivelet e arsimit. Kjo kornizë ka një kohë që është zhvilluar dhe shumë nga ndryshimet kanë ndodhur brenda një periudhe shumë të shkurtër, gjë që u ka lënë pak mundësi akterëve të arsimit për t'u përgatitur në përputhje me ndryshimet. Këto çështje kanë vështirësuar zbatimin e të gjitha kërkesave ligjore në praktikë. Kjo po ashtu pengon monitorimin efektiv të zbatimit të ligjit, pasi që mungesa e kapaciteteve është e pranishme jo vetëm në nivel komunal, por edhe në nivel të MASHT-it.

5.2. Struktura e organeve drejtuese dhe përgjegjësitë e tyre

Menaxhimi i sektorit të arsimit në Kosovë përfshin disa organe drejtuese, ku secila ka përgjegjësi të përcaktuara me ligjet e përshkruara më sipër. Sistemi arsimor është i organizuar në bazë të standardeve ndërkombëtare në nivel kombëtar, lokal dhe shkollor. Struktura e organeve drejtuese është paraqitur në figurën e mëposhtme.

50 <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-018%20a.pdf>

51 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

52 Asociacioni i Komunave të Kosovës. "Doracak për qeverisjen e arsimit në komuna" Shkurt 2015. <http://www.cdbe.info/ep-content/uploads/2015/07/03-Doracak-për-Qeverisjen-e-Arsimit-në-Komuna.pdf>

53 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

MINISTRIA E ARSIMIT, SHKENCËS DHE E TEKNOLOGJISË

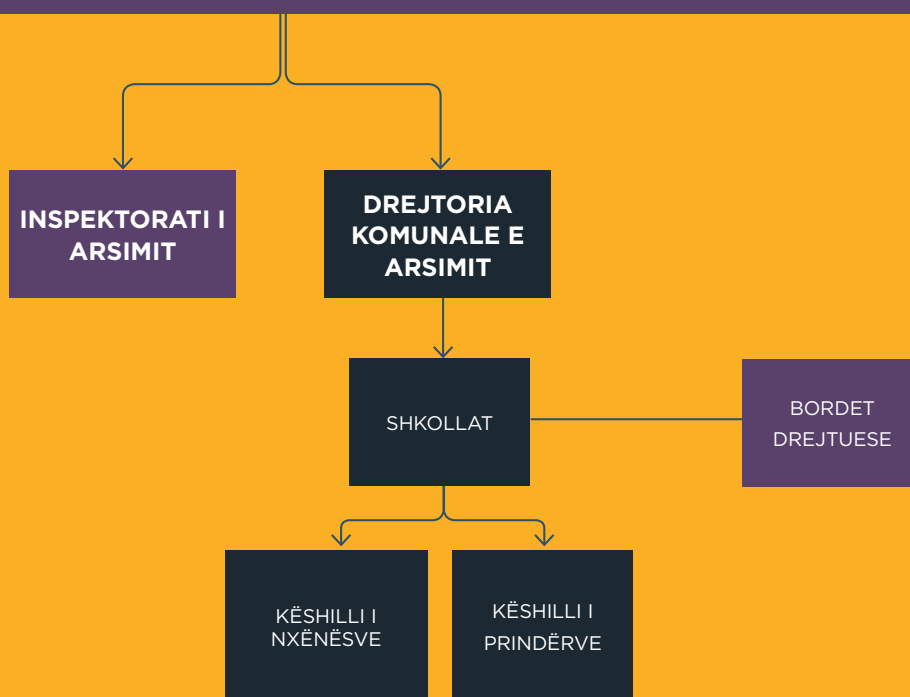


Figura 17: Organet drejtuese në arsim

5.2.1. Arsimi në nivel qendror

Ndonëse shumica e kompetencave për ofrimin e arsimit u janë shpërndarë komunave, MASHT mbetet organi më i lartë drejtues, përgjegjës për sektorin e arsimit në Kosovë. MASHT-i është kryesisht përgjegjës për hartimin e politikave arsimore, vendosjen e standardeve dhe hartimin dhe zhvillimin e kurrikulës. Siç është rregulluar me kornizën legjislative, përgjegjësitë e MASHT-it shtrihen deri në ofrimin efikas të shërbimeve arsimore dhe inspektimin e arsimit në bashkëpunim me komunat. Ministria është gjithashtu përgjegjëse për hartimin e dokumentit më të rëndësishëm të politikave të sektorit të arsimit, të quajtur Plani Strategjik i Arsimit të Kosovës. Ky është një plan strategjik gjithëpërfshirës për zhvillimin e arsimit, qëllimi kryesor i të cilit është përcaktimi i drejtimeve të zhvillimit të sistemit arsimor. Në vitin 2017, MASHT-i zhvilloi planin strategjik 2017-2021 (PSAK), i cili paraqet një vazhdimësi të planit 2011-2016.⁵⁴ Ky dokument përcakton shtatë objektiva strategjike që synojnë të adresojnë sfidat dhe problemet e identifikuara në arsim.

54 "Plani Strategjik i Arsimit në Kosovë 2017-2021" MASHT
http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/KOSOVO_EDUCATION_STRATEGIC_PLAN.pdf



Figura 18: Objektivat e PSAK 2017-2021

MASHT gjithashtu ka hartuar një Plan Veprimi i cili siguron një plan koherent me aktivitete, për të adresuar çështjet kryesore të sistemit arsimor të përshkruara në planin strategjik, me një buxhet të llogaritur prej 176.94 milionë eurosh, ku është identifikuar një hendek prej 89.6 milionë eurosh që mbulohen nga të hyrat e qeverisë dhe burimet e donatorëve.⁵⁵ Kjo çështje e hendekut buxhetor për zbatimin e PSAK-së nuk është adresuar në KASH. 2018-2020, duke krijuar një sfidë për zbatimin efektiv të aktiviteteve për arritjen e objektivave të PSAK-ut. Kjo tregon se pavarësisht se qeveria deklaron ta ketë arsimin si prioritet kryesor, në fakt nuk po investohet shumë në përmirësimin e cilësisë së arsimit. Qeveria qendrore nuk po investon në sektorin e arsimit, as sa i përket alokimit më të madh të buxhetit, e as në zhvillimin profesional të kapaciteteve në nivel të MASHT-it dhe DKA-së. Edhe kur investimet bëhen nga qeveria qendrore, ato nuk planifikohen në mënyrë strategjike në fusha që do të përmirësonin drejtpërdrejt cilësinë e arsimit, por më shumë për të fituar pikë politike, për të ndihmuar individë të caktuar që ta ruajnë pushtetin. Kjo është treguar me rritjen e pakontrolluar të pagave të mësimit në mesimdhënësve, gjë që ka dhënë pak rezultate, nëse jo fare, në drejtim të mësimit më të mirë për nxënësit.⁵⁷

55 Plani i Veprimt të Planit Startegjik të Arsimit në Kosovë 2017-2021

<https://masht.rks-gov.net/uploads/2017/02/20161006-action-plan.pdf>

56 KEEN (2017). "Zbatimi i Planit Strategjik të Arsimit në Kosovë në vitin 2017"

http://www.keen-ks.net/site/assets/files/1345/raporti_i_vleresimit_psa_eng-1.pdf

57 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

5.2.2. Arsimi në nivel lokal

Procesi i decentralizimit i ofroi komunave pushtet ekskluziv në një numër të madh sektorësh të shërbimeve, duke përfshirë arsimin, pasi ato ndërlidhen me interesin lokal. Disa prej përgjegjësive të komunave në fushën e arsimit janë edhe angazhimi i mësimdhënësve dhe drejtorëve të shkollave, pagesa e pagave të mësimdhënësve dhe punonjësve të tjerë, infrastruktura dhe mirëmbajtja e shkollave, trajnimi i mësimdhënësve dhe stafit administrativ, monitorimi i shkollave në nivel parauniversitar etj. Administrata komunale është e organizuar me drejtori. Secila drejtori komunale menaxhohet nga një drejtor i cili punësohet dhe shkarkohet nga kryetari i komunës. Kjo tregon se drejtorët komunalë kanë më shumë gjasa të jenë të lidhur me partitë politike në pushtet dhe me rotacionin e partive politike mund të vijë edhe rotacioni i drejtorëve komunalë. Duke pasur parasysh që drejtorët komunalë kanë diskrecion të konsiderueshëm për një sërë çështjesh lidhur me menaxhimin e shkollës dhe punësimin e stafit, me ndryshime të shpeshta në partitë politike në pushtet, shpesh vijnë edhe ndryshimet e drejtorëve dhe zëvendës drejtorëve të shkollave. Kjo mund të ketë ndikim negativ në cilësi, pasi që prioritetet zhvillimore të shkollave mund të ndryshojnë bashkë me ndryshimet në menaxhmentin e shkollës.⁵⁸

Në përgjithësi, DKA-të kryesisht përqendrohen në burime njerëzore dhe menaxhim të aseteve dhe më pak në planifikimin e zhvillimit të sistemit komunal të arsimit dhe monitorimin e performancës së shkollave. DKA-të vazhdojnë të përballen me sfida në planifikimin strategjik dhe kjo është kryesisht për shkak të mungesës së kapaciteteve në aspektin e burimeve njerëzore dhe burimeve financiare. Përkundër që kompetencat e DKA-ve në sektorin e arsimit janë të njëjta, madhësia e tyre ndryshon në mënyrë të konsiderueshme me ndryshimin e madhësisë së komunave dhe burimeve në dispozicion të tyre. Gjithashtu, numri i stafit të DKA-ve përcaktohet nga komuna. Kryetari i komunës mund të vendosë se në cilat departamente të punësojë më shumë staf. Nëse sektori i arsimit është në interes të kryetarit të komunës, atëherë ata kanë më shumë gjasa të punësojnë më shumë staf në departamentin e arsimit.⁵⁹ Shumica e komunave në Kosovë përballen me mungesë të stafit, që paraqet një sfidë për komunat që të përmbushin kompetencat e përcaktuara me ligj. Mungesa dhe kapacitetet e dobëta të komunave çojnë në shpërndarje jo të barabartë të ngarkesës së punës tek stafi i DKA-ve, që më pas ndikon në cilësinë e shërbimeve të ofruara.⁶⁰

Ndër përgjegjësitet e tjera, shpërndarja e përgjegjësive përfshinte zhvillimin profesional të mësimdhënësve nga MASHT tek komunat. Sidoqoftë, ky transferim nuk u shoqërua me një alokim përkatës të fondeve nga niveli qendror në atë lokal. Buxheti qendror mbulon vetëm pagat dhe pagesat e tjera, mirëmbajtjen dhe infrastrukturën. Të hyrat e vetë-gjeneruara nga komunat duhet të financojnë zhvillimin profesional. Sidoqoftë, DKA-të nuk kanë ndërtuar ende kapacitete për të planifikuar, mbështetur dhe monitoruar zhvillimin profesional të mësimdhënësve në shkollat e tyre. Duke pasur parasysh se mësimdhënësit janë një nga akterët më të rëndësishëm në të nxënit e nxënësve, dështimi i DKA-ve për të investuar siç duhet në zhvillimin e tyre profesional paraqet rrezik për cilësinë e arsimit të ofruar për nxënësit.

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale u jep komunave pushtetin për të aprovuar akte që konsiderohen të nevojshme ose të duhura për funksionimin efikas të komunës. Me këtë kompetencë shumë komuna kanë zhvilluar dhe miratuar planet e tyre zhvillimore afatmesme të arsimit. Këto plane janë dokumente themelore për zhvillimin e arsimit në nivelin komunal dhe janë mjete kryesor që i mundëson komunës të ushtrojë përgjegjësitë në fus-

58 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

59 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

60 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

hën e arsimit, të përcaktuara me ligjet në fuqi. Jo të gjitha komunat kanë planet e tyre të zhvillimit për arsim. Vetëm disa prej tyre kanë filluar të hartojnë planet e tyre të arsimit, të cilat janë në përputhje me PSAK-un dhe nevojat e shkollave në komunat e tyre. Deri më tani komunat me plane zhvillimore të arsimit janë: Prishtina, Mitrovica, Ferizaj, Prizreni, Peja, Gjakova, Gjilani, Suhareka dhe Dragashi. Secili plan zhvillimor përshkruan sfidat në sektorin e arsimit në atë komunë të caktuar dhe objektivat strategjike për tejkalimin e sfidave. Këto komuna gjithashtu kanë hartuar plane veprimi dhe buxhet për zbatimin efektiv të planit arsimor komunal dhe kombëtar. Zgjerimi i iniciativave të tilla edhe në komuna të tjera do të krijojë kushte për përfshirjen e planeve zhvillimore të shkollave në planet komunale për zhvillimin e arsimit, duke siguruar kështu një baraspeshë më të mirë midis nevojave zhvillimore të shkollës dhe prioriteteve lokale.

5.2.3. Arsimi në nivel shkolle

Arsimi parauniversitar realizohet përmes shkollave publike të cilat themelohen nga komunat. Shkollat drejtohen dhe administrohen në përgjithësi nga drejtorët e shkollave. Megjithatë, shkolla ka organe të tjera drejtuese, të cilat themelohen me qëllim të transparencës, llogaridhënies dhe menaxhimit të mirë të shkollave. Secili organ drejtues ka përgjegjësi të caktuara me qëllim të sigurimit të menaxhimit të mirë të arsimit që do të ndikonte në rritjen e cilësisë. Përveç punës së drejtorit të shkollës, organet e rëndësishme drejtuese në kuadër të shkollave janë bordi drejtues, këshilli i nxënësve dhe këshilli i prindërve.

5.2.4. Bordi drejtues

Sipas Ligjit për Arsimin Parauniversitar dhe Udhëzimit Administrativ Nr. 03/2016 për këshillin drejtues të shkollës, çdo institucion arsimor i financuar nga publiku duhet të ketë një bord drejtues i cili është organ drejtues i shkollës dhe i cili përfaqëson interesat e komunitetit ku vepron shkolla.⁶¹ Ai është organi më i lartë këshillëdhënës dhe vendimmarrës në shkollë dhe ka kryesisht përgjegjësinë për të siguruar cilësinë e zhvillimit të shkollës, ka një rol strategjik në udhëheqjen e shkollës dhe siguron menaxhimin financiar të përgjegjshëm dhe efektiv. Përbërja e bordit rregullohet me ligj dhe varet nga numri i nxënësve në shkollën e caktuar. Për shkollat me deri në 1000 nxënës, bordi drejtues përbëhet nga tre përfaqësues të prindërve, dy përfaqësues nga shoqëria, të emëruar nga komuna, dhe tre përfaqësues të mësimmësuesve. Për shkollat e niveleve ISCED 2 dhe 3, bordi ka një përfaqësues të nxënësve të zgjedhur nga nxënësit e shkollës.⁶² Nëse shkolla ka më shumë se 1,000 nxënës, atëherë numri i çdo përfaqësuesi në bord rritet me nga një anëtar shtesë; ndërsa, nëse shkolla ka më pak se 1,000 nxënës, atëherë numri zvogëlohet në nivelin minimal të përcaktuar me ligj. Kryetari i bordit drejtues zgjidhet për çdo vit nga bordi drejtues, nga përfaqësuesit e prindërve. Drejtori i shkollës ka funksionin e sekretarit të bordit drejtues dhe i raporton bordit drejtues çdo vit për aktivitetet dhe financat e shkollës. Drejtorët e shkollave kanë të drejtë të marrin pjesë në debate, por pa të drejtë vote për vendimet që merren nga bordi.

Edhe pse kërkohet me ligj që secila shkollë të ketë bordin drejtues, ato nuk janë efektive dhe funksionale në të gjitha shkollat. Megjithatë ka përpjekje për ta bërë këtë mekanizëm mbështetës funksional, në shumicën e shkollave bordet drejtuese vazhdojnë të regjistrohen vetëm formalisht, pasi që ato nuk janë as aktive e as të zëshme në mbikëqyrjen e punës së shkollës. Një pjesë e fajit është tek drejtorët e shkollave, ngaqë ata shpesh nuk organizojnë mbledhje të bordit dhe, sipas ligjit, nëse bordi nuk mbledhet brenda gjashtë muajsh, atëherë drejtori merr funksionin e tij. Për shumicën e drejtorëve kjo i favorizon ata, pasi kjo do të thotë se ata nuk

61 Udhëzimi Administrativ Nr. 03/2016 për këshillin drejtues të shkollës.

62 63 Klasifikimi standard ndërkombëtar i arsimit.

kanë ndonjë organ mbikëqyrës që mbikëqyr punën e tyre.⁶³ Ata i përgjigjen vetëm kryetarit të komunës që i emëron ata në atë pozitë. Përveç kësaj, anëtarët e bordit duhet të fajësohen vetë sepse kur zgjidhen si anëtarë të bordit, ata rrallë informohen mirë për rolin e këtij organi drejtues.⁶⁴ Ky mekanizëm mbështetës nuk monitorohet nga komuna për të kuptuar nëse ajo është funksionale në çdo shkollë dhe kjo mund të jetë për shkak të mungesës së burimeve njerëzore nëpër DKA, që i pengon ata të caktojnë një anëtar të stafit për të bashkëpunuar me prindërit dhe drejtorët e shkollave.

5.2.5. Këshilli i nxënësve

Bordi drejtues i secilës shkollë të Nivelit ISCED 2 dhe 3 themelon Këshillin e nxënësve, i cili përbëhet nga të paktën një nxënës të zgjedhur nga secila klasë, i zgjedhur çdo vit me votim të fshehtë. Përmes këtij këshilli nxënësit ushrojnë të drejtat dhe përgjegjësitë e tyre në vendimmarrjen e rëndësishme të shkollës lidhur me procesin mësimor dhe interesat e të nxënësve në shkollë. Nxënësit e shkollave, nëpërmjet Këshillit, drejtojnë kërkesat e tyre tek autoritetet përgjegjëse të shkollës. Megjithatë, ky organ mbështetës i shkollës nuk është funksional pasi vetë nxënësit nuk janë aktivë për të kërkuar cilësi më të mirë të arsimit për ta. Për shumë nxënës mënyra e funksionimit të shkollave është e favorshme për ta, sepse e bën më të lehtë procesin e marrjen së një diplome. Megjithatë, ata ende nuk janë të vetëdijshëm se diploma që ata marrin nuk do të jetë aq e dobishme në të ardhmen e tyre pasi që atyre do t'u mungojnë aftësitë dhe atributet e nevojshme për botën reale.

5.2.6. Këshilli i prindërve

Çdo institucion arsimor duhet të ketë Këshillin e prindërve.⁶⁵ Këshilli i prindërve zgjidhet me votim të fshehtë nga të gjithë prindërit e nxënësve që ndjekin institucionin. Këshilli përfaqëson interesin e nxënësve dhe të prindërve në institucionin e arsimit parauniversitar. Këshillat themelohen në nivel të shkollës, komunës dhe në nivel qendror dhe janë mekanizmi kryesor i komunikimit dhe këshillimit ndërmjet prindërve dhe palëve të tjera të interesit për arsim. Përveç përfaqësimeve në Këshillin e prindërve, prindërit kanë të drejtë të ankohen tek drejtori i institucionit arsimor, pastaj tek komuna dhe Ministria, për cilësinë e mësimdhënies dhe mjedisit në institucionet arsimore. Përkundër që, ekziston korniza ligjore për funksionimin e këshillit të prindërve, në shumë shkolla dhe komuna ato nuk janë funksionale. Ka mungesë të ndërgjegjësimit në mesin e prindërve për rëndësinë e rolit të tyre në arsimimin e fëmijëve. Prindërit mund të luajnë një rol të rëndësishëm për t'i ushtruar shkollës presion për të përmirësuar performancën, por ka pak raste kur prindërit kërkojnë përgjegjësi nga drejtori i shkollës për performancën e dobët të shkollës.⁶⁶ Përveç mungesës së ndërgjegjësimit, prindërit gjithashtu nuk kanë motivim për të qenë aktivë dhe të angazhuar në mbikëqyrjen e punës së shkollës, pasi që shkolla nuk ofron stimuj nga brenda. Duket se drejtorët e shkollave preferojnë të drejtojnë shkollën pa mbështetjen e prindërve, pasi kështu nuk do të duhej të mbajnë përgjegjësi ndaj tyre apo të përmbushin kërkesat që prindërit mund t'i kenë.⁶⁷

Në mënyrë që shkollat të menaxhohen mirë, është e rëndësishme që udhëheqësit e shkollave të kenë një plan strategjik. Prandaj, planifikimi dhe menaxhimi janë detyra të veçanta që lidhen me punën e drejtorëve të shkollave. Është përgjegjësi e drejtorëve të shkollave të përgatisin Planin zhvillimor të shkollës, një dokument ky strategjik që përcakton drejtimin e zhvillimit të shkollës për një periudhë të caktuar dhe duhet të shërbejë si parim drejtues për shkollat që të arrijnë objektivat e paracaktuara arsimore që duhet të përafrohen me objektivat kombëtare dhe komunale.

63 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

64 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

65 Udhëzimi Administrativ Nr. 28/2012 për themelimin dhe funksionimin e këshillit të prindërve të Kosovës.

66 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

67 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

Planet zhvillimore të shkollave do të ndihmonin shkollat që të identifikojnë prioritetet e zhvillimit dhe të reflektojnë rregullisht për arritjet e tyre, duke u përqendruar në detyrat e përditshme dhe duhet të jenë mjete kryesor për planifikimin e zhvillimit të cilësisë në shkollë. Planet zhvillimore të shkollave gjithashtu mund të përdoren si bazë për monitorimin e shkollës dhe vlerësimin e performancës, duke treguar arritjet e shkollës.⁶⁸ MASHT ka aprovuar programe dhe formate për planet zhvillimore të shkollave të cilat promovojnë planifikimin në bazë të analizës së situatës aktuale dhe identifikimin e prioriteteve për një periudhë 3 vjeçare.

Shkollat në Kosovë kërkohet të kenë plane zhvillimore, por jo të gjitha shkollat kanë planet e tyre zhvillimore të cilave iu referohen për menaxhimin dhe administrimin e shkollës. Shkollat që kanë plane zhvillimore nuk janë të kënaqshme, meqë ato shpesh kopjohen nga shkollat e tjera, që do të thotë se nuk i adresojnë nevojat specifike të shkollës së caktuar. Përveç kësaj, përqendrimi i planeve është në përmirësimin e infrastrukturës shkollore, aspektet që mbështeten në financimin e jashtëm, dhe jo në aspekte që shkolla mund t'i përmirësonte në rrethana të caktuara, për të përmirësuar cilësinë e procesit të mësimdhënies dhe të nxënësve. Një problem tjetër i madh është se planifikimi i zhvillimit të shkollës nuk është i koordinuar me politikën arsimore kombëtare dhe lokale.⁶⁹ Në këtë aspekt, duket sikur planet zhvillimore të shkollave konsiderohen më shumë si mjete për të marrë burime shtesë se sa një mjet që përdoret nga shkollat për t'u përqendruar në veprimet që duhet të ndërmerren për përmirësimin e cilësisë së ofrimit të shërbimeve.

Rregulluar me udhëzim administrativ, shkollat gjithashtu kanë shërbim pedagogjik-psikologjik përmes së cilit pedagogu dhe psikologu i shkollës kanë një rol të veçantë në organizimin e punës arsimore në institucionet shkollore dhe duhet të marrin pjesë në të gjitha çështjet që lidhen me planifikimin dhe zbatimin e punës së përgjithshme të shkollës p.sh. planifikimin dhe programimin e punës mësimore, monitorimin, analizimin dhe vlerësimin e të gjitha palëve të interesit në shkollë, zbatimin efektiv të procesit udhëzues-arsimor, punën direkte me nxënësit, mësimdhënësit, prindërit, komunitetet, institucionet dhe organizatat qeveritare dhe joqeveritare, zhvillimin profesional të stafit të shkollës, zhvillimin profesional personal, zhvillimin e projekteve etj.⁷⁰ Shërbimi pedagogjik-psikologjik ka qenë funksional në shkolla kohët e fundit, kështu që puna e tij mbetet për t'u parë. Megjithatë, vendimi për funksionalizimin e këtij shërbimi nuk është marrë në bazë të planifikimit strategjik dhe analizës së nevojës për një shërbim të tillë.⁷¹ Për shembull, nuk janë zhvilluar analiza për të kuptuar nëse ka mjaft pedagogë dhe psikologë të kualifikuar për t'u përfshirë në këtë shërbim, në mënyrë që të shmanget praktika e plotësimit të pozitive me njerëz të pakualifikuar vetëm për shkak se ky shërbim kërkohet me ligj që të ofrohet në shkolla. Statistikat e fundit tregojnë se numri i psikologëve/pedagogëve aktualë në shkolla është 114. Duke marrë parasysh se ekzistojnë më shumë se 1,000 shkolla fillore, të mesme të ulëta dhe të mesme të larta në Kosovë, kjo do të thotë që numri i psikologëve/pedagogëve në shkolla duhet të rritet ndjeshëm. Sfidat e ofrimit të një shërbimi të tillë ka gjasa të jetë në zonat rurale të cilat karakterizohen me mungesë të stafit të kualifikuar në arsim për shkak të migrimit nga zonat rurale në ato urbane.

5.3. Autonomia e shkollës

Procesi i decentralizimit të arsimit nga niveli qendror në atë lokal ka zgjeruar autonominë e shkollës dhe ka shtuar përgjegjësi për llogaridhënien e shkollës dhe performancën e nxënësve. Kjo ka shkaktuar ndryshime në rolin, misionin dhe përgjegjësitë e liderit të shkollës. Përgjegjësitë e zgjeruara përfshijnë kompetencat mbi buxhetin

68 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

69 MASHT (2015). "Strategjia për sigurimin e cilësisë për arsimin parauniversitar në Kosovë 2016-2020".

70 Udhëzimi Administrativ i MASHT Nr. 34/2014 për funksionimin e shërbimit pedagogjik-psikologjik në shkolla.

71 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

dhe financat. Sipas ligjit për arsimin parauniversitar, komunat delegojnë përgjegjësi për buxhetin dhe financat në institucionet arsimore sipas formulës komunale. Për secilin vit financiar, çdo organ drejtues duhet të ketë një alokim buxhetor dhe plan buxhetor për institucionin arsimor i cili aprovohet nga organi drejtues. Komuna mund të delegojë më tej përgjegjësinë për aprovimin e shpenzimeve në zona të caktuara, dhe me kufizime të caktuara financiare, tek drejtori i institucionit, duke qenë se organizimet e tilla i nënshtrohen një orari për delegim, i aprovuar dhe i revokueshëm nga komuna përkatëse.

Edhe pse korniza ligjor u siguron shkollave autonomi në lidhje me financat, shkollat ende nuk kanë llogari bankare dhe as nuk menaxhojnë buxhetin. DKA-të menaxhojnë drejtpërsëdrejti kodet buxhetore duke detyruar kështu shkollat që të kalojnë nëpër komunë edhe për riparime të vogla. Diskrecioni i DKA-ve për buxhetin krijon paqartësi në mesin e shkollave lidhur me shumën e buxhetit të caktuar për ta. Derisa ekziston transparencë MASHT-komunë me një formulë të caktuar për financim, nuk ka kritere të transparencës për alokimet e burimeve komunë-shkollë. Kjo krijon vështirësi në planifikimin në nivelin e shkollës për shkak të pasigurisë së burimeve në dispozicion të tyre në vitin e ardhshëm financiar.⁷² Drejtorët komunalë të arsimit gëzojnë autonomi të konsiderueshme për shfrytëzimin e fondeve. Fondet gjithashtu mund të zhvendosen ndërmjet sektorëve, linjave buxhetore dhe nganjëherë ndërmjet shkollave.⁷³ Prandaj, administratorët e shkollave lokale përballen me pasiguri lidhur me shumën e financimit që ata do ta kenë gjatë vitit shkollor, të cilat më pas do të ndikojnë në planet zhvillimore të shkollës. Kompleksiteti i formulës financiare të shtetit bashkë me fuqinë e komunave për liri veprimi në shpërndarjen e fondeve e vështirësojnë mbikëqyrjen e flukseve financiare.

Shkollat kanë autonomi të kufizuar edhe në përzgjedhjen e drejtorëve të shkollave dhe të stafit mësimdhënës. Procesi i rekrutimit dhe emërimit të stafit edukativ bazohet në Ligjin për Arsimin Parauniversitar, Ligjin mbi Arsimin në Komuna, Ligjin e Punës, Udhëzimet Administrative për licencimin e mësimdhënësve dhe Rregulloret e MASHT-it që përcaktojnë rregullat dhe hapat e procesit të rekrutimit. Sipas kësaj kornize ligjore dhe rregulloreve, komunat janë përgjegjëse për rekrutimin dhe emërimin e stafit mësimdhënës, si dhe për pagesën e drejtorëve të shkollave dhe stafit mësimdhënës dhe administrativ në shkolla. Diskrecioni i garantuar me kornizë ligjore për komunën lejon emërimet e bazuara në përkatësi politike, pasi që nuk ka mekanizma mbikëqyrës të qartë ose norma që do ta parandalonin këtë.⁷⁴ Për më tepër, përkundër përpjekjeve të kornizës ligjore për të rregulluar procesin e rekrutimit, shpesh ka mospërputhje midis asaj që thonë ligjet dhe asaj që ndodh në praktikë.⁷⁵

Drejtorët e shkollave zgjidhen nga një komision i përbërë prej dy përfaqësues të komunës dhe një përfaqësues të MASHT-it.⁷⁶ Por, emërimi i drejtorit bëhet nga kryetari i komunës i cili mund të caktojë cilindo që ai dëshiron në atë pozitë, në bazë të interesave dhe preferencave personale.⁷⁷ Ndërkaq, mësimdhënësit përzgjidhen nga një komision që përfshin drejtorin e shkollës dhe dy përfaqësues nga komuna. Megjithatë, drejtorët e shkollave kanë pak ndikim në procesin e përzgjedhjes, pasi dy përfaqësuesit e DKA-së marrin vendimin përfundimtar.⁷⁸ Një praktikë e tillë sugjeron që ligjet dhe rregulloret ekzistuese nuk zbatohen në praktikë.

72 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

73 UNDP (2015). "Corruption-risk Assessment in the Kosovo Education Sector. Findings and Recommendations" (Shqip: "Vlerësimi i riskut të korrupsionit në sektorin arsimor në Kosovë. Gjetjet dhe rekomandimet")

74 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

75 Internews Kosova (2017). "Raporti i monitorimit të procsit të rekrutimit të mësimdhënësve 2016".

76 Udhëzimi Administrativ Nr. 08/2014 Procedurat dhe kriteret e përzgjedhjes së drejtorit dhe zëvendës drejtorit të institucionit edukativo-arsimor dhe aftësues.

77 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

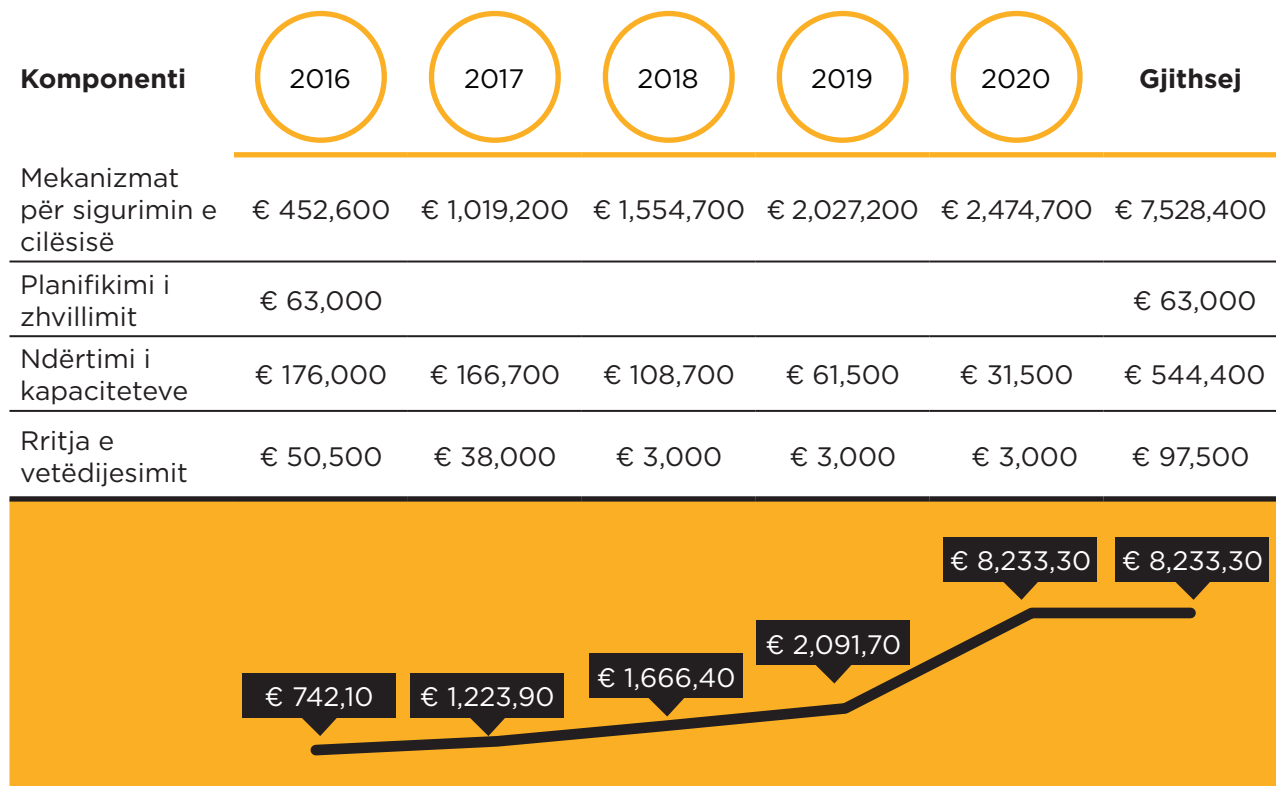
78 UNDP (2015). "Vlerësimi i riskut nga korrupsioni në sektorin e arsimit në Kosovë. Gjetjet dhe rekonandimet.

Një studim i bërë nga “Interviews Kosova” ka identifikuar një numër alarmant të madh të mospërputhjeve midis DKA-ve të ndryshme në zbatimin e ligjeve dhe udhëzimeve administrative ekzistuese.⁷⁹ Kjo ngre dyshime se procesi i rekrutimit është i motivuar politikisht me emërimet që bëhen kryesisht në bazë të përkatësisë politike, favorizimit, nepotizmit dhe kështu me radhë. Kjo do të thotë që i gjithë procesi i rekrutimit mund të politizohet, gjë që ndikon drejtpërdrejt në cilësinë e shkollave dhe arsimin në përgjithësi. Politizimi i procesit të rekrutimit pengon hierarkinë dhe kështu edhe linjat e llogaridhënies. Për shembull, kur mësimdhënësit punësohen nga drejtori komunal, ata nuk i përgjigjen drejtorit të shkollës, por drejtorit të komunës që i ka punësuar.⁸⁰ Mungesa e llogaridhënies në mesin e mësimdhënësve dhe drejtorëve të shkollave ndikon në cilësinë e arsimit pasi që askush nuk është përgjegjës kur shkollat nuk ofrojnë arsim cilësor për nxënësit tanë.

5.4. Sigurimi i cilësisë

Në vitin 2015, Qeveria e Kosovës miratoi "Strategjinë e Sigurimit të Cilësisë për Arsimin Parauniversitar në Kosovë 2016-2020". Qëllimi i kësaj strategjie është të vendosë një sistem gjithëpërfshirës të sigurimit të cilësisë në nën-sektorin e arsimit parauniversitar të Kosovës dhe të kontribuojë në përmirësimin e shërbimeve arsimore dhe rezultateve. Buxheti për zbatimin e Strategjisë së Sigurimit të Cilësisë 2016-2020 është rreth 8.2 milion Euro.⁸¹

Tabela 25 Buxheti për zbatimin e Strategjisë së Sigurimit të Cilësisë 2016-2020



79 Interviews Kosova (2017). "Raporti i monitorimit të procesit të rekrutimit të mësimdhënësve 2016".

80 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

81 MEST (2015). "Quality Assurance Strategy for Kosovo Pre-University Education 2016-2020".

Mekanizmat e cilësisë duhet të jenë në gjendje të mbështesin vlerësimin e gjendjes së shkollës, por gjithashtu të mbështesin edhe përmirësimin e situatës në bazë të rekomandimeve të vlerësimit. Në parim, shkollat kanë nevojë për një vlerësim të pavarur, por edhe mbështetje profesionale për të arritur standardet e përcaktuara. Sigurimi i cilësisë në arsimin parauniversitar rregullohet me një udhëzim administrativ i cili përcakton personelin përgjegjës dhe detyrat e lidhura me aktivitetet për sigurimin e cilësisë.⁸² Mekanizmi ekzistues i sigurimit të cilësisë është dizajnuar për të qenë gjithëpërfshirës, me detyra të qarta të përcaktuara për secilin nivel të akterëve të arsimit, kështu që kur kombinohen të gjitha këto kontribuojnë në përmirësimin e cilësisë së shërbimeve dhe rezultateve arsimore.

Sistemi i sigurimit të cilësisë lehtëson funksionimin dhe efektivitetin e aktiviteteve që ofrohen nga shkolla, komuna dhe MASHT-i. Mekanizmi i sigurimit të cilësisë parasheh emërimin e koordinatorëve të cilësisë në nivel qendror, komunal dhe shkollor. Megjithatë, ka pasur mungesë të proceseve përcjellëse, p.sh. informimi dhe ndërgjegjësimi, të cilat do të sqaronin rolin dhe përgjegjësitë e koordinatorit. Vonesa në emërimin e koordinatorit në nivel të MASHT-it ka stagnuar proceset e mëpastajshme që do të mundësonin koordinatorin në mesin e koordinatorëve të cilësisë në të gjitha nivelet. Vonesa në emërimin e koordinatorëve të cilësisë ka ndodhur edhe në nivelin komunal për shkak të zgjedhjeve komunale në vitin 2017.⁸³ Si rezultat, kemi përfunduar me një situatë tjetër dështuese për të zbatuar kornizën ligjore në praktikë.

5.4.1. Sigurimi i cilësisë në nivel shkolle, lokal dhe qendror

Në nivel shkolle, procesi i sigurimit të cilësisë duhet të integrohet në një sistem të përbashkët të planifikimit zhvillimor, proces të zbatimit cilësor të zhvillimit dhe praktikë të vetëvlerësimit. Një sistem i tillë i integruar hartohet për të siguruar cilësinë e performancës së shkollës. Detyrat për koordinatorin e cilësisë në shkollë kryhen nga: drejtori i shkollës, zëvendësdrejtori i shkollës, mësimdhënësi ose bashkëpunëtori profesional në shkollë (pedagog dhe psikolog). Roli i koordinatorit të cilësisë është i menduar shumë mirë. Ata janë përgjegjës për të mbikëqyrur mësimdhënësit, për të siguruar cilësinë e kurrikulës dhe zbatimin e saj dhe për të vlerësuar performancën e përgjithshme të shkollave, në mënyrë që ata të mund t'i mbështesin ato në tejkalimin e sfidave me të cilat përballen shkollat. 645 koordinatorë të cilësisë janë emëruar deri në dhjetor 2018 në shkollat e nivelit parauniversitar. Emërimi i koordinatorëve të shkollës bëhet nga drejtorët e shkollave. Edhe pse është e rregulluar që mësimdhënësit më të mirë duhet të emërohen si koordinatorë, në praktikë emërimi i koordinatorëve të cilësisë shpesh është formal pa i kuptuar plotësisht rolet dhe përgjegjësitë e koordinatorit.⁸⁴ Në disa raste, mësimdhënësit që nuk janë mësimdhënës me orar të plotë emërohen si koordinatorë vetëm për të përmbushur orët e mësimdhënies, derisa ka edhe raste kur disa mësimdhënësve nuk u zvogëlohen orët e mësiminut edhe pasi të jenë caktuar në rolin e koordinatorit.⁸⁵ Në mënyrë që sigurimi i cilësisë në nivel shkolle të jetë efektiv, ai duhet të monitorohet dhe të mbështetet nga DKA, veçanërisht nga koordinatori i cilësisë i emëruar në nivel komunal nga drejtori i DKA-së. Komunitat kanë koordinatorë të cilësisë, megjithatë, për shkak të mungesës së burimeve njerëzore në nivel të DKA-së, zyrtarët që caktohen në për këtë përgjegjësi kanë edhe detyra të tjera. Kjo tregon se emërimi bëhet vetëm formalisht sepse ata nuk kanë as dituri dhe as kohë për të kryer detyrat e koordinatorit të cilësisë.⁸⁶

82 Udhëzimi administrativ Nr. 24/2016 për Sigurimin e cilësisë në arsimin parauniversitar.

83 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

84 http://www.keen-ks.net/site/assets/files/1345/raporti_i_vleresimit_psak_alb-2.pdf

85 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

86 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor dhe 16 nëntor 2018.

I gjithë mekanizmi i sigurimit të cilësisë duhet të mbështetet nga MASHT-i përmes koordinatoreve të cilësisë. Megjithatë, emërimi i koordinatorit të cilësisë në MASHT është vonuar, duke ndikuar kështu në punën e koordinatoreve në nivel shkolle dhe atë komunal. Si rezultat, mekanizmat e dizajnuar për sigurimin e cilësisë ende nuk janë zbatuar plotësisht. Struktura e sigurimit të cilësisë është hartuar shumë mirë, por problem mbetet zbatimi i kësaj strukture dhe sqarimi i hapave të mëtejshëm që duhen ndërmarrë në të gjitha nivelet, për të krijuar një strukturë efektive dhe të qëndrueshme të sigurimit të cilësisë.⁸⁷ Pas kryerjes së detyrave dhe përgjegjësi të secilit mekanizëm të sigurimit të cilësisë, shkollat, DKA-të dhe MASHT duhet të përgatisin raporte vjetore për sigurimin e cilësisë të cilat duhet të publikohen për të informuar publikun për performancën e të gjitha shkollave në secilën komunë. Shpërndarja e informatave për performancën e shkollave do të fuqizojë llogaridhënien sociale, pasi prindërit dhe komunitetet do të kishin informata në dispozicion që do t'i përdornin për të ushtruar presion tek administratorët e shkollave dhe zyrtarët publikë për të përmirësuar rezultatet arsimore. Një sistem i llogaridhënies i zgjeruar, i cili bazohet në disponueshmërinë e informatave për performancën e shkollës do të ndikonte në mënyrë të vazhdueshme në ofrimin e arsimit.

Një tjetër organ i rëndësishëm i sigurimit të cilësisë është Inspektorati i Arsimit, i cili është organ ekzekutiv qendror për sigurimin e cilësisë, i cili varet drejtpërdrejt nga Ministri i MASHT-it. Me legjislacionin e mëparshëm statusi i Inspektoratit ishte një departament në kuadër të Ministrisë, por ligji i ri që hyri në fuqi në vitin 2018 ndryshoi statusin e tij në një Organ Ekzekutiv ose Agjenci. Ky subjekt bën vlerësime të jashtme të performancës së shkollave, për të kontribuar në planifikimin, udhëzimin, zhvillimin strategjik dhe aktivitetet që lidhen me sigurimin e cilësisë. Me miratimin e ligjit të ri së fundi, inspektimi arsimor mori përgjegjësi të zgjeruara, të cilat përveç detyrave administrative përfshijnë edhe dimensionet pedagogjike. Prandaj, ata janë përgjegjës për vlerësimin e punës së mësimdhënësve dhe kryerjen e vlerësimit të jashtëm për performancën e shkollës. Edhe pse ende është herët për të nxjerrë përfundime për punën e Inspektoratit, duke ditur përgjegjësitë e shfrytëzuara të inspektoratit, sugjerohet që Inspektorati i Arsimit ka nevojë për zhvillimin e kapaciteteve për të ushtruar rolin e tij të ri në sigurimin e cilësisë së arsimit.⁸⁸ Një nga vlerësimet që pritet t'i bëjë Inspektorati është vlerësimi i jashtëm për licencimin e mësimdhënësve. Për ta bërë këtë vlerësim, mësimdhënësit duhet të monitorohen në klasë dhe duhet të vlerësohet portofolio e punës së secilit mësimdhënës individual, në mënyrë që inspektori të vlerësojë licencimin dhe ri-licencimin e mësimdhënësve. Megjithatë, duke pasur parasysh se gjithsej janë diku 23,000 mësimdhënës, dyshohet nëse bëhet vlerësim efektiv për shkak të mungesës së kapaciteteve njerëzore. Kjo gjithashtu shkakton dyshime se vlerësimi mund të bëhet vetëm formalisht dhe jo me qëllim të përmirësimit të cilësisë së mësimdhënësve. Një shqetësim tjetër për këtë entitet është politizimi i mundshëm i inspektoratit. Meqenëse inspektorati funksionon në kuadër të MASHT-it dhe i përgjigjet Ministrisë, ekziston rreziku i ndikimit politik dhe kjo do të rrezikonte mekanizmat mbikëqyrës veçanërisht në shkollat e komunave në të cilat qeveriset e njëjta parti politike si në nivel komunal ashtu edhe qendror. Nëse inspektorati ndikohet politikisht, atëherë puna e tij mund të sfidohet dhe me këtë edhe cilësia e shkollave dhe arsimit në përgjithësi.⁸⁹

5.4.2. Vlerësimi i shkollave: vlerësimi i brendshëm dhe i jashtëm

Sistemi për vlerësimin e performancës së institucionit arsimor përbëhet nga vlerësimi i brendshëm/vetëvlerësimi dhe vlerësimi i jashtëm.⁹⁰ Vlerësimet e performancës bazohen në kriteret dhe treguesit e performancës të përshkruar në kornizën e sigurimit të cilësisë dhe shërbejnë për planifikimin e zhvillimit të shkollave dhe

87 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

88 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

89 Interview with Education Expert, conducted on November 15, 2018.

90 Udhëzimi Administrativ Nr. 4/2017 për vlerësimin e performancës së institucioneve arsimore në arsimin parauniversitar.

sigurimin e cilësisë së institucioneve arsimore. Vlerësimi i brendshëm/Vetëvlerësimi i Shkollave është një kontroll i planifikuar dhe sistematik i standardeve në fushën e përcaktuar nga MASHT dhe i kryer nga shkolla në intervale të rregullta. Vetëvlerësimi kryhet nga një ekip i udhëhequr nga koordinatori i cilësisë dhe i përbërë nga koordinatori i cilësisë, përfaqësuesit e mësimdhënësve dhe shërbimi profesional i shkollës. Ndërkaq, vlerësimi i jashtëm kryhet rregullisht nga inspektorët e arsimit.

Edhe pse ekziston korniza për sigurimin e cilësisë, në praktikë mungesa e vlerësimit efektiv dhe sigurimit të cilësisë është një nga çështjet kryesore në sistemin parauniversitar. Ndarja e përgjegjësive për sigurimin e cilësisë së përcaktuar në aktet nënligjore të ndryshme shkakton konfuzion në mesin e autoriteteve qendrore dhe lokale lidhur me kompetencat për sigurimin e cilësisë. Sfidat kryesore të sigurimit të cilësisë lidhen edhe me kapacitetin e ulët për të siguruar cilësinë në të gjitha nivelet. Të dyja palët, stafi i DKA-ve dhe inspektorët e shkollës, kanë pak përvojë në monitorimin, respektivisht mbështetjen e shkollave në bazë të sigurimit të cilësisë në çështjet pedagogjike.⁹¹ Si rezultat, përqendri kryesor i vlerësimeve është në inspektimin administrativ, duke lënë kështu pak burime që përqendrohen në çështjet pedagogjike të cilat janë të rëndësishme për përmirësimin e mësimdhënies dhe të nxënit në shkolla.

5.4.3. Vlerësimi i mësimdhënësve

Ndër shkaqet rrënjësore të cilësisë së ulët të arsimit mendohet të jetë cilësia e dobët e mësimdhënies në shkolla. Duke marrë parasysh rolin e rëndësishëm që luajnë mësimdhënësit në të nxënit e nxënësve, sistemi arsimor në Kosovë viteve të fundit ka vënë theks të veçantë në zhvillimin e mësimdhënësve. Në këtë drejtim, MASHT ka krijuar një sistem licencimi, i cili është një nga mekanizmat kryesore për zhvillimin e cilësisë në mësimdhënie dhe motivimin e mësimdhënësve për një performancë më të mirë. Mekanizmat e zhvillimit profesional që janë të detyrueshëm për secilin mësimdhënës dhe vlerësimi i performancës së secilit mësimdhënës janë dy elemente thelbësore të sistemit të licencimit. Megjithatë, këto kërkesa të përcaktuara me ligj nuk janë të zbatueshme ose të vështira për t'u zbatuar. Për shembull, kërkesat e licencimit janë të njëjta për të gjithë mësimdhënësit, ata që janë në këtë profesion për një kohë të gjatë dhe ata që sapo kanë filluar profesionin. Për shembull, është e vështirë të kërkohej nga një mësimdhënës afër moshës së pensionimit që të ketë të njëjtat kualifikime si mësimdhënësi i ri. Në këtë aspekt, duhet të zbatohet parimi i gradualizmit - mësimdhënësit që tashmë janë në sektorin e arsimit duhet të mbeten të tillë, por duhet të shtohen kërkesa të reja për mësimdhënësit e rinj që fillojnë këtë profesion.⁹²

Sipas udhëzimit administrativ, zhvillimi profesional, licencimi dhe avancimi i mësimdhënësve në karrierë bazohet në vlerësimin e performancës.⁹³ Performanca e mësimdhënësve përbëhet nga vlerësimi i brendshëm/vetëvlerësimi, vlerësimi i kryer nga drejtori i shkollës dhe vlerësimi i jashtëm i performancës së mësimdhënësve i kryer nga inspektorati i arsimit. Megjithatë, sistemi i vlerësimit nuk filloi zbatimin deri në vitin 2018, përkundër që kjo politikë ishte miratuar në vitin 2013. Ky është një shembull tjetër që tregon mungesën e zbatimit në praktikë të politikave të miratuara për shkak të mungesës së planifikimit për zbatimin e tyre, në kuptim të ndërtimit të kapaciteteve ose planit të veprimit. Meqenëse sistemi i licencimit nuk po zbatohet siç ishte projektuar, Ministria u detyrua të vazhdonte licencat për të gjithë mësimdhënësit përkundër asaj që ata do të duhej të kalonin procesin e vlerësimit për të marrë ri-licencimin për pesë vitet e ardhshme, me kusht që ata t'i nënshtrohen vlerësimit nga ky vit.⁹⁴

91 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 16 nëntor 2018.

92 Po aty.

93 Udhëzimi Administrativ Nr. 5/2017 Sistemi për Licencimin dhe Zhvillimin e Mësimdhënësve në Karrierë.

94 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 nëntor 2018.

Në planin e veprimit të PSAK 2017, këto vlerësime dhe avancime në skemën e licencimit u ndërlidhën me një rritje page, si një instrument stimulues për performancë të mirë.⁹⁵ Megjithatë, një shtrirje e tillë nuk është miratuar ende duke treguar në këtë mënyrë se ka mungesë të gatishmërisë për të krijuar një lidhje midis performancës së mësimdhënësit dhe pagës, duke shmangur mundësinë e tillë për të përmirësuar cilësinë e mësimdhënies përmes motivimit të mësimdhënësve që të përmirësojnë vazhdimisht performancën e tyre. Si rezultat, pagat e mësimdhënësve rriten në vazhdimësi me një përqindje të njëjtë dhe fikse për të gjithë mësimdhënësit.⁹⁶ Licencimi i mësimdhënësve duhet gjithashtu të përdoret nga shkollat për të shqyrtuar dhe vlerësuar performancën dhe efektivitetin e mësimdhënësve në klasë. Gjetjet nga ky vlerësim do t'u ndihmonin shkollave që të menaxhojnë zhvillimin e tyre profesional, në mënyrë që të organizojnë trajnime sipas nevojave dhe kërkesave të mësimdhënësve.

5.5. Përdorimi i të dhënave për vendimmarrje

Vendimmarrja e bazuar në dëshmi përbën një praktikë të mirë për krijimin e politikave efektive. Realiteti në vend, siç përshkruhet përmes statistikave, duhet të jetë burimi i informacionit që ndikon në zhvillimin e politikave arsimore për të adresuar sfidat e caktuara në sektorin e arsimit. Arsimi si një e mirë publike është në konkurrencë me fushat e tjera për alokimin e burimeve. Duke pasur parasysh se buxheti i caktuar për ofrimin e arsimit është i kufizuar, investimet e realizuara me ato burime të kufizuara duhet të synojnë maksimalizimin e të nxënësve të nxënësve. Në mënyrë që ministria, komunat, shkollat dhe palët e tjera përkatëse të interesit për arsim adresojnë sfidat e arsimit në mënyrë efikase, është e rëndësishme që të kenë të dhënat në dispozicion të tyre. Aktualisht, të dhënat për arsimin mbledhen nga departamenti i statistikave në MASHT duke përdorur softuerin SMIA (Sistemi për Menaxhimin e Informatave në Arsim). Sidoqoftë, sistemi aktual nuk është ende plotësisht funksional, me softuerin SMIA të bazuar në internet, të prezantuar në vitin 2012, që mbledh të dhënat vetëm në nivel të shkollës dhe të klasës. Përveç SMIA-së, MASHT aktualisht përdor sisteme të tjera për mbledhjen dhe menaxhimin e të dhënave në departamente të ndryshme. Megjithatë, këto sisteme ekzistuese janë të pavarura dhe nuk janë të integruara në një sistem që do të mundëonte komunikimin ose shkëmbimin e informatave midis tyre.

Qëllimi kryesor i sistemit SMIA ishte që MASHT të ofrojë një mjet strategjik për të adresuar objektivat kryesore të politikave. Ideja e mbledhjes së të dhënave ishte t'i mundëonte Ministrisë për të diagnostikuar situatën aktuale të sektorit të arsimit, për të formuluar politika të shëndosha arsimore, për të përcaktuar hapat e nevojshëm për zbatimin e politikave dhe për të monitoruar progresin në arritjen e qëllimeve të politikave. Përkundër investimeve në krijimin e një sistemi për mbledhjen dhe menaxhimin e të dhënave, ende vazhdojnë të mbeten boshllëqe të mëdha. Të dhënat e përpiluara në sistemin SMIA përdoren për të përgatitur raporte vjetore për statistikat e arsimit. Megjithatë, raporti nuk prodhon tregues të arsimit, p.sh. shkalla e regjistrimit neto, përqindja e fëmijëve që braktisin shkollën, shkalla e fëmijëve që përsërisin klasën, gjë që do të mundëonte matjen e cilësisë së arsimit në bazë të treguesve të arsimit. Për më tepër, këto raporte nuk janë të qasshme publikisht. MASHT kryen vlerësimet e nxënësve në klasën 5, klasën 9 dhe maturën shtetërore, por arritjet në këto vlerësime nuk mbahen ose analizohen siç duhet. Kjo tregon që sfida e ndërtimit të një sistemi efektiv për menaxhimin e të dhënave nuk kufizohet vetëm në nivelin e grumbullimit të të dhënave, por edhe në analizimin dhe interpretimin e të dhënave për shfrytëzimin e tyre në hartimin e politikave.

95 Intervistë me ekspert të arsimit, realizuar më 15 dhe 16 nëntor 2018.

96 Po aty.

Investimet në arsim bëhen rrallë në bazë të realitetit nga terreni. Shpesh është e paqartë se ku është burimi i një politike të caktuar arsimore. Politikat e zhvilluara zakonisht nuk mbështeten në informatat e duhura, por ndikohen nga intuïta e individëve ose grupeve të caktuara që janë përgjegjëse. Trendi i investimeve në arsim është karakterizuar me investime të mëdha në ndërtimin e shkollave, në mënyrë që të gjithë fëmijët të kenë qasje në arsim. Siç shihet në tabelat e mëposhtme nga viti 2008-2014 janë ndërtuar gjithsej 110 shkolla dhe janë rinovuar 9 shkolla ekzistuese. Investimi total në infrastrukturë fizike, duke përfshirë ndërtimin e shkollave të reja dhe renovimin e atyre ekzistuese, për ato vite ishte 94,878,505.63 €.

Tabela 26 Investimet në ndërtimin e shkollave (2008-2014)

















Viti	Numri i shkollave	Shuma
2008	 27	 8,415,070.91
2009	 35	 22,366,549.4
2010	 14	 10,454,360.02
2011	 6	 7,557,360.35
2012	 8	 13,283,969.59
2013	 8	 12,890,929.15
2014	 12	 18,340,675.82
Gjithsej	 110	 93,308,915.24

Tabela 27 Investimet në renovimin e shkollave (2008-2009)


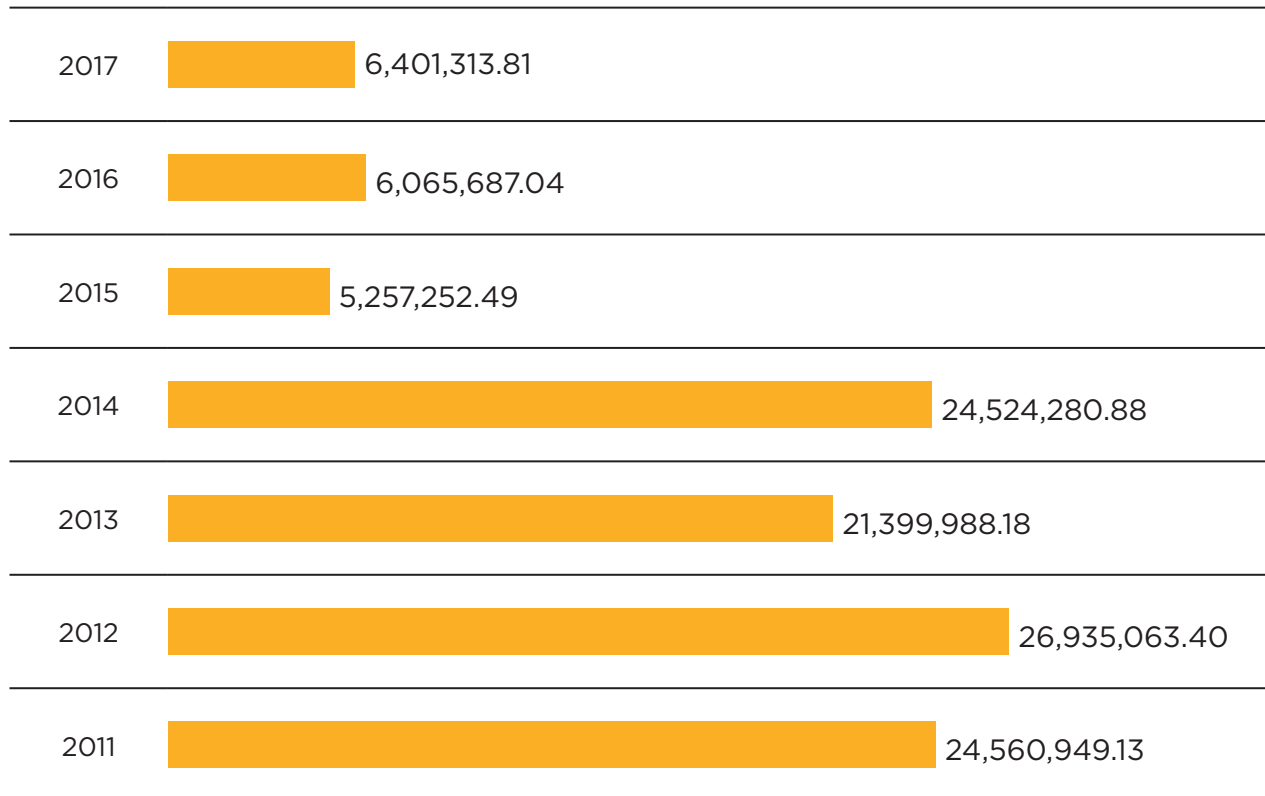
Viti	Numri i shkollave	Shuma
2008	 3	 365,673.65
2009	 6	 1,203,916.74
Gjithsej	 9	 1,569,590.39

Figura 19 Shpenzimet kapitale në arsimin parauniversitar (në milionë euro) 2011-2017



Nuk është bërë asnjë analizë afatgjatë mbi trendin e popullsisë për të përcaktuar trendin e nxënësve në vitet e ardhshme nëse do të rritet ose zvogëlohet, për të kuptuar nëse investimet në ndërtimin e shkollave ia kanë vlejtur. Nëse trendi tregon një zvogëlim të numrit të nxënësve, atëherë investimi në infrastrukturë nuk është një investim i mençur në planin afatgjatë. Me migrimin e popullsisë dhe trendin në rënie të popullsisë, ne rrezikojmë të ballafaqohemi me situata kur shkollat do të mbeten pa nxënës. Kjo është arsyeja pse këto lloj analizash janë qenësorë për një alokim efikas të burimeve të kufizuara. Veçanërisht në rastin e Kosovës ku sistemi arsimor ka sfida dhe nevoja të ndryshme. Megjithatë investimi në infrastrukturën fizike është dukshëm shumë e rëndësishëm për qasjen e nxënësve në arsim, investimet në infrastrukturë duhet të bëhen me kujdes derisa të arrihet një prag i caktuar për t'u ofruar nxënësve mjedisin e nevojshëm për mësim. Çdo investim në infrastrukturën fizike pas arritjes së atij pragu të caktuar nuk do të prodhojë më kthime në investim. Në atë moment investimi duhet të përqendrohet në fusha të tjera që ndikojnë në cilësinë e arsimit. Kjo është arsyeja pse është e rëndësishme të realizohen analiza për të kuptuar nëse ekziston nevoja për të investuar më tej në infrastrukturën fizike ose nëse investimi duhet të përqendrohet në fusha të tjera.

Në rastin e Kosovës, analizat e tilla, p.sh. analiza kosto-fitim, nuk janë realizuar asnjëherë. Prandaj, është e paqartë nëse paratë e investuara në ndërtimin e shkollave ishin investim i duhur që ka përmirësuar cilësinë e arsimit. Nxënësit dhe mësimdhënësit në klasat tona kanë nevoja të ndryshme. Për shembull, një pengesë kryesore në shkollat e Kosovës është përdorimi i ulët i TIK-ut. Përkundër dëshmitë që 76.6% e popullsisë së Kosovës janë përdorues të internetit dhe 57% e stafit mësimdhënës kanë përfunduar trajnimin e TIK-ut, raporti kompjuter-nxënës është 1:46. Në të njëjtën kohë, vetëm pak shkolla ofrojnë qasje në internet për qëllime të mësimdhënies dhe të nxënësve. Prandaj, është e rëndësishme të mblidhen të dhëna nga terreni dhe të bëhen analiza për të kuptuar se cilat janë nevojat më urgjente që duhen adresuar për të pasur ndikim pozitiv në cilësinë e arsimit që u ofrohet nxënësve. Duke marrë parasysh buxhetin e vogël në përgjithësi në vend, Kosova nuk ka mundësi të bëjë investime të panevojshme, sepse në kurriz të paaftësisë së politikëbërësve për të investuar me mençuri, po humbet kapitali i ardhshëm i vendit tonë.

5.6. Roli i sindikatës së arsimit në cilësinë e arsimit

Roli i mësimdhënësve në arsim ka rëndësi të madhe. Vetëm qeveria apo institucionet lokale nuk mund të arrijnë gjithçka në fushën e arsimit në një vend. Prandaj, mbështetja e palëve të interesit në arsim, p.sh. mësimdhënësit është e dëshirueshme. Grupet e organizuara të punës në arsim themelohen ligjërisht për të luajtur role të rëndësishme në arsim, veçanërisht në lidhje me negociatat për mësimdhënës dhe sigurimin e cilësisë së arsimit, duke i ndihmuar mësimdhënësit në përmirësimin e metodologjive dhe qasjeve të mësimdhënies. Sindikatat e arsimit janë akterët kryesorë në mbrojtjen dhe përfaqësimin e çështjeve të mësimdhënësve në negociata kolektive dhe më gjerë. Megjithatë, për ta bërë këtë në mënyrë efektive, sindikatat e arsimit duhet të mbështeten dhe të fuqizohen sa i përket kapaciteteve të tyre për të përfaqësuar interesin e mësimdhënësve.

Në Kosovë, sindikata e arsimit (Sindikata e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës së Kosovës) është themeluar në vitin 1990 dhe që atëherë ka pasur një rol të veçantë në reformat arsimore të Kosovës. Gjatë viteve 1990, ajo ofroi mbështetje morale dhe materiale për sistemin paralel të arsimit, duke përfshirë furnizimin e shkollave me materiale arsimore, si dhe ofrimin e trajnimeve për mësimdhënës me qëllim të përmirësimit të cilësisë së arsimit. Roli i sindikatës vazhdon të jetë marrja e iniciativave në mbështetje të përmirësimit të cilësisë së arsimit në vend. Në këtë drejtim, sindikata bashkëpunon me MASHT-in dhe komunat për të përfaqësuar të

drejtat legjitime dhe të pamohueshme të mësimdhënësve në të gjitha nivelet e arsimit. Përveç kësaj, përgjegjësitë e sindikatës shtrihen në organizimin e seminareve dhe projekteve të ndryshme që synojnë rritjen e kapaciteteve të sindikatës në mënyrë që ato të jenë më të përgatitura për të trajtuar çështjet që kanë të bëjnë me mësimdhënësit dhe cilësinë e arsimit. Me iniciativën e sindikatës, gjatë vitit organizohen konferenca të ndryshme, që synojnë të adresojnë sfidat me të cilat ballafaqohen mësimdhënësit. Sindikata e arsimit gjithashtu organizon trajnime të akredituara nga MASHT. Edhe pse këto trajnime synojnë të përmirësojnë cilësinë e mësimdhënësve, nuk ka mekanizma monitorimi për të monitoruar nëse mësimdhënësit përmirësojnë aftësitë dhe njohuritë që i fitojnë në këto trajnime. Edhe pse kërkesa për mekanizma të tillë u propozuan nga sindikata në nivel komunal dhe qendror, kërkesa e tyre nuk u shqyrtua asnjëherë.

Sindikata e arsimit vazhdimisht punon në rritjen e pjesëmarrjes në dialogun social, politikëbërjen dhe vendimmarrjen. Roli dhe aktivitetet e sindikatës rregullohen me ligj dhe marrëveshje të tjera të realizuara me Ministrinë. Në vitin 2017, sindikata nënshkroi një marrëveshje kolektive me MASHT, e cila mbron të drejtat ligjore të mësimdhënësve që janë anëtarë të sindikatës, të cilët i bashkohen vullnetarisht sindikatës. Megjithatë, përkundër asaj që kjo marrëveshje është ligjërish e detyrueshme, ajo nuk zbatohet plotësisht. Siç është e rregulluar me marrëveshjen kolektive, sindikata konsultohet nga MASHT për zhvillimin profesional të mësimdhënësve dhe gjithashtu për përcaktimin e kriterëve për zgjedhjen dhe emërimin e drejtorëve të shkollave. Përfaqësuesit e sindikatës duhet të jenë gjithashtu të pranishëm në komisionin e përzgjedhjes për drejtorët e shkollave si vëzhgues. Kjo tregon që sindikatave u jepen përgjegjësi të rëndësishme për ruajtjen e cilësisë së arsimit, pasi që mësimdhënësit dhe drejtorët e shkollave janë akterë vendimtarë në ofrimin e shërbimeve të arsimit. Megjithatë, si në shumë raste të tjera, korniza ligjore nuk zbatohet plotësisht në praktikë. Ka shumë raste kur përfaqësuesit e sindikatës nuk ftohen në procesin e rekrutimit të stafit. Në rastet kur ata ftohen dhe reagojnë kur shohin parregullsi në proces, ankesa e tyre nuk merret në konsideratë.

Në Kosovë roli i sindikatës së arsimit në përmirësimin e cilësisë së arsimit ka qenë i kufizuar. Kjo për shkak se për disa vite puna e sindikatës është përqendruar kryesisht në negociata, në emër të mësimdhënësve, për rritjen e pagave duke u përqendruar më pak në fusha të tjera që përmirësojnë cilësinë e arsimit. Sipas sindikatës, lobimi për paga të mësimdhënësve është konsideruar i nevojshëm sepse pagesa e mësimdhënësve është e padrejtë krahasuar me sektorët e tjerë. Kjo është arsyeja pse një kompensim monetar me kualifikimet e kërkuara është thelbësore për të siguruar që mësimdhënësit vlerësohen dhe respektohen dhe po ashtu joshin më të mirët në mesin e gjeneratave të ardhshme për të ndjekur profesionin e mësimdhënies. Megjithatë, kompensimi monetar shërben si stimulim për mësimdhënësit që të përmirësojnë performancën dhe të tërheqin nxënësit më të mirë për të zgjedhur profesionin e mësimdhënësve, rritja e pagës me normë fikse nuk mbështet përmirësimin e performancës së mësimdhënësve. Prandaj, për të siguruar që sindikata me të vërtetë lufton për përmirësimin e cilësisë së arsimit, ajo duhet të avokojë për zbatimin e sistemit të licencimit që lidh rritjen e pagave me performancën dhe avancimin në karrierë. Lobimi për një politikë të tillë do të ndihmonte në përmirësimin e sektorit të arsimit pasi mësimdhënësit vazhdojnë të jenë akterët më me ndikim në të nxënësit e nxënësve.

6. Përfundimet dhe rekomandimet

Arsimi parauniversitar në Kosovë ballafaqohet me sfida të ndryshme në menaxhim. Përkundër përpjekjes së qeverisë për të përmirësuar cilësinë e ofrimit të shërbimeve përmes decentralizimit të arsimit, cilësia e arsimit në Kosovë vazhdon të mbetet e dobët. Arsyet janë të shumta dhe të ndërlidhura, të cilat kryesisht lidhen me keqmenaxhimin në fushën e arsimit. Në bazë të të gjeturave të prezantuara në këtë raport, në lidhje me parregullsitë në menaxhimin e arsimit, ky studim ofron rekomandimet e mëposhtme në përpjekje për të siguruar efektivitetin e mekanizmave menaxhues ekzistues dhe rrjedhimisht përmirësimin e cilësisë së ofrimit të arsimit.

1 Investimet në arsimimin e nxënësve duhet të rriten. Edhe pse Kosova investon në mënyrë të krahasueshme me vendet e rajonit në sektorin e arsimit në aspektin e BPV-së dhe të shpenzimeve publike, shpenzimet për nxënës janë shumë të ulëta. Kjo ndodh kryesisht për shkak të mungesës së menaxhimit të buxhetit. Shpenzimet në arsim përqendrohen kryesisht në dy fusha kryesore: paga dhe pagesa të tjera, dhe shpenzimet kapitale. Për të pasur rezultat më të mirë të nxënësve, investimi duhet të zhvendoset drejt shpenzimeve jashtë pagave. Kjo do të përfshinte fusha prej të cilave do të përfitonin nxënësit drejtpërdrejt, siç janë tekstet shkollore, bibliotekat, kompjuterët, ambienti i jashtëm, etj., burime këto që do të ndihmonin në kthimin e shkollimit në mësimnxënie.

2 Investimet duhet të përqendrohen në përmirësimin e kapaciteteve njerëzore dhe financiare të DKA-ve dhe MASHT-it. Zhvendosja e përgjegjësive nga niveli qendror në atë komunal i ka gjetur të papërgatitura shumë komuna për marrjen e përgjegjësive të reja. DKA-të ballafaqohen me sfidën e mungesës së stafit që ka aftësi të planifikimit në mënyrë strategjike. Rritja e kapaciteteve njerëzore në planifikimin strategjik do t'u mundësonte komunave të përgatisin plane zhvillimore komunale që do të përcaktonin fokusin dhe punën e komunës në fushën e arsimit. Përveç kësaj, niveli qendror duhet të alokojë më shumë buxhet për komunat për t'ua mundësuar atyre që t'i përmbushin përgjegjësitë e përcaktuara me ligj. Me më shumë buxhet në dispozicion, komunat do të ishin në gjendje të zbatojnë më lehtë planet zhvillimore, pasi ato do të kishin më shumë kapacitete njerëzore në dispozicion. Megjithatë, për të siguruar që komunat i përmbushin përgjegjësitë e tyre, rritja e kapaciteteve njerëzore është e nevojshme edhe në nivelin e MASHT-it. Stafi më i madh dhe më i kualifikuar do të mundësonte një monitorim më të mirë nga niveli qendror, për të siguruar zbatimin e politikave si dhe koordinimin midis shkollave dhe komunave, sepse një zbatim më i mirë i koordinimit të ligjeve do të kontribuonte në përmirësimin e cilësisë.

3 Ligjet dhe aktet nënligjore të arsimit parauniversitar duhet të ndryshohen për të qenë koherente. Ligjet e arsimit parauniversitar në përgjithësi nuk kanë koherencë të brendshme dhe koherencë midis ligjeve dhe akteve nënligjore. Në mënyrë specifike, nenet në ligje nuk janë të listuara sipas një modeli logjik, për ta bërë më kuptimplotë nga zbatuesi ose përkthyesi i ligjit. Ndërmjet ligjeve mungon koherenca, pasi ato shpesh përmbajnë dispozita që shkojnë përtej fushës së një ligji të caktuar dhe që kundërshtojnë ligjin bazë. Kjo krijon hapësirë për konfuzion dhe si e tillë pengon zbatimin e ligjeve në mënyrë efektive. Moskoherenca ekziston edhe për faktin se disa ligje bazë janë ndryshuar, por ligjet e tjera ose aktet nënligjore që kanë të bëjnë me atë ligj nuk janë përditësuar sipas rrethanave të reja. Prandaj, rekomandohet që ligjet dhe aktet nënligjore të shqyrtohen për të siguruar që ato të jenë koherente dhe më lehtë të kuptueshme për të lehtësuar zbatimin e tyre.

4 Transparenca dhe llogaridhënia në rekrutimin e drejtorëve të shkollave dhe mësimdhënësve duhet të rritet. MASHT duhet të aprovojë kritere dhe procedura unike dhe të qarta për punësimin e drejtorëve dhe mësimdhënësve në arsimin parauniversitar, në mënyrë që të minimizohet mundësia e punësimeve jomeritore dhe politike në sistemin e arsimit.

5 Bordi drejtues, këshillet e prindërve dhe të nxënësve duhet të fuqizohen. Fuqizimi i organeve menaxhuese mbështetëse të shkollës do të ndihmonte në menaxhimin më të mirë të arsimit dhe në përmirësimin e cilësisë së ofrimit të shërbimeve. Këta mekanizma mbështetës mund të fuqizohen përmes ofrimit të mbështetjes dhe monitorimit të punës së tyre. Arsimi ka nevojë për partneritet në mes të prindërve, mësimdhënësve dhe nxënësve. Prindërit duhet të përfshihen në procesin arsimor, duke mbështetur pjesëmarrjen e rregullt, duke ndihmuar në zgjidhjen e problemeve, duke shprehur pritjet e tyre në lidhje me menaxhimin dhe duke shprehur pritjet e fëmijëve të tyre në lidhje me mësimin. Prindërit dhe nxënësit duhet të informohen për të drejtat e tyre dhe të motivohen për të marrë pjesë aktivisht dhe për të kontribuar në përmirësimin e rezultateve të shkollës.

6 Shkollat dhe komunat duhet të monitorohen për të pasur plane zhvillimore. Planet zhvillimore të shkollave do t'i ndihmonin shkollat në identifikimin e prioritetëve zhvillimore dhe do të reflektonin rregullisht për arritjet e tyre, duke u përqendruar në detyrat e përditshme. Megjithatë, shkollat duhet të mbështeten në përgatitjen e planeve zhvillimore ashtu që ato të mos përqendrohen në aspekte që mbështeten nga financimi i jashtëm, por në aspektet që mund t'i përmirësojë shkolla në rrethana të caktuara, në mënyrë që të përmirësohet cilësia e mësimdhënies dhe të nxënësve. Po ashtu, planifikimi zhvillimor i shkollave duhet të koordinohet me politikën arsimore në nivel qendror dhe lokal. Planet zhvillimore të shkollës pastaj mund të shërbejnë si bazë për monitorimin e shkollës dhe vlerësimin e performancës, ashtu siç do të përcaktonin objektivat e shkollës të cilat i ka arritur shkolla brenda afatit të paraparë kohor. Në mënyrë që shkollat të zbatojnë plane që janë të realizueshme, ato duhet të përafrohen me planet zhvillimore të komunave. Prandaj, është e nevojshme që komunat të kenë planet e tyre zhvillimore të përafuara me prioritetet kombëtare në fushën e arsimit. Koordinimi midis prioritetëve të organeve në të tre nivelet do të siguronte planifikim më të mirë financiar dhe operativ.

7 Autonomia e shkollës duhet të fuqizohet. Kjo përfshin rishikimin e ligjeve në fuqi, duke përfshirë Ligjin për Arsimin në Komunat e Kosovës dhe aktet nënligjore përkatëse, për të fuqizuar vendim-marrjen në nivel shkollë në kuptim të kontrollit të buxhetit dhe rekrutimin e mësimdhënësve dhe

menaxherëve të shkollave. Ky decentralizim i mëtejshëm do të ishte në harmonizim me përgatitjen dhe zbatimin e planit zhvillimor të shkollave, pasi shkollat do të dinin se sa para i kanë në dispozicion dhe kështu kanë më shumë autonomi për alokimin e buxhetit. Për më tepër, më shumë autonomi në nivel shkolle do të ndihmonte depolitizimin e procesit të rekrutimit, pasi drejtorët apo mësimdhënësit nuk do të duhej t'u jepnin llogari drejtorive komunale.

8 Sistemi i sigurimit të cilësisë duhet të përmirësohet. Përkundër kornizës ekzistuese për sigurimin e cilësisë, mungesa e mekanizmave efektivë për sigurimin e cilësisë është një çështje e rëndësishme në sistemin parauniversitar. Korniza ligjore duhet të jetë më e qartë në kuptim të ndarjes së përgjegjësive për sigurimin e cilësisë në mes të autoriteteve qendrore dhe lokale. Po ashtu, emërimi i koordinatorëve të cilësisë nuk duhet të jetë formal, por roli i koordinatorit të cilësisë duhet t'i caktohet mësimdhënësve më të mirë, pas një trajnimit efektiv që i ndihmon ata të kuptojnë plotësisht rolet dhe përgjegjësitë e koordinatorit. Përqendrimi kryesor i vlerësimeve nuk duhet të jetë vetëm në çështjet administrative, por edhe në çështjet pedagogjike, sepse ato janë të rëndësishme për përmirësimin e mësimdhënies dhe të nxënit në shkolla. Në nivelin komunal, zyrtarët që veçse kanë përgjegjësi të tjera nuk duhet të emërohen si koordinatorë të cilësisë, mirëpo në rolin e koordinatorit duhet të caktohet staf shtesë i cili do të ketë kohën dhe kualifikimet e duhura për ta kryer këtë detyrë.

9 Duhet të zbatohet skema e pagesës sipas performancës. Mësimdhënësit duhet të stimulohen për të përmirësuar performancën. Prandaj, duhet të zbatohet vlerësimi i mësimdhënësve lidhur me një skemë të performancës dhe pagës, pasi kjo do t'i motivonte mësimdhënësit që të përmirësojnë vazhdimisht performancën e tyre. Vlerësimi i mësimdhënësve nga ana e shkollave për të rishikuar performancën dhe efektivitetin e mësimdhënësve në klasë mund të përdoret gjithashtu nga shkollat, për të menaxhuar zhvillimin profesional të mësimdhënësve në mënyrë që të organizohen trajnime sipas nevojave dhe kërkesave të tyre specifike.

10 Vendimet duhet të merren në bazë të dëshmimeve. Ministria duhet të shfrytësojë të dhëna për të diagnostikuar gjendjen aktuale të sektorit të arsimit, për të formuluar politika të shëndosha arsimore, për të përcaktuar hapat e nevojshëm për zbatimin e politikave dhe për të monitoruar progresin në arritjen e qëllimeve të politikave. Krijimi i një sistemi efektiv të menaxhimit të të dhënave nuk kufizohet vetëm në nivelin e grumbullimit të të dhënave, por edhe në analizën dhe interpretimin e të dhënave për shfrytëzimin e tyre në hartimin e politikave. Alokimi i burimeve në arsim duhet të bazohet në dëshmi për të maksimalizuar kthimin në investim, sa i përket përmirësimit të rezultateve të nxënësve. Prandaj, të dhënat nga burime të ndryshme duhet të rregullohen dhe të raportohen përsëri në shkolla dhe në komuna, në atë mënyrë që kjo të mundësojë krahasimin dhe shpjegimin e fenomeneve të ndryshme të lidhura me cilësinë. Për shembull, të dhënat e testeve të nxënësve, që janë mbledhur nga vlerësimet e jashtme mund të krahasohen me raportin nxënës/mësimdhënës, të dhënat për statusin socio-ekonomik ose kualifikimet e mësimdhënësve e kështu me radhë, për të shpjeguar dallimet në performancën në mes shkollave të ndryshme. Analiza si kjo mund të bëhet në shkollë, komuna, ose në nivel kombëtar.

11 Roli i sindikatës së arsimit duhet të shtrihet tek cilësia e arsimit. Sindikatat e arsimit luajnë një rol të rëndësishëm në mbrojtjen e të drejtave të mësimdhënësve dhe në përmirësimin e cilësisë së arsimit. Roli i sindikatës së arsimit në Kosovë nuk duhet të jetë vetëm negociimi në emër të mësimdhënësve për rritjen e pagave, por edhe shtrirja e ofrimit të arsimit cilësor, duke mbështetur palët e interesit institucionale në zbatimin e politikave dhe strategjive, si dhe mbajtjen e tyre përgjegjëse kur nuk e bëjnë një gjë të tillë.

7. Shtojcat

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollës fillore sipas grupmoshave

nën 25 vjeç	0
25-34 vjeç	72
35-44 vjeç	160
45-54 vjeç	205
55-65 vjeç	294
GJITHSEJ	731

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollës fillore sipas viteve të përvojës së punës (jo vetëm në arsim)

0-10 vjet	154
11-15 vjet	96
16-20 vjet	83
21-25 vjet	118
26-30 vjet	113
31-35 vjet	112
mbi 35 vjet	54
Nuk e ka theksuar përvojën	1
GJITHSEJ	731

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollave fillore sipas kualifikimit

Shkolla normale	16
Shkolla e lartë pedagogjike	5
Bachelor	618
Master/PhD	92
GJITHSEJ	731

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollave fillore sipas gjinisë

 Meshkuj	 Femra
548	183
GJITHSEJ 731	

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollave të mesme sipas grupmoshave

nën 25 vjeç	0
25-34 vjeç	6
35-44 vjeç	29
45-54 vjeç	57
55-65 vjeç	80
GJITHSEJ	172

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollave të mesme të larta sipas viteve të përvojës së punës (jo vetëm në arsim)

0-10 vjet	24
11-15 vjet	30
16-20 vjet	30
21-25 vjet	26
26-30 vjet	21
31-35 vjet	23
Mbi 35 vjet	15
Nuk ka theksuar përvojën	3
GJITHSEJ	172

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollave të mesme sipas kualifikimit

Shkolla normale	6
Shkolla e lartë pedagogjike	0
Bachelor	103
Master/PhD	63
GJITHSEJ	172

Drejtori dhe zëvendës drejtori i shkollave të mesme sipas gjinisë

 Meshkuj	 Femra
143	29
GJITHSEJ 172	

Mësimdhënësit në nivelin parafillor sipas grupmoshës

Nën 25 vjeç	12
25-34 vjeç	267
35-44 vjeç	278
45-54 vjeç	223
55-65 vjeç	153
GJITHSEJ	933

Mësimdhënësit në nivelin parafillor sipas viteve të përvojës së punës (jo vetëm në arsim)

0-10 vjet	459
11-15 vjet	162
16-20 vjet	117
21-25 vjet	66
26-30 vjet	48
31-35 vjet	40
mbi 35 vjet	24
Nuk ka theksuar përvojën e punës	17
GJITHSEJ	933

Mësimdhënësit në nivelin parafillor sipas kualifikimit

Shkolla normale	5
Shkolla e lartë pedagogjike	72
Bachelor	714
Master/PhD	142
GJITHSEJ	933

Mësimdhënësit në nivelin parafillor sipas gjinisë

 Mashkuj	 Femra
41	892
GJITHSEJ 933	

Mësimdhënësit në nivelin fillor sipas grupmoshës

nën 25 vjeç	283
25-34 vjeç	3736
35-44 vjeç	3927
45-54 vjeç	3528
55-65 vjeç	4627
GJITHSEJ	16101

Mësimdhënësit në nivelin fillor sipas viteve të përvojës së punës
(jo vetëm në arsim)

0-10 vjet	6150
11-15 vjet	2198
16-20 vjet	1824
21-25 vjet	1609
26-30 vjet	1497
31-35 vjet	1370
mbi 35 vjet	1266
Nuk ka deklaruar përvojën e punës	187
GJITHSEJ	16101

Mësimdhënësit në nivelin fillor sipas kualifikimit

Shkolla normale	1513
Shkolla e lartë	434
Shkolla e lartë pedagogjike	1992
Bachelor	12,154
Master/PhD)	8
GJITHSEJ	16101

Mësimdhënësit në nivelin fillor sipas gjinisë



Males



Females

6728

9373

TOTAL **16101**

Mësimdhënësit në nivelin e mesëm të ulët sipas grupmoshës

nën 25 vjeç

24

25-34 vjeç

1137

35-44 vjeç

1426

45-54 vjeç

1252

55-65 vjeç

1573

GJITHSEJ

5421

Mësimdhënësit në nivelin e mesëm të ulët sipas viteve të përvojës së punës
(jo vetëm në arsim)

0-10 vjet	2049
11-15 vjet	948
16-20 vjet	669
21-25 vjet	507
26-30 vjet	558
31-35 vjet	431
mbi 35 vjet	192
Nuk kanë deklaruar përvojën e punës	58
GJITHSEJ	5421

Mësimdhënësit në nivelin e mesëm të ulët sipas kualifikimit

Shkolla normale	388
Shkolla e lartë pedagogjike	82
Bachelor	3,366
Master/PhD	1576
GJITHSEJ	5421

Mësimdhënësit në nivelin e mesëm të ulët sipas gjinisë



Mashkuj



Femra

3090**2322**GJITHSEJ **5421**

Edukatori sipas grupmoshës

Nën 25 vjeç

2

25-34 vjeç

53

35-44 vjeç

28

45-54 vjeç

18

55-65 vjeç

13

GJITHSEJ

114



Psikolog/ Pedagog në shkolla sipas grupmoshës

0-10 vjet	77
11-15 vjet	7
16-20 vjet	5
21-25 vjet	8
26-30 vjet	4
31-35 vjet	7
mbi 35 vjet	3
Nuk kanë deklaruar përvojën e punës	3
GJITHSEJ	114

Psikolog/ Pedagog në shkolla sipas kualifikimit

Shkolla normale	37
Shkolla e lartë pedagogjike	0
Bachelor	54
Master/PhD	23
GJITHSEJ	114

Psikolog/ Pedagog në shkolla sipas gjinisë

 Mashkuj	 Femra
31	83
TOTAL 114	

Edukatori sipas grupmoshës

Nën 25 vjeç	9
25-34 vjeç	48
35-44 vjeç	65
45-54 vjeç	43
55-65 vjeç	47
GJITHSEJ	212

Edukatori sipas viteve të përvojës së punës (jo vetëm në arsim)

0-10 vjet	76
11-15 vjet	28
16-20 vjet	41
21-25 vjet	7
26-30 vjet	15
31-35 vjet	17
mbi 35 vjet	17
Nuk kanë deklaruar përvojën e punës	11
GJITHSEJ	212

Edukatori sipas kualifikimit

Shkolla normale	206
Shkolla e lartë pedagogjike	1
Bachelor	5
Master/PhD	0
GJITHSEJ	212

