

REFORMA E ADMINISTRATËS PUBLIKE NË KOSOVË

NJË PËRPIEKJE E VAZHDUESHME



REFORMA E ADMINISTRATËS PUBLIKE NË KOSOVË: NJË PËRPJEKJE E VAZHDUESHME

Ky raport është mbështetur nga:



Norwegian Embassy

Ambasada e Mbretërisë së Norvegjisë

Deklaratë mohimi: Pikëpamjet dhe analizat në këtë raport janë vetëm të Grupit për Ballkan dhe nuk reflektojnë qëndrimet e donatorëve

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

PËRMBAJTJA

SHKURTESAT	4
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	7
REKOMANDIME	9
HYRJE	14
HISTORIKU DHE EVOLUIMI I ADMINISTRATËS PUBLIKE	16
Pas konfliktit (2000 – 2007)	16
RAP-i pas pavarësisë (2008)	18
Strategjia e parë (2008 – 2010)	19
Strategjia e dytë (2010 – 2013)	20
Strategjia e tretë (2015 – 2020)	23
LEGJISLACIONI DHE STRUKTURAT INSTITUCIONALE	26
Legjislacioni	26
Strukturat Institucionale	38
ZHVILLIMET E FUNDIT	43
Zhvillimi dhe Koordinimi i Politikave dhe Legjislativit	44
Menaxhimi i burimeve njerëzore, llogaridhënia dhe ofrimi i shërbimeve	50
Menaxhimi i financave publike	55
MANGËSITË DHE SFIDAT AKTUALE	57
Politizimi dhe ndërhyrjet politike	57
Rekrutimi, punësimi, avancimi dhe shkarkimi	60
Madhësia e Administratës Publike dhe Shërbimit Civil	66
Trajnimi dhe zhvillimi profesional	67
Administrata e pushtetit lokal	69
Agjencitë e pavarura	70
Ofrimi i shërbimeve publike	71
Pronësia lokale dhe vullneti politik	77
LËVIZJA PËRPARA: PËRFUNDIMI	79

SHKURTESAT

AKA	Agjencia e Kosovës për Akreditim
BE	Bashkimi Evropian
DASHC	Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil (MAP)
DAZH	Departamenti i Asistencës Zhvillimore (MIE)
DB	Departamenti i Buxhetit (MF)
DKPSA	Departamenti i Koordinimit të Procesit të Stabilizim Asociimit (MIE)
DMZP	Departamenti për Menaxhimin e Zyrtarëve Publikë (MAP)
DRAPIE	Departamenti për Reformën e Administratës Publike dhe Integrimet Evropiane (MAP)
DQH	Departamenti Qendror Harmonizues (MF)
ERA	Agjenda e Reformave Evropiane
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
GIZ	Shoqata Gjermane për Bashkëpunim Ndërkombëtar
HR	Burimet Njerëzore
IKAP	Instituti i Kosovës për Administratë Publike
IPA	Instrumenti për Ndihmën e Para-Anëtarësimin
IPVQ	Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes
JIAS	Strukturat e Përbashkëta të Përkohshme Administrative
KFAM	Korniza Financiare Afatmesme
KGJK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KMRAP	Këshilli Ministror për Reformën e Administratës Publike
KPK	Këshilli Prokurorial i Kosovës
KPMSHCK	Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës
LOFASHAP	Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura
LPPA	Ligji për Procedurën e Përgjithshme Administrative

LSHC	Ligji për Shërbimin Civil
MAP	Ministria e Administratës Publike
MF	Ministria e Financave
MFP	Menaxhimi i Financave Publike
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
MSA	Marrëveshja e Stabilizim Asociimit
MSHV	Marrëveshja për Shërbime të Veçanta
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto
PISA	Programi për Vlerësimin Ndërkombëtar të Nxënësve
PKZMSA	Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit
PSA	Procesi i Stabilizim Asociimit
RAP	Reforma e Administratës Publike
SIGMA	Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit
THK	Thesari i Kosovës (MF)
UNDP	Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim
UNMIK	Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë
UNSC	Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara
ZKM	Zyra e Kryeministrit
ZL	Zyra Ligjore (ZKM)
ZPS	Zyra për Planifikim Strategjik

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Reforma e Administratës Publike (RAP) është një proces dinamik që synon rritjen e kapaciteteve të saj për ofrimin e shërbimeve publike. Në Kosovë ky proces në masë të madhe vazhdon të shtyhet nga faktorët e jashtëm, nga perspektiva dhe agjendat e Bashkimit Evropian (BE) dhe nga donatorë të tjerë. Ekzistojnë një numër faktorësh të brendshëm që punojnë kundër një reforme efikase në vend, si: niveli i lartë i politizimit, proceset e ngathëta të rekrutimit dhe vlerësimit, trajnimet dhe zhvillimi profesional joadekuat, një administratë vendore që mezi funksionon, korniza ligjore për funksionimin e agjencive të pavarura mbetet ende kaotike, fokusi në ofrimin e shërbimeve është i pamjaftueshëm, njësoj sikurse edhe mungesa e udhëheqjes dhe iniciativës vendore për proceset e refromave.

Para më pak se dy dekadave, Kosova vendosi themelet e administratës së saj publike, në ndërkohë që reformimi i saj u bë paralelisht me ndërtimin e institucioneve. Gjatë këtij rrugëtimi – që nga administrata e përkohshme e UNMIK–ut e deri tek Strategjia e fundit e RAP–it – reforma kurrë s’do të ishte e suksesshme pa vullnetin e domosdoshëm politik. Viteve të fundit korniza ligjore ka shënuar progres, kryesisht si rrjedhojë e kërkesave që dalin nga Marrëveshja për Stabilizim dhe Asocimit dhe Agjenda për Reforma Evropiane, e cila rrallë respektohet.

Pakoja e reformës, e vitit 2019, e shtyu fazën e tretë të RAP–it edhe një hap më përpara; pakoja brenda vetes i përmban edhe tri ligje të reja të rëndësishme: Ligjin për Zyrtarët Publikë, Ligjin për Pagat në Sektorin Publik dhe Ligjin për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura. Këto tri ligje – bashkarisht – i qartësojnë rregullat që e përcaktojnë organizimin e administratës publike dhe i riorganizojnë hierarkitë, përgjegjësitë, procedurat e pranimit dhe kategorizimin e niveleve të personelit. Por, implementimi i tyre doli të ishte, në rastin më të mirë, problematik, ndërkohë që zhvillimet e fundit pothuajse e pezulluan të gjithë procesin.

Si rrjedhojë, një numër çështjesh mbesin të paadresuara; ndërhyrjet politike dhe nepotizmi janë ende të përhapura, krahas rekrutimeve dhe politikave joadekuate të Burimeve Njerëzore (HR). Llogaridhënia ende mungon shumë, ndërkohë që vlerësimet e zyrtarëve ekzistojnë vetëm në letër. Procesi i ri i centralizuar i punësimeve do të duhej të ndihmonte, pasi që organizimi i punësimit nga njësitë e ngarkuara me këto përgjegjësi do të duhej t’i kufizonte mundësitë për ndërhyrje. Megjithatë, në mënyrë që modeli i ri të ketë sukses, institucionet e ngarkuara me vlerësim dhe përzgjedhje të kandidatëve duhet të posedojnë instrumente dhe kapacitete për realizimin e vlerësimeve të duhura, të cilat duhen bazuar vetëm në merita. Bashkësia ndërkombëtare ka shprehur vullnetin e saj për ofrimin e përkrahjes për

këto institucione sapo ato të nisin punën, dhe Qeveria duhet të përfitojë sa më shumë nga kjo mundësi.

Administrata është bërë një instrument që siguron punësimin e anëtarëve të partive apo të familjarëve, ose edhe të votuesve potencialë. Kjo qasje ka krijuar një administratë joproporcionale dhe të madhe krahasuar me funksionin dhe detyrat e saj, gjë që pastaj ka tejngarkuar financat publike, por edhe ofrimin e shërbimeve efikase për qytetarët. Kapacitetet aktuale menaxheriale dhe planifikuese s'mund të sigurojnë që politikat bazohen në analiza mbi vlerësimin e nevojave apo edhe të shpenzimeve efikase.

Ka pasur një fillim të ngadalshëm për racionalizimin e agjencive të pavarura dhe për një riorganizim modest të institucioneve qendrore (ministrive). Megjithatë, sfidat e mëdha vazhdojnë të jenë prezente, ndërkohë që procesi mbetet ende larg realizimit; dizajnimi institucional i agjencive të pavarura ka krijuar dyfishime, duke i bërë ato joefikase dhe të papërgjegjshme. Ligjet e reja të RAP-it vërtet sollën një kornizë të re, por tranzicioni drejt saj ende s'ka filluar. Racionalizimi i agjencive ekzistuese është jetik për sigurimin e një funksionimi dhe përgjegjshmërie më të lartë të tyre. Avancimi i këtij procesi kërkon mbështetje të madhe politike – një faktor ky që mungon aktualisht.

Procesi i RAP-it ka hasur edhe në disa komplikime tjera. Nëse jostabiliteti politik dhe mungesa e interesimit ishin faktorë që e kufizuan implementimin e Ligjit për Administratën Publike, atëherë Gjykata Kushtetuese ishte ajo që parandaloi çfarëdo veprimi ndaj dy të parëve. Ajo vlerësoi se institucionet e pavarura kushtetuese (Gjyqësori, Ombudspersoni, Banka Qendrore, etj.) duhet të përjashtohen nga Ligji për Zyrtarët Publikë – të paktën nga forma e tij aktuale. Tutje, ajo po ashtu kërkoi amandamentimin e më tutjeshëm të ligjit, për t'u siguruar kështu se Qeveria nuk do të mund të ndërhynte në operacionet e këtyre institucioneve. Pastaj, përveç që Ligji për Pagat në Sektorin Publik kishte disa probleme, u konsiderua se ai krijonte paqartësi dhe një lloj paragjykimi arbitrar për punonjësit e caktuar publikë, pagat e të cilëve do të uleshin në mënyrë të paarsyeshme. Po ashtu, meqë riklasifikimi i kategorive profesionale mbeti të rregullohet me akte nënligjore në të ardhmen, Gjykata theksoi se procesi ishte i paqartë dhe krijoi një nivel të patolerueshëm të pasigurisë. Si rrjedhojë, Gjykata e shpalli ligjin tërësisht jokushtetues.

Përfundimi i fazës aktuale të RAP-it është kërkesë që për qëllim ka bërjen e administratës publike më funksionale, por është edhe pjesë e agjendave të BE-së, e paraparë të realizohet përmes mbështetjes direkte buxhetore. Por, për të ecur përpara nevojitet edhe një përkushtim i madh politik. Amandamenti i Ligjit për Zyrtarët Publikë do të jetë një veprim i drejtëpërdrejtë, meqë Gjykata Kushtetuese i përcaktoi qartë kufijtë sa i përket respektimit të autonomisë së institucioneve kushtetuese. Megjithatë, futja në përdorim e Ligjit të ri për Pagat për Sektorin Publik do të jetë më e vështirë. Për përcaktimin e politikave të tij, ligji do të kërkojë prishjen e

balancës ndërmjet fuqive mbikëqyrëse të Ministrisë së Administratës Publike dhe autoriteteve funksionale të institucioneve përkatëse, dhe ripërcaktimin e politikave të tyre respektive. Ç'është më e rëndësishme, atij gjithashtu do t'i duhet të jetë gjithëpërfshirës për sa i përket raportit mes pozitive ekzistuese dhe sistematizimit të ri të vendeve të punës. Ligji paraprak këtë gjë e bënte vetëm pjesërisht, duke iu referuar një rregullimi të ardhshëm që do të bëhej nga qeveria. Kjo gjë krijonte pasiguri tek shumë punonjës, të cilët nuk mund ta përcaktonin pozitën e tyre në skemën e re. Njëkohësisht, ligji dështoi edhe në mbrojtjen e të drejtave të këtyre punonjësve, meqë askund nuk ndalohej që rregulloret e ardhshme t'i riklasifikonin pozitat e tyre, dhe që kjo gjë të përfundonte me humbje pagash. Gjykata Kushtetuese e kritikoi ashpër këtë teknikë legjislative; të cilën qeveria duhet ta marrë parasysh dhe ta shmangë në të ardhmen.

Ka edhe shumëçka për t'u bërë, por rruga përpara është e qartë. Dy ligjet që tashmë kanë hyrë në fuqi mund të implementohen në mënyrë të pavarur, megjithëse ende kërkojnë përpunim të konsiderueshëm të rregullativave nënligjore për të siguruar implementimin efikas të tyre. Njëkohësisht, kërkohen edhe veprime të mëtutjeshme legjislative. Ligji për Zyrtarët Publikë mund të përfitojë nga disa amandamentime që duhen integruar në aktgjykimin e fundit, në ndëkohë që një Ligj i ri për Pagat në Sektorin Publik duhet të ofrohet sa më shpejtë që të jetë e mundur, me qëllim të rikthimit të gjithëpërfshirjes së kornizës ligjore. Amandamentimet ligjore, zhvillimi i rregullatorit dhe praktikat ditore duhet të ndodhin paralelisht, sepse nuk ka më kohë për të humbur. Faza e tretë, aktuale, e reformës ka sjellë ndryshime jetike, të cilat, nëse zbatohen, do të rezultojnë me një administratë shumë më efikase. Dështimi i përmbushjes së këtij procesi, apo lëvizja drejt hartimit të një "Strategjie të re të RAP-it," siç ndodhë shpesh me institucionet publike të Kosovës, do t'i shërbente vetëm vonimit të reformave dhe të ndryshimeve të domosdoshme në administratën e vendit.

REKOMANDIME

Rruga përpara përbëhet nga tri veprime:

- I. Amandamentimi i Ligjit për Zyrtarët Publikë dhe riinicimi i një Ligji të ri për Pagat në Sektorin Publik;***
- II. Përgatitja pa vonesë e akteve nënligjore, për të siguruar fillimin e implementimit të ligjeve;***
- III. Përgatitja e të gjitha niveleve të administratës për fillimin e aplikimit të praktikave dhe procedurave të reja, që rezultojnë nga legjislacioni i ri.***

Këto veprime mund të ndodhin paralelisht me njëri-tjetrin, dhe duhet t'i paraprijnë qasjes drejt Reformës së Administratës Publike. Për realizimin e këtij procesi, Qeveria duhet të shikojë përtej rikthimit të këtyre tri ligjeve, dhe të vazhdojë me implementimin e kornizës strategjike në tërësinë e saj. Për ta arritur këtë, rekomandimet në vijim paraqesin një gamë shumë të mirë veprimesh që duhet të ndërmerren:

Kompletimi i Pakos së Reformave (Legjislacioni)

- Qeveria duhet t'i fillojë pa asnjë vonesë konsultimet e gjëra që synim kanë propozimin e një Ligji të ri për Pagat në Sektorin Publik. Ky propozim duhet të ripërdorë kornizën e vendosur në ligjin e mëparshëm duke shmangur çdo element të kontestuar nga Gjykata Kushtetuese. Ligji i ri duhet të definojë pa asnjë dykuptimësi kufirin mes autoriteteve qendrore dhe institucioneve të pavarura kushtetuese. Ai, po ashtu, duhet të jetë i qartë dhe gjithëpërfshirës edhe për sa i përket listës së re të kategorive profesionale dhe përputhjes së tyre me kornizën paraprake. Në veçanti, korniza e re profesionale ("katalogu i vendeve të punës") duhet të ofrojë një trajtim të drejtë e të barabartë për të gjithë punonjësit dhe sektorët. Çfarëdo ndryshimi i statusit të tyre duhet të shoqërohet me arsyetime të qarta, posaçërisht atëherë kur shkaktohen veprime për ulje ose humbje të pagës të atyre që preken nga kjo gjë. Gjatë zhvillimit të kornizës, Qeveria duhet t'i përcaktojë dhe alokojë mjetet e domosdoshme për realizimin e kësaj reforme të madhe.
- MAP-i duhet ta përshpejtojë miratimin e akteve nënligjore, për të lehtësuar kështu kalimin drejt kornizës së përcaktuar në ligjet e mbijetuara të pakos së reformës. Ajo duhet t'i përfundojë aktet e kërkuara me Ligjin për Zyrtarët Publikë, e të cilët ishin në pritje të aktvendimeve të Kushtetueses. Po ashtu, ministria duhet t'i përgatisë dhe propozojë amandamentet e domosdoshme që e sigurojnë autonominë e institucioneve të pavarura kushtetuese, nëpërmjet përcaktimit të rregullave specifike që i definojnë funksionet e tyre mbi këtë çështje, si dhe raportet e tyre të veçanta me MAP-in.

Struktura dhe madhësia e Administratës Publike

- Të ndalohet rritja e administratës publike. Qeveria duhet të angazhohet për të siguruar se burimet njerëzore përputhen me funksionet dhe detyrat e punës së institucioneve. Vendet e lira të punës pas pensionimit të punonjësve nuk duhet të plotësohen, përveç kur kjo gjë është e domosdoshme, dhe punësimet e reja nuk duhet ta tejkalojnë numrin e largimeve.
- Qeveria duhet ta implementojë planin e veprimit për racionalizimin e Agjencive. Projektligji për valën e parë duhet të dërgohet në Kuvend para fundit të vitit 2020, derisa vala e dytë, ashtu siç parashihet me planin e veprimit, duhet të fillojë menjëherë.

- Qeveria duhet ta shtyjë përpara Ligjin për Qeverinë, për të themeluar kornizën mbi madhësinë dhe përbërjen e ekzekutivit dhe për të emëruarit e Kabinetit. Ligji duhet ta përmbajë edhe kufizimin e numrit të zëvendësministrave, të cilët duhet të ngarkohen me përgjegjësi të qarta. Veç kësaj, ai duhet ta qartësojë edhe rolin dhe autorizimet e qeverisë në detyrë, përmes saktësisht – nëpërmjet një liste të caktuar – të llojeve të vendimeve dhe veprimeve që ajo mund t'i ndërmarrë.

Burimet Njerëzore dhe Ilogaridhënia

- Të nisë procesi transparent e gjithëpërfshirës për emërimin e Komisionit Kombëtar të Pranimeve, duke siguruar konsultime publike dhe garë të hapur në nivel nacional, etj. Të ftohen donatorët për ofrimin e mbështetjes teknike, ndërsa OJQ-të për monitorim e këtij procesi.
- Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbimit Civil duhet t'i shtojë kapacitetet e veta për monitorimin dhe shqyrtimin e menaxhimit të personelit; të i'u bëjë thirrje donatorëve për mbështetje. Ministritë përgjegjëse të linjës duhet t'i implementojnë plotësisht rekomandimet e Këshillit.
- MAP-i duhet t'i amandamentojë rregulloret, për të ngritur standardet e performancës dhe vlerësimin e nëpunësve civilë në të gjitha institucionet. Vendosja e kriterëve të qarta, të sakta dhe të matshme, për të siguruar se vlerësimet nuk bëhen vetëm sipërfaqësisht është kyçe. Vlerësimi i bartësve të pozitave menaxheriale duhet të përfshijë aftësinë e tyre për të realizuar vlerësime të plota e të sakta të performancës së njësisve që i drejtojnë. Si rrjedhojë, rezultatet e këtyre vlerësimeve duhet të ndikojnë në vendimet për zhvillim profesional, trajnime dhe avancime. Për më tepër është e nevojshme edhe aplikimi i instrumenteve të tjera inovative (si p.sh. kontrollet dhe planet që ndërlidhen me ndershmëri/integritet).
- Të rriten fondet dhe shtohen kapacitetet për Institutin e Kosovës për Administratë Publike (IKAP), përfshirë seksionin për hulumtime dhe analiza. Në koordinim me ministritë, dhe agjencitë përgjegjëse të linjës, IKAP-i duhet të realizojë vlerësime të detajuara mbi mangësitë dhe nevojat për trajnime të pjesëtarëve të secilit institucion. Qeveria duhet të zhvillojë një kornizë standarde për vlerësimin e nevojave, dhe bashkë me ministritë përgjegjëse duhet ta mbështesin plotësisht këtë veprim. Njësoj, donatorët dhe OJQ-të duhet t'i mbështesin projektet që për synim kanë ngritjen e kapaciteteve dhe rolit të IKAP-it.
- Të sigurohet që trajnimet të bëhen të detyrueshme për gjithë shërbimin civil (po të jetë e nevojshme të bëhet edhe rishikimi i legjislacionit), ashtu që ato të shërbejnë si kriter për avancim në karrierë, apo – në rastin e kundërt – edhe për ndërmarrje të masave disiplinore.

- Të kufizohet përdorimi i i punësimeve të përkohshme. Organi Shqyrtues i Prokurimit, në bashkëpunim me Ministrinë e Administratës Publike, duhet të hartojë rregulloren specifike për definimin e kushteve, strukturës së pagesave, afateve kohore/kohëzgjatjes dhe kufijve të përtërirjes, që ndërlidhen me kontratat për MSHV – meqë tani Ligji për Zyrarët Publikë këtë gjë e konsideron çështje të prokurimit publik.

Planifikimi dhe Politikëbërja

- Të rriten kapacitetet e Zyrës për Planifikim Strategjik (ZPS) dhe të rolit të saj në kontrollimin e cilësisë së strategjive sektoriale. Po ashtu, ZPS-ja duhet të ketë mundësi që të krijoj të një mekanizëm të pavarur monitorues të implementimit të këtyre strategjive, pa u mbështetur në ministritë e linjës apo agjenci përgjegjëse. Të ftohen donatorët dhe OJQ-të e specializuara për të mbështetur ZPS-në.

Të bëhet harmonizimi i ligjeve të veçanta me Ligjin për Procedura të Përgjithshme Administrative. Shumë procese administrative nuk përputhen me këtë ligj, prandaj në to duhet të punohet pa vonesë.

- Të fuqizohet korniza e planifikimit dhe menaxhimit strategjik, nëpërmjet definimit të hierarkisë së dokumenteve të planifikimit, konsolidimit të strategjive sektoriale dhe vendosjes së lidhjes së tyre me kornizën buxhetore. Ky proces kërkon një mbështetje të fuqishme të donatorëve dhe OJQ-të të specializuara.
- Të rriten nivelet e koordinimit ndërmjet ZKM-së, Departamentit të Administratës Publike (MAP), Ministrisë së Financave (MF) dhe ministrive tjera përkatëse implementuese. Që nga fillimi, MF-ja duhet ta luaj rolin kryesor në planifikimin dhe hartimin e reformave, për të siguruar kështu një analizë të shpenzimeve, por edhe mbështetjen financiare duke ruajtur stabilitetin financiar. Në përgjithësi, koordinimi ndërministror dhe ndër-institucional mes institucioneve qendrore duhet të përmirësohet në aspektin e planifikimit të politikave, hartimit të strategjive dhe në implementimin e ofrimit të shërbimeve.
- Të sigurohet se planifikimi është bërë në përputhje me Strategjinë për Rregullim më të Mirë; me Vlerësimet e ndikimit, të bazuara në parashikimet (ex ante) dhe në opinionet e harmonizuara (EU acquis), që reflektojnë që përparësitë dhe të metat e rrugës së zgjedhur për veprim të ndodhin në kohën e planifikimit të vendimeve qeveritare, dokumenteve të politikave dhe agjendës legjislative. Njësitë relevante (Departamenti Ligjor dhe ai i Integriteteve Evropiane) duhet të realizojnë sistematikisht analiza të tilla para publikimit të dokumentit, në mënyrë që të rritet numri i politikave të bazuara mbi analiza të duhura dhe nevoja të përcaktuara.

Ofrimi i Shërbimeve Publike

- Qeveria duhet t'i integrojë rezultatet e indikatorëve të SIGMA-së, me qëllim që të ofrojë shërbime të orientuara kah qytetarët dhe qasje në shërbime publike. Korniza e SIGMA-së duhet të jetë udhëzues për planifikim të politikave në fushën e ofrimit të shërbimeve.
- Digjitalizimi i shërbimeve administrative duhet të avancohet tutje. Ministritë përgjegjëse, agjencitë qeveritare dhe institucionet komunale kanë nevojë për udhëzime të centralizuara mbi digjitalizimin e mjeteve, si p.sh. ato të nënshkrimeve digjitale dhe pagesave online. Qeveria duhet të ofrojë mundësi të shumta trajnimi, në mënyrë që nëpunësit civilë të fitojnë njohuri për procedurat digjitale. Të gjithë regjistrat publikë duhet të lidhen me platformat kompjuterike të ndërveprimit. Legjislacioni duhet të harmonizohet me direktivën e BE-së për eID (kartat elektronike të identitetit). Implementimi i mjeteve për eID-në, të cilat aktualisht janë në zhvillim e sipër, duhet të standardizohen, për të siguruar funksionimin digjital edhe të kartave të identitetit që tashmë janë lëshuar.
- Të konsolidohet Platforma Open Data për të mundësuar që sistemi t'iu siguroj qytetarëve informata të plota dhe të përditësuara për qeverinë, institucionet, politikat, procedurat, financat (përfshirë këtu sigurimin e të dhënave në kohë reale mbi të hyrat dhe shpenzimet për të gjitha agjencitë), stafin dhe personelin e administratës publike - përfshirë të dhënat profesionale dhe kualifikimet e tyre. Qeveria duhet të fokusohet në përmirësimin e qasjes në shërbime shëndetësore; të prezantojë pa asnjë vonesë kalendarin përfundimtar të implementimit të skemës së përgjithshme të sigurimit shëndetësor.
- Qeveria duhet të fokusohet në përmirësimin e shërbimeve shëndetësore; të prezantojë pa asnjë vonesë kalendarin përfundimtar të implementimit të skemës së përgjithshme të sigurimit shëndetësor.

Planifikimi i Buxhetit dhe Menaxhimi Financiar

- Të përgatitet kalimi i planifikimit të buxhetit nga një shpërndarje e bazuar tek agjencitë në një sistem të buxhetimit sektorial.
- Ministritë përgjegjëse, në koordinim me MF-në, duhet ta realizojnë vlerësimin e ndikimit buxhetor dhe fiskal para miratimit të nismave të reja strategjike apo të politikave, të cilat duhet të reflektojnë edhe në vendimet e qeverisë.
- Të gjitha politikat dhe nismat strategjike duhet të jenë në përputhje të plotë me Kornizën Afatmesme Financiare (KAF), veçanërisht me zhvillimin e strategjive sektoriale.

HYRJJE

Një shtet që funksionon si duhet kërkon një administratë publike të organizuar, të kualifikuar dhe të përgjegjshme. Në anën tjetër, një administratë e tillë kërkon një shërbim civil profesional, procedura të qarta për zhvillimin e politikave dhe ato legjislative, një sistem të qartë të llogaridhënies dhe menaxhimit më të mirë të financave publike. Vetëm kështu administrata mund të ofrojë shërbime efikase dhe të dobishme për qytetarët dhe bizneset.

Dymbëdhjetë vjet pas pavarësisë, administrata publike ende mundohet të përmbushë funksionin e saj, përkundër faktit se është shënuar një përparim i vogël. Po ashtu, sektori publik është punëdhënësi kryesor në Kosovë, meqë vlerësohet se numri i punonjësve të administratës publike shkon në afro 80,000.¹ Ligjet në fuqi janë të hartuara relativisht mirë, mirëpo implementimi i politikave dhe ushtrimi i funksioneve administrative duhet të përmirësohen ende. Administrata publike përballlet me sfida tjera, përfshirë këtu rregulloret e paharmonizuara, strukturat e dobëta menaxhuese, kapacitetin e pamjaftueshëm, joefikasitetin, shpërndarjen e gabuar të mjeteve financiare, dhe me mungesë të standardizimit dhe respektimit të ligjeve, rregulloreve dhe procedurave. Politizimi dhe nepotizmi vazhdojnë të jenë dukuri tejet të përhapura në të gjitha nivelet e administratës publike, prandaj edhe ndikojnë në çdo gjë, duke filluar nga rekrutimi e avancimi e deri tek punët e përditshme. Po ashtu, mungon edhe vullneti politik për të shtyrë implementimin e reformave të domosdoshme, në përputhje me standardet dhe kërkesat e BE-së.

Që nga shpallja e pavarësisë, në vitin 2008, janë realizuar tri faza të Reformës së Administratës Publike (RAP). Aktualisht, Kosova ndodhet në vitin e fundit të implementimit të fazës së tretë, e cila udhëhiqet nga Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015–2020.² Reforma e administratës publike paraqet një rën nga tri shtyllat kryesore për zgjerimin evropian dhe ajo, përmes Strategjisë së Zgjerimit dhe Sfidave Kryesore 2014–2015, është e integruar brenda procesit të zgjerimit dhe ndërlihet me negociatat për anëtarësimin e vendeve të Ballkanit Perëndimor.³ Prandaj, Bashkimi Evropian (BE) ka investuar shumë në avancimin e reformës dhe në fuqizimin e institucioneve demokratike. Përderisa proceset që synojnë përmirësimin e efikasitetit të administratës publike, në përputhje me Procesin e Stabilizim Asocimit (PSA) të BE-së, po vazhdojnë, sfidat e lartpërmendura po e ngadalësojnë zhvillimin e një administrate

¹ Raporti i Grupit për Ballkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, dhjetor 2019, fq. 6, i qasshëm në <https://balkansgroup.org/en/kosovo-2020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

² Ministria e Administratës Publike, Porjekt-strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015 – 2020, shtator 2015

³ Komisioni Evropian, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2014–15 (Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15), tetor 2014, fq. 4

publike efikase e të dobishme, dhe po e pengojnë realizimin e reformës së qëndrueshme.

Madhësia e tepërt e administratës publike dhe qasja e deritanishme e padefinuar ndaj reformës së saj, vërtetojnë se ka nevojë për një ndërhyrje gjithëpërfshirëse në RAP, për ta parandaluar shpërbërjen e saj të mëtutjeshme. Vendet e punës në sektorin publik politikanët i përdorin si shpërblim për ruatjen e raporteve klienteliste. Ndërkohë që sektori publik vazhdon të rritet, deindustrializimi dhe krijimi i ngadaltë i vendeve të punës në sektorin privat po i ulë pritjet për vende të reja të punës jashtë sektorit publik.

Reformat e administratës publike, përfshirë edhe këtë të fundit, nuk ishin transparente e as gjithëpërfshirëse. Përderisa politikat kryesisht ishin në përputhje me aktet ligjore të BE-së, reformat kryesore nuk u implementuan fare. Politikëbërësit, elita politike dhe partitë politike hezitojnë t'i miratojnë reformat e plota, ngase ato mund të çojnë drejt humbjes së vendeve të punës në sektorin publik, e rrjedhimisht edhe drejt humbjes së mundshme të votave. Për partitë politike dhe politikëbërësit adresimi i RAP-it është i rrezikshëm dhe i kushtueshëm, sepse lidhja e administratës me politikën është pengesa kryesore e një reforme të thellë. Fuqia politike dhe institucionale e elitave dhe partive politike lidhet ngushtë me politizimin e administratës publike. Një pjesë e madhe e nëpunësve dhe e personelit civil që punojnë në institucionet publike janë punësuar nëpërmjet lidhjeve politike, prandaj këta 'aleatë politikë' që punojnë në institucionet e të gjitha niveleve të administratës publike ia lejojnë në masë të madhe partive dhe elitave kryesore politike kontrollimin e politikave dhe vetë institucioneve. Rrjedhimisht, s'mund të jetë e rastësishme që përmirësimet më të mëdha u realizuan në sektorët ku s'ka pasur mundësi të mëdha ryshfeti si gjatë pranimit të dokumenteve personale.

Modernizimi dhe zhvillimi i administratës publike nuk kërkon vetëm zhvillimin e strategjive të synuara e të implementueshme për reformën e administratës publike. Vetë procesi kërkon edhe dispozita për mjete adekuate financiare, personel të aftë, por edhe institucione e mekanizma të mbikëqyrjes që garantojnë implementimin e plotë dhe me kohë. Vullneti ishte faktori kryesor që mungoi për realizimin e reformës së administratës publike. Mungesa e vullnetit politik për realizimin e një reforme përmbajtësore ishte e meta kryesore e RAP-it deri më tani, dhe ndoshta sfida më e vështirë për adresim gjatë ecjes përpara. Personat që caktohen si udhëheqës të RAP-it shpesh janë pikërisht ata që humbin më së tepërmi nga miratimi i reformave, të cilat kufizojnë mangësitë administrative, alokimin e gabuar të mjeteve, politizimin dhe klientelizmin. Si rrjedhojë, të gjitha këto dukuri vazhdojnë të jenë tejet të përhapura brenda administratës dhe institucioneve publike.

HISTORIKU DHE EVOLUIMI I ADMINISTRATËS PUBLIKE

Pas konfliktit (2000 – 2007)

Përrjashtimi i shqiptarëve nga administrata publike gjatë fillimviteve të nëntëdhjeta e ndërpreu edhe historinë e administratës kosovare.⁴ Mbi një dekadë, respektivisht deri në fund të konfliktit në vitin 1999, institucionet publike ia kthyen shpinën shumicës dërrmuese të qytetarëve. Rrjedhimisht, nuk është për t'u habitur se administrata, e cila pas konfliktit u rikthye në funksion, më tepër i detyrohet institucioneve ndërkombëtare sesa historisë së kaluar të vendit. Sipas Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara (UNSC), detyrat dhe përgjegjësitë politike dhe administrative iu besuan Misionit të Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), që ishte përgjegjës për mbikëqyrjen e themelimit dhe për zhvillimin e institucioneve vetëqeverisëse, për zgjedhje, dhe për transferim të përgjegjësive tek institucionet vendore.⁵ Gjatë kësaj periudhe fillestare të pas konfliktit ndërkombëtarët e dominuan administratën, e vendorë kishte pak.⁶ Në fillim të vitit 2000, UNMIK-u themeloi Strukturat e Përbashkëta të Përkohshme Administrative (JIAS), që përbëheshin nga 20 departamente qendrore (që kishin rolin e ministrive), në të cilat punonte stafi ndërkombëtar edhe nëpunësit civilë vendorë (përfshirë përfaqësuesit e pakicave).⁷ Në vitin 2001, Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ) e zëvendësuan JIAS-in. Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë, që hyri në fuqi në maj të vitit 2001, e përcakton ndarjen e përgjegjësive ndërmjet UNMIK-ut dhe IPVQ-së. Disa prej përgjegjësive u rezervuan për UNMIK-un, përderisa të tjerat, përfshirë atë për administratën publike, iu transferuan IPVQ-së.⁸

Nëpërmjet disa rregulloreve dhe përmes përfshirjes së Degës Ekzekutive të IPVQ-së, Ligjit për Shërbim Civil të Kosovës, Ligjit për Qeverisje Lokale të Kosovës dhe Udhëzimit Administrativ të UNMIK-ut, ky i fundit u përpoq të krijojë kornizën e një administrate efikase publike, të bazuar mbi merita.⁹ Këto rregullore i definuan qartë rolet dhe përgjegjësitë e nëpunësve civilë, kushtet

⁴ Batalli M., Reforma e Administratës Publike në Kosovë, 2012. e qasshme në SSRN në <https://ssrn.com/abstract=2627592>

⁵ Rezoluta 1244 e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara, 10 qershor 1999

⁶ Kombet e Bashkuara, Divizioni për Administratë Publike dhe Menaxhim të Zhvillimit, Krahina e Kosovës: Profili i Administratës Publike (Province of Kosovo: Public Administration Profile), 2003, fq. 3, në <http://unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/un/unpan023228.pdf>

⁷ Ibid.

⁸ Batalli, M., Reforma e Administratës Publike në Kosovë, 2012, fq. 19; Po ashtu shih Muharremi, R., Peci, L., Malazogu, L., Knaus, V., & Murati, T. Administrata dhe Qeverisja në Kosovë: Mësimet e mësuara dhe mësimet që duhen mësuar, 2013, fq. 15

⁹ Rregullorja 2001/9 për Degën Ekzekutive të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ); Rregullorja 2001/36 për Ligjin e Shërbimit Civil të Kosovës; Rregullorja 2000/45 për Ligjin për Qeverisje Lokale në Kosovë, dhe Direktiva Administrative 2003/2.

e punësimit, ndërhyrjet politike, kodin e sjelljes, dhe shumë çështje tjera të ngjashme.¹⁰ Pavarësisht kësaj, politizimi i administratës publike qendrore filloi atëherë kur UNMIK-u nisi me transferimin e përgjegjësi. Kur UNMIK-u i transferoi përgjegjësitë administrative tek IPVQ-të, “elitat partiake sollën me vete lidhjet e tyre nga fshatrat apo qytezat prej nga vinin, duke punësuar kështu familjarë e miqë në administratën e re.”¹¹ Nëpunësit civilë “të ndjeshëm ndaj ndërhyrjeve politike, korrupsionit dhe nepotizmit,” kryesisht u rekrutuan mbi baza të vlerësimeve politike e jo të meritave.¹² Që nga fillimi i IPVQ-ve, administrata publike u përball edhe me autorizimet që përkonin me njëri-tjetrin dhe me joefikasitet.¹³

Ndonëse edhe asokohe pati përpjekje periodike për reforma të mirëfillta, shpresat për një transformim të plotë “shuheshin, sepse administrata ishte

ndarë në autoritetet me ‘përgjegjësi të rezervuara’ dhe ato me ‘përgjegjësi të transferuara.’¹⁴ Përkundër mbështetjes së madhe të organizatave ndërkombëtare, e veçanërisht të BE-së (nëpërmjet Zyrës së BE-së për Kosovë dhe Agjencisë Evropiane për Rindërtim), kjo ndarje rezultoi me mungesën e çfarëdo koordinimi apo strategjie afatgjatë, gjegjësisht i kontribuoi

Qeverisja nën Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme	
Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm	Kuvendi
<ul style="list-style-type: none"> - I emëron gjykatësit - E udhëheq Shërbimin Policor të Kosovës - I udhëheq Trupat Mbrojtëse të Kosovës - Ndërmjetëson për të drejtat e komuniteteve - Propozon formimin e komisioneve të përbashkëta brenda Kuvendit, në rast të mospajtimeve ligjore 	<ul style="list-style-type: none"> - E emëron presidentin e Kosovës - Voton për kryeministrin - Voton për ministrat e qeverisë - Miraton ligje
	Presidenti i Kosovës
	E nominon kryeministrin
	Kryeministri
	<ul style="list-style-type: none"> - I emëron ministrat - I prinë IPVQ-ve
	Ministrat
	<ul style="list-style-type: none"> - I menaxhojnë çështjet ditore administrative - Kanë kompetenca për shëndetësi, arsim, mirëqenie sociale, postë dhe telekomunikacion, transport, tregti dhe planifikim

¹⁰ Kombet e Bashkuara, Divizioni për Administratë Publike dhe Menaxhim të Zhvillimit, Profili i Administratës Publike, 2003 fq. 13

¹¹ Skendaj, E., “Kokteji Vdekejprurës,” Krijimi i Kosovës: Mbikëqyrja ndërkombëtare dhe krijimi i institucioneve etike; edicioni 1 (Deadly Cocktail.” Creating Kosovo: International Oversight and the Making of Ethical Institutions, 1st ed), Cornell University Press, 2014, fq. 61–96.

¹² Komisioni Evropian, Kosova (nën UNSCR 1244), Raport i Progresit 2008 (Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report), nëntor 2008, fq. 12., i qasshëm në http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/kosovo_progress_report_en.pdf; Po ashtu, shih Kombet e Bashkuara, Divizioni për Administratë Publike dhe Menaxhim të Zhvillimit, Profili i Administratës Publike, fq. 10

¹³ Komisioni Evropian, Kosova (nën UNSCR 1244), Raport i Progresit (Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report), nëntor 2008, fq. 12

¹⁴ Batalli, M., Reforma e Administratës Publike në Kosovë, 2012

mungesës së progresit.¹⁵ Tutje, gjatë viteve të para-pavarësisë ekzistonin disa OJQ dhe agjenci ndërkombëtare që siguronin programe për zhvillimin e kapaciteteve të nëpunësve civilë, mirëpo - përkundër qëllimeve të mira - këto programe nuk e përfillën fare menaxhimin administrativ, dhe as nuk i adresuan nevojat dhe rrethanat specifike të nëpunësve civilë.¹⁶ Edhe pse të ndryshëm, këta faktorë ndikuan në krijimin e një administrate të fryrë, joefikase dhe të padobishme.

Gjatë gjithë kësaj periudhe, akterët ndërkombëtarë dhe vendorë kompetentë për këtë çështje e theksuan nevojën për krijimin e një administrate funksionale sa më shpejtë që të ishte e mundur përmbi çfarëdo kriteri të efikasitetit. Si rrjedhojë, institucionet dhe organizatat e reja vazhduan të shfaqeshin dhe të marrin përsipër autorizime e përgjegjësi specifike, pothuajse pa u marrë fare për bazë kualiteti i shërbimit apo efikasiteti. Gjatë punësimeve, kapacitetet dhe kualifikimet e personelit ishin gjithmonë sekondare, ndërkohë që prioritet i vetëm ishte pranimi i një numri të mjaftueshëm të njerëzve për iniciimin e institucionit.

RAP-i pas pavarësisë (2008)

Sfidat e administratës publike vazhduan edhe pas shpalljes së pavarësisë, në shkurt të vitit 2008. SIGMA, një nismë kjo e përbashkët e OECD-së dhe Bashkimit Evropian që synonte t'iu asistonte vendeve candidate dhe vendeve fqinje në aplikimin e reformave, në mënyrë që t'i shfrytëzonin të gjitha raportet e tyre me BE-në, atë vit kreu një vlerësim të thellë të aparatit shtetëror kosovar. Si rezultat, SIGMA kritikoi administratën publike "për joprofesionalizëm, politizim, mungesë të kualifikimeve dhe të motivimit të nëpunësve civilë, legjislacion të paqëndrueshëm dhe të pakoordinuar, mekanizma e kapacitete të pamjaftueshme të menaxhimit dhe kordinimit, trajnime të pazhvilluara dhe për role të padefinuara institucionale."¹⁷

Kanë qenë tri faza të mëdha të Reformës së Administratës Publike, dhe secila prej tyre korrespondon me nga një strategji të RAP-it. E para u miratua pak para shpalljes së pavarësisë, dhe i mbulonte vitet 2007-2012. Por, u braktis shumë shpejt, dhe para se të përfundonte. Dy fazat pasuese i përfshijnë periudhat 2010-2013 dhe 2015-2020, me një periudhë të shkurtër mosveprimi ndërmjet viteve 2013-2015. Secila fazë synonte krijimin e një administrate publike apolitike dhe profesionale; synim ky që mbetet larg realizimit deri në fund të fazës së tretë.

Për fat të keq, kompleksiteti e as koha e duhur për reforma ndërministrrore pothuajse nuk u

¹⁵ Muharremi, R., Peci, L., Malazogu, L., Knaus, V., & Murati, T. Administrata dhe Qeverisja në Kosovë: Mësimet e mësuara dhe mësimet që duhen mësuar, 2013, fq. 17

¹⁶ Ibid.

¹⁷ SIGMA, Kosova (nën UNSCR 1244/99) (Kosovo (under UNSCR 1244/99), Raport i vlerësimit të shtetit, maj 2008, fq. 20, i qasshëm në <http://www.oecd.org/countries/serbia/47081121.pdf>

morën parasysh gjatë definimit të këtij synimi ambicioz. Me kalimin e viteve, polarizimi politik dhe mungesa e vullnetit e ngadalësuan progresin, që rezultoi me stagnimin më të madh ndonjëherë.¹⁸ Edhe atëherë kur kishte vullnet, Ministria e Administratës Publike (MAP) përballej me problemin e menaxhimit të tejngarkesës me punë, që kryesisht ndërli dhej me reformat gjithëpërfshirëse. Përderisa me kalimin e kohës planifikimi financiar për RAP-in u përmirësua, alokimi i mjeteve operative mbeti vazhdimisht joadekuat. Legjislacioni nuk u zbatua si duhet, as atëherë kur përputhej me prioritetet e definuara në strategji. Për shembull, legjislacioni i ri i vitit 2010 përpiquej ta ndalte rritjen e mëtutjeshme të administratës, por nevoja për themelimin e institucioneve dhe agjencive të reja nënkuptonte se kjo nevojë nuk ishte analizuar fare.¹⁹ Edhe sot, administrata publike vazhdon të jetë shumë e ndikuar politikisht, sepse pozitat kryesore menaxheriale – si sekretarët e përgjithshëm dhe drejtorët e ministrive – shpesh plotësohen në bazë të përkatësisë politike të kandidatëve.²⁰ Me fjalë tjera, është shënuar një progres shumë i kufizuar i reformës së administratës publike.

Strategjia e parë (2008 – 2010)

Strategjia e Reformës së Administratës Publike 2007–2013 u planifikua për reformimin e tetë fushave kryesore: burimeve njerëzore, strukturës institucionale, çështjeve të menaxhimit të administratës publike, komunikimit me qytetarët, e-qeverisë, financimit të administratës publike, anti-korrupsionit, dhe kualitetit të politikave dhe legjislacionit.²¹ Po ashtu, strategjia i përmbante edhe dispozitat për implementim, mbikëqyrje dhe monitorim. Grupi Punues për Reformën e Administratës Publike dhe nëngrupet punuese – të ngarkuara me mbikëqyrjen dhe implementimin e strategjisë – përbëheshin nga përfaqësues të ministrive përkatëse dhe nga Zyra e Kryeministrit. Një grup i ekspertëve për Reformën e Administratës Publike, që udhëhiqej nga përfaqësues të shoqërisë civile, dhe pjesë e të cilit ishin edhe zyrtarët qeveritarë të ministrive përkatëse, përfaqësues të sektorit të biznesit privat dhe të komunitetit të donatorëve, gjithashtu pati rol shumë të rëndësishëm në përgatitjen e strategjisë dhe në mbikëqyrjen e implementimit.²²

¹⁸ Grupi për Ballkan, Kosova 2020: Një agjendë komplekse për qeverinë e re, dhjetor 2019, fq. 6, i qasshëm në <https://balkansgroup.org/en/kosovow-020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

¹⁹ Bertelsmann Stiftung, 'Raport i shtetit' në Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018 (Country Report – Kosovo', in Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018), 2018, fq. 28, i qasshëm në https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Kosovo.pdf

²⁰ Rrjeti Ballkanik për Gazetari Hulumtuese, Ndarja e kulaqit: Raport monitorimi mbi procesin e rekrutimit brenda institucioneve të Kosoës (Carving up the pie: Monitoring report on recruitment processes within Kosovo's institutions), mars 2019, fq. 29, e qasshme në https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2019/04/BIRN_ndarja-e-kulaqit_ENG_web.pdf

²¹ Ministria e Administratës Publike, Projekt-strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015–2020, fq. 10, në <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy-for-Modernisation-of-PA-2015-2020.pdf>

²² Batalli, M., Reforma e Administratës Publike në Kosovë, 2012

Megjithatë, implementimi hasi në disa pengesa. Grupi punues, që ishte përgjegjës për hartimin e strategjisë, mbivlerësoi kapacitetet e qeverisë së re për zbatimin e reformës gjithëpërfshirëse në tetë fushat e identifikuara. Veç kësaj, shpallja e pavarësisë dhe situata politike që e pasoi ndikuan në ndryshimin substancial të gjendjes së status quo-së. Si rrjedhojë, dokumenti u braktis menjëherë pas prezantimit të tij, dhe kurrë s'e e përjetoi kohëzgjatjen e synuar.

Strategjia e dytë (2010 – 2013)

Strategjia për Reformën e Administratës Publike 2010–2013

Menaxhimi i Politikave

- Koordinimi i planifikimit zhvillimor dhe strategjik për të adresuar implikimet legjislative dhe buxhetore.
- Ngritja e kapaciteteve të zhvillimit dhe koordinimit të politikave.
- Rregullimi i planifikimit strategjik dhe politik, dhe krijimi i hierarkisë së dokumenteve të planifikimit.

Hartimi i Legjislacionit

- Koordinimi dhe ndërtimi i kapaciteteve për aktivitetet e hartimit të legjislacionit.
- Rishikimi i legjislacionit sekondar para dorëzimit për miratim.
- Publikimi i legjislacionit sekondar në Gazetën Zyrtare.
- Siguron se hartimi i legjislacionit është realizuar në mënyrë reale dhe sipas prioriteteve.
- Përcaktimi i udhëzimeve për hartuesit e legjislacionit.

Etika dhe Transparenca

- Përfundimi i përgjegjësisë dhe llogaridhënies.
- Promovimi i instrumenteve ligjore për luftimin e korrupsionit.
- Hartimi i akteteve normative dhe realizimi periodik i hulumtimeve për etikën dhe transparencën.

Komunikimi me qytetarë dhe pjesëmarrja e tyre

- Ngritja e kapaciteteve në kuadër të ZKM-së.
- Përfshirja e komunikimit në planet punuese dhe monitorimi i zhvillimit të tyre.
- Përcaktimi standardeve të komunikimit.
- Koordinimi i kalendarit medial në nivel qeveritar.

Planifikimi buxhetor

- Zhvillimi i planifikimit buxhetor kredibil, i realizueshëm plotësisht.
- Fuqizimi i kapaciteteve planifikuese brenda organizatave buxhetore.
- Hartimi i politikave të qëndrueshme makroekonomike.

Ekzekutimi i buxhetit

- Kompletimi i kornizës ligjore dhe miratimi i Ligjit për Raportim Financiar.
- Përfundimi i sistemit të kontrollit për përmbushjen e kritereve para ekzekutimit të kërkesave buxhetore.

Kontrolli i brendshëm dhe auditimi

- Kompletimi i kornizës ligjore
- Përmirësimi i vazhdueshëm i kualitetit të kontrollit të brendshëm
- Zhvillimi i vazhdueshëm të kapaciteteve

Prokurimi publik

- Avancimi i procedurave të prokurimit publik për të mundësuar shpenzime publike transparente, në përputhje me kornizën e re ligjore për prokurim publik (pas miratimit të saj) dhe me procesin e planifikimit të buxhetit
- Realizimi i prokurimit elektronik, për të siguruar transparencë, rritje të konkurrencës dhe garantim të efikasitetit

Organizimi i administratës publike

- Riorganizimi, në përputhje me Ligjet për Qeverinë dhe për Administratën Publike, dhe me rishikimet e funksionimit sektorial
- Hartimi dhe miratimi i Planeve Zhvillimore Strategjike për riorganizimet afat-mesme
- Hartimi dhe miratimi i Planeve të Personelit

Menaxhimi dhe zhvillimi i burimeve njerëzore

- Kompletimi i legjislacionit sekondar
- Promovimi i rekrutimit transparent dhe i bazuar në merita
- Organizimi i sistemit të pagave në mënyrë transparente dhe objektive
- Ngritja e nivelit të arsimit për menaxhmentin e lartë
- Fuqizimi i procesit të trajnimit

Racionalizimi i proceseve administrative elektronike (e-qeverisja)

- Avancimi i procedurave elektronike administrative, nëpërmjet të cilave administrata ofron shërbime për qytetarët dhe bizneset, dhe harton standarde për thjeshtësimin dhe reduktimin e pengesave administrative
- Hartimi i standardeve për procedurat e brendshme administrative (zyrat mbështetëse) për të gjitha organet e administratës publike
- Hartimi i standardeve për procedurat e përgjithshme, për zyrat e shërbimeve për qytetarët (zyrat kryesore) dhe analizimi i procedurave e veçanta për ofrimin e shërbimeve
- Hartimi dhe aplikimi i standardeve për menaxhimin e cilësisë të ofrimit të shërbimeve dhe kontrollimi/inspektimi i kualitetit të shërbimeve të ofruara në të gjitha institucionet

Qeverisja elektronike (e-qeverisja)

- Vendosja e standardeve për politikën e e-qeverisjes
- Fuqizimi dhe zgjerimi i vazhdueshëm i infrastrukturës së TI-së
- Vendosja e sistemeve elektronike dhe integrimi i tyre në proceset administrative

Rishikimi funksional i kryer mes viteve 2008 dhe 2010 – gjegjësisht pas dështimit të strategjisë së parë – bëri analizën horizontale të autorizimeve të institucioneve dhe agjencive qendrore, përfshirë burimet njerëzore (HR), politikëbërësit dhe menaxhmentin e financave publike. Si rezultat doli Reforma e Administratës Publike 2010–2013, e cila edhe inicioi fazën e dytë. Reforma u fokusua në 12 fushat kyçe dhe në 39 nënobjektiva (të paraqitura në tabelën e mësipërme), dhe synimi gjithsesi se ishte më ambicioz se ai i paraardhëses së saj.²³ Ministria e Administratës Publike ishte trupi kryesor koordinues, megjithëse përgjegjësitë për fushat specifike të implementimit dhe ato të mbikëqyrjes i ndante edhe me institucionet tjera. Zyra e Kryeministrit (ZKM) mbikëqyrte koordinimin horizontal të çështjeve si: planifikimi i politikave, hartimi i ligjeve, antikorrupsioni, etj., përderisa Ministria e Financave merrej me menaxhimin e financave publike. MAP-i ndërkaq merrej me çështjet që i takonin shërbimit civil, burimeve njerëzore, procedurave administrative dhe organizmit të administratës.

Mirëpo, sërish implementimi u realizua tejet ngadalë.²⁴ Brengë e posaçme dhe e vazhdueshme ishte planifikimi joadekuat financiar, siç edhe përmendet në vazhdimësi nga Komisioni Evropian viteve në vijim.²⁵ Dhe jo vetëm kaq, plani përkatës i veprimit u përgatit vetëm në vitin 2012. Si i tillë i humbi dy vjet, prandaj edhe implementimit deri atëherë i mungoi qasja zyrtare metodologjike, përcaktimi i qartë i përgjegjësive dhe lidhshipi. Meqenëse në vitin 2010 në kuadër të Zyrës së Kryeministrit u themelua Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS), ajo punoi në raporte bilaterale me ministrinë në fuqizimin e strategjive të sektorit, që rezultoi me planifikimin dhe implementimin e politikave më të decentralizuara dhe të ndara. Më vonë Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik e zyrtarizoi koordinimin ndërministror mes institucioneve qendrore qeveritare (që e plotësuan këtë qasje bilaterale) dhe zhvilloi një ‘deklaratë koherente të prioriteteve’ (që i përfshiu edhe prioritetet sektoriale).²⁶ Mirëpo, grupi pati rol tejet të kufizuar në fazën e dytë të RAP-it, sepse puna e tij filloi tek në fund të vitit 2012. Vlerësimi i fazës së dytë të RAP-it, që (me kërkesë të Presidentit) u realizua në vitin 2013, zbuloi se ishin përmbushur më pak se 50 përqind e kriterëve të përcaktuara në planin e veprimit të Strategjisë 2010–2013.²⁷

²³ Një histori e shkurtër e strategjive të kaluara, e fushëveprimeve të tyre dhe e suksesit (apo dështimit) është pjesë e Strategjisë aktuale. Shih Ministria e Administratës Publike, Projekt-Strategjia 2015–2020.

²⁴ Raporti shtetëror i progresit thekson një “proges të kufizuar të reformës së administratës publike. Strategjia e rishikuar për administratën publike për periudhën 2010–2013 [...] nuk është implementuar ende. Plani i veprimit nuk është finalizuar ende, prandaj kjo po e vonon në mënyrë të konsiderueshme implementimin e reformave të para-para. I gjithë procesi është penguar nga mungesa e mjeteve financiare dhe nga mbështetja e pamjaftueshme politike...” Shih Komisioni Evropian, Kosovo* 2011 Progress Report, (Kosovo*, Raporti i Progresit 2011), dhjetor 2011

²⁵ Komisioni Evropian, Communication on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo (Komunikimi lidhur me studimin e fizibilitetit për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit mes Bashkimit Evropian dhe Kosovës), tetor 2012

²⁶ SIGMA, Kosovo Assessment Report 2013 (Kosova, Raport vlerësimi 2013), raport vlerësues shtetëror, prill 2013, i qasshëm në <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz2rqkm2d6l-en.pdf?expires=1565862377&id=id&accname=guest&checksum=0409D5C6D32CA6DAF1336330884781B2>

²⁷ Intervistë e Grupit për Ballkan me Këshilltar të Presidentit, Prishtinë, 24 maj 2015

Strategjia e tretë (2015 – 2020)

Strategjia për Reformën e Administratës Publike (2015 – 2020)		
Shërbimi Civil në Administratën Publike	Procedurat administrative dhe ofrimi i Shërbimeve	Organizimi i Administratës Publike dhe Llogaridhënia
<ul style="list-style-type: none"> - Funksionalizimi dhe klasifikimi i ri i vendeve të punës dhe sistemit të pagave - Kompletimi i funksionalizimit të përdorimit të SIMBNJ-së - Amandamentimi dhe plotësimi i Ligjit për Shërbimin Civil - Krijimi i sistemit të ri të rekrutimit, i bazuar në testime dhe praktika profesionale - Zhvillimi dhe fuqizimi i metodave dhe mekanizmave të monitorimit, që lidhen me menaxhimin e burimeve njerëzore - Miratimi dhe implementimi i strategjive të trajnimeve për shërbimin civil - Riorganizimi dhe ngritja e kapaciteteve të DRAPIE-së, DASHC-it dhe IKAP-it - Planifikimi dhe organizimi i sistemit të trajnimeve të vazhdueshme dhe obligative, nëpërmjet sistemeve arsimore profesionale të bazuara në mirëbesim - Zhvillimi i Programit të Ekselencës 	<ul style="list-style-type: none"> - Zhvillimi i vizionit dhe analizave të detajuara për ofrimin e shërbimeve - Miratimi i ligjit të ri për Procedurat e Përgjithshme Administrative - Identifikimi i procedurave specifike administrative dhe harmonizimi i tyre me Ligjin e ri për Procedurat e Përgjithshme Administrative - Identifikimi i shërbimeve publike, që ofrohen nga institucionet qendrore dhe lokale, për krijimin e një regjistri të shërbimeve - Krijimi i mekanizmave institucionalë të monitorimit për qasje në nivelet e implementimit - Ngritja e kapaciteteve për ofrimin e shërbimeve dhe procedurave administrative - Informimi i institucioneve dhe qytetarëve për të drejtat e tyre dhe për procedurat që ndërlidhen me shërbime publike - Zhvillimi i instrumenteve për matjen e kënaqshmërisë së publikut - Krijimi i modelit 'one-stop shop' dhe rritja e numrit të metodave të e-qeverisjes - Rritja e qasjes së administratës 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompletimi i kornizës ligjore për Organizimin e Administratës Publike - Përcaktimi i kriterëve dhe vlerësimeve të qarta financiare për riorganizim - Krijimi i mekanizmave institucionale dhe individuale për matjen e performancës - Ngritja e llogaridhënies nëpërmjet legjisacionit dhe praktikave më të mira - Krijimi i mekanizmave të sanksionimit për mos publikim të informatave dhe të moslejimit të qasjes në dokumentet publike pa dhënë arsyetimin ligjor - Zhvillimi i kornizës ligjore për përgjegjësinë e administratës publike (ekzekutimi i vendimeve administrative, kalkulimi i dëmeve, dhe masat disiplinore) - Hartimi i kornizës ligjore për përfshirjen e pjestarëve të komuniteteve nëpërmjet institucioneve të administratës publike

Kaluan dy vjet para se RAP-i të fitojë një nxitje të re nëpërmjet strategjisë së tretë, e cila është ende aktuale. Gjatë kësaj periudhe ndodhën disa ngjarje të rëndësishme që ndikuan drejtpërsëdrejti edhe në zhvillimet e ardhshme. Në vitin 2014 Bashkimi Evropian prezantoi Reformën e Administratës Publike, si shtyllën kryesore të procesit të zgjerimit, duke e bërë kështu atë pjesë të kushteve të kërkuara për secilin shtet kandidat.²⁸ Pritet që edhe Kosova

²⁸ Këto tri shtylla – Sundimi i Ligjit dhe Qeverisja Ekonomike, Reforma e Administratës Publike, dhe Fuqizimi i Institucioneve Demokratike – janë elementet kyçe të Procesit të Zgjerimit dhe ato kolektivisht referohen në nëntitullin "Fillimisht themeloret". Shih Komisioni Evropian, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15 (Strategjia evropiane e zgjerimit dhe sfidat kryesore 2014-15), COM(2014) 700 final, 8 tetor 2014, në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

ta implementojë këtë proces sipas parimeve rigoroze, menjëherë pas kalimit të saj nga statusi i vendit para-kandidat në një status më zyrtar. Po ashtu, në vitin 2014 përfunduan edhe negociatat me BE-në për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit (MSA); marrëveshja u nënshkrua në vitin 2015 dhe hyri në fuqi në prill të vitit 2016.²⁹ Marrëveshja, mes fushave të saj kryesore përfshinë edhe RAP-in. Këto zhvillime dëshmuar për rëndësinë e madhe që RAP-ika për Bashkimin Evropian, dhe kjo gjë i dha një nxitje të re procesit në Kosovë, nëpërmes krijimit të kushteve për përkrahje më të gjerë politike, meqenëse RAP-i tani u shndërrua në një element konstant të reformave të iniciuara nga BE.

Kosova nëpërmjet MSA-së u zotua se do të implementojë një sërë masash që kërkojnë një reformë të thellë administrative, meqë institucionet e saj asokohe ende nuk ishin të afta që t'i përmbushnin angazhimet e përfshira në marrëveshje. Me qëllim të përshpejtim të procesit, Qeveria bashkëpunoi me Zyrën e BE-së në hartimin e dokumentit udhëzues – Agjendës për Reformat Evropiane (ERA). I plotësuar me Programin Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) dhe me disa strategji sektoriale, ERA mbuloi 22 prioritete në tri fusha të gjera veprimi; qeverisjen e mirë dhe sundimin e ligjit, konkurrencën dhe ambientin e përshtatshëm për investime, dhe punësimin dhe arsimin.³⁰ Fushëveprimi i gjerë i saj, bashkë me fokusin e definuar, nënkupton se ajo i formësoi politikat më relevante të asaj periudhe dhe, si rrjedhojë, ajo përfshiu një numër të madh kërkesash dhe definoi platformën për realizimin e RAP-it.³¹

Paralelisht, nën përkujdesin e Ministrisë së Administratës Publike, përgatitjet për një dokument të ri të RAP-it filluan në mesin e vitit 2014, duke i marrë në konsideratë edhe zhvillimet që po ndodhnin. Me qëllim të udhëheqjes së reformave në të ardhmen, MAP-i i priu vlerësimin të detajuar të strategjive të mëparshme të RAP-it edhe kërkoi ndihmë nga SIGMA për krijimin e një kornize nacionale – siç edhe kërkohet nga BE-ja.³² Korniza e Re Strategjike që rezultoi bazohej në Parimet e Administratës Publike të SIGMA-së, të cilat nga ana tjetër ishin rrjedhojë e çështjeve të nënvizuara nga Komisioni Evropian në vitin 2014.³³ Në fillim të vitit 2015 Qeveria

²⁹ Këshilli i Bashkimit Evropian, Stabilisation and Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo*, of the other part (Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Komunitetit Evropian për Energji Atomike, nga njëra anë, dhe Kosovës * nga ana tjetër), 2 tetor 2015, në <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

³⁰ Raport i Grupit për Ballkan, Agjenda e Reformave Evropiane për Kosovë: Sfidat e këtij plani të mirë, nëntor 2016 Qeveria, Kosovo – EU High Level Dialogue on Key Priorities – European Reform Agenda (ERA) (Kosova – BE, Dialogu i nivelit të lartë mbi përparësitë kryesore – Agjenda e Reformave Evropiane (ERA)), nëntor 2016

³¹ Grupi për Ballkan, European Reform Agenda: Good Governance and Rule Of Law Progress Report (Agjenda e Reformave Evropiane: Qeverisja e Mirë dhe Sundimi i Ligjit, Raport i Progresit), tetor 2017, në <https://balkansgroup.org/en/european-reform-agenda-progress-report-on-good-governance-and-rule-of-law-2/>

³² Shih SIGMA, Principles of Public Administration (Parimet e Administratës Publike), nëntor 2014, në <http://www.sig-maweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>. Për më shumë informata rreth analizës së realizuar nga MAP-i, shih Ministria e Administratës Publike, Raporti Gjithpërfshirës mbi Zbatimin e Strategjisë 2010-2013 për Reformën e Administratës Publike 2010-2013, qershor 2014, fq. 13, në <http://map.rks-gov.net/getattachment/8548fd1f-60d2-4318-b226-8f1ed8e26d27/Raporti-gjithperfshires-mbi-zbatimin-Strategjise-d.aspx>;

³³ Komisioni Evropian, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15 (Strategjia e Zgjerimit dhe sfidat krye-

zyrtarizoi qasjen e saj të re, që rezultoi me Projekt-strategjinë për Modernizim të Administratës Publike, që zyrtarisht u miratua në shtator të po atij viti. Në te identifikohen gjashtë problemet kryesore që e pengonin realizimin e RAP-it gjatë dy raundeve të mëparshme: (i) “fushëveprimi i gjerë dhe i shpërndarë i strategjive të RAP-it,” (ii) “struktura e gjerë e koordinimit horizontal dhe tri nivele të menaxhimit vertikal,” (iii) “mungesa e prioriteteve të qarta në mesin e objektivave,” (iv) “planet e veprimit ‘të mbingarkuara me aktivitete të parëndësishme për kohën,’” (v) “Monitorimi i performancës, i fokusuar në proces e jo në rezultate” dhe (vi) Dështimi i përcaktimit të kodeve të veçanta buxhetore për aktivitetet e bazuara mbi planin e veprimit.”³⁴ Dokumenti përfundimtar i potencon tri synimet e përgjithshme dhe veprimet e caktuara që çojnë drejt reformave, siç mund të shihet në tabelën e mësipërme.

Me fazën e tretë të RAP-it, MAP-i synonte rikonfigurimin e strukturave menaxhuese. Në ndërkohë që ‘administrimi dhe koordinimi i përgjithshëm’ mbeten nën udhëheqjen e Këshillit Ministror për RAP

Përgjegjësit e shpërndarjes së RAP-it		
ZKM	MAP	MF
Zhvillon dhe koordinon politikat dhe legjisllacionin	Rregullon shërbimin civil, HR, ofrimin e shërbimeve dhe llogaridhënien	Menaxhon me financat publike

(KMRAP), i cili kryesohet nga ministri i Administratës Publike, autoriteti dhe përgjegjësia për zbatimin e tij u nda mes tri institucioneve kryesore implementuese, ku secili është përgjegjës për fushat specifike të reformës.³⁵ Qeveria ndërkaq e formalizoi shpërndarjen e re të përgjegjësi nëpërmjet vendimit të muajit shkurt 2015.³⁶

Siç shihet, faza aktuale e RAP-it është një proces kompleks që përbëhet nga burime të ndryshme të dhënash. Dimensioni evropian shfaqet përmes parimeve të përcaktuara nga MSA-ja dhe nga rruga e zhvillimit e diskutuar në ERA, ndërkaq dokumentet tjera nacionale merren me detajet e implementimit brenda këtij fushëveprimi. Krahas Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike 2015–2020, janë edhe tri dokumentet në vijim që shërbejnë si shtyllat kyçe të Kornizës aktuale Strategjike: 1) Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit të Politikave dhe Koordinimit 2017–2021, që është nën kontrollin e ZKM-së; 2) Strategjia për Rregullim më të Mirë 2017–2021, gjithashtu nën kontrollin e ZKM-së; dhe 3) Strategjia për Menaxhimin e

sore 2014–15), COM(2014) 700 final, 8 tetor 2014, në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

³⁴ Ministria e Administratës Publike, Projekt-strategjia 2015 – 2020, fq. 10 – 11

³⁵ Këshilli i Ministrave për Reformën e Administratës Publike u themelua me vendimin e qeverisë nr. 05/09 të datës 21 januar 2015. Këshilli kryesohet nga ministri i Administratës Publike dhe nga anëtarët e keshillit, pjesë e të cilit janë Ministri i Financave, Ministri i Integritimit Evropian, Ministri i Administrimit të Pushtetit Lokal, Ministri i Tregtisë dhe Industrisë, dhe një përfaqësues politik nga Zyra e Kryeministrit.

³⁶ Vendimi i Qeverisë nr. 09/13, i 12 shkurtit 2015, për organizimin dhe funksionimin e strukturave përgjegjëse për implementimin e dokumenteve strategjike që kanë të bëjnë me Reformën e Administratës Publike.

Financave Publike 2016–2020, nën kontrollin e Ministrisë së Financave.³⁷ Një analizë më e detajuar e këtyre dokumenteve është dhënë në vazhdim.

Qeveria aktualisht po e realizon implementimin përfundimtar të fazës së tretë, dhe përkundër faktit se implementimi i plotë është ende larg, qysh tani janë ndërmarrë disa hapa të rëndësishëm. Në mesin e tyre është aprovimi në vitin 2019 i pakos së re gjithëpërfshirëse ligjore, që përbëhet nga Ligji për Zyrtarët Publikë, Ligji për Pagat në Sektorin Publik dhe Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura, të cilët posedojnë potencialin më të madh për shtyrjen e procesit përpara. Së fundmi, Gjykata Kushtetuese e shpalli jokushtetues Ligjin për Pagat dhe e kufizoi fushëveprimin e Ligjit për Zyrtarët Publikë. Si rrjedhojë, Gjykata vonoi planin e paraparë të implementimit, respektivisht e kufizoi fushëveprimin e ndryshimeve të arritshme gjatë kësaj faze.

LEGJISLACIONI DHE STRUKTURAT INSTITUCIONALE

Edhe pse kaluan mbi dhjetë vjet nga pavarësia institucionet publike mbesin relativisht të reja dhe vazhdojnë me zhvillimin e identitetit, konfigurimit, rolit institucional, dhe me procedurat e njohjes së tyre të brendshme ose të jashtme. Përkundër transferimit të funksioneve nga UNMIK-u në IPVQ në fillim të viteve 2000, dhe themelimit gradual të administratës së re publike gjatë më shumë se 15 viteve të fundit, Kosova vazhdon të mos e ketë një shërbim civil profesional. Para vlerësimit të përgjithshëm të sfidave të vazhdueshme të administratës publike (si p.sh. politizimi i shërbimit civil, proceset e rekrutimit, avancimit apo shkarkimit të pabazuara në merita, shërbimet joadekuate publike, apo mungesa e kontrollit lokal dhe vullnetit politik për reformimin e administratës publike), ky kapitull do të ofrojë një paraqitje të kornizës së re legjislative të administratës publike, të institucioneve vendore dhe atyre ndërkombëtare të ngarkuara me mbikëqyrjen e administratës publike dhe me reformën e saj, si dhe të progresit dhe sfidave të fundit në tri fushat kryesore të RAP-it (zhvillimi dhe koordinimi i politikave dhe i legjislativit, menaxhimi i financave publike dhe menaxhimi i burimeve njerëzore).

Legjislacioni

Korniza ligjore për shërbimin civil deri në vitin 2010 bazohej në rregulloret e UNMIK-ut, të cilat kishin të meta të shumta: (i) të gjithë punonjësit publikë definoreshin si ‘nëpunës civilë’, pa bërë asnjë dallim mes personelit administrativ, profesional dhe atij ndihmës; (ii) nuk ekzistonte asnjë strukturë transparente e klasifikimit apo e pagave; dhe (iii) nuk kishte asnjë

³⁷ Strategjia për Rritjen e Politikave të Planifikimit dhe Koordinimit 2016–2018 i hapi udhë Strategjisë për Rritjen e Planifikimit dhe Koordinimit 2017–2021, përderisa edhe Strategjia për Rregullim më të Mirë 2014–2020 po ashtu u ripërtri njëherë, me qëllim të shndërrimit të saj në Strategji për Rregullim më të mirë 2017–2021.

kontratë pune me afatë të pacaktuar, e as kritere transparente për rinovimin e kontratave të punës në sektorin publik.³⁸

Gjatë fazës së parë të reformës së administratës publike u miratua legjislacioni primar për administratën publike (Ligji për Administratën Shtetërore, Ligji për Shërbimin Civil, Ligji për Pagat e Nëpunësve civilë, Ligji për Procedurat Administrative dhe Ligji për Konfliktet Administrative). Ky veprim pastaj rezultoi me hartimin e kornizës gjithëpërfshirëse dhe të modernizuar legjislative për administratën publike në përgjithësi, dhe me RAP-in në veçanti.

Megjithatë, implementimi i legjislacionit dhe i reformave u shty vazhdimisht. Ligjet e vitit 2010 për Shërbimin Civil dhe për Pagat e Nëpunësve Civilë nuk u implementuan për vite me radhë, për shkak të planifikimit të dobët dhe dështimit të alokimit të mjeteve të nevojshme financiare (por edhe shkak i kundërshtimit të Ministrisë së Financave, sipas të cilës këto veprime kishin implikime buxhetore.)³⁹ Korniza legjislative u implementua në mënyrë kaotike, vendim pas vendimi dhe me qasje parciale.⁴⁰ Përndryshe, tri ligjet kryesore për rregullimin e administratës publike (Ligji për Shërbimin Civil, Ligji për Pagat e Nëpunësve Civilë dhe Ligji për Administratën Publike) shoqërohen edhe me 86 akte nënligjore, disa prej të cilave janë në kundërshtim me ligjet në të cilat bazohen.⁴¹ Legjislacioni i bollshëm lidhur me këtë temë, që e pasoi qasjen parciale gjatë së cilës nuk ekzistonte asnjë strategji e përgjithshme, nuk çonte drejt një administrate që funksionon mirë. Ligjet e hartuara për mbrojtjen e administratës publike nga ndërhyrjet politike pothuajse nuk arritën fare ta realizonin këtë detyrë.

Në vitin 2018 Qeveria prezantoi pakon e re dhe të shumëpritur legjislative për administratën publike. Kjo ishte edhe kërkesë e ERA-së dhe, përkundër asaj se u realizua me vonesë mbi njëvjeçare (sepse ligjet është dashur të dërgoheshin në Kuvend në fund të vitit 2017), pakoja ishte zhvillim i mirëpritur.⁴² Projektligji për Pagat në Sektorin Publik, Projektligji

Legjislacioni Kryesor
Ligji për Shërbimin Civil
Ligji për Procedurat e Përgjithshme Administrative
Ligji për Zyrtarët Publikë
Ligji për Pagat në Sektorin Publik
Ligji për Organizmin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura

³⁸ Fondi Monetar Ndërkombëtar, Republic of Kosovo: First Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria: Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion, 17 korrik 2012, i qasshëm në <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Kosovo-First-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-and-Request-for-Modification-26073>

³⁹ Një vlerësim fiskal i vitit 2009 theksonte se shpënzimet për vitin e parë të reformës së shërbimit civil janë 9.1 milionë euro.

⁴⁰ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të lartë të MAP-së, Prishtinë, 18 shtator 2015.

⁴¹ Instituti GAP, Reforming Public Administration in Kosovo (Reformimi i Administratës Publike në Kosovë), korrik 2015, fq. 7, e qasshme në http://www.institutigap.org/documents/99892_Reforming%20Public%20Administration%20in%20Kosovo.pdf

⁴² Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, i qasshëm në <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>

për Zyrtarët Publikë dhe Projektligji për Organizimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura u miratuan nga Kabineti Qeveritar në shtator të vitit 2018, ndërkaq Kuvendi i miratoi në shkurt të vitit 2019. Të tri ligjet “e përbëjnë shtyllën kurrizore të reformës tejet të rëndësishme për Kosovën, e cila do të mundësojë krijimin e kornizës legjislative dhe institucionale të administratës më të drejtë, më të fuqishme dhe më të përgjegjshme publike, të bazuar në merita.”⁴³ Për fat të keq, disa elemente të kësaj pakoje ishin mjaft kontroverse, dhe si rrjedhojë Ombudspersoni i kërkoi Gjykatës Kushtetuese shqyrtimin e Ligjit për Pagat e Zyrtarëve Publikë.⁴⁴ Ligji për Organizimin e Administratës Shtetërore është i vetmi që hyri në fuqi ashtu si ishte paraparë, sepse Ligji për Zyrtarët Publikë parashihej të hynte në fuqi në qershor të vitit 2020, ndërsa Ligji për Pagat u shfuqizua tërësisht nga Gjykata Kushtetuese. Nëntitujt në vijim e përshkuajnë secilin prej këtyre ligjeve, dhe aty ku është e nevojshme edhe problemet që ndikuan në sfidimin e tyre para Kushtetueses.

Ligji për Shërbimin Civil

Ligji për Shërbimin Civil është legjislacioni më i vjetër, sepse hyri në fuqi më 9 korrik 2010. Ligji e përcakton se cilët zyrtarë publikë konsiderohen nëpunës civilë, rregullon procesin e rekrutimit, avancimit në pozitë dhe punësimit të shërbësve civilë, i definon të drejtat dhe obligimet nëpunësve civilë, dhe i identifikon mekanizmat dhe kriteret disiplinore për largim nga puna të nëpunësve civilë. Mangësitë e Ligjit për Shërbimin Civil “lejuan praktika kontradiktore, përfshirë shndërrimin e personelit të përkohshëm në nëpunës civilë të përhershëm pa konkurs publik.”⁴⁵

Vetëm 70 përqind e nëpunësve civilë ishin pjesë e sistemit për klasifikimin e vendeve të punës.⁴⁶ Ligji për Zyrtarët Publikë, i cili do ta zëvendësojë Ligjin për Shërbimin Civil që është ende në fuqi, bazohet në mësimet e mësuara nga ky ligj dhe ai duhet ta përmirësojë kornizën ligjore për rekrutim, avancim në pozitë ose shkarkim të nëpunësve civilë, prandaj paraqet një hap të madh përpara, sepse përmban një kategorizim të ndryshëm të zyrtarëve publikë, të cilët për herë të parë definohen qartë.⁴⁷ Përkundër kësaj, nevojiten hapa të mëtutjeshëm – përmes Ligjit të Prokurimit Publik – për mënjanimin e mangësive në pjesën që ka të bëjë me rekrutimin, transferimin dhe avancimin e personelit/stafit të përkohshëm.

⁴³ European External Action Service, Kosovo’s progress on Public Administration Reform (Progresi i Kosovës në Reformën e Administratës Publike), Komunikatë për shtyp, 15 maj 2015, në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform

⁴⁴ Më 8 nëntor 2019, Ombudspersoni paraqiti një referim kundër Ligjit për Zyrtarët Publikë, dhe më 5 dhjetor 2019 kundër Ligjit për Paga, duke kërkuar shfuqizimin e tyre si masë të përkohshme derisa të mos vendosë Gjykata.

⁴⁵ Komisioni Evropian, Kosovo* 2018 Report, prill 2018, fq. 11

⁴⁶ Banka Botërore, Implementation Completion and Results Report for Public Sector Modernization Project (Raporti i Rezultateve të Kompletimit të Implementimit të Projektit për Modernizimin e Sektorit Publik), qershor 2017, fq. 9, në <http://documents1.worldbank.org/curated/en/594501499374545885/pdf/ICR00004101-06212017.pdf>

⁴⁷ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019

Ligji për Procedurat e Përgjithshme Administrative

Ligji tjetër që nuk ishte pjesë e nismës së fundit për reforma, Ligji për Procedurat e Përgjithshme Administrative (LPPA), hyri në fuqi në qershor të vitit 2017, kur e zëvendësoi ligjin paraprak të vitit 2010. Ligji i përcakton parimet e veprimeve administrative (si p.sh. ligjshmërinë, proporcionalitetin, drejtësinë dhe paanshmërinë, asistencën aktive dhe mirënjohjen, etj.) dhe, ndonëse një pjesë e parimeve u morën nga ligji i kaluar, disave vetëm iu zgjerua përmbajtja e diku u shtuan disa veprime krejt të reja, duke i marrë për bazë praktikat më të mira të krahasimit.

Përderisa ligji i vjetër e përmbante pjesën më të madhe të ligjit kalimtar (nenet që e definojnë se si i atribuohen kompetencat organit të caktuar, ose ato që i definojnë rregullat e bashkëpunimit dhe zgjidhjes së konflikteve rreth juridiksionit të institucioneve), ligji i ri kryesisht fokusohet në definimin e detajizuar të elementeve të procedurave administrative, përfshirë subjektet (palën dhe përfaqësuesit), organet publike (në raport me ligjin që i definon kompetencat e tyre) dhe zyrtarin përgjegjës.

Ligji dallon forma të ndryshme përmes cilave administrata bashkëvepron me popullatën, që nënkupton se ai i definon rregullat specifike për aktet administrative, kontratat dhe veprimet tjera (aktet dhe dispozitat reale mbi ofrimin e shërbimeve publike me interes të përgjithshëm); e definon qëllimin e secilit prej tyre dhe elementet e tyre minimale – qofshin ato formale apo materiale. Po ashtu, ligji i detajizon proceset për përfundimin e atyre veprimeve, i definon rregullat për përdorimin e gjuhëve, afatet për dhënien e përgjigjes(eve), mënyrën se si duhen trajtuar ose proceduar kërkesat dhe dosjet, si duhen vërtetuar vendimet (çfarë paraqet një provë administrative) dhe të drejtat e palëve në procesin administrativ. Në këtë kuptim, ligji i ri përmban rregulla të detajuara për njoftimin e palëve të interesuara mbi fazat e ndryshme, por edhe definim më të plotë të procesit të rishqyrtimit dhe ankesave.

Kjo kornizë e re ligjore prodhoi thjeshtimin e disa procedurave administrative, ndonëse ajo nuk përfshin nene të mjaftueshme kalimtare (lidhur me atë se si të përshtaten procedurat ekzistuese administrative me ligjin e ri). Kështu, neni i përgjithshëm i shfuqizimit vetëm e revokon çfarëdo dispozite që është në kundërshtim me ligjin e ri, por nuk e përmend asnjëherë specifikisht. Duke e marrë parasysh natyrën e veprimeve selektive juridike në Kosovë, kjo pastaj imponon mbetjen në fuqi të të gjitha ligjeve të veçanta që e rregullojnë ndonjë proces specifik administrativ duke u bazuar në ligjin e mëhershëm, gjë që është në kundërshtim me Procedurat e Përgjithshme Administrative. Për zgjidhjen e një çështjeje të tillë kërkohet identifikimi dhe amandamentimi individual i secilit ligj të veçantë, për t'i harmonizuar kështu këto procese me LPPA-në.⁴⁸ Kjo mangësi në harmonizim e ka kufizuar ndikimin pozitiv të ligjit

⁴⁸ Ibid.

në dispozitat e shërbimit publik, dhe ka shkaktuar pasiguri ligjore tek qytetarët dhe bizneset.⁴⁹

Ligji për Zyrtarët Publikë

Ligji për Zyrtarët Publikë është ligji i parë i pakos së RAP-it të vitit 2019, që parashihej të hynte në fuqi deri në shtator të vitit 2019. Ai shënon përmbylljen e njërit prej prioriteteve më rëndësishëm të ERA-s, që asokohe ende ishte në pritje.⁵⁰ Megjithatë, rrugëtimi i tij nuk ishte fare i qetë. Pas vonesave në përgatitjen, propozimin dhe miratimin e projektligjit, Qeveria vendosi me dekret ta vononte aplikimin e tij, për të fituar kështu kohë shtesë për arritjen e marrëveshjeve të nevojshme, të cilat ishin në pritje. Më vonë, më 8 nëntor 2019, Ombudspersoni e dorëzoi ligjin për shqyrtim në Gjykatën Kushtetuese.⁵¹

Institucioni në fjalë pretendonte se ligji ndërhynte në kompetencat e institucioneve të pavarura kushtetuese (siç është vet Ombudspersoni, pastaj Auditori Kombëtar, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, etj), nëpërmjet transferimit në MAP të përgjegjësive kryesore për menaxhimin e stafit, dhe definimit të kornizës rregullatore përmes akteve nënligjore. Ombudspersoni theksoi edhe atë se, për dallim nga Ligji i mëhershëm për Shërbimin Civil, ky i tashmi nuk përmban dispozita specifike dhe të zbatueshme për institucionet e pavarura, gjë që nënkupton futjen e personelit të tyre nën administrim të qeverisë qendrore, dhe kjo paraqet një burim të qartë kërcënimi ndaj pavarësisë së tyre.⁵²

Gjykata në fund u pajtua me këtë vlerësim dhe më 30 qershor 2020 vendosi që ligjin ta shpallë pjesërisht jokushtetues, por theksoi se ligji nuk vlen fare për institucionet e pavarura kushtetuese.⁵³ Mirëpo, ky përjashtim vlen vetëm për institucionet me këtë status kushtetues; agjencitë dhe organizatat e tjera që kanë vetëm bazë ligjore – si policia ose agjencitë e pavarura – nuk kanë mbrojtje të tillë dhe stafi i tyre i nënshtrohet kornizës së definuar me ligjin e ri. Për më tepër, Gjykata nuk e ndaloi as mundësinë e përcaktimit të rregullave për institucionet kushtetuese; përkundrazi, ajo e detyroi Kuvendin që ta ndryshojë ligjin, me qëllim të ruajtjes së autonomisë së tyre institucionale.⁵⁴

⁴⁹ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), raport monitorues, maj 2019, në <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Kosovo.pdf>; Shih po ashtu Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019

⁵⁰ Qeveria, Kosovo – EU High Level Dialogue on Key Priorities – European Reform Agenda (ERA) (Kosovë-BE, Dialogu i nivelit të lartë mbi përparësitë kryesore – Agjenda e Reformave Evropiane (ERA), nëntor 2016

⁵¹ Vendimi për masën e përkohshme në rastin Nr. KO203/19, Shqyrtimi kushtetues i nenit specifik të Ligjit Nr. 06/L-114 për Zyrtarët Publik, VPM 1472/19, 25 nëntor 2019, paragrafi 7

⁵² Ibid., paragrafi 17

⁵³ Në mënyrë specifike, për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, Këshillin Prokurorial të Kosovës, Gjykatën Kushtetuese, Institucionin e Ombudspersonit, Zyrën Kombëtare të Auditimit, Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, Bankën Qendrore, dhe Komisionin e Pavarur të Mediave.

⁵⁴ Gjykata Kushtetuese, Vendimet nga seanca shqyrtuese e mbajtur më 30 qershor 2020, Komunikatë për Shtyp, Prishtinë, 30 qershor 2020, e qasshme në <https://gjk-ks.org/en/decisions-from-the-review-session-held-on-30-june-2020/>

Gjykata nuk i sugjeroi Kuvendit si ta artikulojë amendamentin në fjalë, por vetëm e udhëroi të vepronte kështu, duke i lënë hapësirë zhvillimeve të ardhshme ligjore. Edhe pse mund të ketë joshje për kufizimin e fushëveprimit të ligjit, ose që rregullimi t'iu lihet institucioneve kushtetuese nëpërmjet ligjeve të tyre të veçanta, një veprim i tillë vetëm do t'i shërbente shpërbërjes së kornizës, respektivisht parandalimit të riorganizimit aq të nevojshëm. Qeveria duhet të propozojë futjen e rregullave specifike brenda ligjit, të cilat përgjegjësinë për implementimin e kornizës së re ligjore e transferojnë nga MAP-i tek departamentet përkatëse brenda organizatave. Këto rregulla do të duhej t'i rregullonin raportet dhe bashkëveprimet ndërmjet departamentit përgjegjës për zbatimin e ligjit brenda MAP-it dhe njësive përkatëse të HR-së. Këto veprime duhet të jenë të balancuara për të garantuar pavarësinë e këtyre të fundit, ashtu që MAP-i të sigurojë harmoninë e kornizës, por pa ndërhyrë në implementim dhe në praktikat ditore. Roli mbikëqyrës i MAP-it duhet të kufizohet vetëm te sfidimi në gjykatë të veprimeve që konsideron se nuk përputhen me ligjin.

Përkundër fillimit të paqëndrueshëm Ligji për Zyrtarët Publikë e avancoi kornizën ligjore për rekrutim, avancim dhe shkarkim të nëpunësve civilë. Prandaj, ligji paraqet një hap të madh përpara sepse i përcakton qartë kategoritë e ndryshme të zyrtarëve publikë, por edhe rregullat që ndërlidhen me kërkesat, funksionet dhe përgjegjësitë e secilit prej tyre. Përveç kësaj, krahasuar me legjislacionin që e zëvendësoi, ligji e definon shumë më qartë kornizën për rekrutime, vlerësime dhe veprime disiplinore.

Mirëpo, implementimi i ligjit kërkon themelimin e disa proceseve dhe departamenteve të reja që ndryshojnë dukshëm nga strukturat ekzistuese. Ky proces, edhe para pezullimit të tij, dëshmoi se është më i komplikuar seç pritej. Më 24 qershor 2019, Grupi Punues për Implementimin e Pakos Ligjore u ngarkua me hartimin e legjislacionit sekondar që ndërlidhet me rekrutime dhe me praktikat e burimeve njerëzore.⁵⁵ Por, pjesa më e madhe e punëve mbeti e pakryer shkaku i jostabilitetit politik. Këtu vlen të përmendet rregullorja për kompensimin e orëve të punës shtesë, e cila nuk u realizua kurrë. Kjo ishte tejet me rëndësi ngase abuzimet janë të shpeshta. Edhe pse orari i punës (zakonisht) është nga 8:00 deri në 16:00, dhe me një orar shtesë që teorikisht lidhet me aktivitete të caktuara, një numër i nëpunësve civilë kanë marrë padrejtësisht kompensimin. Kjo dukuri jo vetëm që është në kundërshtim me rregullat ekzistuese për orarin e punës, por edhe me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike.⁵⁶ Ky shembull tregon se sa i domosdoshëm është plotësimi i legjislacionit sekondar, veçanërisht tani kur Gjykata Kushtetuese e lejoi implementimin e ligjit, ndonëse vetëm pjesërisht.

⁵⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtarin e MAP-së, Prishtinë, gusht 2019

⁵⁶ Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtarin e MAP-së, Prishtinë, prill 2020

Ligji për Pagat në Sektorin Publik

Ligji i dytë i pakos, Ligji për Pagat në Sektorin Publik, është përpjekje për qartësimin e politikës së pagesave shpeshherë të ngatërruara e të padrejta, dhe ai – njësoj sikurse edhe pjesa tjetër e pakos – derivon nga ERA.⁵⁷ Mes viteve 2008 dhe 2015 pagat në sektorin publik u rritën më shumë se dyfish.⁵⁸ Në fund të vitit 2017 qeveria vendosi t'i dyfishojë pagat për pjesëtarët e saj (nën Qeverinë Haradinaj, paga e kryeministrit u rrit nga 1,443 në 2,950 euro në muaj), gjë që nxiti zemërimin e opinionit publik dhe disa sindikatave të punonjësve publikë, të cilat organizuan greva me kërkesë për rritje ekuivalente të pagave.⁵⁹ Edhe organizatat lokale këtë lëvizje e konsideruan të papranueshme, sepse u realizua në kundërshtim të plotë me diskutimet për kornizën e re të pagave dhe rezultoi me rritjen e pagës së kryeministrit sa 22-fishi i pagës mesatare në vend.⁶⁰ Në fund pasardhësi i tij e shfuqizoi vendimin, pak pas ardhjes në pushtet.⁶¹

Pakënaqësia e shkaktuar nga kjo situatë ndikoi në negociatat për ligjin e ri, dhe deri diku e përcaktoi rezultatin, meqenëse gjatë diskutimeve grupet kolektive të caktuara ushtruan presion më të madh për vlerat e indekseve, të cilat në fund e përcaktojnë pagën bazë për kategoritë e caktuara të punonjësve publikë. Si rrjedhojë, grupet kolektive tjera u ndjenë të braktisura, ngase konsideronin se nga ligji i ri nuk përfitonin të gjithë punonjësit njësoj, argument ky që më vonë doli të kishte rol edhe në sfidën kushtetuese që pasoi.⁶²

Ligji përfundimisht u miratua në fund të shkurtit të vitit 2019, dhe pritej që të hynte në fuqi 6 muaj më vonë, por, njësoj sikurse Ligji për Zyrtarët Publikë, me kërkesë të Ombudspersonit u pezullua nga Gjykata Kushtetuese.⁶³ Ligji kishte për qëllim “harmonizimin e strukturës së pagave në shërbimin civil, në mënyrë që për punën e njëjtë të ketë një pagë të njëjtë.”⁶⁴ Kjo do ta zgjidhte problemin e kahmotshëm të pagave publike, sepse për shkak të mungesës së një kornize unike gjithëpërfshirëse organizatat e ndryshme krijuan skema të fitimeve, që rezultoi me atë se pozitat ekuivalente nëpër institucione të ndryshme merrnin paga të ndryshme.

⁵⁷ Raport i Grupit për Ballkan, Agjenda e Reformave Evropiane për Kosovë: Sfidat e këtij plani të mirë, nëntor 2016

⁵⁸ Bertelsmann Stiftung, 'Country Report – Kosovo', in Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018 ('Raport shtetëror - Kosova', në Indeksin e Transformimit të Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018), 2018

⁵⁹ Reuters, Kosovo's teachers strike for 30 percent pay rise (Greva e mësimitdhënësve në Kosovë për rritje pagash prej 30 përqind), 24 janar 2019, i qasshëm në <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1PIINB>

⁶⁰ Instituti GAP, INDEP dhe GLPS kundërshtojnë vendimin e qeverisë për rritje pagash në sektorin publik, 23 dhjetor 2017, at <https://www.institutigap.org/news/2087>

⁶¹ Prishtina Insight, Kurti cuts salaries across government (Kurti ulë pagat e gjithë qeverisë), 12 shkurt 2020, i qasshëm në <https://prishtinainsight.com/kurti-cuts-salaries-across-government/>

⁶² Radio Evropa e Lire, Jo të gjithë i gëzohen Ligjit për pagat, 4 nëntor 2019, i qasshëm në <https://www.evropaelire.org/a/ligji-per-pagat-/30252606.html>

⁶³ Vendimi i masës së përkohshme në rastin nr. KO219/19, shqyrtimi kushtetues i Ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik, VMP 1492/19, 19 dhjetor 2019

⁶⁴ European External Action Service, Kosovo's progress on Public Administration Reform (Progresi i Kosovës për Reformën e Administratës Publike), Komunikatë për shtyp, 15 maj 2015, e qasshme në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform

Siç u përmend më lartë, me qëllim të korigjimit të kësaj dukurie, ligji i standardizoi pagat nëpërmjet caktimit të një “koeficienti të individualizuar të pagës” për secilën pozitë.

Mirëpo, sipas Ombudspersonit (i cili u përkrah edhe nga disa institucione dhe kolektive profesionale), duke vepruar në këtë mënyrë ligji shkeli disa parime kushtetuese.⁶⁵ I pari është se ligji anashkaloi autonominë e institucioneve të pavarura kushtetuese, ngjashëm sikurse që bëri edhe Ligji për Zyrtarët Publikë.⁶⁶ Tutje, radhitja e pagave është bërë ad-hoc, pra pa sistematizimin e nevojshëm paraprak të pozitave dhe përgjegjësive. Si rrjedhojë, aplikimi i ligjit do të sillte një ndryshim të pabarabartë të pagave (e në disa ndërmarrje edhe uljen e tyre), që ishte në kundërshtim me të drejtat individuale, dhe problemtike për sa i përket sigurisë juridike; gjithashtu, ligji shpërfaqti edhe klasifikime të ndryshme për punë të ngjashme, dhe anasjelltas, paga të ngjashme për nivele të ndryshme të përgjegjësive, duke ngritur kështu shqetësime edhe për barazinë ligjore.⁶⁷

Gjykata i vlerësoi të arsyeshme këto tri argumente, kështu që i konsideroi jokushtetues të gjithë elementet kryesorë të ligjit. Si rrjedhojë, dhe për dallim nga Ligji për Zyrtarët Publikë, Ligji për Paga s’mund të zbatohet as pjesërisht, sepse më 30 qershor 2020 Gjykata e shpalli tërësisht të pazbatueshëm.⁶⁸ Ky aktvendim e la të paplotësuar shtyllën kryesore të fazës së fundit të RAP-it, që paraqet një goditje të fuqishme ndaj përpjekjeve për reforma. Mirëpo, vlen të përmendet se aktvendimi i Gjykatës nuk e dënon vet qëllimin e ligjit, por vetëm mënyrën e ekzekutimit të tij.

Fillimisht, problemet që buruan nga ndërhyrja në drejtësi dhe në institucionet e pavarura kushtetuese nuk do të ekzistonin nëse ligji do të përmbante edhe nene specifike për to, të ngjashme me atë që Kuvendit ia delegon zhvillimin normativ brenda fushëveprimit të tij. Nëse KGJK-ja dhe KPK-ja (dhe institucionet tjera) do të kishin kapacitete për zhvillimin dhe nxjerrjen e akteve nënligjore (sikurse Kryesia e Kuvendit), atëherë nuk do të kishte fare problem. E dyta, Gjykata nuk e ndalon uljen e pagave të punonjësve publikë, por vetëm kërkon që ky veprim të justifikohet dhe të mos jetë arbitrar. E treta, ligji bëri dallime të pajustificueshme në trajtim, duke i inkorporuar brenda vetes – respektivisht implementimit – disa përjashtime në dukje rastësore, por që janë në kundërshtim të plotë me synimin e pretenduar – atë të harmonizimit të sistemit të pagave, sepse i ka lënë të patrajtuar shumë sektorë të rëndësishëm. Po ashtu, ligji dështoi në ofrimin e sigurisë juridike sepse atë ia delegoi qeverisë, duke i barazuar kështu

⁶⁵ Janë gjithsejt 34 entite, krahas Ombudspersonit, që i kanë dorëzuar komentet e tyre në Gjykatën Kushtetuese. Ato janë listuar në paragrafin 30 të Vendimit, përderisa paragrafi i radhës ofron nga një përmbledhje për secilin koment.

⁶⁶ Vendimi për rastin Nr. KO2019/19, Ligji për Pagat, paragrafi 18 dhe tjetri pas tij

⁶⁷ Ibid., paragrafi 23 dhe tjetri pas tij

⁶⁸ Gjykata Kushtetuese, Decisions from the review session held on 30 June 2020 (Vendimet e seancës shqyrtuese të mbajtur më 30 qershor 2020), Komunikatë për shtyp, Prishtinë, 30 qershor 2020, at <https://gjk-ks.org/en/decisions-from-the-review-session-held-on-30-june-2020/>

kategoritë ekzistuese të punës me ato të përcaktuara me ligj. Si rezultat, një pjesë e madhe e shërbimit civil nuk do të mund të futej brenda listës së kategorive të reja (për t'i përcaktuar pagat e tyre të reja) deri atëherë kur qeveria t'i miratonte këto akte nënligjore.

Duke i pasur parasysh këto vlerësime, MAP-i duhet të lëvizë pa vonesë drejt propozimit të ligjit të ri, i cili do ta rikthejë kornizën e dështuar dhe do t'i detajojë nenet kalimtare në vend se ato t'i delegojë pa arsye në qeveri. Rrjedhimisht, ligji i ri duhet ta rikthejë kornizën e përgjithshme për t'i definuar pagat e punonjësve publikë, por edhe t'i përcaktojë rregullat specifike për institucionet e pavarura dhe procesin e detajuar, gjithëpërfshirës e të hapur për definimin e ekuivalencës së kategorive profesionale (të ashtuquajturin 'katalog të punës', i cili ishte aq problematik në ligjin e shfuqizuar.) Ky 'katalog' i ri duhet ta gëzojë mbështetjen maksimale të organizatave, sindikatave dhe grupeve të nëpunësve civilë. Kategoritë e tij duhet të definohen duke i marrë parasysh kërkesat e Gjykatës, për të garantuar: se nuk do të ketë përfitime joproporcionale (e as paragjykime) për ndonjë grup specifik, se çfarëdo përjashtimi është i justifikuar, dhe se çfarëdo ulje e mundshme e pagës do të bazohet në argumente të shëndosha, në të kundërtën këto veprime do t'i shkilnin të drejtat individuale të punonjësve të prekur.⁶⁹

Edhe po të mos merreshin parasysh çështjet e kushtetutshmërisë, ligji pati edhe një problem tjetër serioz që ndërlidhej me efektin e tij në financat publike. Nëse në vitin 2018 buxheti i parashihte 590 milionë euro për paga, shumë kjo që në vitin 2019 u rrit në 620 milionë, vlerësohet se hyrja në fuqi e ligjit të ri në vitin 2020 këtë shifër do ta çonte në 730 milionë.⁷⁰ Po ashtu, FMN-ja shprehu shqetësimin e saj për pasojat afatgjate që mund t'i shkakonte ligji, sepse alokimi i fondeve shtesë për shpenzimet e stafit do të merrej nga investimet publike në secilin sektor, përfshirë edhe ato që tashmë janë identifikuar si kritike dhe që përballen me mungesë fondesh, siç janë drejtësia dhe shëndetësia.⁷¹ Sfidat dhe mangësitë që ndërlidhen me rritjen e pagave në sektorin publik do të adresohen në vijim, në nënseksionin për menaxhimin e financave publike dhe disiplinën fiskale, dhe ato duhet t'iu shërbejnë si mësim përpjekjeve të ardhshme për ndryshimin e legjislationit.

Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura

Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura (LOFASHAP) është i vetmi ligj i pakos që i shpëtoi sfidës kushtetuese, dhe rrjedhimisht ligji

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Grupi për Studime Juridike dhe Politike, New Law on Salaries: An examination of Potential Socio-Economic Effects (Ligji i ri për Pagat: Një ekzaminim i efekteve të mundëshme socio-ekonomike), dhjetor 2019, fq. 9

⁷¹ Radio Evropa e Lire, FMN, e shqetësuar me Ligjin për pagat, viti 2020 problematik, 8 shkurt 2019, i qasshëm në <https://www.evropaelire.org/a/fmn-e-shqetesuar-me-ligjin-per-pagat-viti-2020-problematik/29757687.html>

i parë që hyri në fuqi. Ai synon qartësimin e strukturës administrative të shtetit nëpërmjet përcaktimit të kornizës së qëndrueshme për strukturën institucionale brenda sektorit publik, duke i kategorizuar agjencitë sipas një tipologjie të qartë, dhe duke krijuar varësi dhe linja shumë të qarta hierarkike mes tyre dhe institucioneve publike qendrore (ose lokale).

Problemi me agjencitë e pavarura qëndron në origjinën e tyre; ato definojnë me ligje të veçanta, ndaras Ligjit për Shërbimin Civil, i cili nuk ishte gjithëpërfshirës sa të shërbente si pikësje. Si rrjedhojë, agjencitë veprojnë sipas logjikave të ndryshme dhe kanë linja të ndryshme të llogaridhënies, duke krijuar kështu një situatë kaotike që e pengon llogaridhënien. Veç kësaj, vazhdimisht ka pasur ngatërrim mes institucioneve të pavarura kushtetuese, organeve rregullatore, agjencive ekzekutive dhe mbikëqyrësve të tyre, duke e komplikuar menaxhimin e këtyre organizatave edhe më shumë, ngase termi agjenci është përdorur gjerësisht për to, pavarësisht dallimeve të mëdha sa i përket llojit, fushëveprimit apo përgjegjësive që kanë.

Përderisa reformat që ndërlidhen me agjencitë e pavarura nga këto agjenci mund të shihen si shkëlqje e pavarësisë së tyre, katalogimi i përgjegjësive dhe i linjave të llogaridhënies për agjencitë e pavarura dhe ato rregullatore ishte (dhe mbetet) çështje jetike.⁷² Supozohet se LOFASHAP-i do ta definojë kornizën për

“Agjencitë e pavarura” ekzistuese	
Subjekte të shqyrtimit:	68
— Varen nga Qeveria	46
— Varen nga Kuvendi	22
Të papërfshira në shqyrtim:	
— Institucione të pavarura kushtetuese	10

zhvillimet e ardhshme, e cila nga fushëveprimi i saj do t'i përjashtojë institucionet kushtetuese, në veçanti, dhe do t'i ndajë shumë qartë agjencitë ekzekutive dhe ato rregullatore (të dy palët varen nga Qeveria, por kanë role të ndryshme) nga agjencitë e pavarura, të cilat themelohen nga Kuvendi për t'i ndihmuar atij në funksionet e kontrollit.⁷³

Në mënyrë që kjo kornizë e re të funksionojë, të gjitha agjencitë ekzistuese duhet që në radhë të parë të përshtaten me të. Për këtë arsye, në qershor të vitit 2018 qeveria miratoi Planin e Veprimit për Racionalizimin e Agjencive, i cili do të udhëheq kalimin nga struktura ekzistuese e agjencive në atë që parashihet me ligjin e ri.⁷⁴ Ironikisht, shkak i vonësive për miratimin e pakos ligjore plani i veprimit ishte i gatshëm tetë muaj para miratimit të ligjit. Ai i parasheh katër raunde të racionalizimit. Në secilën prej tyre, pritet që Qeveria, me mbështetjen e SIGMA-së dhe në bashkëpunim të ngushtë me Kuvendin, të realizojë nga një rishikim të plotë të marrëveshjeve institucionale ekzistuese, meqë kjo do të ndikonte drejtpërdrejt në Kuvend.

⁷² Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtarin e lartë të KPMSHCK, Prishtinë, 10 nëntor 2015

⁷³ Ligji i dedikon kapituj të veçantë secilit lloj, duke e definuar metodologjinë për themelimin, organizimin dhe llogaridhënien e tyre, qoftë ndaj ndonjë ministrie apo ndaj kuvendit, sikurse edhe qeverisjen e tyre të brendshme dhe kontrollin.

⁷⁴ Komisioni Evropian (2019), Kosovo 2019 Report, Bruksel, 29 maj 2019, fq. 86.

Si rezultat i kësaj nisme u kompletua projektligji për “Valën e parë të racionalizimit dhe për krijimin e linjave të përgjegjësive për agjencitë që operojnë në kuadër të Kuvendit të Republikës së Kosovës”. Vala e parë fokusohet në nëntë agjenci të pavarura (të Kuvendit) me funksione ekzekutive, edhe pse projektligji përfundimtar i trajtonte vetëm tetë. Katër nga këto agjenci do të transferoheshin në ministritë përkatëse, përderisa tri të tjera do të humbnin statusin e tyre dhe do të shndërroheshin në departamente të zakonshme brenda sistemit ministror. Agjencia e fundit, Akademia e Drejtësisë, do të inkorporohej brenda Këshillit Gjyqësor të Kosovës, i cili do ta integronte atë brenda strukturës së vet.⁷⁵

Fatkeqësisht, situata politike dhe dorëheqja e kryeministrit të asokohshëm, në korrik 2019, nënkupton se Kuvendi kurrë nuk pati rast ta shqyrtonte propozimin.⁷⁶ Që nga qershori i vitit 2020 është përgatitur legjislacioni përkatës, por ende nuk është dekretuar. Raundi i dytë dhe i tretë qysh tani janë vonuar (nga qershori i vitit 2020,) dhe as raundi i katërt, i cili duhet të fillojë në tremujorin e tretë të vitit, nuk duket se do të nisë me kohë.

Valët e racionalizimit të agjencive		
Vala e parë	Agjencitë e “Kuvendit” me funksione ekzekutive	9
Vala e dytë	Agjencitë qeveritare me funksione të dyfishta apo me kategorizim të gabuar	20
Vala e tretë	Agjencitë qeveritare me funksione të dyfishta apo me kategorizim të gabuar	26
Vala e katërt	Regullatorët dhe agjencitë tjera të mbetura të “Kuvendit”	12

Përveç sqarimeve për sektorin mjaft të shpërndarë të agjencive, LOFASHAP-i i pranoi edhe shqetësimet e Komisionit lidhur me numrin e zëvendësministrave.⁷⁷ Për ta trajtuar këtë çështje, LOFASHAP-i përcaktoi një definim minimal të pozitës, përmes specifikimit të kompetencave që shprehimisht i janë deleguar atij/asaj nga ministri, të cilin zëvendësi(ja) e zëvendëson kur të jetë e nevojshme.⁷⁸ Ky definim do të duhej ta kufizojë numrin e zëvendësministrave që s’kanë ndonjë funksion të caktuar, meqenëse emërimi i tyre tashmë kërkon listimin e disa prej funksioneve specifike. Mirëpo, për vlerësimin e efikasitetit të kësaj mase do të duhet më shumë kohë, sepse prej hyrjes në fuqi të LOFASHAP-it e deri tani ka kaluar vetëm një mandat.

Vlen të përmendet se ligjet e reja paraqesin një hap të duhur rregullativ përpara, ndonëse mund të jenë efektiv vetëm atëherë kur implementimi i tyre menaxhohet si duhet. Në këtë kuptim, qeveria duhet “të bëjë përpjekje të konsiderueshme shtesë për implementimin e llogaridhënies menaxheriale dhe për delegimin e përgjegjësive vendimmarrëse drejt

⁷⁵ Projektligji për amandamentimin dhe plotësimin e ligjit që ka të bëjë me racionalizimin dhe linjat e vendosjes për agjencitë e pavarura, Nenet 42 dhe 43.

⁷⁶ Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtar të MAP-it, shtator 2019

⁷⁷ Komisioni Evropian (2019), Kosovo 2019 Report, Bruksel, maj 2019, fq. 8

⁷⁸ Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura, Neni 16

administratës publike”.⁷⁹ Miratimi i pakos ligjore të RAP-it ka potencial për ndryshim dramatik të mënyrës së funksionimit të administratës publike, por faza kalimtare po del më e komplikuar seç ishte paraparë, sepse ende asgjë nuk është implementuar plotësisht. Testi real i vullnetit politik për kryerjen e reformës së administratës publike do të shihet gjatë përmbylljes së rregulloreve dhe veprimeve të domosdoshme për kalimin nga mënyra aktuale e punës në atë që parashihet me ligjet e reja - një kalim ky që s’ka qenë i qetë deri më tani.

Legjislacioni sekondar

Legjislacioni sekondar, i zbatueshëm në Administratën Publike

Ligji për Zyrtarët Publikë

- Rregullat për procedurat dhe vendimmarrjen e Komisioneve të Pranimi për kategoritë e larta menaxhuese [Neni 41 (6.1)]
- Kriteret dhe procedurat për seleksionimin e komisionerëve [Neni 41 (6.2)]
- Rregullat për pagesa të komisionerëve që nuk janë nëpunës civilë [Neni 41 (6.3)]

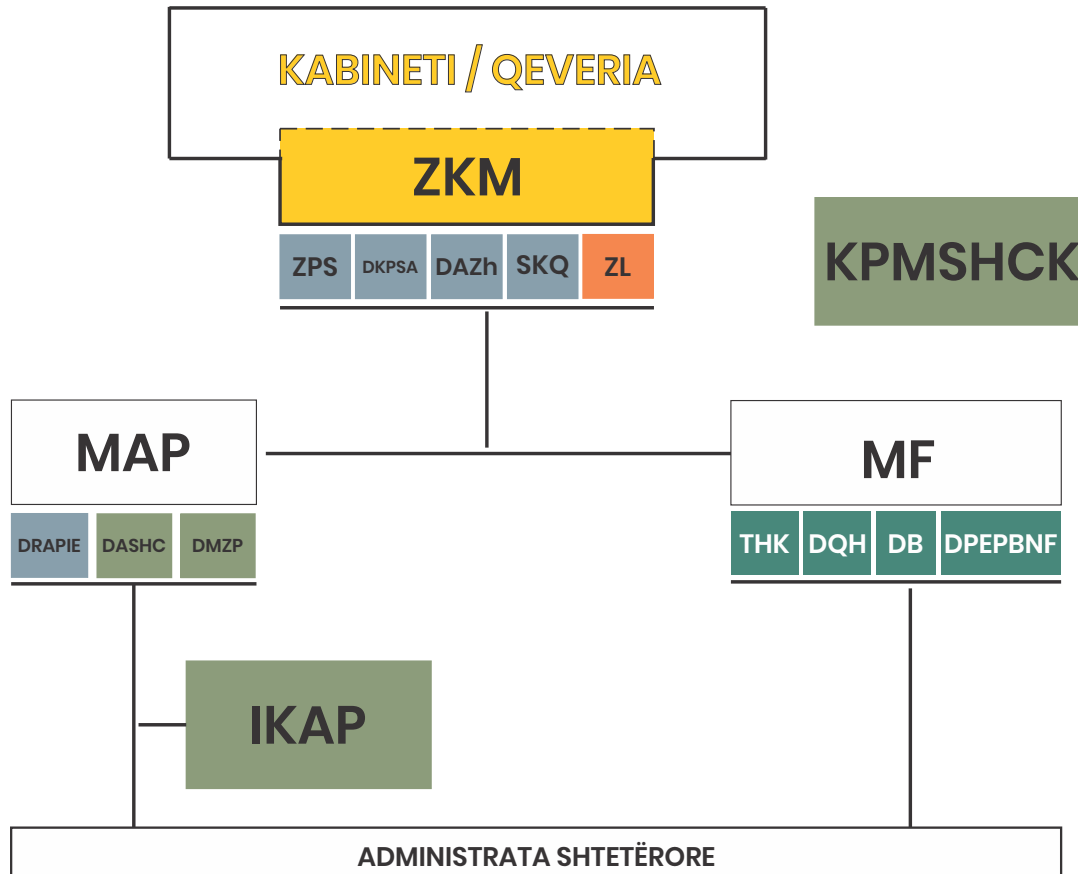
Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura

- Organizimi i strukturave të përgjegjshme për funksionimin e brendshëm administrativ të ministrive [Neni 21 (5)]
- Organizimi i brendshëm i ministrive dhe i agjencive ekzekutive [Neni 28 (3)]
- Korniza për Sistemin e Menaxhimit të Performancës (plani i performancës, raporti dhe deklarata) [Neni 30 (8)]
- Rregullat për bashkëpunim ndërmjet institucioneve [Neni 36 (6)]

⁷⁹ Komisioni Evropian (2019), Kosovo 2019 Report, Bruksel, 29 maj 2019, fq. 13.

Strukturat Institucionale

- Lidershipi Politik
- Legjislatcioni
- Koordinimi i Politikave
- Burimet Njerëzore
- Menaxhimi i Financave



ZKM - Zyra e Kryeministrit

- ZPS** Zyra për Planifikim Strategjik
- DKPSA** Departamenti i Koordinimit të Procesit të Stabilizim Asociimit
- SKQ** Sekretariati Koordinues i Qeverisë
- DAZh** Departamenti i Asistencës Zhvillimore
- ZL** Zyra Ligjore

KPM SHCK - Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës

MAP - Ministria e Administratës Publike

- DRAPIE** Departamenti për Reformën e Administratës Publike dhe Integrimet Evropiane
- DASHC** Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil
- DMZP** Departamenti për Menaxhimin e Zyrarëve Publikë

MF - Ministria e Financave

- THK** Thesari i Kosovës
- DQH** Departamenti Qendror Harmonizues
- DB** Departamenti i Buxhetit
- DPEPBNF** Departamenti i Politikave Ekonomike, Publike dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar Financiar

Zyra e Kryeministrit

ZKM është përgjegjëse për zhvillimin dhe koordinimin e politikave dhe legjislativonit në përputhje me Strategjinë për Modernizimin e Administratës Publike. Implementimi i Strategjisë për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë 2017-2021 dhe i Strategjisë për Rregullim më të Mirë 2.0 për Kosovën është drejtpërsëdrejti nën kontrollin e ZKM-së. Disa nga zyrat që operojnë në kuadër të ZKM-së i ofrojnë mbështetje të drejtpërdrejtë politikëbërjes, koordinimit të politikave dhe RAP-së. **Sekretariati Koordinues i Qeverisë** bën shqyrtimin e përmbajtjes së politikave të koncept-dokumenteve; **Zyra për Planifikim Strategjik** jep komentet e saj për shumicën e strategjive sektoriale të dorëzuara në Qeveri; Zyra Ligjore bën shqyrtimin e kualitetit të legjislativonit të hartuar.⁸⁰

Departamenti i Koordinimit të Procesit të Stabilizim Asocimit bën koordinimin e Procesit të Stabilizim Asocimit, të strukturave negociuese për integrim evropian, dhe të dokumenteve strategjike qeveritare për integrim evropian. Veç kësaj, Departamenti i Asistencës Zhvillimore bën koordinimin e planifikimit, monitorimit dhe vlerësimit të asistencës që vjen nga BE-ja dhe nga donatorët e tjerë. Po ashtu, ky departament bashkëpunon edhe me ministrinë në përcaktimin e prioritetëve financiarë vjetore dhe shumëvjeçare për mbështetjen e Procesit të Stabilizim Asocimit.

Në vitin 2016 Qeveria themeloi edhe **Komitetin për Planifikim Strategjik**, që udhëhiqet nga kryeministri dhe nga 'të gjithë ministrat kryesorë,' dhe i cili e koordinon dhe i prinë procesit të planifikimit të politikave para sjelljes së vendimit përfundimtar nga ana e qeverisë, me mbështetje të ZPS-së.⁸¹ Qeveria e ka riorganizuar së fundmi mekanizmin e koordinimit të politikave, duke e ndarë atë në dy grupe, në Komitetin për Planifikim Strategjik dhe në Grupin Drejtues për Planifikim Strategjik.⁸² I shtyrë në masë të madhe nga nevoja për integrimin e ish-Ministrisë së Integritit Evropiane brenda politikëbërjes, ky organizim i ri i politikës dhe koordinimit synon një rregullim më të mirë të strukturave strategjike të vendimmarrjes për zhvillimin e politikave dhe investimeve.⁸³

Ministria e Administratës Publike

MAP-i është përgjegjëse për shërbimin civil dhe punonjësit e tij, përfshirë ata që punojnë në agjencitë e pavarura. Megjithëse në fillim të vitit 2020 MAP-i është bashkuar me Ministrinë e Punëve të Brendshme (MPB), departamentet në të ministrinë i ruajtën strukturat e ndara të

⁸⁰ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2017 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2017), Raport monitorues, nëntor 2017, në <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>

⁸¹ Zyra e Kryeministrit, Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë 2017 – 2021, dhjetor 2016

⁸² Vendimi Nr. 04/12, 9 korrik 2020.

⁸³ Ibid, Sqarimi i memorandumit për strukturën e planifikimit strategjik.

tyre, sepse pothuajse s'pati fare integrimi institucionale; bashkimi në fakt duket se u kufizua vetëm në emërimin e ministrit të përbashkët.⁸⁴

Për këtë, por edhe për arsye historike, ky raport vazhdon që MAP-it t'i referohet si entitet në vete. MAP-i i mbikëqyrë të gjitha nivelet operative mbi të cilat funksionon administrata publike – nga qeveria tek qeveria, nga qeveria tek bizneset, dhe nga qeveria tek qytetarët. MAP-i konsideron se niveli i parë funksionon relativisht mirë, ndërkaq i dyti dhe i treti janë mjaft të mangët. Përcaktimi i dallimit mes shërbimeve të ofruara në nivel lokal dhe atë qendror paraqet formën përmes së cilës MAP-i synon të rris kapacitetin e administratës publike, me qëllim të përmbushjes së nevojave të qytetarëve dhe bizneseve.⁸⁵ Edhe pse tashmë është pjesë e MPB-së, struktura e saj mbetet e paprekur dhe e ndarë. Departamenti për Reformën e Administratës Publike dhe Integrimi Evropian brenda MAP-it është para së gjithash përgjegjës për RAP-in, dhe ai përbëhet nga divizionet që janë të fokusuar në Zhvillimin e Politikave të Reformës dhe në Mbikëqyrjen e Organizimit të Brendshëm Institucional; koordinimin, monitorimin dhe implementimin e reformës, si dhe në Integrimin Evropian dhe Koordinimin e Politikave. **Departamenti për Administratën e Shërbimit Civil** dizajnon shërbime dhe i harton politikat për paga, përditëson katalogun e vendeve të punës dhe përgatitë raportin vjetor për gjendjen në shërbimin civil. **Departamenti për Menaxhimin e Zyrtarëve Publikë** do t'i marr përsipër detyrat që lidhen me implementimin e ligjeve të reja, si: krijimi i proceseve të rekrutimit dhe hartimi i planit të stafit për administratën publike.

Ministria e Financave

MF-ja është përgjegjëse për mbikëqyrjen dhe implementimin e politikave dhe reformave që ndërlidhen me menaxhimin e financave publike dhe, në veçanti, me implementimin e Strategjisë për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike 2016–2020. MF-ja ka rolin kyç për sigurimin e një legjislacioni financiarisht të 'shëndoshë' dhe për garantimin e realizimit të planifikimit të duhur financiar dhe buxhetor, para se të fillohet me implementimin e politikave. Përkundër kësaj, implementimi i politikave vazhdimisht është përballur me mungesë të koordinimit ndërministror, planifikimit fiskal dhe të disiplinës.

Departamenti i Politikave Ekonomike, Publike dhe i Bashkëpunimit Ndërkombëtar i Ministrisë së Financave është përgjegjës për hartimin e politikave makro-ekonomike të vendit, përderisa **Departamenti Qendror i Harmonizimit** udhëheq dhe vendos rregulla për menaxhimin e financave publike në institucionet publike. **Departamenti i Buxhetit** bën

⁸⁴ Intervistat e Grupit për Ballkan me zyrtarë qeveritarë, Prishtinë, qersho-korrik 2020. Në fakt, deri në korrik të vitit 2020 madje edhe uebfaqet e të dy ministrive ishin të ndara. Uebfaqja e MPB-së vetëm e kishte shtuar një tastier në menynë e saj kryesore, dhe ky tastier uebfaqen e re e lidhte me të uebfaqen e vjetër të MPB-së, e cila tani ishte riemëruar si "Administrata Publike." Të dy faqet kishin stil dhe format të ndryshëm, dhe nuk e përdornin emërtimin zyrtar Ministria e Punëve të Brendshme dhe e Administratës Publike, e qasshme në <https://mpb.rks-gov.net/>

⁸⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan me këshilltarin për RAP, MAP, Prishtinë, 9 tetor 2015

koordinimin e formulimit të politikave buxhetore, për të siguruar një lidhje më të mirë mes politikave dhe alokimit të mjeteve, rritjen e efikasitetit të shpenzimeve publike, të disiplinës fiskale dhe një transparencë më të madhe gjatë hartimit dhe implementimit të buxhetit. Dhe në fund, Thesari i Kosovës është përgjegjës për menaxhimin e fondit të konsoliduar të Kosovës, si dhe për shlyerjen e të gjitha detyrimeve/borxheve. Veç kësaj, Thesari e menaxhon edhe ekzekutimin e buxhetit, por edhe listat e pagave të të gjithë punonjësve që ato i marrin nga buxheti.

Në ndërkohë që pakoja e fundit e ligjeve, e vitit 2019, u zhvillua në koordinim të ngushtë mes Ministrisë së Financave, Ministrisë së Administratës Publike dhe Zyrës së Kryeministrit, Komisioni Evropian vazhdon të insistojë në atë se Ministria e Financave “duhet të përfshihet më tepër në koordinimin e përgjithshëm të reformave, veçanërisht shkaku i rritjes së fokusit ndaj llogaridhënies menaxheriale.”⁸⁶ Po ashtu, mungesa e parashikimit të ndikimit të strategjive të RAP-it në buxhet ishte ndër problemet kryesore që u identifikua edhe në raportet e monitorimit të SIGMA-së. Përderisa MF-ja pretendon se Ligji për Pagat nuk do të ketë pasoja negative për stabilitetin fiskal, Komisioni Evropian ka shprehur shqetësime serioze lidhur me rreziqet fiskale që ndërlidhen me këtë ligj, e të cilat mund të ndikojnë negativisht në qëndrueshmërinë e financave publike dhe në stabilitetin makroekonomik të vendit.⁸⁷ Implikimet buxhetore të Ligjit për Pagat, krahas tejkalimit të shpenzimeve në disa linja buxhetore, dhe rritjes së deficitit të buxhetit në nivel vjetor, deficitit fiskal dhe borxhit publik, kanë ndikuar në rritjen e shqetësimeve për mosdisciplinë fiskale.⁸⁸

IKAP

Instituti i Kosovës për Administratë Publike është themeluar në vitin 2003 dhe është përgjegjës për organizimin dhe ofrimin e trajnimeve për nëpunësit civilë. IKAP-i bashkëpunon ngushtë me institucionet e qeverisë qendrore dhe me donatorët, edhe pse një kohë ka vuajtur nga mbështetja joadekuata politike e administrative dhe nga raportet e tensionuara ndër-institucionale, me institucionet publike dhe me departamentet e Ministrisë së Administratës Publike. Në raportin e monitorimit të vitit 2017 SIGMA tërheq vërejtjen se aftësia e IKAP-it për udhëheqjen e sistemit të trajnimeve të nëpunësve civilë dhe buxhetit shoqëruar nuk mjafton.⁸⁹ Programet trajnuese të IKAP-it mbetën të pandryshuara që nga prezantimi i parë i tyre, prandaj janë të vjetruara; kanë mangësi të mëdha, sikurse që është rasti i formulimit të politikave publike, të cilat këto programe të vjetra nuk i mbulojnë fare. Përveç kësaj, Instituti nuk posedon asnjë lloj planifikimi të qartë strategjik. Fatkeqësisht, sikurse

⁸⁶ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 11

⁸⁷ Ibid., fq. 45

⁸⁸ Ibid., maj 2019

⁸⁹ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2017 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2017), Raport monitories, nëntor 2017

thuhet edhe në Raportin Shtetëror të vitit 2019, Komisioni Evropian nënvizon se IKAP-i vazhdon të mos ketë buxhet dhe as aftësi për ofrimin e trajnimeve të nevojshme.⁹⁰

KPMSHCK

Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës (KPMSHCK) është institucion kushtetues dhe organ i pavarur që, mes tjerash, merret me trajtimin e ankesave të nëpunësve civilë. KPMSHCK-ja i raporton Kuvendit, vendos për ankesa dhe garanton respektimin e rregullave dhe legjislacionit që e rregullon shërbimin civil. Këshilli dhe MAP-i kanë pasur raporte paksa të tensionuara. Në të kaluarën, Këshilli pohonte se MAP-i merr vendime arbitrare për legjislacionin dhe se këtë e bënë pa asnjë konsultim.⁹¹ Zyrtarët e MAP-it, nga ana tjetër, janë ankuar vazhdimisht se Këshilli është i politizuar. Si rrjedhojë, raportet mes këtyre dy institucioneve janë kufizuar në grindje, sepse palët më tepër janë munduar ta kontrollojnë anën tjetër se sa të bashkëpunojnë në ndonjë formë të dobishme dhe domethënëse.⁹² Veç kësaj, numri i vogël i gjykatësve administrativë në Gjykatën Themelore në Prishtinë nënkuptonte se gjykata ishte e stërngarkuar dhe kishte vonesa (që dmth se nuk mund të llogaritej fort në zgjidhjen e këtij problemi atje).⁹³

Bashkimi Evropian

Pas përfshirjes së RAP-it në zgjerimin e BE-së si “shtyllë e parë themelore”, BE-ja në koordinim me vendet e përfshira në zgjerim themeluan “grupe të veçanta,” që për qëllim kishin fokusimin në RAP, por edhe identifikoi prioritetet në vijim, duke u bazuar në parimet e SIGMA-s për administratën publike: (i) Kornizën Strategjike për RAP-in, (ii) Zhvillimin dhe Koordinimin e Politikave, (iii) Menaxhimin e Shërbimit Publik dhe të Burimeve Njerëzore, (iv) Llogaridhënien, (v) Ofrimin e Shërbimeve, dhe (vi) Menaxhimin e Financave Publike.⁹⁴ Përmes Grupit të Veçantë për Reformën e Administratës Publike, Qeveria e Kosovës dhe Komisioni Evropian e iniciuan një dialog më të strukturuar politik për reformën e administratës publike. Grupi i Veçantë takohet përafërsisht një herë në vit, kur i shqyrton rezultatet e arritura nga takimi i kaluar dhe dakordohet për veprimet që duhen ndër marrë për të lëvizur tutje. Deri më tani janë mbajtur tetë takime të tilla (tre nga to nën MSA-në), ndërkaq takimi i fundit është mbajtur më 26 prill 2018, kur edhe është bërë vlerësimi i përfundimeve nga takimi paraprak dhe kur të dy palët kanë marrë përsipër angazhime të reja.⁹⁵

⁹⁰ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019

⁹¹ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtarë të lartë të KPMSHCK, Prishtinë, mars 2019

⁹² Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-it, Prishtinë, qershor 2020

⁹³ Komisioni Evropian, Kosovo* 2018 Report, prill 2018

⁹⁴ Shih Komisioni Evropian, Reinforcing Public Administration Reform in the Enlargement Process (Fuqizimi i Reformës së Administratës Publike në Procesin e Zgjerimit), nëntor 2014, në <http://www.sigmaweb.org/publications/Final%20conference%20report%20-%20PAR%20conference%2012%20Nov%202014.pdf>. Shih po ashtu SIGMA, Principles of Public Administration (Parimet e Administratës Publike)

⁹⁵ European External Action Service, Kosovo's progress on Public Administration Reform Progresi i Kosovës për Re-

BE-ja është e përkushtuar të sigurojë mbështetjen të drejtpërdrejtë buxhetore dhe asistencën financiare, si ndihmë për implementimin e reformave të përcaktuara me kornizën strategjike të RAP-it. Aktualisht, mbështetjen financiare për RAP-in Bashkimi Evropian e siguron nëpërmjet Mbështetjes së Sektorit Buxhetor (MSB), si pjesë e Instrumentit për Ndihmën e Para-Anëtarësisimit (IPA) II. Më 14 dhjetor 2017, në bazë të marrëveshjes financiare 2016 IPA I, Qeveria dhe BE-ja kanë nënshkruar Kontratën e Reformës Sektoriale për Reformën e Administratës Publike.⁹⁶ Në përputhje me këtë kontratë, BE-ja planifikon që deri në vitin 2021 t'i sigurojë 25 milionë euro ndihmë financiare për RAP-in. Kjo ndihmë është ndarë në katër pagesa vjetore, ku maksimalisht 22 milionë euro paguhet në buxhet dhe 3 milionë euro si asistencë teknike. Mirëpo, kjo mbështetje financiare kushtëzohet me përmbushjen e standardeve të përcaktuara dhe me avancimin e vazhdueshëm të reformës së administratës publike.⁹⁷

ZHVILLIMET E FUNDIT

Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015–2020 paraqet gurthemelin e fazës aktuale të RAP-it, e cila u plotësua me Strategjinë për Rregullim më të Mirë 2.0 2017–2021, Strategjinë për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar) 2017–2021 dhe me Strategjinë për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike. Këto dokumente janë pjesë përbërëse e kornizës



së strategjisë që po implementohet aktualisht, dhe përkundër faktit se ka diskutime për riorganizimin e saj, ende nuk ka asnjë rezultat konkret në atë drejtim. Korniza i identifikon tri fusha të gjera që duhen reformuar – (i) zhvillimin dhe koordinimin e politikave dhe legjislacionit, (ii) shërbimin civil, menaxhimin e burimeve njerëzore, ofrimin e shërbimeve administrative dhe llogaridhënien, dhe (iii) menaxhimin e financave publike. Ky seksion ofron

formën e Administratës Publike), Komunikatë për shtyp, 15 maj 2015, në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform

⁹⁶ Mjeti i përgatitjes së projektit për Ministrinë e Integritimit Evropian. Uebfaqja: Infographic for the Sector Reform for Public Administration, at <http://ppf1-kosovo.com/374-2/>

⁹⁷ European External Action Service, Kosovo's progress on Public Administration Reform (Progresi i Kosovës për Reformën e Administratës Publike), Komunikatë për shtyp, 15 maj 2015, në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform

përmbledhjen e zhvillimeve të fundit dhe të sfidave të vazhdueshme që ndërlidhen me tri shtyllat e mësipërme gjithëpërfshirëse të reformës së administratës publike. Seksioni në vijim i adreson në mënyrë më specifike sfidat e vazhdueshme, përfshirë politizimin e shërbimit civil, mangësitë në punësim dhe avancim, madhësinë dhe kapacitetin e shërbimit civil, prokurimin dhe ofrimin joadekuat të shërbimeve.

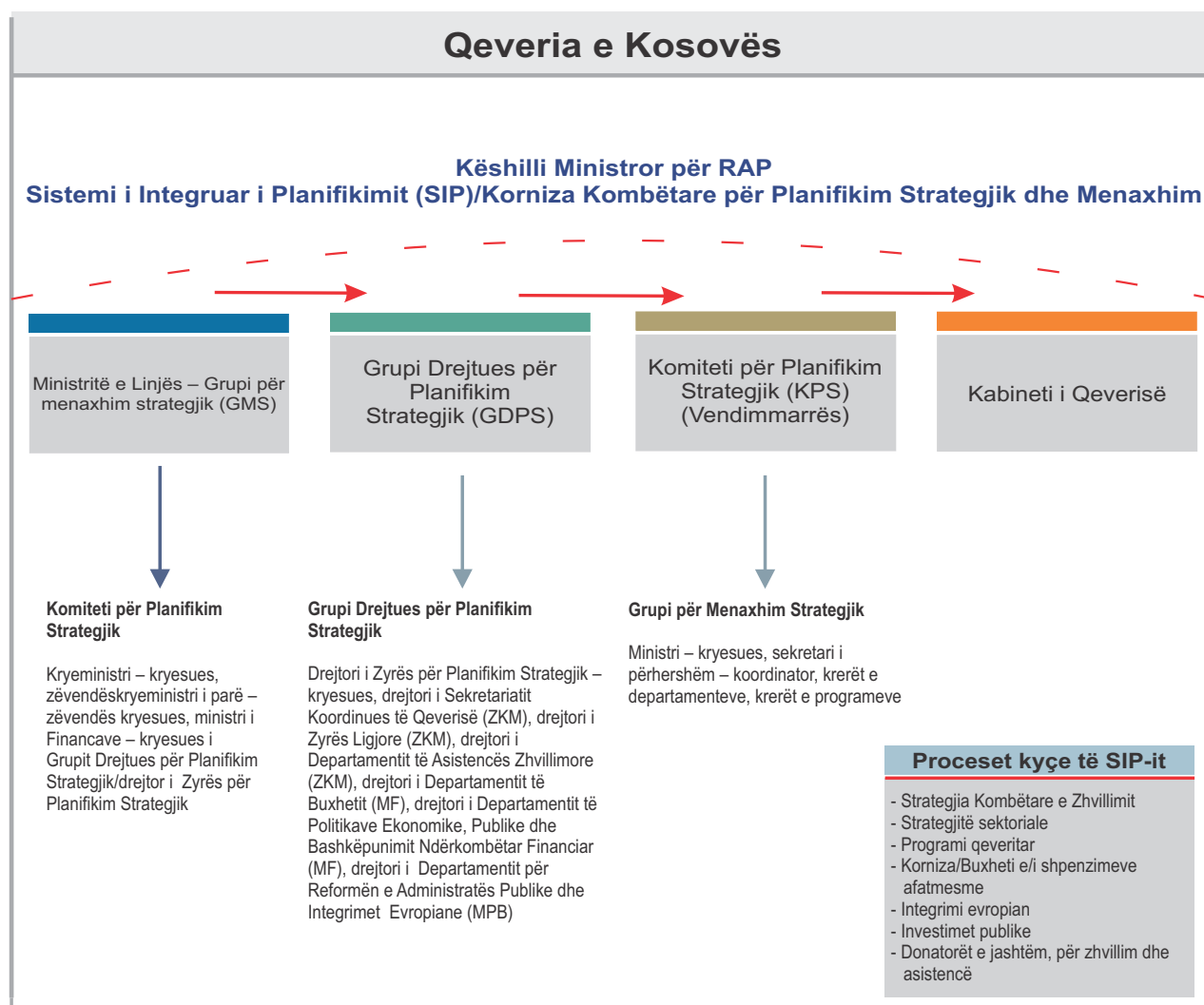
Zhvillimi dhe Koordinimi i Politikave dhe Legjislativit

Dy nga këto dokumente shtesë, Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave 2017-2021 dhe Strategjia për Rregullim më të Mirë 2017-2021, i prijnë fushës së parë të reformës. Zhvillimi dhe koordinimi i politikave, në përputhje me Strategjinë për Modernizimin e Administratës Publike, është nën ingerenca të Zyrës së Kryeministrit. Sistemi kosovar për planifikimin e politikëbërjes dhe reformën e politikave ka shënuar progres të konsiderueshëm gjatë dekadës së kaluar. Strategjitë, si Strategjia Kombëtare e Zhvillimit 2016- 2021, vërtetojnë se ka interesim për përmirësimin e koordinimit dhe për uljen e intervenimeve politike. Kjo strategji e prekë gjerësisht edhe administratën publike, në kontekstin e bërjes së saj më efektive në ofrimin e shërbimeve për biznese dhe qytetarë.

Në përputhje me Kornizën Strategjike, në prill të vitit 2018 Qeveria miratoi udhëzimin e ri administrativ për planifikim, zhvillim dhe monitorim të strategjisë, bashkë me udhëzimet praktike shtesë, të lëshuara në janar 2019.⁹⁸ Këto 'kërkesa të unifikuara' synojnë t'i zgjidhin

Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë 2017- 2021	
Përmirësimi i mëtutjeshëm i Kornizës së Planifikimit Strategjikt	<ul style="list-style-type: none"> - Ndërlidhja e dokumenteve kryesore me Strategjinë Kombëtare për Zhvillim - Përmirësimi i planifikimit strategjik karshi MSA-së - Rregullimi i koordinimit në nivelin e ministrive
Ndërlidhja më e mirë e dokumenteve strategjike dhe burimeve financiare	<ul style="list-style-type: none"> - Përmirësimi i orientimit strategjik të kornizës së shpenzimeve afatmesme dhe buxhetit - Përmirësimi i buxhetimit afatmesëm dhe afatshkurtër - Menaxhimi efektiv i ndihmës së jashtme
Integrimi i praktikave dhe proceseve të monitorimit	<ul style="list-style-type: none"> - Përmirësimi i vlerësimit periodik të strategjive sektoriale - Fuqizimi i rolit të sistemit të monitorimit të PVPO-së - Sigurimi i koherencës së raportimit
Ngritja e kapaciteteve për planifikim dhe koordinim të politikave	<ul style="list-style-type: none"> - Plotësimi i stafit të nevojshëm për planifikim dhe koordinim - Ngritja e kapaciteteve për planifikim dhe koordinim

⁹⁸ Udhëzimi Administrativ (GRK) Nr. 07/2018 për Planifikimin dhe Hartimin e Dokumenteve Strategjike dhe Planeve të Veprimit, 16 prill 2018, i qasshëm në <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18813>



Grupi për Menaxhim Strategjik (GMS)

Është një strukturë vertikale ministrore, e cila e mundëson planifikimin sektorial, politikën dhe zhvillimin strategjik, por edhe zbatimin e planeve ministrore, strategjive, planeve për investime publike dhe mbështetjen e donatorëve.

Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik (GDPS)

Është një strukturë horizontale ndërinstitucionale, e cila e mbështet KPS-në dhe është përgjegjëse për koordinimin e zhvillimit të dokumenteve strategjike, zbatimin e SIP-së dhe për sigurimin e harmonizimit të tij me resurset buxhetore. Po ashtu, GDPS e mbikëqyrë koordinimin e zhvillimit dhe filtrimin e të gjitha proceseve të planifikimit të KPS-së dhe të Kabinetit qeveritar.

Komiteti për Planifikim Strategjik (KPS) – Trup vendimmarrës

Shërben si strukturë e vetme qeveritare e planifikimit, dhe është e vetmja strukturë vendimmarrëse e nivelit politik për reforma, politika, prioritetet strategjike dhe investime, përfshirë këtu edhe projektet e infrastrukturës në Listën e Projekteve Prioritare. Roli i Këshillit Kombëtar të Investimeve është i inkorporuar në KPS.

disa prej sfidave të vazhdueshme që lidhen me zhvillimin dhe kordinimin e politikave dhe legjislativit, përfshirë kualitetin e ulët dhe ndërthurjet brenda strategjive sektoriale, 'planifikimin tejambicioz por të dobët financiarisht' dhe monitorimin dhe raportimin e pamjaftueshëm.⁹⁹

⁹⁹ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 11

Vendimi i dytë, i korrikut 2020, i ridizajnoi Strukturat e Planifikimit Strategjik, në përpjekje të thjeshtimit të procesit të planifikimit dhe rishpërndarjes së përgjegjësive, pas shpërbërjes së Ministrisë së Integriteteve Evropiane.¹⁰⁰ Ky vendim e fuqizoi Komisionin për Planifikim Strategjik, i cili u bë organi i vetëm vendimmarrës politik, respektivisht i dyti pas Kabinetit. Grupi Drejtues, i përbërë nga zyrtarët e lartë të ZKM-së dhe MF-së, do ta kryej punën përgatitore teknike, duke shërbyer si filtër i parë, dhe do të mbështetet nga ministritë e ndryshme përgjegjëse – sa herë që kërkohet kontributi i tyre.

Përveç pengesës së imponuar nga Gjykata Kushtetuese, e cila tashmë është sqaruar detajisht, disa prej sfidave tjera të rëndësishme për zhvillimin dhe koordinimin e politikave janë:

Politikëbërja ad-hoc dhe të fragmentuar: Llojet e shumta dhe të kategorizuara të dokumenteve të planifikimit kanë qenë gjithnjë pengesë për implementimin efektiv të politikave. Strategjitë sektoriale me lidhje të pakta me njëra-tjetrën dhe shpeshherë edhe me prioritetet kontradiktore, ëshë vështirë të implementohen. Reforma e administratës publike u dobësua nga e njëjta politikëbërje ad-hoc që i kontrbuoi peizazhit të fragmentuar politik.¹⁰¹ Të dhënat që Grupi për Ballkan i pati në dispozicion nga Ministria e Administratës Publike treguan se deri në qershor të vitit 2020 ekzistonin 66 strategji.¹⁰²

Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave e merr parasysht këtë çështje, dhe përpiqet ta adresojë atë duke e përfshirë në mesin e prioritetëve të saj konsolidimin e kornizës për **strategjitë sektoriale** dhe përmirësimin e koordinimit të proceseve të vendimmarrjes në nivel qendror.¹⁰³ Në përpjekje për ta arritur këtë, ZKM-ja aktualisht po punon në riorganizimin e kornizës sektoriale, përmes definimit të 15 sferave tematike, si sektorë që bazohen në klasifikimin e funksioneve të qeverisë¹⁰⁴ (Drejtësia, Mjedisi, Tregu i Punës dhe Punësimi, etj), të cilat plotësohen me “agjendat horizontale,” të cilat varen nga prioritetet e qeverisë (barazia, klima dhe digjitalizimi) – përndryshe, që të gjitha janë tema të Strategjisë për Zhvillim Kombëtar.¹⁰⁵

Në këtë kontekst, këto probleme aktualisht mbesin aty ku janë. Sepse, përderisa ZPS-ja edhe mund të kërkojë raporte për implementimin e strategjisë sektoriale, ende nuk ekziston asnjë obligim i qartë për raportim të rregullt, dhe kjo e kufizon çfarëdo vlerësimi efikas.¹⁰⁶ Përmes

¹⁰⁰ Qeveria, Vendimi Nr. 4/12, 9 korrik 2020, fq.4, në: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/07/Vendimet-nga-mbledhja-e-12-t%C3%AB-e-Qeveris%C3%AB.pdf>,

¹⁰¹ Ibid.,

¹⁰² Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të Qeverisë, Prishtinë, 15 qershor 2020

¹⁰³ Këto janë objektivat specifike 1.3 dhe 1.4 të Strategjisë

¹⁰⁴ OECD, Government at a Glance 2019 (Qeveria në një shikim 2019), 14 nëntor 2019, fq. 200, i qasshëm në <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/800c1533en.pdf?expires=1595189250&id=id&accname=guest&checksum=8E889839FD07541AB16BDCF1F2BF87A6>

¹⁰⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan me zyrtar të Qeverisë, Prishtinë, qershor 2020

¹⁰⁶ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2017 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2017),

Udhëzimit të ri Administrativ (07/2018) ministrive iu kërkohet që në Zyrën e Kryeministrit të prezantojnë raporte vjetore rreth progresit të strategjive të tyre.¹⁰⁷ Por, ministrinë nuk kanë kapacitete për plotësimin e kësaj kërkese.¹⁰⁸ Mungon kontrolli i kualitetit, ndërkohë që edhe planifikimi buxhetor ende mbetet problem serioz, sepse përkundër faktit që shumica e strategjive i përmbajnë edhe nevojat e tyre buxhetore, atyre iu mungon identifikimi i qartë i burimeve të financimit. Në këtë kuptim, udhëzimi administrativ i prillit 2018 mund ta ndihmojë procesin e planifikimit, megjithëse është ende herët të vlerësohen efektet e tij në raundin e ardhshëm të strategjive sektoriale.

Në përgjithësi, fokusimi në përmirësimin e **radhitjes dhe harmonizimit** të dokumenteve të ndryshme të planifikimit të politikave është ende i domosdoshëm. Deri në vitin 2019 u përmbyllën vetëm 14 prej 25 aktiviteteve të Strategjisë, përderisa tri të tjera nuk filluan fare.¹⁰⁹ Megjithëkëtë, viteve të fundit ka pasur përparim, posaçërisht kur strategjia të krahasohet me 20 strategjitë e tjera, të cilat sipas parashikimeve të vitit 2014 deri më tani do të duhej të ishin implementuar 90 përqind.¹¹⁰ Pavarësisht kësaj, implementimi i suksesshëm eventual i MSA-së nënkupton se të gjithë objektivat do të përmbushen plotësisht, dhe jo vetëm pjesërisht. Derisa të mos ndodhë kjo, nga Marrëveshja e arritur me BE-në Kosova do të përfitojë vetëm pjesërisht.

Politikëbërja e bazuar në prova: Një politikëbërje që bazohet në prova dhe që ndërtohet mbi vlerësimet e ndikimit rregullator, mbledhjen e të dhënave dhe analizat dhe konsultimet me sektorin publik dhe privat ende mungon. Ekzistojnë dy mangësi esenciale në këtë drejtim: mbledhja e të dhënave dhe analiza e të dhënave, sepse të dyjat janë të pamjaftueshme.¹¹¹

Mbledhja e të dhënave administrative dhe analizimi i të dhënave të mbledhura e të përditësuara rregullisht, duhen përmirësuar substancialisht nga politikëbërësit dhe në të gjitha nivelet e administratës. Vlerësimet e ndikimit rregullator dhe opinionet e harmonizuara të BE-së (EU acquis) duhet po ashtu të merren parasysh dhe të reflektojnë në politikë; edhe pse zyrtarisht kërkohet që projektligjet, vlerësimet e ndikimit dhe opinionet e harmonizuara “të mos reflektojnë sistematikisht në vendimet e miratuara të qeverisë.”¹¹² Qeveria e ka prezantuar vlerësimin e ndikimit, të bazuar në sistemin ekzistues për përpilimin e koncept-

Raport monitories, nëntor 2017, fq. 33

¹⁰⁷ Udhëzim Administrativ (GRK), Nr. 07/2018 për Planifikimin dhe Hartimin e Dokumenteve Strategjike dhe Planeve të Veprimit, 16 prill 2018

¹⁰⁸ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar nga Zyra e Kryeministrit, Prishtinë, korrik 2020

¹⁰⁹ Zyra e Kryeministrit, Raport Vjetor për Implementimin e Strategjisë për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave (Sistemi i integruar i planifikimit) për periudhën janar-dhjetor 2019, mars 2020

¹¹⁰ Raport i Grupit për Ballkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, dhjetor 2019, fq. 7,

¹¹¹ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 11

¹¹² Ibid.

dokumenteve,¹¹³ i cili aplikohet përmes mjeteve të ndryshme që mund të përdoren për identifikimin e ndikimeve të pritura dhe për një definim më të detajuar të ndikimeve të caktuara.¹¹⁴

Në këtë kuptim, defekti kryesor i sistemit është përkushtimi i politikëbërësve që të bëjnë implementimin e planifikimit të duhur, dhe të shmangen nga qasja në reformat sipërfaqësore, politikëbërja dhe reformat e shkruara, me qëllim që të njëjtat të implementohen me përkushtim, por duke marrë pak parasysh ndikimin apo sfidat gjatë implementimit të tyre.

Planifikimi tejambicioz, por financiarisht i dobët: Reformat vazhdojnë të varen shumë nga mbështetja nga jashtë, pra nga donatorë si Bashkimi Evropian apo GIZ-i, por alokimet e buxhetit brenda buxheteve vjetore nuk përputhen me shumatat që kërkohen nga strategjitë.¹¹⁵ Kjo do të mund të zgjidhej nëse Ministria e Financave do të angazhohej më herët në procesin e planifikimit, sepse kjo është lëvizja më e përshtatshme për realizimin e vlerësimeve buxhetore. Me atë që duket, kjo mangësi po ndikon keq në llogaritë publike, sepse reformat dhe politikat po synohet të planifikohen me fare pak vëmendje ndaj mjeteve në dispozicion për implementimin e tyre. Për shembull, analizojeni rastin e Ligjit tashmë të dikshtuar për Pagat, sepse ai i ilustron qartë mangësitë e politikëbërjes. Mangësitë që ndërlidhen me disiplinën fiskale dhe me nevojën e vazhdueshme për ndarjen e linjave buxhetore për realizimin e politikave, do të adresohen në nënseksionin në vijim mbi menaxhimin financiar dhe disiplinën fiskale.

Implementimi: Qeveritë e mëparshme dështuan dukshëm në zbatimin e strategjive të asokohshme, sepse institucionet përkatëse nuk kishin kapacitete për përfundimin e aktiviteteve të planifikuara, e as s'kishte vullnet politik për korrigjimin e problemit(eve). Fazat e kaluara të reformës dështuan kryesisht për shkak se ato kurrë nuk u trajtuan me prioritet, për arsye se hartoheshin me sasi të pamjaftueshme të mjeteve të alokuara për fushat e parapara, dhe për shkak se në fund vlerësoheshin në bazë të aktiviteteve e jo të ndikimit, duke përfunduar si procese që efektin e kishin arritur vetëm në letër. Edhe strategjitë që po implementohen aktualisht, që kanë një nivel më të lartë të përshtatjes, vazhdojnë të kenë vonesa të konsiderueshme dhe të implementohen vetëm pjesërisht krahasuar me planin e paraparë.¹¹⁶

¹¹³ Strategjia për Rregullim më të Mirë 2.0 2017–2021, e qasshme në <https://map.rks-ov.net/desk/inc/media/44370786-C3B2-410D-9BB5-7E42B8AE6516.pdf>

¹¹⁴ Udhëzimet dhe manuali për Zhvillimin e Koncept-dokumenteve, i qasshëm në http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2018/06/Udhezuesi-dhe-Doracaku-per-Hartimin-e-Koncept-Dokumenteve-ENG-24-05-18_Publish.pdf

¹¹⁵ Ibid,

¹¹⁶ Demokraci Plus, Government's Comprehensive Strategies: level of implementation, challenges and impact on policy-making (Strategjitë gjithëpërfshirëse të Qeverisë: Niveli i implementimit, sfidat dhe ndikimi në politikëbërje), shkurt 2019, në <https://dplus.org/wp-content/uploads/2019/03/Governments%e2%80%99-comprehensive-strategies.pdf>

Në dispizicion janë mjetet e caktuara juridike, përfshirë raportet vjetore të monitorimit dhe planet e rishikuara të veprimit, për vënien e theksit më të fuqishëm në kapacitete.¹¹⁷ Në rastin e RAP-it, ndonëse pakoja e re ligjore paraqet një hap të madh përpara në letër, implementimi i saj efikas – sikurse dëshmuar vlerësimet e mësipërme – mbetet sfida më e madhe. Është shumë e qartë se qeveria e nisi implementimin e planit të veprimit për racionalizimin e agjencive para hyrjes në fuqi të legjislacionit të ri, mirëpo qysh tani shihet se është vonuar.¹¹⁸

Monitorimi: Meqë fokusohet vetëm në aktivitete, monitorimi dikur ishte një veprim sipërfaqësor që siguronte vetëm realizimin e aktiviteteve, pa e matur fare ndikimin e tyre. Edhe pse indikatorët në shumicën e rasteve funksiononin, monitorimi nuk u realizua në nivel të duhur, nuk iu përmbajt planeve përkatëse të veprimit, dhe aplikoi metodologji të gabuar, duke e reduktuar kështu dobën praktike nga ai.¹¹⁹ Paralelisht ecjes përpara, Zyra e Kryeministrit duhet t'i rris kapacitetet e kontrollimit të kualitetit dhe këtë ta bëjë në mënyrë më aktive; për shembull, korniza aktuale për planifikim ende nuk llogaritet në një kornizë të integruar të monitorimit dhe raportimit.¹²⁰

Prandaj kërkesa e re drejtuar institucioneve përgjegjëse, për sigurimin e raporteve vjetore të monitorimit publik për implementimin e dokumenteve të strategjisë, edhe pse e pjesshme, është hap në drejtimin e duhur. Edhe Qeveria publikoi raporte vjetore për monitorimin e implementimit të strategjive të RAP-it. Mirëpo, Qeveria nuk shkoi aq larg sa t'i përcillte aktivisht ato raporte dhe t'i diskutonte në nivel politik. Raportet e monitorimit janë të dobishme vetëm atëherë kur politikëbërësit i shqyrtojnë dhe i mbështesin gjetjet që çojnë përpara. Për shembull, megjithëse bashkësia ndërkombëtare ka shprehur vazhdimisht shqetësimet e saj rreth disiplinës fiskale, planifikimit buxhetor dhe ndikimit fiskal të pakos së re ligjore, rishikimi afatmesëm i Strategjisë së Menaxhimit të Financave Publike nuk nxori asnjë prioritet shtesë mbi këto çështje.

Një zhvillim pozitiv që lidhet me monitorimin e politikave është pjesëmarrja më aktive e shoqërisë civile në monitorimin e përpjekjeve të qeverisë për reformën e administratës publike.¹²¹ Konsultimet publike janë shndërruar në normë, sepse zhvillohen rregullisht dhe ato tashmë përfshijnë edhe legjislacionin, aktet nënligjore dhe dokumentet politike.¹²² Megjithatë, shkalla e pjesëmarrjes në konsultime, e rrjedhimisht edhe e mbikëqyrjes publike dhe e

¹¹⁷ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 10

¹¹⁸ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-it, Prishtinë, shtator 2019

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 11

¹²¹ Ibid.

¹²² Mekanizmi kryesor ekzistues është Platforma për Konsultime që menaxhohet nga ZKM, përdorimi i të cilit është obligativ që nga viti 2017. Në vitin 2019, platforma ishte nikoqire e konsultimeve për 272 dokumente, përfshirë 6 strategji dhe 5 programe. Shih Zyra për Qeverisje të Mirë, Raporti Vjetor për Konsultimet me publikun në Qeverinë e Republikës së Kosovës për vitin 2019, Prishtinë, mars 2020, në <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Docs/Doc-5e95a82068612.pdf>

angazhimit të shoqërisë civile, varet nga informimi dhe shtrirja e platformës. Sa më e njohur të jetë ajo për publikun, aq më shumë reagime/debate do të nxis.

Menaxhimi i burimeve njerëzore, llogaridhënia dhe ofrimi i shërbimeve

Kjo lëmi e përmban pjesën më të madhe të fushëveprimit të Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike. Është e pritshme që MAP-i të jetë përgjegjëse për menaxhimin e reformave që lidhen me shërbimin civil, menaxhimin e burimeve njerëzore, ofrimin e shërbimeve dhe llogaridhënien, siç edhe vihet në pah nga strategjia. Përderisa seksioni i radhës përfshin një analizë më të detajuar të sfidave të menaxhimit të burimeve njerëzore (më konkretisht punësimin, avancimin dhe proceset e largimit nga puna) dhe të ofrimit të shërbimeve publike, ky nënseksion ofron një përmbledhje të shkurtër të punëve të fundit të MAP-it, në përputhje me shtyllën e tretë të reformës së administratës publike.

Në janar të vitit 2015 Qeveria - nëpërmjet RAP-it - hartoi dhe miratoi katalogun e pozitive të punës.¹²³ Më në fund, në vitin 2019 u miratua edhe pakoja e re ligjore përmes së cilës për herë të parë u definua kategorizimi sistematik i pozitive brenda shërbimit civil, sikurse edhe sqarohet në pjesën mbi legjisllacionin. Departamenti i MAP-it për Administratën e Shërbimit Civil është përgjegjës për përditësimin e katalogut të vendeve të punës, bashkë me kodet dhe gradat përkatëse dhe, si rrjedhojë, është e ngarkuar edhe me udhëheqjen e kalimit kah korniza e përcaktuar me ligjin e ri.

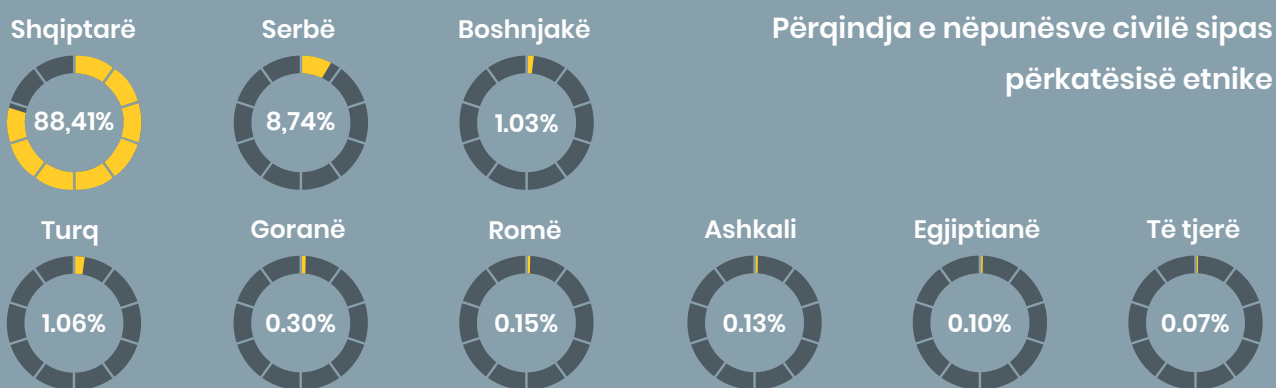
Miratimi, në shkurt të vitit 2019, i Ligjit për Zyrtarët Publikë dhe i Ligjit për Pagat ishte një arritje e madhe që fuqizon kornizën ligjore për rekrutime dhe proceset disiplinore, dhe që nga ana tjetër do të prodhojë efekte të plota në nivel profesional dhe teknik brenda administratës. Por, fakti që ligji me gjasë nuk do të mund të implementohet në institucionet e pavarura ka mundësi të krijojë mospërputhje të mëdha. Edhe pse ligjet ngritën shqetësime të mëdha se mund të bllokohej implementimin e tyre, parimet mbi të cilat bazohen që të dy ligjet janë të qëndrueshme, prandaj dokumentet duhet të rishikohen sa më shpejt që të jetë e mundur për të integruar brenda tyre vendimin e fundit të Kushtetueses, dhe për të treguar se institucionet e pavarura funksionojnë në harmoni me kornizën rregullatore, pa e cenuar pavarësinë e tyre. Revizioni i Ligjit për Pagat do të jetë lëvizja më sfiduese, por e domosdoshme në këtë drejtim.

Përveç pakos së reformave të vitit 2019, gjatë viteve të mëparshme ka pasur edhe zhvillime tjera legjisllative që rritën llogaridhënien e zyrtarëve publikë. Në prill të vitit 2018 u miratua Ligji për Konfliktin e Interesit, e nga nëntori i po atij viti ligji i ri rriti nivelin e mbrojtjes së informatorëve të brendshëm. Përmes ndryshimeve ligjore Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për

¹²³ Ministria e Administratës Publike, Katalogu i vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, janar 2015, i qasshëm në <https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/9DD73AF8-CB0E-4D4A-A744-31BEBC2E0DCE.pdf>

Shërbimin Civil përfitoi kompetenca shtesë, sepse legjislacioni tani parashikonte largimin e zyrtarëve publikë të dënuar për korrupsion penal.¹²⁴ Përkundër të gjithave, disa sfida nga fusha e menaxhimit të burimeve njerëzore, llogaridhënies dhe ofrimit të shërbimeve mbesin, dhe ato kërkojnë intervenime të vazhdueshme.

Menaxhimi i burimeve njerëzore: Ndonëse njësitë e menaxhimit të burimeve njerëzore ekzistojnë në çdo ministri, ato duhen fuqizuar para hyrjes në fuqi të ligjeve të reja për administratën publike. Edhe MAP-i duhet t'i ngris kapacitetet e koordinimit qendror të menaxhimit të burimeve njerëzore. Në këtë kuptim, Departamenti i ri i MAP-it për Menaxhimin e Zyrtarëve Publikë (DMZP) mund të luajë rol me rëndësi sapo të jetë funksional, ndonëse duke pasur parasysh përgjegjësitë që DMZP-ja do t'i marrë përsipër, këtij departamenti do t'i duhet një kapacitet më i madh institucional. Po ashtu, megjithëse MAP-i ka themeluar edhe sistemet informative për menaxhimin e burimeve njerëzore, ato ende duhet të harmonizohen me sistemin e pagave për të siguruar kapacitet të plotë operacional.¹²⁵



Burimi: Ministria e Punëve të Brendshme

Ndër sfidat kryesore për avancimin e menaxhimit të burimeve njerëzore mbetet sigurimi i përfaqësimit adekuat të komuniteteve të marginalizuara dhe të nënpërfaqësuar në administratën publike. Nga grupet kryesore të pakicave, që nga viti 2019 serbët përbëjnë 8 përqind të shërbimit civil në të dy nivelet, ndërsa boshnjakët dhe turqit përbëjnë nga 1 përqind në secilin nivel.¹²⁶ Komunitetet e tjera etnike joshumicë janë të përfaqësuar dobët në institucionet qendrore, me nën një përqind.¹²⁷

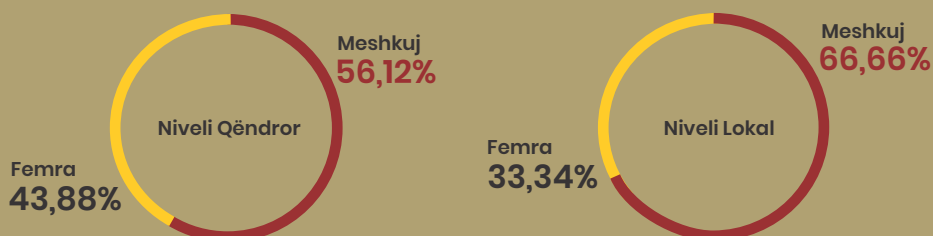
¹²⁴ Ligji Nr. 06/L-011 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit gjatë Ushtrimit të Funksioneve Publike, Ligji Nr. 06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, dhe Ligji Nr. 06/L-074 për Kodin Penal të Republikës së Kosovës.

¹²⁵ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019; Shih edhe Bertelsmann Stiftung, 'Country Report – Kosovo', in Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018 ('Raport shtetëror – Kosova', në Indeks të Transformimit të Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018), 2018

¹²⁶ Raporti për gjendjen në Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, 2019, i qasshëm për Grupin për Ballkan, Prishtinë, 2020

¹²⁷ Raporti për gjendjen në Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, 2019 i qasshëm për Grupin për Ballkan, Prishtinë,

Përqindja e nëpunësve civilë sipas gjinisë (2019)



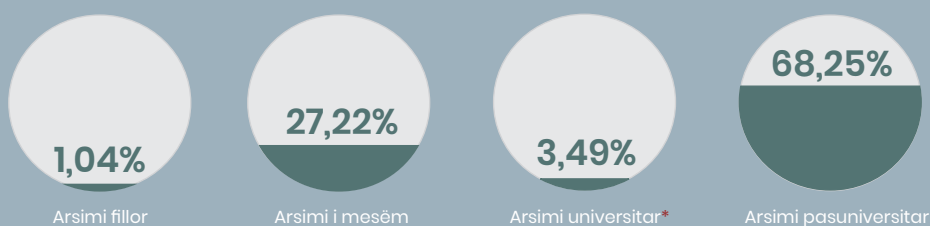
Burimi: Ministria e Punëve të Brendshme

Gratë mbajnë një përqindje të ulët të pozitive të larta në shërbimin civil.¹²⁸ Ato janë të nënpërfaqësuar në gjithë shërbimin civil, sepse përbëjnë vetëm 43 përqind të stafit në nivel qendror dhe mezi arrijnë në 33 përqind në nivel lokal.¹²⁹

Sfidë tjetër e rëndësishme është mungesa e të dhënave (mbledhja dhe analiza) për shërbimin civil. Sipas një zyrtari të MAP-it nuk ka të dhëna të sakta për nivelin e arsimimit të nëpunësve civilë, sepse procedurat e rekrutimit nuk e marrin parasysh nivelin akademik (kriteri themelor është përfundimi i studimeve themelore dhe përvoja minimale e punës [3, 5 ose 5+ vjet]). Sipas po të njëjtit zyrtar, MAP-i aktualisht planifikon t'i përfundojë dhe publikojë raportet që përfshijnë të dhëna demografike për shërbimin civil, përfshirë të dhënat mbi gjininë, punonjësit me 'nevoja të veçanta', përkatësinë e komunitetit/shoqatës, etj.¹³⁰

Raporti i fundit për përbërjen aktuale të shërbimit civil përcakton se 68 përqind e 18,903 punonjësve posedojnë arsimim universitar, ndërkohë që 28 përqind janë me arsim të mesëm.¹³¹

Përqindja e nëpunësve civilë sipas kualifikimeve arsimore (2019)



**Termi iu referohet nëpunësve civilë me dy vjet arsimit pas shkollimit të mesëm, përderisa arsimi universitar iu referohet atyre që posedojnë një diplomë universitare

Burimi: Ministria e Punëve të Brendshme

qershor 2020.

¹²⁸ INDEP, Gratë në vendimmarrje në institucionet publike në Kosovë, mars 2019, në https://indep.info/wp-content/uploads/2019/03/INDEP_Women-in-decision-making-in-public-institutions-in-Kosovo-1.pdf

¹²⁹ Ibid

¹³⁰ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-it, Prishtinë, shtator 2019

¹³¹ Ibid

Llogaridhënia: Mungesa e vlerësimit të duhur dhe e procesit disiplinor brenda administratës publike ishte një e metë e vazhdueshme e sistemit që kontribuoi në krijimin e një ambienti pa llogaridhënie dhe pa mbikëqyrje, të cilin të gjitha qeveritë dështuan ta adresonin.¹³² Komisioni Evropian vuri në dukje se ka pasur raste kur politizimi dhe lidhjet politike të shërbysve civilë e kufizuan llogaridhënien brenda sektorit publik, sepse performanca e individëve të lidhur me politikë nuk kishte mundësi të vlerësohej saktë. Përveç luftimit të ndërhyrjeve politike dhe ndikimit të tyre te nëpunësit civilë, duhet që sistematikisht të implementohen edhe planet e integritetit, ndërsa qeveria duhet të angazhohet në zbatimin e rekomandimeve të institucioneve të pavarura mbikëqyrëse, si: Zyra Kombëtare e Auditimit, Ombudspersoni dhe Këshilli Mbikëqyrës i Shërbimit Civil, në mënyrë që ta rris tutje llogaridhënien e administratës publike dhe të shërbimit civil.¹³³

Siç përshkruhet në nënseksionet e mëposhtme, mungesa e llogaridhënies së agjencive të pavarura ishte një mangësi tejet e madhe për administratën publike. Plani i veprimit për racionalizimin e agjencive mund ta mbështesë rritjen e llogaridhënies. Krahas lëvizjes përpara, Ministria e Administratës Publike duhet të krijojë edhe 'kornizën për llogaridhënie menaxheriale dhe për delegim të përgjegjësive te institucionet publike.'¹³⁴ MAP-i e ka hartuar këtë kornizë dhe po pret nisjen e implementimit të saj në kuadër të pakos së re ligjore të RAP-it.¹³⁵ Plani aktual i parasheh katër valë të racionalizimit, por meqë ky propozim hasi në kundërshtim të konsiderueshëm e ardhmja e tij mbetet e paqartë.¹³⁶

Një mënyrë indirekte për trajtimin e mungesës së llogaridhënies është transparenca. Sigurimi që publiku të kuptojë se çka dhe kur bëjnë punonjësit publikë paraqet motivacion të fuqishëm për shmangien e devijimit nga qëndrimet e pranuar, gjë që do të identifikohet lehtë.¹³⁷ Kjo është edhe një fushë tjetër që ka nevojë për përmirësim. Qeveria duhet ta bëjë të qasshëm në platformën e saj të të dhënave të hapura një numër më të madh të të dhënave, veçanërisht të atyre që ndërlidhen me përdorimin e fondeve publike. Në këtë kuptim, Ministria e Financave duhet t'i zhvillojë tutje sistemet informative, për të "siguruar informata më mirë të integruara në kohë reale për të hyrat dhe shpenzimet publike."¹³⁸

¹³² Raporti i Grupit për Ballkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, dhjetor 2019, në <https://balkansgroup.org/en/kosovo-2020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

¹³³ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 13

¹³⁴ Ibid, fq. 10

¹³⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-së, Prishtinë, qershor 2019

¹³⁶ Ibid

¹³⁷ Një analizë e kësaj çështjeje, e aplikuar në drejtësi, është e qasshme në raportin e Grupit për Ballkan, Dështimi i Gjyqësorit të Kosovës që të komunikojë me publikun, korrik 2019, në <https://balkansgroup.org/en/kosovo-judiciary-failure-to-communicate-to-the-public-2/>

¹³⁸ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 12

Ofrimi i shërbimeve: Një analizë e zgjeruar mbi ofrimin e shërbimeve publike është përfshirë në seksionin në vazhdim. Shkurtime, zhvillimet e fundit përfshijnë përmirësimin e infrastrukturës së ndërveprimit, rritjen e kualitetit të të dhënave dhe qasjes në to, dhe rritjen e kënaqshmërisë së publikut me efikasitetin e procedurave administrative.¹³⁹ Që nga Ligji për Procedurat e Përgjithshme Administrative, i cili ka hyrë në fuqi në qershor të vitit 2019, procedurat administrative janë thjeshtuar paksa. Tutje, bizneset kanë përfituar edhe nga themelimi dhe regjistrimi i ‘one-stop-shops.’ Megjithatë, përmirësimet e shërbimeve të ofruara dhe të orientuara kah qytetarët, si dhe mundësitë për përdorimin e shërbimeve publike kanë mbetur pothuajse ‘margjinale.’¹⁴⁰ ‘Digjitalizimi i shërbimeve administrative’ është një fushë në të cilën përmirësimet do të mund të kishin ndikim të madh sa i përket ofrimit të shërbimeve publike.¹⁴¹ Institucionet vazhdojnë me implementimin e zgjidhjeve të tyre, krahas zhvillimit të mjeteve qendrore për identifikim elektronik (eID). Qeveria ende duhet të zhvillojë me politikën për digjitalizimin e shërbimeve administrative.

Përveç kësaj, ka pasur mungesë të ndjeshme të progresit edhe në dy sektorë të rëndësishëm – në arsim dhe shëndetësi, që e përfaqësojnë ndërveprimin më të madh ditor të qytetarëve me administratën publike. Të dy sektorët vazhdimisht përballen me fonde të pakta, respektivisht me mungesë të aparaturave dhe me trajnime të pamjaftueshme të përhershme. Si rrjedhojë, rezultatet arsimore të Kosovës në testet PISA vazhdimisht dalin dobët, ndërkohë që nga viti 2019 edhe arsimi i lartë mbetet i përjashtuar nga rrjetet evropiane.¹⁴² Në fushën e shërbimeve shëndetësore keqmenaxhimi dhe mungesa e kapaciteteve rezultuan me përjashtimin e shtresës më të varfër të popullatës nga qasja në diagnostikim dhe terapi.¹⁴³

Në të dy rastet, mungesa e kapaciteteve është faktori i përbashkët që përgjithësisht i definon këto mangësi. Analiza e detajuar e kapaciteteve dhe trajnimeve të shërbyesve publikë për proceset e punësimit, avancimit dhe largimit nga puna, dhe e sistemit për vlerësimin e performancës prezantohet në kapitullin vijues, i cili trajton sfidat e vazhdueshme të administratës publike.

¹³⁹ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), Raport monitorues, maj 2019

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid., fq. 3

¹⁴² Raporti i Grupit për Ballkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, dhjetor 2019, fq. 22, në <https://ballkansgroup.org/en/kosovo-2020-a-complex-agenda-for-the-new-government-2/>

¹⁴³ Ibid, fq. 25

Menaxhimi i financave publike

Ministria e Financave është përgjegjëse për mbikëqyrjen dhe implementimin e reformave që lidhen me menaxhimin e financave publike (MFP), në përputhje me Strategjinë për Modernizimin e Administratës Publike, Strategjinë e Reformës së Menaxhimit të Financave Publike 2016–2020,

Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave	
Prioriteti 1	Saktësia e indikatorëve makroekonomik dhe parashikimi i të hyrave
Prioriteti 2	Kontrollet efektive të zotimeve
Prioriteti 3	Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave tatmiore
Prioriteti 4	Hartimi i Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH)
Prioriteti 5	Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor
Prioriteti 6	Cilësia e informatave të buxhetit kapital
Prioriteti 7	Prokurimi Publik
Prioriteti 8	Fuqizimi i auditimit të brendshëm
Prioriteti 9	Fuqizimi i auditimit të jashtëm
Prioriteti 10	Përmirësimi i sistemeve të TI-së
Prioriteti 11	Transparenca për buxhetin
Prioriteti 12	Ndërtimi i kapaciteteve të qëndrueshme në MFP

dhe Strategjinë komplementare për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike 2015–2019.¹⁴⁴ Qëllimi përfundimtar është arritja e një menaxhimi të qartë financiar, nëpërmjet përmirësimit të katër fushave kryesore: (i) disiplinës fiskale, (ii) efikasitetit të alokimit, (iii) efikasitetit të funksionimit, dhe (iv) çështjeve që ndërthuren me njëra-tjetrën.

Janë rritur shqetësimet për mosdisciplinë fiskale. Në vitin 2018 “u përçoll rritja e pllafonit fiskalë në raport me borxhet ndaj PBB-së, deficitit fiskal, faturat e pagave të sektorit publik dhe bilanci bankar.”¹⁴⁵ Edhe Komisioni Evropian vuri në dukje mbingarkesën e linjave buxhetore, siç janë shpenzimet sociale, rritja e vogël e deficitit vjetor (nga 0.9 përqind sa ishte në vitin 2017, në 1 përqind në vitin 2018), dhe rritja e vogël e borxhit publik (17.1 përqind e PBB-së).¹⁴⁶

FMN shprehu dyshimet se rritja e shpenzimeve do të mbetet e qëndrueshme për një periudhë afatgjatë.¹⁴⁷ Shpenzimet shtesë për Ligjin për Pagat ishin llogaritur diku në mes 120 dhe 140 milionë euro.¹⁴⁸ MAP-i ofroi garanci se pakoja e re ligjore – veçanërisht Ligji për Pagat – ishte zhvilluar në koordinim të ngushtë me Ministrinë e Financave; Ministria e Financave, nga ana tjetër, siguroi se ligji nuk do të prodhonte implikime negative për buxhetin e as për stabilitetin makrofiskal.¹⁴⁹ Përkundër gjithë kësaj, një rritje e tillë do të përfaqësonte një shpenzim shtesë,

¹⁴⁴ Vendimi i Qeverisë Nr. 09/13, i datës 12 shkurt 2015, për Organizimin dhe Funkcionimin e Strukturave për Implementimin e Dokumenteve Strategjike që Ndërlidhen me Reformën e Administratës Publike

¹⁴⁵ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 12

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ FMN ishte e brengosur se rritja e pritur e pagave, përveç benefiteve shtesë që e tejkalojnë zhvillimin aktual ekonomik, do të jetë shumë e kushtueshme edhe për ekonominë aktuale të vendit, përveç nëse ndërmerren masa shtesë për shpejtimin e rritjes ekonomike. Shih FMN, IMF Staff concludes visit to Kosovo (Stafi i FMN-se përfundon vizitën në Kosovë), Komunikatë për shtyp, Nr. 19/224, e qasshme në <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/06/18/pr19224-kosovo-imf-staff-concludes-visit>

¹⁴⁸ Intervistë e Grupit për Ballkan me anëtarin e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike, Kuvendi i Kosovës, Prishtinë, qershor 2019

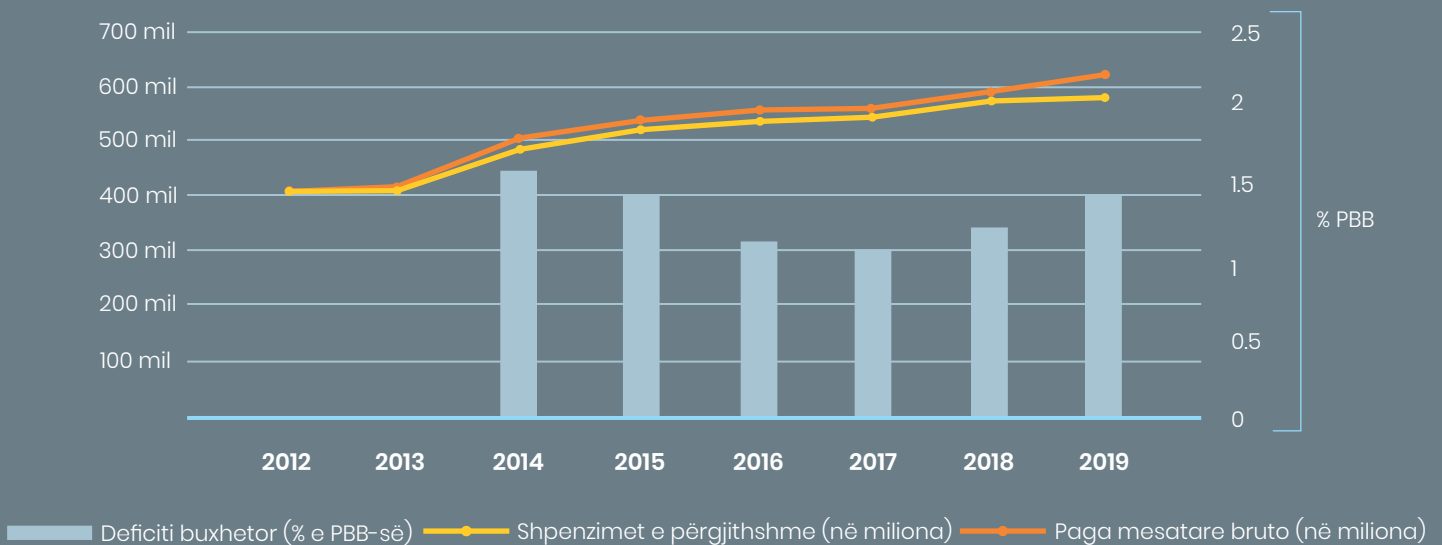
¹⁴⁹ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-it, Prishtinë, shtator 2020

diku mes 19 dhe 22 përqind të vlerës prej 616 milionë eurove, sa ishin alokuar për paga në vitin 2019.¹⁵⁰ Prandaj nuk është aspak befases fakti që ky besim nuk u nda edhe nga bashkësia ndërkombëtare.

Mungesa e parashikimit të ndikimit të strategjive të RAP-it në buxhet është problem me rëndësi, dhe ai u identifikua në raportet monitoruese të SIGMA-së. Po ashtu, planifikimi i dobët fiskal dhe mosdisciplina e qeverisë janë ndër shqetësimet më të mëdha të Komisionit Evropian. Nismat aktuale fiskale, përfshirë ligjet e reja dhe transferet sociale drejt grupeve specifike “krijojnë rreziqe të konsiderueshme fiskale, me ndikim të mundshëm negativ në stabilitetin makroekonomik.”¹⁵¹ Ligji për Pagat është një prej nismave të fundit që dëshmon për mungesën e vazhdueshme të disiplinës së duhur fiskale. Efekti i këtij ligji ishte gjithnjë shqetësim i madh, sepse institucionet ndërkombëtare vlerësuan se analiza fiskale e bërë nga ministria nuk mjafton. Në veçanti, shpenzimet shtesë për paga dhe për shtesat e parapara për pensionet e mësimdhënësve, por edhe “rritja e planifikuar fiskale në buxhetin e vitit 2019”, nxitën shqetësime për mbi qëndrueshmërinë e financave publike.¹⁵²

Shpenzimet e stafit të Administratës Publike

Burimi: Ministria e Financave, Agjencia e Statistikave e Kosovës



Siç shihet nga tabela, sipas vlerave të raportuara nga Ministria e Financave në baza vjetore, shpenzimet e përgjithshme buxhetore për paga janë rritur gradualisht (njësoj sikurse edhe rritja e vazhdueshme e administratës që diskutohet më poshtë), duke arritur në 616 milionë euro në vitin 2019, pa e llogaritur këtu edhe ngritjen e parashikuar të pagave me Ligjin për Pagat, e cila nuk u realizua për shkak të pezullimit të ligjit nga Gjykata Kushtetuese. Ky zhvillim

¹⁵⁰ Ministria e Financave, Raport financiar vjetror për buxhetin e Republikës së Kosovës, për vitin që mbaron më 31 dhjetor 2019, mars 2020, fq. 19

¹⁵¹ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 45

¹⁵² Ibid., fq. 47

përputhet me rritjen e pagës mesatare (bruto) të raportuar nga Agjencia e Statistikave. Njëkohësisht, asnjëherë në historinë e saj Kosova nuk ka shënuar bilanc pozitiv, por që nga viti 2014 ka pasur deficit mes 1.6 dhe 2.2 përqind të PBB-së së saj. Përkundër faktit se deficitin nuk mund t'i atribuohet vetëm shpenzimeve të stafit, ai i kontribuon rreth një të tretës së shpenzimeve të secilës organizatë, duke ndikuar kështu drejtpërdrejt në këtë disbalancë financiare.

Për këtë arsye, planifikimi i duhur buxhetor dhe financiar është sfidë tejet e madhe. Para miratimit të strategjisë duhen bërë vlerësimet e duhura buxhetore, ndërkohë që në buxhet duhet të pasqyrohen edhe shpenzimet e implementimit. Për shembull, vlerat e kërkuara për implementimin e strategjive të RAP-it (të planifikuara në këto strategji) janë më të larta se vlerat e alokuara përmes buxhetit vjetor dhe se ato të rezervuarat në Kornizën e Shpenzimeve Afatmesme. Siç u përmend në nënparagrafin e mësipërm, edhe strategjitë sektoriale dështuan të përshtaten me kornizën afatmesme të shpenzimeve, sepse shpeshherë iu mungonin informatat për nevojat buxhetore, burimet e financimit, kontrollin e centralizuar të kualitetit dhe mbi qëndrueshmërinë financiare.

MANGËSITË DHE SFIDAT AKTUALE

Politizimi dhe ndërhyrjet politike

Politizimi i shërbimit civil është një nga sfidat kryesore që duhet adresuar. Madje, disa monitorues shkojnë aq larg sa këtë fenomen e cilësojnë si kapje të shtetit.¹⁵³ Deri në vitin 2015, Ministria e atëhershme e Administratës Publike e pranonte se “është shumë e vështirë, pothuajse e pamundur, që të dilet nga punësimi i politizuar.”¹⁵⁴ Përveç këtyre fjalëve, edhe shumë studime tjera sistematike treguan se ndikimi politik në proceset e rekrutimit, punësimin, avancimit në pozitë dhe largimit nga puna është ndër të metat kryesore të administratës publike dhe shërbimit civil të Kosovës.

Sipas SIGMA-së, “niveli në të cilin rekrutimi i shërbyesve publikë bazohet mbi parimin e meritës,” “niveli në të cilin largimi nga puna i shërbyesve publikë bazohet në meritë,” dhe “niveli në të cilin është parandaluar ndikimi politik gjatë rekrutimit dhe shkarkimit nga pozitat e larta menaxheriale,” që nga viti 2015 e deri më 2017 nuk ka shënuar asnjë ngritje cilësore.¹⁵⁵ Nga ana tjetër, edhe Komisioni Evropian e ka theksuar vazhdimisht “shqetësimin për rekrutimet e pabazuara në merita”, dhe “ndikimin politik në emërimet dhe shkarkimet ... veçanërisht, të

¹⁵³ Instituti Demokratik i Kosovës, Kapja e Shtetit në Kosovë: Ekonomia Politike e Zhavorrit, 2018.

¹⁵⁴ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të lartë të MAP-së, Prishtinë, 2018

¹⁵⁵ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2017 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2017), Raport monitorues, nëntor 2017

menaxhmentit të lartë.¹⁵⁶ Punësimet dhe avancimet në pozita në sektorin publik rrallëherë bazohen në nevojat institucionale apo në kualifikimet e kandidatëve. Proceset e rekrutimit ose të punësimit të stafit mbesin tejte të politizuara, kështu që “besnikëria ndaj partisë shpesh është më e rëndësishme se aftësia profesionale.”¹⁵⁷

Në fillim të vitit 2020 Qeveria e re filloi rishikimin e emërimeve të bëra nga paraardhëset e saj. Kjo lëvizje u pa si përçarëse ndonëse iu dha njëllj krediti, megjithëse pastaj nxiti edhe pakënaqësi për shkak se disa nga të sapo-emëruarit ishin anëtarë të partisë, të cilën gjë kryeministri e mohoi fuqishëm.¹⁵⁸ Ministria e Punëve të Jashtme ishte veçanërisht aktive në propozimet për shkarkimin e një numri të diplomatëve që, sipas saj, ishin të papërshtatshëm për pozitën që i mbanin, ngase ishin emëruar në kundërshtim me ligjet në fuqi, ose për shkak se iu kishte kaluar mandati. Në mesin e tyre kishte edhe familjarë të politikanëve të njohur, madje edhe një asistente e kryeministrit paraprak.¹⁵⁹ Në një rast, personi për të cilin bëhej fjalë kishte pranuar ankesa të shumta për sjellje të pahijshme dhe shpërdorim të detyrës gjatë viteve, por në vitin 2019 mandati i ishte vazhduar për herë të tretë.¹⁶⁰

Nuk ishte vetëm shërbimi diplomatik ai që u prek nga këto veprime, sepse edhe agjencitë tjera përjetuan ndryshime të mëdha. Drejtori i Përgjithshëm i Shërbimit Doganor gjithashtu u shkarkua, pasi qeveria e anuloi vendimin për vazhdimin e mandatit të tij dhe pastaj bëri të ditur se do të hapëj konkursi publik për këtë pozitë sa më shpejt që të jetë e mundur.¹⁶¹ Menjëherë pas kësaj, me vendim të Qeverisë u shkarkua edhe i gjithë Bordi i Drejtorëve i Qendrës Klinike Universitare të Kosovës, me arsyetimin se ka keqmenaxhur dhe ka bërë veprime tjera që ndërlidhen me shpenzimet publike, e që ishin në kundërshtim me ligjet dhe rregulloret në fuqi.¹⁶² Këto veprime fillimisht hasën në mbështetje të fuqishme, por Qeveria shumë shpejt u përball me kritika shkaku i emërimeve të bëra, posaçërisht në sektorin e ndërmarrjeve publike – megjithëse kjo është një çështje jashtë domenit të këtij raporti.

Praktika na mëson se politikanët i shfrytëzojnë punësimet në sektorin publik si shpërblim për sjellje klienteliste. Disa nga ata që punësohen përmes lidhjeve dhe favoreve politike bëhen pjesë e pozitave ku nuk kërkohet ndonjë aftësi specifike, si vozitës ose asistent. Mirëpo, edhe

¹⁵⁶ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 11

¹⁵⁷ Bertelsmann Stiftung, ‘Country Report – Kosovo’, in Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index (BTI) 2018 (‘Raport shtetëror – Kosova’, në Indeksin e Transformimit të Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018), 2018, fq. 33

¹⁵⁸ Kallxo, Arsyetimi i Albin Kurtit, nga 27 persona të emëruar në Borde vetëm 4 janë të Vetëvendosjes, 7 prill 2020, i qasshëm në <https://kallxo.com/lajm/arsyetimi-i-albin-kurtit-nga-27-persona-te-emruar-ne-borde-vetem-4-jane-te-vetevendosjes/>

¹⁵⁹ Kallxo, Vendimi i Konjufcës, shkarkon 14 konsuj nëpër ambasada, 20 shkurt 2020, i qasshëm në <https://kallxo.com/lajm/vendimi-i-konjufces-shkarkon-14-konsuj-neper-ambasada/>

¹⁶⁰ Koha, Konjufca propozon tërheqjen e Fatmire Musliut nga Frankfurti, 1 prill 2020, në <https://www.koha.net/arberi/215691/konjufca-propozon-terheqjen-e-fatmire-musliut-nga-frankfurti/>

¹⁶¹ Kallxo, Albin Kurti e shkarkon drejtorin e doganës, 12 shkurt 2020, në <https://kallxo.com/lajm/albin-kurti-e-shkarkon-drejtorin-e-doganes/>

¹⁶² Vendimi i Qeverisë Nr. 01/17, 27 mars 2020

pse kandidatët më pak konkurrues punësohen në pozita më të ulëta brenda shërbimit civil, ata avancohen gjatë mandatit dhe shpesh ndodhë që ky personel jokonkurrent të përfundojë në pozita të nivelit të lartë. Për shembull, shoferi i punësuar nga një ministër mund të diplomohet gjatë kohës sa punon dhe të transferohet në departamentin juridik, duke i anashkaluar kështu procedurat e rekrutimit që bazohen në merita.

Përderisa këta persona edhe mund të kenë ndonjë aftësi në fushën ku punojnë, shumë kandidatë më të aftë dhe më kompetentë i humbin këto punë. Këto modele të rekrutimit, punësimit dhe të emërimeve jomeritore si rrjedhojë prodhojnë një sektor publik personeli i të cilit kryesisht përbëhet nga klientët politikë, të cilët nuk i posedojnë aftësitë e kërkuara e as të nevojshme për kryerjen e detyrave të tyre, dhe të cilët s'do të ishin fare konkurrentë për pozitat e nivelit të lartë, në rast të një konkursi të hapur që bazohet në pozitën e kërkuar për shërbyes të lartë civilë. Për këtë arsye, Komisioni Evropian ka rekomanduar që Ligji për Zyratë Publike të kërkojë rekrutime të bazuara në pozitat (konkurs i hapur) për shërbyes të lartë civilë, e jo në "rekrutimet e tipit të mbyllur për pozita të menaxhmentit të lartë."¹⁶³

Politizimi dhe ndikimi politik jo vetëm që ndikojnë në punësime, rekrutime e avancime, por edhe në masat disiplinore dhe në largimet nga puna të nëpunësve civilë. Megjithëse raportet vjetore mbi masat e ndërmarra disiplinore ndaj shërbyesve publikë janë publikuar, Ligji për Zyratë Publike duhet të përditësohet ashtu që të jepet llogari për shkarkimet e ndikuara politikisht, veçanërisht në menaxhmentin e lartë.¹⁶⁴ Nëpunësit civilë kanë mundësi ligjore për kundërshtimin e masave disiplinore, përfshirë shkarkimin ose pezullimin. Procesi rregullator dhe ligjor për pezullim apo shkarkim të nëpunësve civilë është proces që kërkon kohë dhe hapa të shumtë. Pra, nga njëra anë, kjo infrastrukturë e fuqishme ligjore e bën të vështirë pezullimin, shkarkimin ose ndërmarrjen e veprimeve tjera ndëshkuese ndaj nëpunësve civilë, duke u shndërruar kështu në njëloj mbrojtje nga shkarkimet e motivuara politikisht.

Fatkeqësisht, ndërhyrjet politike brenda shërbimit civil dhe administratës publike jo vetëm që ndikojnë në proceset e rekrutimit, punësimit dhe avancimit, por edhe në operacionet ditore të administratës publike dhe shërbimit civil. Edhe atëherë kur ndryshimet legjislativë fillojnë t'i kufizojnë mundësitë për punësim dhe avancim mbi bazën e nepotizmit, por edhe t'i ngadalësojnë rekrutimet, të punësuarit politikë dhe udhëheqësitë e ndryshme politike lejojnë që me kalimin e kohës partitë politike ta vazhdojnë ndikimin e tyre brenda shërbimit civil.¹⁶⁵ Disa intervista të Grupit për Ballkan të realizuara gjatë vitit 2015 treguan se ekziston përshtypja

¹⁶³ European External Action Service, Kosovo's progress on Public Administration Reform (Progresi i Kosovës në Reformën e Administratës Publike), Komunikatë për shtyp, 15 maj 2015, i qasshëm në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform

¹⁶⁴ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 12

¹⁶⁵ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-it, Prishtinë, mars 2019

që “asnjë çështje nuk mund të trajtohet pa presion politik.”¹⁶⁶ Disa zyrtarë të tjerëndërkaq theksuan se “ndryshimet politike ndikojnë në gjithë sistemin.”¹⁶⁷ As përshtypja e publikut nuk është gjë më e mirë; sipas Pulsit Publik që realizohet rregullisht nga UNDP-ja, del se që nga viti 2015 e deri në vitin 2020 numri i responentëve që konsiderojnë se punësimet publike nuk i përmbushin kriteret e meritës ishte vazhdimisht rreth 80 përqind.¹⁶⁸

Korrupsioni dhe patronazhi “janë dukuri tejet të përhapura në administratën publike,” ndërkohë që as përshtypja negative e opinionit se nëpunësit civilë dhe politikanët veprojnë të pandëshkuar nuk është përmirësuar fare.¹⁶⁹ Çështjet e antikorrupsionit “lëre që nuk po hetohen sa duhet, por shpeshherë edhe pengohen, kur preket në interesa politike.”¹⁷⁰ Para hyrjes në fuqi të Kodit të ri Penal, në vitin 2019, edhe kur ndonjë hetim përfundonte me dënim, nuk ekzistonte asnjë normë ligjore që e lejonte largimin e personit të dënuar nga detyra.

Edhe pas ndryshimeve ligjore, që i kufizojnë mundësitë e punësimeve dhe avancimeve mbi bazë të nepotizmit, dhe që kërkojnë luftimin e korrupsionit në mesin e nëpunësve civilë, sektori publik mbetet me personel pothuajse të pakualifikuar dhe me lidhje politike. Shumë nëpunës civilë të punësuar dhe avancuar gjatë periudhës së pas-konfliktit nuk mund të shkarkohen lehtë. Si rrjedhojë, administrata publike vazhdon të jetë skajshmërisht e politizuar dhe me mungesë të theksuar të llogaridhënies e kapaciteteve.

Rekrutimi, punësimi, avancimi dhe shkarkimi

Rekrutimi: Shkaku i nivelit të lartë të politizimit që u përmend në pjesën e mësipërme, punësimet dhe emërimet shumë më shpesh i ndjekin interesat private se sa interesin publik. Kjo dukuri është veçanërisht e shprehur tek pozitat e larta, ku presioni politik mund të ndihet më intensivisht. Qeveritë e kaluara prisnin që zgjidhja e kësaj çështjeje t’iu vinte nga jashtë, andaj edhe kërkonin asistencë teknike për proceset e punësimit, meqë konsideronin se institucionet vendore nuk ishin të afta për realizimin e procesit pa ndërhyrje të interesave të jashtme.

Një projekt i tillë u realizua nga tetori i vitit 2016 deri në mars të vitit 2020, nën përkujdesjen e Ambasadës Britanike. Projekti britanik për rekrutimin e menaxherëve të lartë përfshiu ekspertë britanikë me përvojë të Burimeve Njerëzore, që ishin pjesë e komisioneve përzgjedhëse për pozitat e tilla. Që nga viti 2018 faza e dytë e projektit e zgjeroi fushëveprimin e vet edhe

¹⁶⁶ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të lartë të Komunës së Prishtinës, Prishtinë, 2 tetor 2015

¹⁶⁷ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të lartë të MPB-së, Prishtinë, tetor 2015

¹⁶⁸ UNDP, Përmbledhje e Pulsit Publik 17, mars 2020, e qasshme në https://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/_docs/ResearchAndPublications/English17.pdf

¹⁶⁹ Bertelsmann Stiftung, ‘Country Report – Kosovo’, in Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index (BTI) 2018 (Raport shtetëror – Kosova’, në Indeksin e Transformimit të Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018), 2018, fq. 15

¹⁷⁰ Ibid, fq. 34

në Kuvend dhe në disa institucione komunale. Këta ekspertë realizonin vlerësime paralele lidhur me përshtatshmërinë e kandidatëve të paraqitur, e pastaj ua ofronin vendimarrësve rekomandimet e tyre lidhur me listën e ngushtë dhe punësimin. Gjatë këtyre katër viteve, projekti ka asistuar në 48 procese të rekrutimit. Fakti që projekti ka përcjell një metodologji të qëndrueshme i ka kontribuar standardizimit të praktikave të rekrutimit për pozita të larta menaxheriale. Mirëpo, komisioni përzgjedhës nuk iu ka përmbajtur gjithmonë këshillave të ekspertëve britanikë, gjë që ka rezultuar me rezultate të përziera.¹⁷¹

Ligji i ri për Zyrtarët Publikë i ridefinon praktikat e rekrutimit, duke i fuqizuar kështu kriteret meritore për punësim. Meqenëse ligji i dallon qartë disa kategori të punonjësve publikë, secila kategori i ka rregullat e veta specifike të përzgjedhjes, sepse ato ndryshojnë varësisht nga natyra e funksionit që kanë. Në këtë kuptim, anëtarët e Kabinetit dhe të emëruarit e tjerë politikë zgjidhen me vendim të thjeshtë të zyrtarit publik që i kërkon shërbimet e tyre, ndërkohë që ligji synon ta objektivizojë inkuadrimit në shërbimin civil. Sipas ligjit të ri, DMZP-ja do t'i centralizojë të gjitha procedurat e inkuadrimit në administratën shtetërore, që kryesisht do të varen nga rezultatet e testit me shkrim (teorikisht deri në 70 pikë), përderisa do ta ulë subjektivitetin e CV-së + Përvojës dhe Intervistës (që sjellin vetëm 30 pikë).¹⁷² Pragu më i lartë, i vendosur në 60 pikë, krahas ndarjes së institucionit që e bën punësimin nga ai që e organizon procesin, duhet ta rrisë paanësinë e procesit përzgjedhës, dhe ta ulë ndjeshëm mundësinë e nepotizmit.

Procesi i emërimit për pozitat e larta menaxhuese i përmbahet logjikës së ngjashme. Sipas ligjit të ri, procesi i përzgjedhjes do të transferohet nga institucionet që e bëjnë punësimin në Komisionin e sapoformuar Kombëtar për Pranime. Sipas kësaj skeme, departamentet përkatëse të HR-së do ta organizojnë vetëm konkursin/aplikimin dhe do të verifikojnë nëse aplikantët i përmbushin kërkesat e përcaktuara me konkurs.¹⁷³ Kjo duhet ta minimizojë nepotizmin, sepse vendimi final i takon vlerësuesit të jashtëm e jo strukturave të brendshme të ministrisë respektive. Mirëpo, ky centralizim përmban një rrezik të dukshëm; Qeveria i zgjedhë vet anëtarët e Komisionit, dhe nëse ajo zgjedhë që këtë ta bëjë duke u bazuar në kritere politike e jo në ato teknike, atëherë secili emërim që e bëjnë ata anëtarë do të jetë i dyshimtë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse, siç u tha më lartë, këto konkurse fillimisht janë të mbyllura vetëm për personat që tashmë janë pjesë e shërbimit civil, ndërsa për publikun hapen vetëm atëherë kur nuk ka kandidatë të përshtatshëm brenda. Është shumë me rëndësi

¹⁷¹ Ambasada Britanike në Prishtinë, "Independent, accountable, meritocratic and professional recruitment in Kosovo" Recruiting senior positions in the civil service and independent institutions ("Rekrutimi i pavarur, i përgjegjshëm, meritokratik dhe profesional në Kosovë" Rekrutimi i posteve të larta në shërbimin civil dhe në institucionet e pavarura), mars 2020, në https://c7e576c3-03cb-43c9-886e-9e6545cc0888.filesusr.com/ugd/e4426b_5b-150d8ed1a5432aa96749e95f2b7b76.pdf

¹⁷² Ligji Nr. 06/L-114 për Zyrtarët Publikë, Neni 32 e tutje

¹⁷³ Ibid, Neni 40 e tutje

që qeveria të jetë transparente gjatë këtyre emërimeve, sepse kualiteti i tyre do ta definojë pastaj edhe kualitetin e cilitdo punësim që bëhet më vonë. Për këto emërimë qeveria duhet që, të paktën, të konsultohet edhe me shoqërinë civile. Për të siguruar depolitizimin e nivelit menaxherial ajo duhet ta shqyrtojë edhe aplikimin e skemës së përkrahjes së huaj gjatë procesit të përzgjedhjes së komisionerëve, ngjashëm me atë që është aktive nga viti 2016 e deri më 2020.

Punësimet e përkohshme: Procesi i punësimeve të përkohshme është keqpërdorur shumë për punësimin e përkrahësve politikë, dhe pastaj për mundësimin që ky personel të mbetet pjesë e administratën publike duke i anashkaluar të gjitha proceset e rekrutimit dhe punësimin në bazë të meritës. Këto mangësi të Ligjit për Shërbimin Civil "lejuan praktika kontradiktore, përfshirë shndërrimin e personelit të përkohshëm në nëpunës civilë të përhershëm, pa konkurs publik."¹⁷⁴ Në vitin 2017, SIGMA vuri në dukje se LSHC-ja "parasheh që vendet përkohësisht të lira të punës, për periudha deri në gjashtë muaj, të mbulohen nëpërmjet të ashtuquajturave Marrëveshje për Shërbime të Veçanta (MSHV). Marrëveshjet e tilla përdoren shpesh për përmbushjen e nevojave të rregullta të shërbimit civil pa ndonjë procedurë rekrutimi që kërkohet për punësimin e nëpunësve të përhershëm civilë për periudha më të gjata se ato që përcaktohen në MSHV. Kjo po bëhet praktikë e zakonshme në institucionet publike që veprojnë sipas LSHC-së: në vitin 2016, nga i gjithë personeli i punësuar në këto institucione, 816 (56 përqind) ishin punësuar përmes MSHV-ve, ndërsa 645 (44 përqind) përmes rekrutimit të rregullt."¹⁷⁵

Numri i nëpunësve
civilë në **18.903**
Shërbimin Civil

Shërbimi Civil i Kosovës në vitin 2019

Numri i nëpunësve civilë sipas pozitive

Menaxhmenti i lartë **123**

Menaxhmenti **3132**

Profesionistët **10656**

Administrata teknike **4992**

Burimi: Ministria e Administratës Publike

¹⁷⁴ Komisioni Evropian, Kosovo* 2018 Report, prill 2018, fq. 11

¹⁷⁵ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2017 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo*2017), Raport monitorues, nëntor 2017, fq. 66 – 67

Për shkak të kufizimeve dhe rregulloreve për punësim të personelit të përhershëm politikanët, por edhe kryetarët e komunave dhe ministrat, kanë përdorur kontrata të përkohshme për punësimin e miqëve, farefisit dhe anëtarëve të partive të tyre politike. Përkundër asaj se raporti i SIGMA-së i vitit 2015 e thekson shqetësimin për “aplikimin e standardeve të arsyeshme gjatë proceseve të përzgjedhjes” dhe për rolin që punësimet e përkohshme kanë në dëmtimin e rekrutimeve në bazë të meritës, mes viteve 2015 dhe 2017 “u shtuan kontratat e përkohshme që i anashkalojnë procedurat e rregullta të rekrutimit, shpeshherë për përmbushjen e funksioneve të shërbimit civil.”¹⁷⁶

KPMSHCK-ja ka ngritur shqetësime të ngjashme rreth përdorimit të kontratave të MSHV-së. Raporti Vjetor i Punës së Këshillit për vitin 2017 thekson se mbi 1,000 të punësuar ishin punësuar me kontrata për Marrëveshje për Shërbime të Veçanta, dhe se shumica e këtyre punonjësve të përkohshëm në ndërkohë i kishin zënë pozitat e planifikuara për nëpunës civilë.¹⁷⁷ Shumë nga këto kontrata për MSHV-të ishin marrëveshje të paspecifikuara të punësimit që nuk përputheshin fare me procedurat e rekrutimit, dhe që i shkelnin rregullat sipas të cilave personat me kontrata për MSHV-të lejohen të punojnë vetëm 6 muaj.¹⁷⁸ Sipas grupit këshillëdhënës kosovar Demokracia Plus, gjatë periudhës 2016–2018 rreth një e dhjeta e të gjitha rekrutimeve ishin pjesë e kësaj skeme (1,948 nga rreth 18,000 punonjës).¹⁷⁹ Në këtë kontekst, edhe vetë Raporti i MAP-it për Gjendjen e Shërbimit Civil e përshkruan një situatë edhe më të rëndë gjatë po asaj periudhe, me më shumë rekrutime të realizuara përmes MSHV-ve se sa nëpërmjet proceseve të rregullta.¹⁸⁰ Në vitin 2019, numri i të punësuarve nga shërbimi civil nëpërmes Marrëveshjeve për Shërbime të Veçanta ishte 1,745, ose gati dyfishi i 836 vetave, sa ishin punësuar nëpërmes procedurave të rregullta të rekrutimit që aplikohen për shërbyesit e përhershëm civilë.¹⁸¹

¹⁷⁶ Raporti i vitit 2019 i SIGMA-s nuk i adreson trendet aktuale të punësimit të përkohshëm, por fokusohet vetëm në fushën e ofrimit të shërbimeve. Për më shumë informata shih SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2017 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2017), Raport monitorues, nëntor 2017, fq. 55

¹⁷⁷ Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Raporti Vjetor i Punës së Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës 2017, mars 2018, në https://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/22_530539.pdf

¹⁷⁸ Ibid.

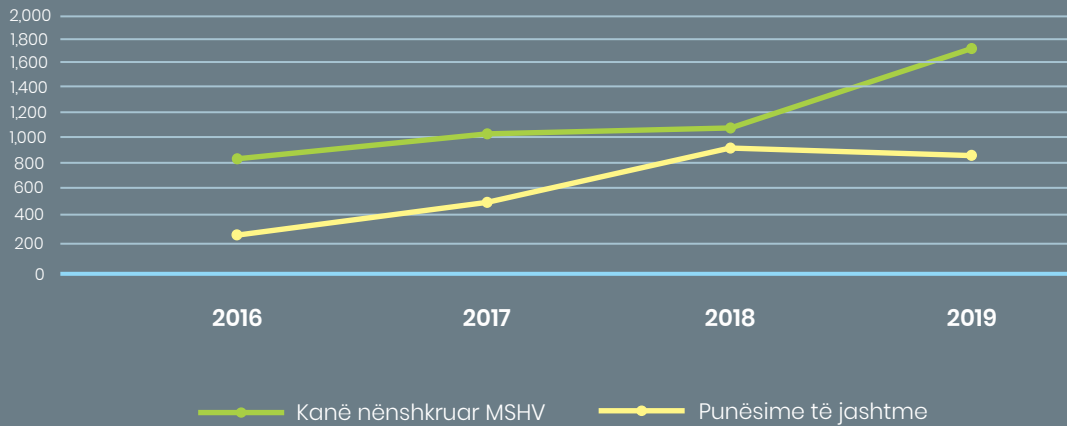
¹⁷⁹ Demokraci Plus, Shfrytëzimi i marrëveshjeve për shërbime të veçanta dhe pozitat e përkohshme në shërbimin civil gjatë viteve 2016–2018, mars 2019, në <http://www.dplus-ks.org/ep-content/uploads/2019/05/04-Shfryt%C3%A-Bzimi-imarr%C3%ABveshjeve-p%C3%ABr-sh%C3%ABrbime-t%C3%AB-ve%C3%A7anta-ENG-03-min-1.pdf>

¹⁸⁰ Në kohën kur po shkruhej ky tekst, raporti i vitit 2019 nuk ishte publikuar ende, kështu që seria historike e mbulonte vetëm periudhën deri në vitin 2018. Të gjitha të dhënat janë nxjerr nga Raporti për Gjendjen në Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës për vitet 2016–2018, dhe ai është i qasshëm në <https://mpb.rks-gov.net/ap/page.aspx?id=1,140>

¹⁸¹ Raporti për Gjendjen në Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, 2019 (The report for the status of the Civil Service of the Republic of Kosovo, 2019), i qasshëm për Grupin për Ballkan, Prishtinë, qershor 2020.

Marrëveshjet për Shërbime të Veçanta dhe Rekrutimi i jashtëm

(Burimi: Ministria e Administratës Publike)



Këshilli i Pavarur rekomandoi vazhdimisht hartimin e rregulloreve specifike mbi procedurat e rekrutimit me kontrata për MSHV-të, amandamentimin e Ligjit për Shërbimin Civil dhe heqjen e nenit për Marrëveshjet për Shërbime të Veçanta (meqë këto marrëveshje nuk lejojnë që personat e kontraktuar të konsiderohen si nëpunës civilë.)¹⁸² Ligji i ri për Zyrtarët Publikë e respektoi frymën e rekomandimit të Këshillit, sepse lejon që marrëveshjet për shërbime veçanta të trajtohen përmes Ligjit për Prokurim Publik.¹⁸³ MSHV-të e përfunduara në përputhje me Ligjin për Prokurim Publik (kurdo që Ligji për Zyrtarët Publikë hyn në fuqi dhe e zëvendëson LSHC-në) do të bëhen publike, dhe ato duhet të përmbajnë përshkrimin e punës dhe kërkesat e pozitës; të njëjtat mund edhe të apelojnë, apo edhe të rishqyrtohen nga Organi Shqyrtues i Prokurimit.¹⁸⁴ Kjo mund të shërbejë për rritjen e transparencës. Megjithatë, institucionet publike ende mund t'i keqpërdorin MSHV-të për punësimin e personave që i plotësojnë pozitat e destinuar për nëpunës civilë. Veç kësaj, Ligji për Prokurim Publik nuk do t'i kufizojë pagesat mujore të bazuara në kontratat për MSHV-të me vlerë 300-500 euro, sikurse që e bënte Ligji për Shërbimin Civil, duke krijuar edhe një nxitje shtesë për keqpërdorim. Po ashtu, sipas ligjit për prokurimin publik, këto kontrata mund të zgjasin deri në tri vjet, në vend se 6 muaj, sa është afati i përcaktuar me Ligjin për Shërbim Civil.¹⁸⁵ Si rrjedhojë, kohëzgjatja, ripërtrirja dhe kufizimi i pagesës, që janë pjesë e MSHV-ve, duhet të definojnë mëtej përmes legjislacionit.

Vlerësimi i performancës: Vlerësimet e rregullta të performancës kanë për qëllim matjen dhe vlerësimin e personelit (gjatë kalimit të kohës), që pastaj ndikon në vendimet për trajnime dhe avancime. Për fat të keq, vlerësimet e performancës zakonisht bëhen vetëm sipërfaqësisht

¹⁸² Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Raporti Vjetor 2017

¹⁸³ Demokraci Plus, Marrëveshjet për Shërbime të Veçanta 2016-2018

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

dhe kanë “fare pak ndikim në zhvillimin profesional.”¹⁸⁶ Nuk ekziston asnjë institucion qendror që është përgjegjës për koordinimin ose standardizimin e vlerësimeve të performancës, e as një sistem qendror ose i standardizuar për vlerësimin e performancës së nëpunësve civilë nëpër institucione.¹⁸⁷ Kjo mungesë e standardizimit i bën vlerësimet e performancës të ndjeshme ndaj klientelizmit dhe ndërhyrjeve politike. Vlerësimet e performancës shpesh shihen vetëm si ushtrim i mbikëqyrjes, sepse shumica dërrmuese e shërbysve civilë notohen me notat më të larta. Ky keqpërdorim i sistemit të vlerësimit të performancës i dëmton proceset e avancimit në bazë të meritës. Duhet zbatuar një sistem të standardizuar për vlerësimin e performancës, kurse menaxherët duhet të përkushtohen në realizimin e vlerësimeve të detajuara dhe të sakta të performancës, të cilat pastaj mund të përdoren si informata që ndihmojnë në sjelljen e vendimeve për avancim apo trajnim.

Nota e vlerësimit në Shërbimin Civil në vitin 2019					
Numri i nëpunësve civilë të vlerësuar	Notat				
	Shkëlqyeshëm (5)	Shumë mirë (4)	Mirë (3)	Mjaftueshëm (2)	Dobët (1)
13.289	2.399	6.204	3.900	770	16

Burimi: Ministria e Administratës Publike

Standardizimi i procedurave: Rekrutimet pa meritë ishin dukuri e zakonshme gjatë gjithë vitit 2018.¹⁸⁸ Nevoja për standardizimin e procedurave të rekrutimit është adresuar në Ligjin për Zyrarët Publikë të vitit 2019, i cili e ka avancuar kornizën ligjore për rekrutim, avancim dhe pushim nga puna, në bazë të meritave, megjithëse zbatimi i saj ende mbetet sfidë. Institucionet e ndryshme vazhdojnë të zbatojnë rregulla të ndryshme, prandaj edhe procedurat e rekrutimit mbesin kryesisht ad-hoc, ose në diskrecionin e ministrave dhe menaxhmentit të lartë. Siç u përmend më lartë, “nevojitet një përpjekje serioze për t’i trajtuar si duhet ndikimet politike në rekrutimin e shërbysve të lartë civilë.”¹⁸⁹

Nga të gjitha ministratë kërkohet sigurimi i miratimeve nga MAP-i, e pastaj edhe raportimi mbi të gjitha procedurat e rekrutimit në po këtë ministri. Duke i pasur parasysh vlerësimet kushtetuese që u diskutuan më lartë, është iniciuar një rregullore e re për procedurat e rekrutimit për pozitat e larta menaxhuese në shërbimin civil, prandaj MAP-i dhe Departamenti i saj për Administrim të Shërbimit Civil punuan bashkë në hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore (shiko nenin e legjislacionit më lartë) dhe në përgatitjen e udhëzimeve për aplikimin

¹⁸⁶ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 12

¹⁸⁷ Doli, D., Discussion Paper: Kosovo Civil Service Reform (Dokument Diskutimi: Reforma e Shërbimit Civil të Kosovës), Task Force on European Integration, fq. 23. në http://www.mei-ks.net/repository/docs/Discussion_Material_Civil_Service_Reform.pdf

¹⁸⁸ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019

¹⁸⁹ Ibid, fq. 3

e sistemit të ri të rekrutimit për nëpunës civilë.¹⁹⁰ Pakoja e re ligjore, bashkë me nënligjet dhe udhëzimet e pritura duhet të ofrojë drejtim, strukturë dhe qartësi më të madhe, në mënyrë që proceset e rekrutimit të mund të avancohen tutje.¹⁹¹

Madhësia e Administratës Publike dhe Shërbimit Civil

Një qeveri “e fokusuar në krijimin e vendeve të punës brenda shërbimit civil ishte trashëgimi problematike për periudhën e paskonfliktit.”¹⁹² Pjesërisht edhe për shkak të deindustrializimit dhe mungesës së perspektivës për krijimin e vendeve të reja të punës në sektorin privat, sektori publik është rritur vazhdimisht gjatë gjithë periudhës së pas-konfliktit; dhe ende vazhdon të jetë jashtëzakonisht i madh. Gjatë periudhës së pas-pavarësisë, valë të tëra rekrutimesh e përcollën secilën palë zgjedhje, duke e fryrë kështu skajshmërisht shumë sektorin publik.

Në kohën e secilës qeveri mes viteve 2008 dhe 2016 numri i punonjësve publikë dhe agjencie është rritur vazhdimisht, pjesërisht edhe për shkak të krijimit të agjencie të reja. Megjithëse, secila qeveri solli në institucione njerëzit dhe ‘militantët’ e saj. Për shembull, mes viteve 2013 dhe 2015, administratës publike iu shtuan 2,000 njerëz më tepër.¹⁹³ Në vitin 2015, MAP-i pranoi se çfarëdo përpjekje për uljen e numrit të punonjësve në sektorin publik ka të ngjarë të dështojë, nëse nuk ndodhë ndonjë rritje substanciale e vendeve të punës në sektorin privat.¹⁹⁴ Rritja e sektorit privat mbetet shumë e ngadalshme krahasur me numrin e kosovarëve të rinjë që për çdo vit hyjnë në tregun e punës (rreth 30,000).¹⁹⁵ Si rrjedhojë, joshja e përdorimit të sektorit publik nga politikanët, si një motor për krijimin e vendeve të reja të punës, vazhdon të mbesë e fortë. Sektori publik mbetet më atraktiv për punësim, sepse punësimi aty është më i sigurt, nëpërmjet lidhjeve të krijuara ofron mundësi të reja, dhe aktualisht ka paga më të larta se sa sektori privat.

¹⁹⁰ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-it, Prishtinë, qershor 2020

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Bertelsmann Stiftung, Country Report – Kosovo (Raport shtetëror – Kosova), fq. 23

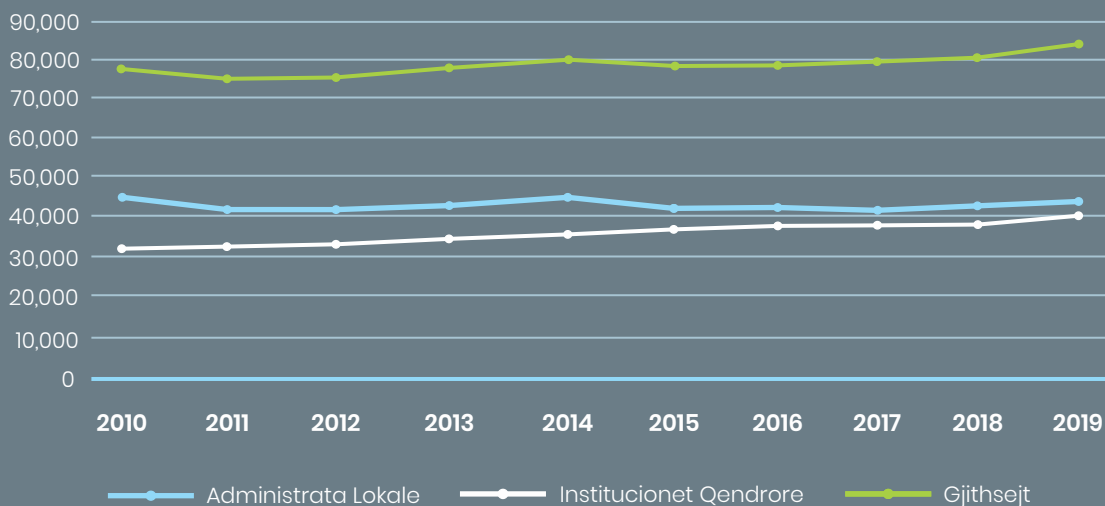
¹⁹³ Ministria e Financave, Raporti vjetor financiar, dhjetor 2015, fq. 84 në <http://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/3BAC-8FEA-4544-4169-94BA-0D619CF6745C.pdf>,

¹⁹⁴ Intervistë e Grupit për Ballkan me një këshilltar për RAP, MAP, Prishtinë, mars 2019

¹⁹⁵ Sipas regjistrimit të vitit 2011, Kosova ka popullatën më të re në Evropë, ngase një e katërta e popullatës është nën moshën 14 vjeçare. Si rrjedhojë, proporcioni mes popullatës që punon dhe vartësve të tyre nuk do ta arrijë nivelin e vitit 2010 deri në fund të viteve të 40-a të këtij shekulli, dhe kjo do të mund të ishte një përfitim i madh për perspektivën ekonomike të vendit. Për të dhëna më të detajuara demografike, shih Cojocar, A., Jobs Diagnostics Kosovo, Banka Botërore, 2017, në <http://documents.worldbank.org/curated/en/814361497466817941/pdf/ACS21442-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-KosovoJDWEB.pdf>

Numri i të punësuarve në Administratën Publike

(burimi: Ministria e Financave)



Këta numra, krahas asaj që u tha më lartë, tregojnë se administrata publike vazhdon të jetë punëdhënësi më i madh në vend. Megjithatë rritja vjetore mbeti deri diku e qëndrueshme, mbetet e dyshimtë nëse secili zgjerim i ri i saj ishte vërtet pasojë e ndonjë vlerësimi të nevojave – çfarëdo që mund të kenë qenë ato. Në fakt, komuniteti ndërkombëtar ka qenë shumë i zëshëm në kërkesën për zvogëlim të numrit të punonjësve publikë.¹⁹⁶

Trajnimi dhe zhvillimi profesional

Me qëllim të plotësimit të Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike 2015-2020, MAP-i, me përkrahje të UNDP-së, hartoi një Strategji të përditësuar për Trajnim të Nëpunësve Civilë 2016-2020.¹⁹⁷ Me qëllim të ngritjes së nivelit të njohurive, profesionalizmit dhe kapaciteteve të nëpunësve civilë, strategjia ofron rekomandime të fokusuara në rritjen e sasisë së trajnimeve për nëpunësit civilë.

Në strategji theksohen disa prej mangësive, përfshirë mungesën e kriterëve të përzgjedhjes brenda ministrive, në mënyrë që të definohet se cili staf duhet të marrë pjesë në trajnime, por edhe mungesën e vlerësimit të standardizuar të nevojave, mungesën e koordinimit ndërmjet ministrive, donatorëve të jashtëm dhe IKAP-it, stimulimet e pamjaftueshme të nëpunësve civilë për pjesëmarrje në trajnime dhe në përdorimin e aftësive të fituara përmes trajnimeve, monitorimin e vlerësimit të pamjaftueshëm të trajnimeve, etj.¹⁹⁸ Edhe sot, modelet e trajnimit

¹⁹⁶ Bertelsmann Stiftung, 'Country Report – Kosovo', in Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018 (Raport shtetëror – Kosova', në Indeksin e Transformimit të Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018), 2018, fq. 32 – 33

¹⁹⁷ Ministria e Administratës Publike, Strategjia për Trajnimin e Nëpunësve civilë 2016-2020, Prishtinë 2015, në http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/THE_STRATEGY_FOR_TRAINING_OF_CIVIL_SERVANTS_2016-2020.pdf

¹⁹⁸ Ibid.

dhe të zhvillimit profesional për nëpunësit civilë vazhdojnë të kenë mangësi të ndryshme.

Në këtë kontekst, trajnimet vazhdojnë të jenë vullnetare dhe nëpunësit civilë ende nuk stimulohen për pjesëmarrje të rregullt në to. Kjo gjë vërehet qartë nga niveli i pjesëmarrjes, sepse nga numri i përgjithshëm i punonjësve të shërbimit civil (18,903), vetëm 24 përqind e tyre morën pjesë në njërin prej 128 kurseve të trajnimit të organizuara nga IKAP-i gjatë vitit 2019.¹⁹⁹

Trajnimet e Shërbimit Civil (2019)	
Nr. i kurseve të trajnimit	128
Nr. i pjesëmarrësve në trajnime	4534
Nr. i ditëve të trajnimeve	721

Burimi: Ministria e Administratës Publike

Për shkak të problemeve të përshkruara më sipër lidhur me sistemin për vlerësime dhe avancime, del se në fakt nuk ka nevojë për pjesëmarrje në aktivitete dhe trajnime për zhvillimin profesional, dhe se madje as shmangia e plotë e këtyre aktiviteteve nuk paraqet ndonjë problem. Për më tepër, nxitja kryesore për pjesëmarrje është vetëm përfitimi personal. Strategjia shkon deri aty sa pohon se shumica e nëpunësve civilë mendonin se trajnimet janë “atraktive vetëm kur mbahen jashtë vendit.”²⁰⁰ Duke e marrë parasysh se Kosova ende nuk ka marrëveshje për liberalizimin e vizave me Bashkimin Evropian, mundësia për të vizituar një vend të huaj (e ndoshta edhe për përfitimin e një vize më afatgjatë për udhëtime brenda BE-së) mbetet joshja kryesore. Disa prej nëpunësve civilë të ftuar në trajnime të shpeshta në vendet e BE-së janë mundur të sigurojnë viza shumëmuajshe, të cilat mund t’i përdornin edhe për udhëtime personale në vendet anëtare të BE-së.²⁰¹ Mëditjet e alokuara për nëpunësit civilë që udhëtojnë me punë ose për trajnime jashtë vendit, mund t’i plotësojnë goxha mirë pagat e ulëta të nëpunësve civilë, prandaj ato edhe mbesin nxitje e madhe për pjesëmarrje në trajnimet jashtë vendit.

Për këto arsye punëtoritë, trajnimet dhe konferencat e fundjavëve (qofshin ato të paguara nga buxheti i shtetit apo të financuara nga donatorët ndërkombëtarë) shpesh mbahen në shtetet fqinje ose në shtete më të largëta.²⁰² Megjithatë, përgjegjësia për përzgjedhjen e pjesëmarrësve në këto trajnime mbetet në duart e menaxherëve dhe të nëpunësve të lartë civilë, gjë që sistemin e bën të ndjeshëm ndaj ndikimeve politike dhe klientelizmit, e kjo pastaj mund t’i le të papërfshirë nëpunësit civilë të niveleve të ulëta. Shumë shpesh, ministrat dhe menaxherët e lartë i shpërblejnë nëpunësit civilë duke i dërguar nëpër trajnime.

Në vitin 2015 një zyrtar i IKAP-it deklaroi se ka pasur “raste kur zyrtarët e administratës publike janë dërguar për trajnime në Dubai nga buxhetet e ministrive, përderisa seancat e

¹⁹⁹ Raporti për gjendjen në Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, 2019, në dispozicion të Grupit për Ballkan, Prishtinë, qershor 2020.

²⁰⁰ Ibid., fq. 14

²⁰¹ Intervistë e Grupit për Ballkan me një këshilltar ndërkombëtar të qeverisë, Prishtinë, gusht 2019

²⁰² Ibid.

trajnimeve në Durrës tashmë janë diçka shumë e zakonshme.”²⁰³ Edhe pse kjo praktikë mund të sjellë përfitime të ligjshme profesionale për shërbyesit më të kualifikuar civilë, personeli që ka më shumë nevojë për trajnime ka shumë gjasa të mos përfitojë fare. Përmes kontrollimit të qasjes në trajnime dhe veçanërisht në përfitimet që i shoqërojnë trajnimet jashtë vendit (mëditjet e larta, vizat, etj), liderët politikë dhe menaxherët e lartë kanë mundësi ta rrisin edhe më tepër ndikimin e tyre.

Ata që iu nënshtrohen trajnimeve kanë mundësi të pakëta që metodat dhe teknikat e mësuara t'i aplikojnë pas kthimit në pozitat e veta, sepse stimulohen shumë pak për ta bërë një gjë të tillë. Trajnimi nuk mund të jetë efikas nëse nuk shoqërohet me nxitjen për të mësuar, andaj edhe vlerësimet duhen përdorur për matjen e efikasitetit të trajnimeve specifike dhe, me kalimin e kohës, edhe për zhvillimin profesional të nëpunësve civilë. Vlerësimet e duhura të performancës dhe të aftësive duhen përdorur për realizimin e vlerësimit të kapaciteteve dhe për zhvillimin e aftësive të nëpunësve civilë. Këto vlerësime duhet t'i shërbejnë planifikimit të trajnimeve të ardhshme – varësisht nga ajo se a bëhet fjalë për nevoja individuale apo institucionale – por edhe proceseve dhe vendimeve për avancime.

Administrata e pushtetit lokal

Shumë sfida nga niveli qendror janë pasqyruar, e nganjëherë edhe vetëm sa janë përkeqësuar në nivel lokal. Politizimi dhe ndikimi politik në strukturat dhe personelin e administratës lokale e pengojnë pushtetin lokal dhe ofrimin e shërbimeve publike në nivele komunale. Shërbimet publike që ofrohen nga institucionet lokale janë tejte të mangëta, dhe shumica e komunave në fakt vetëm përpiqen t'i përmbushin obligimet e tyre themelore, si p.sh. mbledhjen e taksave dhe zbatimin e rregulloreve.²⁰⁴ Në vitin 2019 ishin vetëm 20 administrata komunale që kishin instaluar kioskat elektronike për ofrimin e shërbimeve komunale (të cilat në Kosovë mund të jenë të rëndësishme për lëshimin e çertifikatave të pronave dhe dokumenteve të ndryshme nga regjistri civil.)²⁰⁵

Planifikimi dhe ekzekutimi i buxhetit ende mbetet çështje problematike. Megjithëse gjatë dekadës së fundit kapacitetet janë ngritur gradualisht, shumica e komunave vazhdojnë kryesisht të mbështeten në transferimet që vijnë nga qeveria qendrore, e cila ka raste kur përbën mbi 80 përqind të buxheteve të tyre.²⁰⁶ Paralelisht, përqindja e shpenzimeve që i dedikohet investimeve kapitale mbetet më e ulët se ajo që ndahet për shpenzime të

²⁰³ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të lartë të IKAP, Prishtinë, 20 tetor 2017

²⁰⁴ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 9

²⁰⁵ Instituti GAP, Ngecjet e komunave në funksionalizimin e kiosqeve elektronike për ofrimin e shërbimeve administrative, korrik 2019, fq.8, në https://www.institutigap.org/documents/2459_e-kiosks.pdf

²⁰⁶ Instituti Demokratik i Kosovës, KDI, Procesi i Zhvillimit të Buxheteve Komunale në Kosovë 2019, nëntor 2019, fq. 25, në <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2020/02/Municipal-Budget-Development-Process-in-Kosovo-ENG-me-ISBN.pdf>

personelit, gjë që nuk është aspak e preferueshme.²⁰⁷ Thënë shkurt, qeveritë komunale më shumë shpenzojnë për të mbijetuar se sa për ushtrimin e kompetencave që i kanë.

Në ndërkohë që konsultimet publike në nivel qendror viteve të fundit janë përmirësuar ndjeshëm, kualiteti i konsultimeve publike në nivel lokal mbeti i ulët dhe ka nevojë të përmirësohet. Informimi publik është përmirësuar paksa, edhe pse vazhdon të mbes reaktiv dhe të reagojë vetëm ndaj kërkesave ad-hoc për dokumente, por jo edhe ndaj përpjekjeve për sistematizimin e transparencës.²⁰⁸ Njësoj sikurse edhe në nivel qendror, përfaqësimi i ulët i grupeve të marginalizuara mbetet çështje problematike, sepse gratë mbajnë një numër proporcionalisht të ulët të pozitive vendimmarrëse.

Agjencitë e pavarura

Problemet e shumta me të cilat përballet administrata e decentralizuar tashmë janë trajtuar gjerësisht. Ligji për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura ka përcaktuar kategorizimin e ri të agjencive, që ato i ndanë shumë qartë sipas destinimit që kanë dhe sipas asaj nëse i raportojnë Kuvendit apo ekzekutivit. Pengesa kryesore në kohën e përpilimit të ligjit ishte organizimi i tranzicionit nga kaosi i krijuar me kornizën e mëparshme drejt kornizës së LOFASHAP-it.

Në qershor të vitit 2018, qeveria kishte filluar me zbatimin e Planit të Veprimit për Racionalizimin e Agjencive, madje edhe para se të miratohej ligji për këtë punë. Koncept-dokumenti për raundin e parë të racionalizimit dhe për definimin e linjave të përgjegjësive të agjencive u miratua me 9 tetor të vitit 2018.²⁰⁹ Koncept-dokumenti identifikon shtatë trupa të pavarur që i raportojnë Kuvendit, e të cilët duhet të shfuqizohen ose të integrohen brenda strukturave qeveritare ose gjyqësore; Në fund, Plani i Veprimit për Racionalizimin e Agjencive i përfshiu nëntë agjenci në raundin e parë të racionalizimit.²¹⁰ Sekretariati e kreu shqyrtimin, madje e përfundoi edhe projektligjin për këtë gjë, por paqëndrueshëmria politike e pamundësoi miratimin e tij deri më tani.²¹¹

Aktualisht janë 33 agjenci të pavarura, të listuara në uebfaqen e Kuvendit.²¹² Mirëpo, kjo listë i ka të përziera dhe i ngatërron institucionet e pavarura kushtetuese, agjencitë ekzekutive dhe organet rregullatore. Mandej, siç u pa më lartë, nga nëntë agjencitë e shqyrtuara në raundin

²⁰⁷ Ibid., fq. 26

²⁰⁸ Ibid

²⁰⁹ Qeveria e Kosovës, Koncept Dokumenti për valën e parë të Racionalizimit dhe vendosjes së linjave të lloga ridhënieve për Agjencitë të cilat funksionojnë në Kuvendin e Kosovës, Vendimi Nr. 09/68, tetor 2016

²¹⁰ Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të MAP-së, Prishtinë, qershor 2019

²¹¹ Ibid.

²¹² Lista është e qasshme në uebfaqen e Kuvendit të Kosovës, (në shqip), në <http://www.kuvendikosoves.org/shq/per-publikun/agjensione-e-pavarura/lista-e-agjensioneve-te-pavarura>

e parë të racionalizimit, tetë u riklasifikuan si agjenci ekzekutive, të varura nga ndonjëra prej ministrive. Kjo vetëm sa dëshmon për rëndësinë e përshpejtimit të procesit të racionalizimit, në mënyrë që të vendoset rend në atë sektor.²¹³

Ruajtja e autonomisë së agjencive të pavarura, sigurimi i mbikëqyrjes dhe i rregullimeve të nevojshme do të jenë sfidat kryesore për të ecur përpara. Përderisa disa agjenci kanë kapacitete për financimin e vetvetes, shumica ende mbështeten në alokimin/miratimin e buxhetit nga Qeveria apo Kuvendi. Modelet e qëndrueshme të financimit për agjencitë e pavarura janë të domosdoshme për ruajtjen e pavarësisë së këtyre institucioneve, si dhe për eliminimin e dobësive që i mundësojnë ndikimet apo ndëhyrjet politike.

Deri më tani, ndikimet politike në emërimet e nivelit të lartë ishin problematike jo vetëm për institucionet publike qendrore por edhe për institucionet dhe agjencitë e pavarura. Në një rast që ndodhi së fundmi, ndërhyrja ishte aq e dukshme sa që e meritoi reagimin jodiplomatik të ambasadores së BE-së, Apostolova, e cila deklaroi se “ishte pikërisht ndërhyrja e autoriteteve, ajo që rezultoi me përjashtimin e AKA-së [Agjencisë së Kosovës për Akreditim] nga Regjistri Evropian i Sigurimit të Cilësisë në Arsimin e Lartë, duke vënë kështu në pikëpyetje edhe anëtarësimin e saj në Asociacionin Evropian të Sigurimit të Cilësisë në Arsimin e Lartë. Kjo ka pasoja të rënda për studentët e Kosovës, sepse e dëmton aftësinë e tyre për të studiuar ose për të kërkuar punë jashtë vendit.”²¹⁴

Ofrimi i shërbimeve publike

Një administratë efikase publike është jetike për ofrimin e shërbimeve për qytetarët, gjë që është shumë e rëndësishme për një shoqëri në zhvillim që kërkon të përshpejtojë progresin e saj njerëzor dhe ekonomik. Caktimi i procedurave administrative transparente, të qarta dhe të drejtpërdrejta, dhe i shërbimeve praktike për përdoruesit, është jetike për ofrimin e qasjes në shëndetësi dhe arsim, por edhe për përkrahjen e rritjes së NVM-ve dhe sektorit privat, dhe, nga ana tjetër, edhe për krijimin e vendeve të reja të punës dhe rritjen ekonomike.

SIGMA konstaton se, që nga viti 2015 Kosova ka bërë “një progres gradual” në fushën e ofrimit të shërbimeve, kryesisht për shkak të formulimit të kornizave strategjike dhe legjislative, megjithëse progresi që nga ajo kohë ka qenë vazhdimisht në rritje.²¹⁵ Për dallim nga raportet e mëparshme të SIGMA-së, të cilat e vlerësonin progresin në bazë të parimeve të reformës

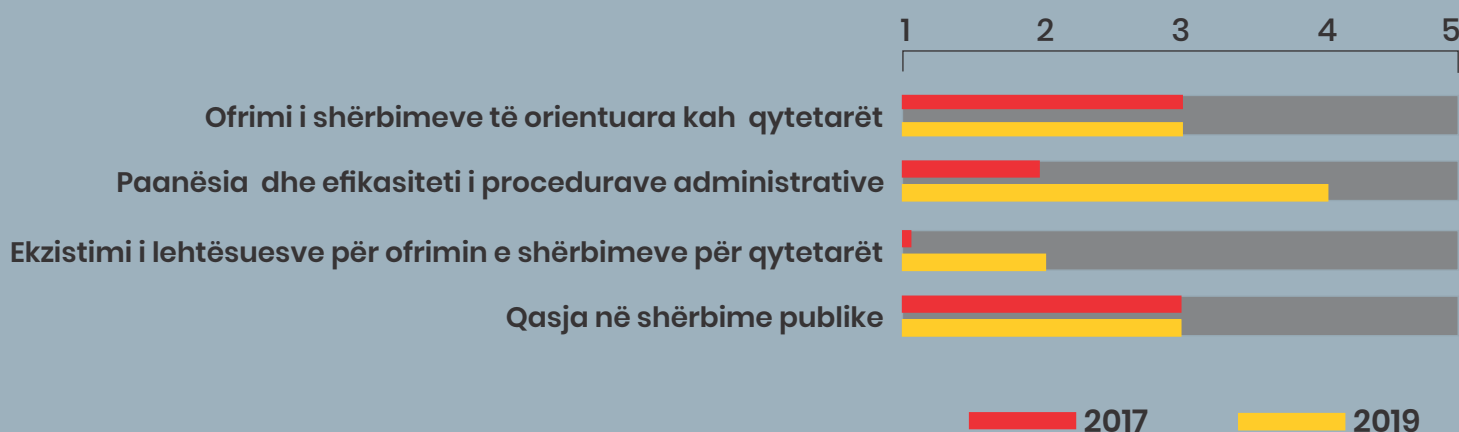
²¹³ Për një analizë më të detajuar mbi këtë çështje, shih Raportin e Grupit për Ballkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, (seksioni mbi Administratën Publike), dhjetor 2019

²¹⁴ European External Action Service, Statement of the Head of EU Office/EUSR, Nataliya Apostolova, following meeting with the Kosovo Accreditation Agency (Deklarata e Shefit të Zyrës së BE/EUSR, Nataliya Apostolova, pas takimit në Agjencinë e Akreditimit të Kosovës), Kumtesë lokale, 28 janar 2019, në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/57276/statement-ambassador-apostolova-following-meeting-kosovo-accreditation-agency_en

²¹⁵ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), Raport monitorues, maj 2019

së administratës publike, raporti monitorues i SIGMA-së i vitit 2019 fokusohet ekskluzivisht në progresin e arritur në fushën e ofrimit të shërbimeve. Megjithatë kornizat politike dhe legjislative në këtë fushë janë modernizuar ndjeshëm, nevojitet një implementim dhe koordinim më i mirë i nismave të qeverisë qendrore, veçanërisht i atyre që ndërlidhen me digjitalizimin e shërbimeve administrative, për ta përmirësuar dukshëm ofrimin e shërbimeve.²¹⁶

Performanca e Kosovës sipas indikatorëve të SIGMA-OECD-së për shërbime të ofruara 2017–2019



Korniza legjislative

Strategjia Kombëtare e Zhvillimit 2016–2021, krahas Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike dhe Strategjisë për Rregullimin më të Mirë 2017–2021, i udhëzon reformat në fushën e ofrimit të shërbimeve. Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike i përmban shtatë objektiva që lidhen me zbatimin e LPPA-së: ndërveprimin e regjistrave publikë dhe bazave të të dhënave, ofrimin e shërbimeve përmes një pike të vetme (one-stop-shop), menaxhimin, planifikimin, monitorimin dhe implementimin e centralizuar të shërbimeve publike.²¹⁷ Që nga hyrja në fuqi e Ligjit për Procedurat e Përgjithshme Administrative, në qershor të vitit 2017, procedurat administrative janë thjeshtuar, por vetëm në letër. Mirëpo, LPPA-ja ka bërë fare pak në përmirësimin e ofrimit të shërbimeve publike, ngase “ligjet e veçanta nuk janë harmonizuar dhe procedurat e ofrimit të shërbimeve në zyrën e pranimit nuk kanë ndryshuar fare.”²¹⁸ Po ashtu, qeveria ka marrë përsipër inventarizimin e ligjeve përmes procedurave të veçanta administrative, por ka qenë e ngadaltë më harmonizimin e tyre, gjë që “vazhdon të shkaktojë pasiguri ligjore për qytetarët dhe bizneset.”²¹⁹ Janë edhe “231 ligje dhe për afërsisht

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ministria e Administratës Publike, Strategjia e Modernizimit 2015 – 2020

²¹⁸ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), Raport monitorues, maj 2019

²¹⁹ Komisioni Evropian, Kosovo* 2019 Report, maj 2019, fq. 10

1,000 akte nënligjore dhe procedura të veçanta administrative që mund të kenë nevojë për harmonizim me LPPA-në.”²²⁰ Veç kësaj, administrata, institucionet e linjës dhe publiku akoma duhet të informohen për obligimet dhe të drejtat e tyre që parashihen me ligjin e ri.

Digjitalizimi i shërbimeve administrative

Kjo është një fushë në të cilën përmirësimet mund të kenë një ndikim të madh sa i përket ofrimit të shërbimeve. Për thjeshtimin e mëtutjeshëm të procedurave administrative dhe ofrimin e shërbimeve, si p.sh. nënshkrimet digjitale dhe pagesat përmes internetit, kërkohet një udhëzim qendror për digjitalizimin e shërbimeve dhe pajisjeve.²²¹ Ngjashëm sikurse tek fushat e tjera të administratës publike, mungesa e koordinimit dhe udhëheqjes së politikave ka parandaluar implementimin e standardizuar dhe sistematik. Mungojnë “politikave të digjitalizimit të shërbimeve administrative,” kështu që “vetëm disa prej agjencive më të shkathta kanë arritur t’i funksionalizojnë mirë shërbimet e tyre nga aspekti digjital.”²²² Gjithashtu, institucionet vazhdojnë me implementimin e zgjidhjeve të veta, paralelisht pajisjeve për eID. Edhe pse analiza e detajuar e rolit të shërbimeve digjitale nuk është pjesë e vëmendjes së këtij raporti, SIGMA i ka identifikuar disa avancime digjitale që mund të kenë ndikim të madh në ofrimin e shërbimeve publike. Këtu përfshihet lidhja e të gjithë regjistrave publikë në platformat e ndërveprimit, implementimi i zgjidhjes së nënshkrimit digjital, harmonizimi i legjisllacionit me Rregulloren e BE-së për eID, dhe sigurimi i funksionalitetit të 1.9 milionë kartave elektronike të identitetit (eID) që tashmë janë lëshuar.²²³

Ofrimi i shërbimeve për biznese

Avancimi i klimës së të bërit biznes është ndër synimet kryesore të reformës së administratës publike.²²⁴

Në sfera të caktuara Kosova ka shënuar përparim të madh sa i përket “lehtësimeve për të bërë biznes.” Nga 190 ekonomi të vlerësuara në raportin e Bankës Botërore “Të bërit biznes” për vitin 2020, Kosova radhitet në vendin e 57, ndërkohë që radhitet edhe më mirë në katër nën-indekse (e 12-a për lehtësimin e nisjes së një biznesi, e 15-a për marrje të kredisë, e 37-a për regjistrimin e pasurisë dhe e 48-a për pagim të taksave.)²²⁵ Me kalimin e viteve, performanca e vendit është përmirësuar paksa në disa fusha, përderisa në disa të tjera ka stagnuar, siç

²²⁰ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), Raport monitorues, maj 2019, fq. 5

²²¹ Ibid., fq. 3

²²² Ibid., fq. 4

²²³ Ibid.

²²⁴ Bertelsmann Stiftung, ‘Country Report – Kosovo’, in Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index (BTI) 2018 (Raport shtetëror – Kosova’, në Indeksin e Transformimit të Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018), 2018, fq. 26

²²⁵ Grupi i Bankës Botërore, Doing Business 2020: Economy Profile Kosovo (Të bërit biznes 2020: Profili i ekonomisë së Kosovës), tetor 2019, në <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/k/kosovo/KSV.pdf>

edhe mund të shihet nga tabela.²²⁶

Themelimi i pikave 'one-stop-shop' për regjistrimin e bizneseve i ka kontribuar radhitjes së lartë në këtë fushë. Mirëpo, MAP-i duhet t'i sqarojë disa elemente që kanë të bëjnë me konceptin one-stop-shop, përfshirë këtu "standardet e shërbimit, çfarë shërbimesh duhen ofruar, nga kush do të realizohen ato, si dhe punën e shërbimeve individuale të zyrës përkrahëse."²²⁷

Mirëpo, në disa sfera ka ende nevojë për përmirësime përmbajtësore. Progresi ishte veçanërisht i ngadalshëm në sferat ku mbizotëron mungesa e transparencës, korrupsioni, ose koordinimi i dobët institucional (mbrojtja e investitorëve të vegjël, zbatimi i kontratave dhe zgjidhja e falimentimit.)²²⁸

Raporti i të bërit biznes 2020 – Banka Botërore	
Evropa Lindore	Vlera e indeksit (0-100)
Gjeorgjia	83.7
Maqedonia Veriore	80.7
Turqia	76.8
Serbia	75.7
Moldavia	74.4
Mali i Zi	73.8
Kroacia	73.6
Kosova	73.2
Ukraina	70.2
Shqipëria	67.7
Bosnia e Hercegovina	65.4

Të bërit biznes në Kosovë					
Kategoria	Rezultati (0-100)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Lehtësimi i të bërit biznes (Indeksi)	63	64.9	70.5	71	73.2
Lehtësi për nisjen e biznesit	93.1	95.5	95.7	95.7	95.9
Marrja e lejeve të ndërtimit	49.4	49.9	50.3	52.9	55.3
Sigurimi i rrymës elektrike	61.1	61.2	64.4	64.4	73.9
Marrja e kredisë	75	75	85	85	85
Regjistrimi i pronës	77.5	77.5	77.5	77.5	77.5
Mbrojtja e investitorëve të vegjël	32	32	32	32	40
Pagesa e taksave	71.1	80.8	80.8	81.9	81.9
Tregtia jashtë kufijve	87	92.5	92.5	93.8	94.2
Zbatimi i kontratave	63.8	63.8	63.8	63.8	64.7
Zgjidhja e falimentimit	20.3	20.9	63.3	63.4	63.5

Megjithëse sektori i ndërtimitarisë ka shënuar progres dhe marrja e lejes së ndërtimit është bërë më e lehtë, ky sektor ende mbetet i mbërthyer nga ryshfeti, haraçi dhe pastrimi i parave, veçanërisht pjesa e sistemit të licencimit. Ka shumë pretendime për korrupsion në pjesën

²²⁶ Lista e ndryshimeve vit-pas-viti është e qasshme në uebfaqen Doing Business, nën seksionin Business Reforms in Kosovo, e qasshme në <https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/kosovo>

²²⁷ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), Raport monitorues, maj 2019

²²⁸ Grupi i Bankës Botërore, Doing Business 2020: Economy Profile Kosovo (Kosovo (Të bërit biznes 2020: Profili i ekonomisë së Kosovës)), tetor 2019, i qasshëm në <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/k/kosovo/KSV.pdf?>

e licencave që u janë dhënë firmave për import apo eksport të materialeve të rrezikshme, madje në një rast është paguar rryshfeti prej 120,000 eurove për një licencë.²²⁹

Sektorët e ndjeshëm

Shërbimet publike që s'kanë të bëjnë me zhvillim ekonomik ose me zbatimin e sovranitetit (policia, drejtësia) janë lënë dukshëm pas dore. Kjo është posaçërisht brengosëse në rastet e shëndetësisë dhe arsimit, dy veprimtari këto esenciale edhe pse qartazi vetëm në dimensionin e brendshëm. Kualiteti i dobët i arsimit publik dhe i shërbimit publik shëndetësor janë shkaqet kryesore të shpërnguljes së kosovarëve në shtetet e Evropës Perëndimore; shumë emigrantë i përkisnin klasës së mesme dhe mbanin pozita me paga të mira, por ata kërkonin një standard më të lartë të jetesës për familjet e tyre. Mungesa e zhvillimit të këtyre sektorëve të rëndësishëm ka gjasa se do të vazhdojë t'i kontribuojë emigrimit dhe se, ajo që është edhe më e rëndësishme, kjo gjë do të vazhdojë ta pengojë zhvillimin njerëzor dhe socio-ekonomik.

Shëndetësia mbetet veçanërisht e padobishme, relativisht joefikase, dhe nganjëherë nuk arrin t'i sigurojë as shërbimet më themelore. Kosova është shteti i vetëm evropian që, të paktën në letër, nuk ka sigurim të përgjithshëm shëndetësor.²³⁰ Edhe pse Kuvendi e miratoi legjislacionin për themelimin e tij qysh në vitin 2014, qeveritë e njëpasnjëshme e shtyen vazhdimisht dekretimin për nisjen e implementimit të sistemit, sepse nuk ka vullnet për fillimin e mbledhjes së primeve, e as kapacitete për përmirësimin e portfolios së shërbimeve. Kjo e para do të perceptohej si rritje e taksave, sidomos nëse shërbimet nuk do të përmirësoheshin paralelisht, kurse e dyta thjesht kërkon mjete më të mëdha se ato që janë alokuar aktualisht për sistemin shëndetësor. Në ndërkohë, ministria ka nisur me aplikimin e disa ndryshimeve të vogla në menaxhim, të cilat nuk i ndryshojnë bazat e sistemit aktual, sepse bazohen në sigurime dhe shërbime private.²³¹ Kjo mbështetje e akterëve privatë ka rezultuar me dominimin e tyre në gjithë sektorin. Rryshfeti dhe pagesat pas dore janë bërë të zakonshme. Shumë mjekë përfshihen në praktikat e dyfishta (punojnë edhe në sektorin publik dhe në atë privat).²³² Ndaj çfarëdo reforme kërkohet qajse e kujdeshme, sepse shëndeti është fusha ndaj të cilës qytetarët janë më të ndjeshmit, dhe ku janë të gatshëm të paguajnë rryshfet.

As arsimi nuk qëndron më mirë. Prejse Kosova filloi të marr pjesë në raportin e njohur të Programit Ndërkombëtar për Vlerësimin e Nxënësve (PISA) (një studim ky i standardizuar i kapaciteteve të nxënësve, që lejon një shqyrtim krahasues), rezultatet kanë qenë të tmerrshme. Përderisa në vitin 2015 kosovarët radhiteshin shumë më poshtë mesatares së

²²⁹ Intervistë e Grupit për Ballkan me një biznesmen privat, Prishtinë, 2017

²³⁰ Grupi për Balkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, dhjetor 2019, fq. 26

²³¹ Ibid. fq. 25

²³² Ibid., fq. 26

OECD-së në të tri kategoritë e analizuar (lexim, matematikë dhe shkencë), as në vitin 2018 rezultatet nuk ishin asgjë më të mira; në fakt në shkencë ishin edhe më të dobëta.²³³ Është e qartë se mungojnë shërbimet parashkollore, se fondet për arsim fillor dhe të mesëm nuk mjaftojnë dhe se korniza për Arsim dhe Aftësim Profesional është ende e padefinuar mirë.²³⁴ As arsimi i lartë nuk është më i mirë, sepse ndërhyrja e Qeverisë Haradinaj në Agjencinë e Kosovës për Akreditim ka shkaktuar përjashtimin e saj nga rrjetet dhe shoqatat evropiane, një dëm ky nga i cili nuk është rikuperuar ende.²³⁵

Pasqyra e progresit në ofrimin e shërbimeve dhe sfidat

Kualiteti i shërbimeve publike dhe koha e nevojshme për t'u shërbyer me to është shtylla kryesore e reformës së administratës publike.²³⁶ Zhvillimet e fundit përfshijnë avancimin e infrastrukturës së ndërveprimit, rritjen e kualitetit dhe disponueshmërisë së të dhënave, shkurtimin e kohës së lëshimit të dokumenteve (ID-ve, pasaportave, çertifikatave të lindjes) dhe rritjen e kënaqshmërisë së publikut me efikasitetin e procedurave administrative.²³⁷ Përderisa Kosova ka shënuar progres në heqjen e licencave dhe lejeve të panevojshme për biznese, nuk është shënuar “asnjë progres në ofrimin e shërbimeve themelore të qeverisë qendrore për qytetarët, si p.sh. zgjatja e afatit të kartës së identitetit, apo regjistrimi i automjeteve.”²³⁸

Sikurse edhe në fushat tjera të administratës publike, “mungesa e udhëzimeve të qarta politike dhe moskoordinimi i nismave qeveritare e parandalojnë përmirësimin që mund ta transformojë” ofrimin e shërbimeve publike.²³⁹ Përmirësimi i ofrimit të shërbimeve të orientuara kah qytetarët dhe qasja në shërbime publike kanë qenë “margjinale.”²⁴⁰ Kosova duhet të fokusohet në arritjen e progresit në fushat në vijim: duhet të zhvillohen sistemet e mbledhjes së reagimeve; duhen bërë përpjekje të mëtutjeshme për luftimin e korrupsionit gjatë ofrimit të shërbimeve; duhet të avancohet digjitalizimi i shërbimeve, veçanërisht ndërveprimi mes regjistrave dhe infrastrukturës së nevojshme për nënshkrime digjitale; inventari i shërbimeve publike duhet të lejojë hyrjen e informacionit të standardizuar, ndërsa portali qeveritar duhet të shërbejë si “one-stop-shop qendrore për ofrimin e shërbimeve

²³³ PISA, 'Country Note: Kosovo' in Results from PISA 2018 (Shënim për vendin: Kosova në Rezultatet nga PISA 2018), dhjetor 2019, i qasshëm në https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_KSV.pdf

²³⁴ Grupi për Ballkan, Kosova 2020: Agjenda Sfiduese për Qeverinë e Re, dhjetor 2019, fq. 23

²³⁵ Ibid., fq. 24

²³⁶ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2015 (Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2015), Raport bazik monitorues, prill 2015, në http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline_Measurement_2015_Kosovo.pdf

²³⁷ SIGMA, The Principles of Public Administration – Kosovo* 2019 ((Parimet e Administratës Publike – Kosovo* 2019), Raport monitorues, maj 2019

²³⁸ Ibid., fq. 12

²³⁹ Ibid., fq. 4

²⁴⁰ Ibid.

digjitale”; funksionet, standardet, personeli/institucionet përgjegjëse dhe raportet me ofruesit e shërbimeve individuale që ndërlidhen me shërbimin one-stop-shop për biznese, duhet të vazhdojnë me sistematizim; ligjet e veçanta duhet të harmonizohen me Ligjin për Procedurat e Përgjithshme Administrative; kornizat dhe mjetet për menaxhimin e kualitetit duhet të zhvillohen më tutje; duhet të përcaktohen standardet e përbashkëta për ofrimin e shërbimeve, dhe duhet të implementohet zbatimi dhe monitorimi i politikave në përputhje me po këto standarde.²⁴¹

Pronësia lokale dhe vullneti politik

Mungesa e pronësisë lokale herë pas here është identifikuar si pengesë e reformës aktuale në shumë sektorë. Kjo ndërlidhet me trendet e caktuara të vendimarrësve për t'i justifikuar reformat, meqenëse disa nga donatorët e jashtëm i dëshirojnë ato dhe janë të gatshëm të kontribuojnë në shpenzimet e krijuara, jo për shkak se i kuptojnë përfitimet nga realizimi i tyre, e as për arsye se e ndajnë të njëjtin vizion. Aplikimi i tyre në RAP mund të argumentohet me atë se nxitësi kryesor që viteve të fundit qëndroi prapa kësaj lëvizjeje ishte insistimi i Komisionit Evropian, dhe jo besimi se administrata publike kishte nevojë për përmirësim, apo se mund të bëhej më mirë. Përderisa procesi i konsolidimit të shtetit ka avancuar ndjeshëm, institucionet vazhdojnë që për iniciimin dhe udhëheqjen e reformave të reja të bazohen kryesisht në përkrahjen që vjen nga jashtë.

Një varësi e tillë nxit sfida tjera domethënëse. Qarkullimi dhe kontratat afatshkurtra të personelit ndërkombëtar dhe të asistentëve teknikë mund të rezultojnë me mungesë të kujtesës institucionale dhe me paqëndrueshmëri të reformave. Për shembull, GIZ-i në koordinim me IKAP-un financoi një ekspert për zhvillimin e procedurave të reja për planprogramet e trajnimeve. Mirëpo pas tri viteve me IKAP-in, kontrata e ekspertit skadoi dhe procedurat mbetën të papërfunduara.²⁴²

Nga ana tjetër, perspektiva evropiane e Kosovës është nxitësi kryesor i reformave. Një element tjetër që më herët, para nënshkrimit të MSA-së, i kontribuonte mungesës së vullnetit politik për përfshirje në RAP ishte mungesa e perspektivës së qartë evropiane.²⁴³ Në vitin 2008, kur edhe filloi dialogu i partneritetit mes BE-së dhe Kosovës, ishte e vështirë që akterët politikë të motivoheshin për të ndërmarrë reforma, pa e pasur perspektivën përfundimtare për anëtarësim të vendit në BE. Megjithatë tregtia ishte një çështje e rëndësishme që kërkonte energji politike, para Marrëveshjes as marrëdhëniet diplomatike nuk konsideroheshin të zyrtarizuara, e as të qëndrueshme.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Intervistë e Grupit për Ballkan me një zyrtar të GIZ-it, Prishtinë, 2017

²⁴³ Intervistë e Grupit për Ballkan me një këshilltar qeveritar, Prishtinë, nëntor 2018

Reformat e ndërmarra para nënshkrimit të MSA-së u keqpërdorën nga liderët politikë. Për shembull, nisma e vitit 2009 për stimulimin e kandidatëve të kualifikuar për t'iu bashkuar shërbimit civil. Kandidatëve me diplomë të magjistraturës, të doktoraturës ose atyre me përvojë pune jashtë vendit iu ofruan paga më të larta.²⁴⁴ Mirëpo, politikanët abuzuan me këtë program, duke u dhënë paga më të larta mbështetësve politikë dhe miqve të vetë. Natyrisht, disa parti edhe politikanë e përkrahën reformën e administratës publike. Për shembull, ish-ministrja e Integritimit Evropian, Vlora Çitaku propozoi një testim nacional të nëpunësve civilë të të gjitha niveleve.²⁴⁵ Mirëpo, kjo nismë hasi në rezistencë të menjëhershme politike dhe propozimi i saj nuk arriti kurrë në Kuvend. Ajo u sulmua në media se - siç u përkthye fjalëpërfjalshëm - “po puthej me ndërkombëtarët.”²⁴⁶

Si rezultat i nënshkrimit të MSA-së, theksi i vënë nga BE-ja në reformën gjithëpërfshirëse të administratës publike e ndihmoi RAP-in që të marrë vrull. Përkrahja politike u rrit (megjithëse jo mjaftueshëm), sepse reforma substanciale dhe e vërtetuar e administratës publike u shndërrua në kërkesë për integrimin e vendit në BE. Përkushtimi ndaj dhe mbështetja e përkrahjes së BE-së rezultuan me miratimin e një kornize moderne legjislative për ndërtimin e shërbimit civil dhe administratës publike profesionale. Por, progresi i aritur në letër nuk reflektoi edhe në terren, kështu që implementimi shpesh mbeti dukshëm prapa planit të paraparë.²⁴⁷

²⁴⁴ Skema e Fondit për Kuadro u themelua në bazë të vendimit të Qeverisë së Kosovës për të joshur, mirëmbajtur dhe zhvilluar përvojën, kualifikimet dhe aftësitë e personelit në pozitave strategjike dhe me prioritet brenda organeve relevante të qeverisë. Skema mundësoi pagesa relativisht konkurruese krahasur me sektorin privat dhe me organizatat ndërkombëtare, për një numër të pozitave brenda shërbimit civilë të cilat për qeverinë konsiderohen prioritare dhe me rëndësi strategjike.

²⁴⁵ Propozimi sugjeronte ofrimin e trajnimeve për ata që performuan dobët në test Në të kundërtën, ata duhej të pushoheshin për një ose dy vjet. Ata do të njoftoheshin paraprakisht për vendimin, kështu që do të kishin kohë të kërkonin punë diku tjetër.

²⁴⁶ Si shembull i raportimit bombastik dhe mashtrues në media, shih adtikullin në vazhdim, të publikuar në median pro-LDK-së Bota Sot, Vlora Çitaku flet për lidhjen e dashurisë me Zhbogarin!, 6 tetor 2013, i qasshëm në: <http://botasot.info/kosova/244881/vlora-citaku-flet-per-lidhjen-e-dashurise-me-zhbogarin/>

²⁴⁷ SIGMA, Kosovo - Assessment Report 2012 (Kosova - Raport Vlerësimi 2012), Raportet vlerësuese shtetërore, tetor 2012, në https://www.oecd-ilibrary.org/governance/kosovo-assessment-report-2012_5jz2rqijfmxw-en

LËVIZJA PËRPARA: PËRFUNDIMI

Edhe pse falë miratimit të ligjeve të reja dhe (pjesërisht) rregulloreve përkatëse korniza rregullatore është përmirësuar mjaft viteve të fundit, implementimi efikas i ligjeve ka nevojë edhe për një përkushtim politik që ka munguar në të kaluarën. Lista e detyrave në pritje është e frikshme – siç mund të shihet nga lista e rekomandimeve të propozuara.

Reforma reale kërkon një qasje proaktive, implementimin e veprimeve dhe prioritetëve të hartuara dhe të vendosura nëpër strategji, dhe monitorim të vazhdueshëm – si parakusht për analizimin dhe kuptimin e nivelit përfundimtar. Në të kaluarën ka ndodhur shpesh që strategjitë e qarta të dështojnë vetëm për shkak se nuk kishte vullnet të përcilleshin, prandaj edhe mbetën vetëm të shkruara në letër. Në disa raste, edhe atëherë kur kishte vullnet, mekanizmat e pamjaftueshëm të monitorimit rezultonin me implementim të dobët.

Si rrjedhojë, administrata e sotme publike përballet me sfida jetike. Nëpunësit civilë do të mbesin të papërgjegjshëm nëse proceset e punësimit mbështeten në lidhje politike më shumë se sa në merita, dhe nëse vlerësimet bëhen vetëm sipërfaqësisht, e jo bazuar në performancën aktuale. Kjo mungesë e llogaridhënies prodhon efekt të drejtëpërdrejtë në efikasitetin dhe kualitetin e shërbimeve, sepse praktikisht nuk ka asnjë pasojë për mospërbushjen e detyrave të pozitës. Veprimi legjislativ do të mbetet ende i nevojshëm, ngase Ligji për Zyrtarët Publikë do të duhet të rishikohet me qëllim të përshtatjes së tij me kërkesat e Gjykatës Kushtetuese, në ndërkohë që sot është më i domosdoshëm se kurrë edhe një Ligj i ri për Pagat. Paralelisht, edhe disa procese specifike administrative duhet të përshtaten me Ligjin për Procedurat e Përgjithshme Administrative.

Por, ka ende hapësirë të mjaftueshme për Qeverinë që të veprojë në nivel ekzekutiv; zhvillimi i politikave mbetet problematik, sepse shpesh ekzistojnë shumë pak lidhje mes nismave dhe veprimeve politike. Planifikimi i buxhetit, dhe veçanërisht ekzekutimi i tij, duhet të përmirësohet, e kjo do të kërkojë trajnime gjithëpërfshirëse të nëpunësve civilë. Proceset e brendshme, vijat hierarkike dhe përgjegjësitë kanë nevojë për qartësime shtesë, veçanërisht sa i përket agjencive të pavarura dhe – në masë të madhe – administratave lokale. Tejkalimi i të gjitha këtyre çështjeve do të kërkojë lëvizje dhe jo fjalë, ndërkohë që ekzekutimi i veprimeve kërkon përkrahje me mjete të mjaftueshme, por edhe mbikëqyrje dhe monitorim të vazhdueshëm të efekteve të arritura.

Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG) është një organizatë pavarur rajonale, me qendër në Prishtinë, Kosovë. Ne ofrojmë analiza dhe rekomandime të politikave zhvillimore për një sërë çështjesh të ndërlidhura me shtet-ndërtim; konsolidim institucional e demokratik; integrimin e minoriteteve, dhe marrëdhënieve ndërshtetërore; si dhe integrimin Evropian dhe reformave politike. Ne kemi përvojë në hartimin, raportimin dhe zhvillimin e politikave, qasje strategjike dhe avokim me qeverinë, institucione ndërkombëtare dhe organizata joqeveritare.

Në thelbin e punës sonë qëndrojnë raportet tona rigoroze, të detajuar dhe të paanshme, të bazuara gjithmonë në hulumtimet në terren. Ne shkojmë përtej qëndrimeve kryesore dhe kërkojmë të bëjmë ndryshime përmes rekomandimeve për politika të cilat janë krijuese, të realizueshme dhe të matshme, për të ndihmuar në zhvillimin e demokracive të forta dhe shoqërive të bazuara në sundimin e ligjit në Ballkanin Perëndimor.

Ne angazhohemi në avokim të nivelit të lartë, si në rajon ashtu edhe ndërkombëtarisht, duke ndikuar njëkohësisht në diskutime mbi politikat, punët e brendshme dhe politika evropiane për Ballkanin Perëndimor.

Për të arritur këtë, Grupi për Ballkan ka dizajnuar instrumente dhe platforma të reja:

Dialogu Politik promovon dialogun e brendshëm të Kosovës, dhe agjendën e krijimit të reformave.

Forumi i Politikave (një Forum i Avokimit të Nivelit të Lartë-Mendimtar) u angazhua për të përmirësuar dialogun midis shoqërisë civile dhe institucioneve.

Grupi për Avokim dhe Politika Kosovë-Serbi (një forum për bashkëpunimin ndërkufitar të shoqërisë civile) synon të komunikojë, promovojë dhe forcojë dialogun drejt normalizimit të plotë midis Kosovës dhe Serbisë, dhe shoqërive të tyre.

Gratë në politikë promovon fuqizimin e grave dhe vajzave; sigurinë dhe gjithë-përfshirjen e tyre; dhe angazhohet të forcoj ndikimin e Grupit të Grave në tërë Kosovën.

Platforma për Dialogun promovon procesin e dialogut ndërmjet Kosovës dhe Serbisë, duke informuar publikun më të gjerë dhe duke nxitur debat për marrëveshjet, përfitimet dhe sfidat e Dialogut.



Norwegian Embassy