

Madhësia e Administratës Publike në Kosovë

Korrik 2015

Propozim Për Uljen e Numrit të të Punësuarëve në Administratën Publike



PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

- Në aspekt të kompaktësisë territoriale dhe popullsisë, Kosova ka numër të madh të institucioneve të administratës publike dhe të të punësuarve në të.
- Përkundër premtimeve për të ulur numrin e ministrive, Qeveria aktuale vetëm sa ka shtuar numrin e ministrave, nga 20 në 21.
- Ministritë dhe Zyra e Kryeministrit kanë themeluar mbi 70 organe vartëse të tyre që sipas ligjit njihen si organe qendrore të administratës shtetërore.
- Kuvendi ka themeluar 34 institucione dhe agjenci të pavarura.
- Në sektor publik janë mbi 91 mijë persona të punësuar.
- Janë tri ligje bazë që rregullojnë funksionet e administratës publike: Ligji për Shërbimin Civil, Ligji për Pagat e Nëpunësve Civil dhe Ligji për Administratën Shtetërore.
- Duka u bazuar në këto tri ligje, nga 2010 e deri në korrik 2015, janë nxjerrur edhe 86 akte nënligjore (rregullore dhe udhëzime administrative).
- Janë të paktën dy probleme me kornizën ligjore në këtë fushë: 1) plotësim ndryshimi i ligjeve ende pa u zbatuar ligjet mirë në praktikë; dhe 2) kolizioni në mes të akteve nënligjore dhe ligjeve.
- Nuk ka kritere se sa departamente dhe divizione duhet të ketë një ministri.
- Brenda një ministrie ekzistojnë divizione që raportojnë në departament, departamente që raportojnë tek Sekretari i Përgjithëm, por edhe departamente dhe divizione tjera si struktura të veçanta të cilat i raportojnë drejtpërdrejt ministrit.
- Përveç numrit të madh të ministrive, në kuadër të tyre janë krijuar edhe një numër i madh i organeve qendrore të administratës shtetërore, që në komunikim të përditshëm quhen agjenci ekzekutive apo thjeshtë agjenci.
- Baza ligjore për krijimin e tyre nuk është e qartë dhe Ligji për Administratën Shtetërore përmend vetëm organet qendrore të administratës shtetërore, por jo edhe agjencitë ekzekutive.
- Nga numri prej 19 ministrive sa ka Qeveria, vetëm gjashtë ministri nuk kanë agjenci ekzekutive brenda tyre.
- Agjencitë në kuadër të Zyrës së Kryeministrit krijojnë konfuzitet sa i përket pozitës institucionale të tyre por edhe përgjegjësisë që kanë këto agjenci në kuadër të institucionit.
- Për shembull, Agjencia për Mbrojtje nga Rrezatimi dhe Siguria Bërthamore figuron në të njëjten kohë brenda Zyrës së Kryeministrit dhe brenda Ministrisë së Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH).

- Agjencia e Ushqimit dhe Veterinarisë (AUV) në vend që të ishte në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) ose Ministrisë së Shëndetësisë (MSH), si ministri me politika të përafërta, kjo agjenci është në kuadër të Zyrës së Kryeministrit.
- Ekzistojnë shumë divizione me nga dy të punësuar ku njëri është udhëheqësi i divizionit e tjetri punëtor i atij divizioni. Për më keq, ka divizione me nga një të punësuar.
- Në shkurt 2015, Qeveria e Kosovës ka miratuar Katalogun e vendeve të punës në shërbimin civil. Megjithatë, deri tani nuk është e qartë se si do të jetë harmonizimi i këtij katalogu me rregulloret e Qeverisë të miratuara për secilën ministri për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës.
- Çdo vit mbi një mijë shërbyes publik dalin në pension. Brenda periudhës pesë vjeçare (2015-2019), 7.179 shërbyes publik dalin në pension.
- Për të adresuar madhësinë e administratës publike si strukturë dhe numër, Instituti GAP i rekomandon Qeverisë që të aplikojë një politikë të uljes së numrit të shërbyesve publik dhe civil e cila do të zbatohet përmes pensionimit të rregullt të tyre pas moshës 65 vjeçare, bazuar në Ligjin për Shërbimin Civil dhe Ligjin e Punës.
- Për t'u aplikuar kjo politikë, Qeveria do të duhej të mos rekrutonte shërbyes civil tjerë në ato pozita që mbesin të lira, por të mbulojë ato pozita me stafin aktual, dhe të aplikojë një politikë të ri-alokimit të shërbyesve civil në ato pozita që vlerësohen si kaudër deficitar.
- Një politikë e tillë do të duhej të zbatohet fillimisht për një periudhë pesë vjeçare (2015-2019), efektet e së cilës do të shiheshin pas një analize mbi të.
- Qeveria duhet të procedojë për miratim Ligjin për Qeverinë me çka do të precizonte nevojën dhe procedurën e krijimit të ministrive përmes plotësim ndryshimit të ligjit në Kuvend.
- Qeveria duhet të krijojë një Komision për të rishikuar funksionalitetin dhe nevojën e ekzistimit të mbi 70 organeve qendrore të administratës shtetërore.
- Po ashtu, Kuvendi duhet të nisë procedurat e njëjta për rishikimin e funksionalitetit dhe arsyeshmërisë së ekzistencës së 34 agjencioneve të pavarura.

1. Hyrje

Madhësia e administratës publike është e lidhur me dy aspekte: numri i madh i institucioneve që e përbëjnë atë, dhe numri i madh i të të punësuarve në të. Administrata publike është koncept më i gjerë se sa administrata shtetërore, dhe si e tillë përfshinë administratat e institucioneve përtej atyre me kompetenca ekzekutive. Korniza ligjore e administratës publike përbëhet nga një numër i madh i akteve juridike, duke filluar nga Kushtetuta, pastaj ligjet dhe aktet nënligjore.

Lidhur me kornizën ligjore, në këtë analizë janë identifikuar dy probleme: plotësim ndryshimi i ligjeve ende pa filluar zbatimin i plotë i tyre, dhe kolizioni në mes të ligjeve dhe akteve nënligjore. Sa i përket kornizës institucionale, Ministria e Administratës Publike (MAP) si përgjegjëse për administratën publike, ka mungesë të kapaciteteve kryesisht në dy drejtime: në menaxhimin e reformës së administratës publike dhe në politikën e administrimit të shërbimit civil.

Administrata publike nuk duhet të shihet vetëm si strukturë ku zbatohen ligjet, por edhe si strukturë nga ku formulohen dhe propozohen politika për vendimmarrësit. Prandaj, një administratë publike profesionale dhe efektive mundëson një zbatim të mirë të politikave (*policy execution*), por edhe një mekanizëm ku formulohen propozime për politika dhe programe për vendimmarrësit (*policy formulation*).

Sipas autorëve Donald Kettl dhe James Fesler, “ne jemi të rrethuar me administratën publike, dhe pa të, politikën publike nuk do të kishin kuptim dhe as do të kishin efekt.”¹ Një administratë publike profesionale, e planifikuar dhe ndërtuar mirë, me institucione llogaridhënëse dhe pa ndikim politik, është një prej institucioneve kryesore të çdo vendi të zhvilluar dhe demokratik. Përveç raportit të progresit të Komisionit Evropian që adreson çdo herë reformën e administratës publike, për shkak të rëndësisë që ka, reforma e administratës publike paraqitet edhe si një prej tri shtyllave të Strategjisë së Zgjerimit të Komisionit Evropian 2014-2015. Deri tani, shtyllat që janë adresuar me këtë dokument, dhe që ende adresohen, janë sundimi i ligjit dhe qeverisja ekonomike.²

¹ Donald F. Kettl dhe James W. Fesler, “The Politics of Public Administration” f. 22, fourth edition, 2009, CQ Press, SAGE, Washington D.C.

² Komisioni Evropian, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2014-2015, tetor 2014: <http://bit.ly/1EBgfp9>

Për të adresuar madhësinë e administratës publike si strukturë dhe numër, Instituti GAP i rekomandon Qeverisë që të aplikojë një politikë të uljes së numrit të shërbyesve publik dhe civil e cila do të zbatohet përmes pensionimit të rregullt të tyre pas moshës 65 vjeçare, bazuar në Ligjin për Shërbimin Civil dhe Ligjin e Punës. Për t'u aplikuar kjo politikë, Qeveria do të duhet të mos rekrutonte shërbyes civil tjerë në ato pozita që mbesin të lira, por të mbulojë ato pozita me stafin aktual, dhe të aplikojë një politikë të ri-alokimit të shërbyesve civil në ato pozita që vlerësohen si kuadër deficitare. Një politikë e tillë do të duhet të zbatohet fillimisht për një periudhë pesë vjeçare (2015-2019), efektet e së cilës do të shiheshin pas një analize të saj. Po ashtu, Qeveria duhet të procedojë për miratim ligjin për Qeverinë (sipas programit legjislativ të Qeverisë për 2015) me çka do të precizonte nevojën dhe procedurën e krijimit të ministrive përmes plotësimit ndryshimit të ligjit në Kuvend. Qeveria duhet të krijojë një komision për të rishikuar funksionalitetin dhe nevojën e ekzistimit të mbi 70 organeve qendrore të administratës shtetërore, dhe po ashtu Kuvendi duhet të nisë procedurat e njëjta për rishikimin e funksionalitetit dhe arsyeshmërisë së ekzistencës së 34 agjencioneve të pavarura.

Qëllimi i këtij punimi është të ofrojë një pasqyrë të përgjithshme mbi madhësinë e administratës publike në nivel qendror, si strukturë dhe si numër, dhe të zhvillojë propozimin e përmendur më lartë mbi mënyrën e uljes graduale të numrit të të punësuarve në Qeveri. Ky propozim nuk ka të bëjë me largimin e të të punësuarve nga puna, por mos zëvendësimin e tyre pas pensionimit të rregullt.

Pjesa e parë e punimit ofron një pasqyrë të përgjithshme të kornizës ligjore dhe institucionale të administratës publike, dhe identifikimi i problemeve me këtë kornizë. Pjesa e dytë e punimit ka të bëjë me mungesën e kriterëve për madhësinë e administratës, në kuptim të institucioneve, dhe në pjesën e tretë trajtojmë këtë problem në kuptim të numrit të të punësuarve. Në fund kemi ofruar propozimin mbi mënyrën e uljes graduale të numrit të të punësuarve në administratën publike dhe hapat që do të duhet të merreshin nga Qeveria dhe Kuvendi.

2. Korniza ligjore dhe institucionale

Ekziston një numër i madh i akteve juridike që përbëjnë kornizën ligjore të administratës publike në Kosovë. Përveç institucioneve të pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, Kushtetuta e Kosovës

krijon edhe një numër të institucioneve të pavarura.³ Kuvendi ka nxjerrë ligje të veçanta për të themeluar një numër të konsiderueshëm të agjencive të pavarura.⁴ Me propozim të Qeverisë, Kuvendi ka miratuar një mori ligjesh për administratën publike, gjersa Ministria e Administratës Publike (MAP) ka nxjerrë një numër të akteve nën ligjore për to.

Ligji për Administratën Shtetërore është një prej ligjeve bazike në këtë fushë. Ky ligj përfshinë organet me kompetenca ekzekutive, e që janë autoritetet dhe organet e larta të administratës shtetërore, Qeveria si tërësi dhe organet qendrore dhe lokale në kuadër të ministrive dhe Zyrës së Kryeministrit. Në anën tjetër, Ligji për Shërbimin Civil ka shtrirje më të gjerë horizontale në krahasim me Ligjin për Administratën Shtetërore, dhe rregullon marrëdhënien e punës për rreth 20.000 shërbyes civil, duke përfshirë edhe administratat komunale. Kategoritë e të punësuarve jashtë shërbyesve civil njihen si shërbyes publik dhe marrëdhënia e tyre e punës me organin e administratës publike rregullohet me Ligjin e Punës.

Tabela 1: Administratat ku nuk zbatohet Ligji për Administratën Shtetërore, dhe kategoritë e shërbyesve publik që nuk janë shërbyes civil sipas Ligjit për Shërbimin Civil

	Nuk përfshihen në Ligjin për Administratën Shtetërore	Nuk janë shërbyes civil sipas Ligjit për Shërbimin Civil
1.	Administrata e Kuvendit	Stafi mësimor i sistemit arsimor
2.	Administrata e Presidencës	Stafi mjekësor i sistemit shëndetësor
3.	Administrata e Gjykatës Kushtetuese	Krijuesit dhe përformuesit e artit
4.	Administrata e gjyqësorit dhe prokurorisë	Zyrtarët policor të Kosovës
5.	Administratën e institucioneve të pavarura	Zyrtarët doganorë të Doganave të Kosovës
6.	Administratën e institucioneve publike të arsimit të lartë	Zyrtarët korrektues të Shërbimit Korrektues të Kosovës
7.	Komunat (administrata komunale)	Pjestarët e FSK-së
8.	Ndërmarrjet publike	Zyrtarët me funksione mbështetëse dhe të mirëmbajtjes

³ Kushtetuta e Kosovës, Kapitulli XII - Institucionet e Pavarura, krijon Institucionin e Avokatit të Popullit, Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm, Komisionin Qendror Zgjedhor, Bankën Qendrore të Kosovës dhe Komisionin e Pavarur të Mediave.

⁴ Kushtetuta e Kosovës, Neni 142 – Agjencitë e Pavarura.

Përveç bazës ligjore përmendur më lartë, ekziston edhe një numër i ligjeve që rregullojnë sferën e shërbimit publik në përgjithësi dhe atë të shërbimit civil në veçanti. Ligji për Pagat e Nëpunësve Civil është nxjerrë krahas Ligjit për Shërbimin Civil, dhe tani Qeveria është në përgatitje edhe të Ligjit për Pagat dhe Kompensimet e Nëpunësve Publik, që nuk janë pjesë e shërbimit civil dhe Ligjit për Pagat e Funkionarëve të Lartë Publik. Përveç ligjeve të reja, Qeveria ka paraparë me Programin Legjislativ 2015 edhe ndryshim plotësimin e disa ligjeve tjera që bien në këtë fushë, sikurse plotësim ndryshimin e Ligjit për Administratën Shtetërore, Ligjin për Shërbimin Civil, Ligjin për Pagat e Nëpunësve Civil, Ligjin për Procedurat Administrative, dhe Ligjin për Konfliktet Administrative.⁵

Sa i përket kornizës institucionale, Ministria e Administratës Publike (MAP) është ministria përgjegjëse për administratën publike në Kosovë. MAP ushtron aktivitetin e saj në bazë të Rregullores 02/2011 mbi Përgjegjësitë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, dhe ndër të tjera është përgjegjëse për menaxhimin e reformës së administratës publike.

3. Problemet e përcjellura me kornizën ligjore

Pjesën më të madhe të administratës publike e përbën administrata shtetërore. Ndërsa, një pjesë të konsiderueshme të shërbyesve publik e përbëjnë shërbyesit civil.

Për shërbyesit civil dhe pagat e shërbyesve civil janë nxjerrur dy ligje më 2010: Ligji për Shërbimin Civil⁶ dhe Ligji për Pagat e Nëpunësve Civil.⁷ Po në këtë vit është miratuar edhe Ligji për Administratën Shtetërore.⁸ Këto tri ligje janë esenciale për rregullimin e funksionimit të administratës shtetërore.

Pas aprovimit të këtyre tri ligjeve ka pasuar procesi i nxjerrjes së një numri të madh të akteve nënligjore. Duka u bazuar në këto tri ligje, nga 2010 e deri në korrik 2015, janë nxjerrur edhe 86 akte nënligjore (rregullore dhe udhëzime administrative): 25 akte nën ligjore për zbatimin e Ligjit për Shërbimin Civil⁹, dy akte nënligjore për zbatimin

⁵ Programi legjislativ për vitin 2015: <http://bit.ly/1cvSBD2>

⁶ Ligji Nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës: <http://bit.ly/1P2LymY>

⁷ Ligji Nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civil: <http://bit.ly/1dSOZOa>

⁸ Ligji Nr. 03/L-189 për Administratën Shtetërore: <http://bit.ly/1Im42uE>

⁹ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Burimi: <http://bit.ly/1D2CvaW>. Hapur së fundmi më 9 korrik 2015.

e Ligjit për Pagat e Nëpunësve Civil¹⁰ dhe 59 akte nënligjore që derivojnë nga Ligji për Administratën Shtetërore.¹¹

Janë të paktën dy probleme me kornizën ligjore në këtë fushë: 1) plotësim ndryshimi i ligjeve ende pa u zbatuar ligjet mirë në praktikë; dhe 2) kolizioni në mes të akteve nënligjore dhe ligjeve.

- 1) **Plotësim ndryshimi i ligjeve:** Ligji për Shërbimin Civil dhe Ligji për Pagat e Nëpunësve Civil ende nuk janë zbatuar plotësisht në praktikë. Raporti i progresit 2014 i Komisionit Evropian për Kosovën vlerëson se “ka ende vonesa në implementimin e këtyre dy ligjeve”.¹² Megjithatë, bazuar në Programin Legjislativ të Qeverisë për 2015, MAP do të procedojë për miratim në Qeveri dhe Kuvend plotësimin dhe ndryshimin e të dy ligjeve, përfshirë edhe Ligjin për Administratën Shtetërore dhe disa ligje tjera.
- 2) **Kolizioni në mes të akteve nën ligjore dhe ligjeve:** numri i madh i akteve nënligjore ka bërë që disa prej tyre edhe të mos përputhen me ligjet në të cilat bazohen këto akte nënligjore. Për shembull, sipas raportit vjetor 2014 të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Rregullorja 04/2011 për Procedurat Disiplinore dhe Rregullorja 05/2011 për Procedurat për Zgjidhjen e Kontesteve dhe Ankesave janë në kolizion ligjor me Ligjin për Shërbimin Civil.¹³

4. Madhësia e administratës publike dhe numri i madh i të punësuarve në të

Përkundër kritikave dhe rekomandime të raporteve të organizatave ndërkombëtare dhe vendore, administrata publike në Kosovë gjithnjë ka shkuar duke u rritur. Sipas vlerësimit të vitit 2014 të reformës së administratës publike në Kosovë nga projekti SIGMA,¹⁴ "administrata publike është rritur kryesisht në baza ad hoc, është shumë e

¹⁰ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Burimi: <http://bit.ly/1D2Cwf3>. Hapur së fundmi më 9 korrik 2015.

¹¹ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Burimi: <http://bit.ly/1fpUvqM>. Hapur së fundmi më 9 korrik 2015.

¹² Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën (2014), f. 10: <http://bit.ly/ZsGHTK>

¹³ Raporti për vitin 2014 i Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës nuk është bërë ende publik sepse ende nuk është votuar/miratuar në Kuvend.

¹⁴ Projekti SIGMA është një iniciativë e përbashkët e BE-së dhe Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (ang. OECD) i cili në mes tjerash bën edhe vlerësimin e reformave në administratën publike në disa vende, përfshirë edhe vendet e Ballkanit Perëndimor.

shërpndarë, e karakterizuar nga institucione të vogla, dhe pa një linjë të qartë të përgjegjësisë".¹⁵ Po ashtu, në korrik 2014, Instituti GAP ka publikuar një punim mbi ristrukturimin e Qeverisë, duke propozuar uljen e numrit të ministrive nga 19 në 13 sosh.¹⁶ Ulja e numrit të ministrive nënkutpon edhe zvogëlimin e administratës shtetërore, rrjedhimisht asaj publike. Përkundër këtyre propozimeve, Qeveria e re e Kosovës e krijuar në dhjetor 2014 vetëm sa ka shtuar numrin e ministrave dhe deri tani nuk është marrë me uljen e numrit të ministrive dhe zvogëlimin e administratës publike si rrjedhojë.¹⁷

Në nivel të Bashkimit Evropian (BE), pavarësisht rregullimit të brendshëm shtetëror, vetëm Suedia dhe Mbretëria e Bashkuar kanë numër më të madh të ministrive se sa Kosova, përkatësisht 23 Suedia dhe 24 departamente minsitore Mbretëria e Bashkuar. Në këtë nivel, Danimarka me 5.6 milion banorë ka numër të njejtë të ministrive me Kosovën (19). Në nivel të rajonit, vetëm Shqipëria ka numër të njejtë të ministrive me Kosovën, derisa Bosna dhe Hercegovina (në nivel të federatës) ka 16 ministri, Maqedonia ka 14 ministri dhe 7 ministra pa portofol, Mali i Zi ka 16 ministri, dhe e fundit Serbia me 16 ministri dhe dy ministra pa portofol.¹⁸

Administrata publike në Kosovë ndahet në nivelin qendror dhe lokal. Në nivel qendror, administrata publike përbëhet nga administrata e Kuvendit të Kosovës, Zyrës së Presidentes, Zyra e Kryeministrit, ministritë, dy ministra pa portofol, mbi 70 organe qendrore të administratës shtetërore (apo agjenci ekzekutive) të cilat funksionojnë në kuadër të ministrive dhe Zyrs së Kryeministrit dhe 34 institucione dhe agjenci të pavarura që raportojnë në Kuvend.

Sa i përket numrit të të punësuarve në sektorin publik, të punësuarit ndahen në shërbyes publik dhe shërbyes civil sipas Ligjit për Shërbimin Civil. Numri i përgjithshëm i shërbyesve publik në sektorin publik është 91,281 të ndarë në nivel qendror 47,555 dhe 43,726 në nivel lokal. Tabela në vijim paraqet ndarjen e nivelit qendror edhe në institucione dhe agjenci të pavarura sipas buxhetit 2014, dhe numrin e shërbyesve publik të ndërmarrjeve publike në pronësi qendrore për vitin 2014.¹⁹

¹⁵ Projekti SIGMA, Vlerësimi i Reformës së Administratës Publike në Kosovë, prill 2014: <http://bit.ly/1zFcRqW>

¹⁶ Instituti GAP, Ristrukturimi i Qeverisë, korrik 2014: <http://bit.ly/1vjlfxo>

¹⁷ Qeveria e re e krijuar në fund të 2014 ka shtuar numrin e ministrave nga 20 në 21 duke e emëruar ish zv. Kryeministren e Kosovës Edita Tahiri si Ministre pa Portofol. Rasim Demiri është Ministri tjetër pa portofol në Qeverinë e Kosovës.

¹⁸ Faqet zyrtare të Qeverive të rajonit. Shikuar së fundi më 21.04.2015.

¹⁹ Numri i të punësuarve në ndërmarrje publike përfshinë vetëm ato ndërmarrjeve që janë në pronësi qendrore sipas Njesisë për Monitorimin e Ndërmarrjeve Publike në Ministrinë e Zhvillimit Ekonomik (MZHE).

Tabela 2: Numri i shërbyesve publik dhe civil në institucione të nivelit qendror dhe lokal

Niveli	Institucioni	Numri i shërbyesve publik
Qendror	Kuvendi	353 ²⁰
	Zyra e Presidentit	57
	Qeveria	29,567
	Institucionet dhe agjencitë e pavarura ²¹	6,317
	Ndërmarrjet publike ²²	11,261
	Total:	47,555
Lokal	Komunat	43,726
Total		91,281

Burimi: Raporti vjetor financiar i buxhetit për vitin 2014

5. Mungesa e kriterëve për madhësinë e administratës publike

Rritja e numrit të ministrive nuk është e varur nga kufizimet ligjore dhe nga aprovimi në Kuvend, dhe kështu rritja e numrit të tyre ka qenë gjithnjë e lehtë. Rregullorja 02/2011 për Fushat e Përgjegjësive Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive shërbën si bazë ligjore për përgjegjësitë e Kryeministrit, ministrave dhe fushat specifike të përgjegjësive të ministrive.²³ Krijimi i ministrive, emërimi i ministrave dhe zëvendës ministrave është kryekëput çështje e marrëveshjeve të partive politike rreth koalicionit qeveritar dhe nuk bazohet në ligj apo në aprovim të numrit të dikastereve qeveritare nga Kuvendi. Një shembull i mirë lidhur me kufizimet ligjore dhe nevojës për miratim të Kuvendit gjendet në nivel lokal. Drejtoritë në komuna janë pjesë e statutit të Komunës, dhe për të rritur numrin e drejtorive, kërkohet ndryshimi i statutit të Komunës si akti kryesor ligjor i komunës. Sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, ndryshimi i statutit bëhet nga Kuvendi Komunal, dhe për ndryshimin e tij kërkohet së paku votimi i dy të tretave (2/3) të anëtarëve të Kuvendit Komunal.²⁴ Me pak fjalë, edhe pse Kryetari i Komunës zgjedhet drejtpërdrejt, udhëheq ekzekutivin e komunës dhe administratën e

²⁰ Duke përfshirë edhe 120 deputetë.

²¹ Numri i të punësuarve përfshinë 30 institucione dhe agjenci të pavarura (dhe jo 34 sa janë aktualisht) sipas raportit vjetor financiar për vitin 2014.

²² Ndërmarrjet publike në pronësi qendrore.

²³ Rregullore 02/2011 për Fushat e Përgjegjësive Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive: <http://bit.ly/1nM1OIA>

²⁴ Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, Neni 12, pika 3: <http://bit.ly/1EYKuWg>

saj (drejtoritë), ndryshimi i numrit të drejtorive kërkon votimin e 2/3 të anëtarëve të Kuvendit Komunal.

Një ligj për Qeverinë është i paraparë me Programin Legjislativ të Qeverisë për 2015,²⁵ dhe nxjerrja e një Ligji për Qeverinë i cili do ta precizonte nevojën dhe mënyrën e formimit të ministrive të reja, është i domosdoshëm në Kosovë. Pavarësisht propozimit të Qeverisë, krijimi i ministrive të reja do të mundësohej vetëm pas miratimit në Kuvend përmes plotësim ndryshimit të Ligjit për Qeverinë.²⁶

Sipas Ligjit për Administratën Shtetërore dhe legjislacionit sekondar,²⁷ ministrinë janë të organizuara në katër nivele (kabineti i ministrit, sekretari i përgjithshëm, departamenti, dhe divizioni), i cili vendos edhe hierarkinë e raportimit në mes tyre. Sipas kësaj, divizioni është njësi themelore brenda ministrisë, udhëhiqet nga udhëheqësi i divizionit, dhe gjendet në kuadër të departamentit. Departamenti udhëhiqet nga udhëheqësi i departamentit dhe për punën e tij i raporton Sekretarit të Përgjithshëm. Kjo renditje është e aplikueshme në të gjitha ministrinë, me përjashtim të Zyrës së Kryeministrit e cila është e organizuar në nivel të zyreve brenda Zyrës së Kryeministrit.²⁸

Megjithëse përcaktimi i organizimit të ministrisë në katër nivele është pozitiv, nuk ka kritere se sa departamente dhe divizione duhet të ketë një ministri. Për më shumë, kjo është përkeqësuar edhe më shumë duke i dhënë të drejtën me ligj që ministria të themelon edhe departamente dhe divizione tjera të veçanta të cilat i raportojnë drejtpërdrejt ministrit, dhe po ashtu divizione të cilat i raportojnë drejtpërdrejt Sekretarit të Përgjithshëm.²⁹ Me pak fjalë, brenda një ministrie ekzistojnë divizione që raportojnë në departament, departamente që raportojnë tek Sekretari i Përgjithshëm, por edhe departamente dhe divizione tjera si struktura të veçanta të cilat i raportojnë drejtpërdrejt ministrit.

Mirëpo, përveç numrit të madh të ministrive, në kuadër të tyre janë krijuar edhe një numër i madh i organeve qendrore të administratës shtetërore, që në komunikim të përditshëm quhen agjenci ekzekutive apo thjeshtë agjenci. Baza ligjore për krijimin e tyre nuk është e qartë, dhe Ligji për Administratën Shtetërore përmend vetëm organet qendrore të administratës shtetërore por jo edhe agjencitë ekzekutive.

²⁵ Programi legjislativ i Qeverisë së Kosovës për vitin 2015.

²⁶ Për më tepër, shih analizën e GAP për Ligjin e Qeverisë: <http://bit.ly/1HkZC1m>.

²⁷ Rregullore 09/2012 për standardet e organizimit të brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës në administratën shtetërore: <http://bit.ly/1dsbo2S>

²⁸ Ligji 03/L-139 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës, Nenet 35, 36, 37, dhe 39.

²⁹ Ligji 03/L-139 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës, Neni 40.

Sipas këtij ligji, organet qendrore të administrës shtetërore themelohen me ligj, ushtrojnë detyra jo-ministore, detyra rutinore dhe të cilat kërkojnë një shkallë të lartë të specializimit, dhe kanë të drejtë të themelojnë me vendim edhe organe lokale brenda tyre.³⁰

Edhe pse e lidhur me modernizimin e administratës, ku punë të caktuara delegohen në organe qendrore të administratës shtetërore, Qeveria ka krijuar numër të madh të këtyre organeve dhe pa ndonjë kriter të njohur dhe objektiv. Për më shumë, deri sot nuk është bërë ndonjë studim nëse punët që kryejnë këto organe qendrore a janë të natyrës ministore, dhe a paraqesin duplikim të strukturave me vetë ministrinë. Vlenë të ceket se nga numri prej 19 ministrive sa ka Qeveria, vetëm gjashtë ministri nuk kanë organe qendrore (apo agjencione ekzekutive) brenda tyre.³¹ Edhe pse sipas Ligjit për Administratën Shtetërore, organet qendrore të administratës shtetërore janë organe vartëse të ministrive, dhe vetëm në raste të veçanta Zyrës së Kryeministrit, kjo e fundit ka tetë organeve qendrore në kuadër të saj.

Përveç kësaj, agjencitë në kuadër të Zyrës së Kryeministrit krijojnë konfuzitet sa i përket pozitës institucionale të tyre por edhe përgjegjësisë që kanë këto agjenci në kuadër të institucionit. Për shembull, Agjencia për Mbrojtje nga Rrezatimi dhe Siguria Bërthamore figuron në të njëjten kohë brenda Zyrës së Kryeministrit dhe brenda Ministrisë së Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH). Pastaj, Agjencia e Ushqimit dhe Veterinarisë (AUV) në vend që të ishte në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) ose Ministrisë së Shëndetësisë (MSH), si ministri me politika të përafërta, kjo agjenci është në kuadër të Zyrës së Kryeministrit. Vendosja e kësaj agjencie në Zyrë të Kryeministrit e bën më të vështirë kontrollin e saj, ngase Zyra e Kryeministrit nuk ka kapacitete në këtë fushë me çka do të bëhej i mundshëm edhe kontrollimi i saj.

Sipas Raportit mbi Vlerësimin e Reformës së Administratës Publike 2014, këto organe qendrore apo agjenci ekzekutive në shumë raste nuk kryejnë rolin e vërtetë të agjencive ekzekutive, por shumica e tyre funksionojnë si departamentet tjera brenda ministrisë, dhe zakonisht krijohen me iniciativë të vetë ministrisë. Para krijimit të tyre, nuk merren në konsideratë opsionet tjera dhe shpesh ato themelohen edhe pa pjesëmarrjen e plotë të MAP dhe Ministrisë së

³⁰ Ligji 03/L-139 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës, Nenet 23 dhe 28.

³¹ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, Ministria e Diasporës, Ministria e Integritimit Evropian, Ministria e Punëve të Jashtme, Ministria për Komunitete dhe Kthim, dhe Ministria e Forcës së Sigurisë së Kosovës. Për më shumë, shih raportin e SIGMA mbi vlerësimin e reformës së administratës publike në Kosovë, prill 2014.

Financave (MF). Sipas të njëjtit raport, i vetmi dallim është se këto organe apo agjenci raportojnë drejtpërdrejt te ministri, dhe jo të Sekretari i Përgjithshëm. Këto organe krijojnë “ministri paralele” dhe rrisin mundësinë për interferime politike në menaxhimin ditor të tyre.³²

Organizimi i brendshëm i këtyre organeve është i ndryshëm nga ai i ministrive, dhe organizohen në dy nivele: drejtorate dhe sektor. Sektori është njësi bazë, udhëhiqet nga udhëheqësi i sektorit dhe është në kuadër të drejtoratit i cili udhëhiqet nga udhëheqësi i drejtoratit. Në shumë raste, këto organe udhëhiqen nga Kryeshef Ekzekutiv apo Drejtor të cilët për punën e tyre nuk japin llogari tek Sekretari i Përgjithshëm, por drejtpërdrejt tek ministri; zgjidhen në mënyrë të njëjtë sikur Sekretari i Përgjithshëm; dhe kanë një pavarësi të madhe buxhetore.

Organet qendrore të administratës shtetërore paraqesin numrin më të madh të organeve administrative në administratën publike. Tabela në vijim paraqet ndarjen e këtyre organeve apo agjencive sipas ministrive ku ato bëjnë pjesë.

Tabela 3: Organet qendrore në kuadër të ministrive dhe zyrës së Kryeministrit

Ministria	Organet qendrore të administratës shtetërore
Zyra e Kryeministrit	Agjencia Shtetërore e Arkivave Agjencia për Barazi Gjinore Agjencia e Statistikave e Kosovës Agjencia e Ushqimit dhe Veterinarisë Agjencia për Mbrojtje nga Rrezatimi dhe Siguria Bërthamore Komisioni për Hetimin e Aksidenteve dhe Incidenteve Aeronautike Këshill ndër-ministror për Ujëra Këshilli i Sigurisë i Kosovës
Ministra e Administratës Publike	Agjencia për Shoqërinë e Informacionit Instituti i Kosovës për Administratë Publike
Ministria e Drejtësisë ³³	Agjencia për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar ose të Konfiskuar Avokatura Shtetërore Shërbimi Korrektues i Kosovës Shërbimi Sprovues i Kosovës

³² Projekti SIGMA, vlerësimi i reformës së administratës publike në Kosovë, 2014: <http://bit.ly/1zFcRqW>

³³ Ministria e Drejtësisë ka në kuadër të saj edhe Institutin për Hulumtimin e Krimeve të Luftës i cili udhëhiqet nga Drejtori i Përgjithshëm dhe raporton drejtpërdrejt te Ministri i Drejtësisë.

Ministria e Financave	Administrata Tatimore e Kosovës Dogana e Kosovës Njësia e Inteligjencës Financiare Agjencia Qendrore e Prokurimit
Ministria e Punëve të Brendshme	Agjencia e Regjistrimit Civil Policia e Kosovës Inspektorati Policor Akademia për Siguri Publike, Edukim dhe Zhvillim Agjencia e Menaxhimit të Emergjencave Agjencia e Forenzikës e Kosovës
Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit të Kosovës Agjencia Kadastrale e Kosovës Agjencia për Mbrojtje nga Rrezatimi dhe Siguria Bërthamore Instituti Hidrometeorologjik i Kosovës Instituti për Planifikim Hapësinor
Ministria e Shëndetësisë	Agjencia për Produkte dhe Pajisje Mjekësore Instituti Kombëtar i Shëndetësisë Publike Agjencia e Financimit të Shëndetësisë Inspektorati Shëndetësor Qendra Klinike Stomatologjike e Kosovës Qendra Klinike Universitare e Kosovës
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	Teatri Kombëtar i Kosovës Qendra Kinematografike e Kosovës Galeria e Arteve e Kosovës Galeria e Ministrisë së Kulturës “Qafa” Ansambli Kombëtar i Këngëve dhe Valleve “Shota” Filarmonia e Kosovës Kosovafilmi Baleti i Kosovës Muzeu i Kosovës Instituti Arkeologjik i Kosovës Instituti për Mbrojtjen e Monumenteve Qendrat Rajonale të Trashëgimisë Kulturore Biblioteka e të verbërve “Syri Ynë”
Ministria e Infrastrukturës	Agjencia e Transportit Rrugor
Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	Trupa Ekzekutive e Inspektoratit të Punës
Ministria Tregtisë dhe Industrisë	Agjencia për Investime dhe Përkrahjen e Ndërmarrjeve në Kosovë Agjencia e Regjistrimit të Bizneseve Kosovare Agjencia Kosovare e Standardizimit Drejtoria e Akreditimit e Kosovës Agjencia e Metrologjisë e Kosovës Agjencia për Pronësi Industriale Inspektorati i Tregut
Ministria e Arsimit,	Instituti Pedagogjik

Shkencës dhe Teknologjisë	Instituti Albanologjik Instituti i Historisë Instituti i Leposaviqit Agjencia e Kosovës për Akreditim Autoriteti Kombëtar i Kualifikimeve Agjencia për Aftësim Profesional dhe për të Rritur Inspektorati i Arsimit Biblioteka Kombëtare e Kosovës Qendra e Studenteve
Ministria e Zhvillimit Ekonomik	Agjencia për Eficiencën e Energjisë Shërbimi Gjeologjik i Kosovës
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	Agjencia Pyjore e Kosovës Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë Instituti Bujqësor i Kosovës

Burimi: lista e organeve të administratës shtetërore sipas MAP dhe faqeve zyrtare të Ministrive.

6. Mungesa e kriterëve për numrin e të punësuarve në administratën publike

Bazuar në ligjet relevante për administratën publike, në radhë të parë Ligjin për Shërbimin Civil dhe Ligjin për Administratën Shtetërore, Qeveria e Kosovës ka miratuar në vitin 2012 Rregulloren për Klasifikimin e Vendeve të Punës në Shërbimin Civil,³⁴ dhe Rregulloren për Standardet e Organizimit të Brendshëm dhe Sistematizmin e Vendeve të Punës në Administratën Shtetërore. Të dy rregulloret trajtojnë çështjet e pozitive, gradave, nivelet e organizimit të organeve të administratës shtetërore, kriteret sa i përket detyrave të departamentit dhe divizionit, por jo edhe numrin e shërbyesve civil që duhet të ketë një Ministri, një departament, një divizion, apo një organ i administratës qendrore në kuadër të ministrive dhe Zyrës së Kryeministrit. Nëse numri i saktë i shërbyesve civil për të gjitha ministrinë është i vështirë të caktohet, duhet të ekzistojë një numër optimal i numrit të shërbyesve civil që duhet të ketë një ministri. Nëse vlerësohet se një ministri mund të ketë numër më të madh se sa numri optimal, atëherë ekzistojnë procedura ligjore të marrjes së pëlqimit për rritjen e numrit nga MAP dhe MF.

Përveç numrit të shërbyesve civil për një ministri, ashtu sikurse ekzistojnë kriteret për mos përzierjen e detyrave në mes të departamenteve dhe divizioneve brenda një ministrie, duhet të

³⁴ Rregullore 05/2012 për klasifikimin e vendeve të punës në shërbimin civil: <http://bit.ly/1P6a7tY>

ekzistojnë kritere edhe sa i përket numrit të shërbyesve civil që duhet të ketë një departament dhe një divizion. Një kriter i tillë do të specifikonte se cili do të duhej të ishte numri i nevojshëm i shërbyesve civil që një departament të ekzistojë, dhe cili do të duhej të ishte numri i nevojshëm i shërbyesve civil në mënyrë që një departament të ndahet në divizione.

Duke u bazuar në Rregulloret me të cilat janë përcaktuar organizimet e brendshme dhe sistematizimi i vendeve të punës në secilën ministri, ekzistojnë shumë divizione me nga dy të punësuar ku njëri është udhëheqësi i divizionit e tjetri punëtor i atij divizionit. Për më keq, ka divizione me nga një të punësuar, që me vet faktin e ekzistimit të divizionit, duhet të jetë udhëheqës i divizionit. Raste të tilla janë gjetur në këto ministri: Ministria e Integritit, në kuadër të Departamentit për Financa dhe Shërbimeve të Përgjithshme, ka divizionin e burimeve njerëzore me një të punësuar, Ministria e Bujqësisë ka katër divizione me nga një të punësuar, Ministria e Shëndetësisë ka pesë divizione me nga dy të punësuar, Ministria e Tregtisë dhe Industrisë ka tri divizione me nga dy të punësuar, Ministria e Kulturës ka një divizion me dy të punësuar, Ministria e Arsimit ka shtatë divizione me nga dy të punësuar, Ministria e Punëve të Jashtme ka dy departamente me nga dy të punësuar, Ministria e Financave ka tri divizione me nga dy të punësuar dhe Ministria e Drejtësisë ka tri divizione me nga dy të punësuar.³⁵

Përveç kësaj veçorie negative, shpërndarja e shërbyesve civil nëpër departamente, divizione dhe agjenci nuk është proporcionale me detyrat dhe punët që ka një departament, divizion apo agjenci. Për shembull: Departamenti i Reformës së Administratës Publike si strukturë kyqe në MAP dhe në tërë administratën publike, ka shtatë të punësuar, derisa Agjencia për Shoqërinë e Informacionit ka 58 të punësuar. Pastaj, derisa Departamenti për Administrimin e Shërbimit Civil që dizajnon politika për një numër mbi 20.000 shërbyes civil ka 25 të punësuar, Departamenti për Financa dhe Shërbime të Përgjithshme në MAP ka 49 të punësuar. Apo, Instituti i Kosovës për Administratë Publike që ofron trajnime për shërbyesit civil ka 16 të punësuar. Një disproporcion i tillë është hasur edhe në disa ministri tjera.

Struktura e ministrive në tërësi dhe numri i të punësuarve në to, është rritur shumë për shkak të krijimit të organeve qendrore si pjesë të tyre. Siç është cekur më lartë, vetëm gjashtë nga 19 ministri nuk

³⁵ Zyra e Kryeministrit, legjislacioni, regjistri i akteve nënligjore në fuqi të miratuara nga Qeveria dhe Ministrat. Rregulloret e organizimit të brendshëm dhe sistematizimit të vendeve të punës në ministri: <http://bit.ly/1bgSTwB>

kanë organe qendrore brenda vetes. Për shembull, Ministria e Drejtësisë ka 169 shërbyes civil në katër nivelet e organizimit të ministrisë, por ka edhe 1.750 shërbyes publik dhe civil në organet qendrore brenda kësaj ministrie.³⁶ Ministria e Punëve të Brendshme (MPB) ka 198 shërbyes civil në nivelet e ministrisë, por ka edhe 629 persona në Agjencinë e Regjistrimit Civil (ARC).³⁷ Ky trend i njejtë është gjetur edhe në Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT), dhe Ministrinë e Kulturës, Rinisë dhe Sportit.

Në anën tjetër, në grupin prej 13 ministrive me organe qendrore brenda tyre, janë gjetur organe qendrore me fare pak persona të punësuar, gjë që vështirë se mund të arsyetohet ekzistenca e atij organi. Ekzistenca e tyre është më shumë shpenzim i buxhetit, dhe mundësi më e madhe e keq menaxhimit të parasë publike për shkak të një pavarësie më të madhe buxhetore, se sa që është një ndarje e mirëfilltë e punëve në mes të ministrisë dhe organit qendror të saj. Në këtë kuptim, janë gjetur gjashtë organe qendrore si pjesë të ministrive të caktuara që kanë më pak se nga dhjetë të punësuar. Për shembull, në Ministrinë e Zhvillimit Ekonomik (MZHE), Agjencia për Efiçencën e Energjisë ka nëntë të punësuar, derisa Drejtoria e Përgjithshme e Akreditimit dhe Agjencia për Standardizim në Ministri të Tregtisë dhe Industrisë (MTI) kanë nga shtatë të punësuar.³⁸ Në MASHT, Autoriteti Kombëtar i Kualifikimeve dhe Agjencia për Arsim e Aftësim Profesional dhe për të Rritur kanë nga gjashtë të punësuar, dhe Agjencia e Kosovës për Akreditim në këtë ministri ka nëntë të punësuar.

Karakterisitë në MASHT është ekzistimi i Institutit të Lepasaviqit si organ qendror në kuadër të ministrisë. Në faqen zyrtare të ministrië dhe në Rregulloren për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Vendeve të Punës në MASHT, nuk është gjetur ndonjë përshkrim i detyrave të Institutit apo të të punësuarve në të. Sipas ligjit të buxhetit 2015, Instituti ka 14 të punësuar, afër 80 mijë euro shpenzime janë paraparë për 2015, nga të cilat afër 60 mijë janë ndarë vetëm për paga dhe mëditje.³⁹

Lidhur me sistematizimin e vendeve të punës në shërbimin civil, Qeveria e Kosovës ka miratuar në shkurt 2015 katalogun e vendeve të

³⁶ Rregullore (QRK) – Nr. 31/2013 për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës në Ministrinë e Drejtësisë: <http://bit.ly/1bug4n7>

³⁷ Rregullore (QRK) – Nr. 36/2013 për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës në MPB: <http://bit.ly/1bgSTwB>

³⁸ Rregullore Nr. 29/2012 për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës në MTI: <http://bit.ly/1bZX8gA>

³⁹ Rregullore (QRK) – Nr. 39/2013 për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës në MASHT: <http://bit.ly/1dJVxg4>

punës në shërbimin civil.⁴⁰ Megjithatë, deri tani nuk është e qartë se si do të jetë harmonizimi i këtij katalogu me rregulloret e Qeverisë të miratuara për secilën ministri për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës. Sipas Drejtorit të Departamentit të Reformës së Administratës Publike në MAP, ekziston një dilemë sa i përket kronologjisë të nxjerrjes së katalogut në raport me rregulloret e cekura më lartë, dhe harmonizimit të katalogut me rregulloret. Sipas tij, më parë është dashur të nxirret dhe miratohet katalogu i vendeve të punës, e më pas të bëhet sistematizimi i vendeve të punës nëpër ministri bazuar në këtë katalog. Si pasojë e kësaj, ekziston mundësia mos të ketë një harmoni në masën prej 20% në mes të katalogut të miratuar në shkurt 2015 dhe rregulloreve për harmonizimin dhe sistematizimin e vendeve të punës miratuar në Qeveri kryesisht gjatë vitit 2013.⁴¹

7. Propozim për uljen e numrit të të punësuarve në administratën publike

Meqenëse çështja e uljes së numrit të ministrive është trajtuar në një analizë paraprake të Institutit GAP,⁴² dhe që propozimi për uljen e numrit të organeve qendrore është vështirë të adresohet plotësisht në një analizë politikash, pjesa në vazhdim ofron një propozim për uljen e numrit të shërbyesve publik dhe civil në të gjitha institucionet e administratës publike. Mënyra e propozuar nuk ka të bëjë me largimin e shërbyesve publik dhe civil nga puna, por mos zëvendësimi i tyre në ato pozita që mbesin të lira pas pensionimit të rregullt të shërbyesve publik dhe civil.

Marrëdhënien e punës në sektorin publik për shërbyes publik dhe civil, e përcaktojnë Ligji për Shërbimin Civil dhe Ligji i Punës, të miratuar në vitin 2010.⁴³ Të dy ligjet kanë përcaktuar moshën 65 vjeçare⁴⁴ si koha kur një shërbyes civil dhe publik ndërpret marrëdhënien e punës me institucionin ku ka punuar. Megjithatë, Ligji për Shërbimin Civil i jep të drejtën shërbyesit civil që të kërkojë pensionim të parakohshëm jo më herët se dy vjet nga koha e pensionimit, dhe po ashtu i jep të drejtën shërbyesit civil që të

⁴⁰ Vendimi 05/12 i Qeverisë së Kosovës, datë 05.02.2015: <http://bit.ly/1c0n5fu>

⁴¹ Intervistë me Fatos Mustafa, Drejtor i Departamentit për Menaxhimin e Reformës së Administratës Publike në MAP, 24.04.2015.

⁴² Instituti GAP, Ristrukturimi i Qeverisë, korrik 2014: <http://bit.ly/1vjlfxo>

⁴³ Ligji Nr. 03/L-212 i Punës, Neni 67: <http://bit.ly/1IQCcFX>

⁴⁴ Me përjashtim të të zgjedhurve, dhe profesorëve të Universitetit të cilët mund të punojnë deri në moshën 70 vjeçare.

punojnë vullnetarisht, pa pagesë, edhe pas pensionimit deri në moshën 70 vjeçare.⁴⁵

Nga të dhënat e siguruar nga MAP, një numër i konsiderueshëm i shërbyesve publik dhe civil dalin në pension të rregullt pas moshës 65 vjeçare. Sipas tabelës më poshtë, çdo vit mbi një mijë shërbyes publik dalin në pension, dhe brenda periudhës pesë vjeçare (2015-2019), një numër prej 7.179 të shërbyesve publik dhe civil pritet të dalin në pension.

Tabela 4: Numri i shërbyesve publik dhe civil që gjatë periudhës 2015-2019 sipas ligjit do të dalin në pension

Viti	Sherbyes civil	Sherbyes publik	Gjithsej
2015	326	871	1.197
2016	318	787	1.105
2017	417	1.088	1.505
2018	459	1.125	1.584
2019	528	1.260	1.788
Gjithsej	2.048	5.131	7.179

Burimi: Ministria e Administratës Publike (MAP), bazuar në kërkesën e GAP

Një formulë e tillë e uljes graduale e numrit të shërbyesve publik dhe civil në institucione të administratës publike do të kishte efektin e vendosjes së një rregulli sa i përket punësimit në sektorin publik. Formula e tillë do të duhej të aplikohet nga MAP fillimisht për një periudhë pesë vjeçare (2015-2019) e cila do të duhej të pasohet nga një vlerësim i këtij procesi, dhe marrjen e hapave në vazhdim bazuar në vlerësimin paraprak. Përveç kësaj politike të uljes së numrit përmes daljes në mënyrë të rregullt në pension, MAP do të duhej të aplikojë në të njëjtën kohë edhe politikën e ngrirjes së punësimit brenda të njëjtës periudhë.

Gjatë aplikimit të këtij procesi, ku disa pozita që lirohen pas pensionimit të shërbyesit civil, duhet patjetër të zëvendësohen, MAP do të duhej të aplikonte politikën e ri-alokimit të shërbyesve civil nëpër pozita të tilla të cilat vlerësohen të jenë deficitare. Politika e tillë e ri-alokimit të shërbyesve civil ka të bëjë më lëvizjen e shërbyesve civil nëpër institucione varësisht prej nevojave dhe prioriteteve të caktuara qoftë nga Qeveria, qoftë nga institucioni përkatës. Një procesi të tillë të ri-alokimit do të duhej të i ndihmonte katalogu i vendeve të punës i cili kodifikon një numër të pozitave dhe gradave në të cilat kategorizohen të gjithë shërbyesit civil. Katalogu ka efektin

⁴⁵ Ligji Nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Nenet 90, 91, 92: <http://bit.ly/1P2LymY>

e arritjes së një unifikimi në shërbimin civil dhe lehtëson ri-alokimin e shërbyesve civil nga një institucion në tjetrin.

Përveç këtyre politikave të përmendura më lartë, MAP do të duhej të aplikojë, me mbështetje të Qeverisë, centralizimin e plotë të punësimit përmes konkurseve. Para shpalljes së konkursit, MAP do të duhej të vlerësonte në bazë të të dhënave dhe regjistrave që ka, se a mund të mbulohet një pozitë e tillë nga stafi aktual, dhe nëse një pozitë e tillë mund të mbulohet nga shërbyes civil që në një institucion tjetër mund të vlerësohen si tepricë.

Mënyra e tillë e aplikimit të këtyre politikave nga MAP si përgjegjëse për administratën publike, do të kishte efektin e vendosjes së një rregulli sa i përket punësimit në shërbimin civil. MAP nuk do të duhej të lihej e vetme, por ky proces do të duhej të merrte një mbështetje të Qeverisë dhe kjo e fundit duhet të ketë vullnetin politik për të vendosur një rregull sa i përket punësimit në sektorin publik. Pa një mbështetje të Qeverisë dhe pa vullnetin politik të saj, një politikë e tillë e reformës sa i përket punësimit në shërbimin civil e ndjekur vetëm nga MAP nuk do të jepte rezultatet e synuara.

8. Përfundime dhe rekomandime

Prej themelimit të Institucioneve të Përkoshme Vetëqeverisë në Kosovë, numri i ministrive dhe organeve tjera vazhdimisht ka shkuar duke u rritur. Me këtë është rritur edhe numri i të punësuarve në këto institucione. Prej vitit 2001, numri i ministrive është shtuar diku me Rregullore të UNMIK-ut, diku me ligje të Kosovës, e diku me vendime të Qeverisë. Edhe përkundër dy përpjekjeve për të miratuar një ligj për Qeverinë më 2009 dhe 2011, Qeveria e Kosovës funksionon pa ligj edhe në vitin 2015.

Për të vënë një rregull sa i përket madhësisë së administratës publike në kuptim të strukturës dhe numrit të të punësuarve në të Institutit GAP rekomandon:

Për Qeverinë:

- Qeveria duhet të procedojë Projektligjin për Qeverinë sipas Programit Legjislativ 2015 dhe Kuvendi ta miratojë atë. Ligji për Qeverinë duhet të përmbajë rregulla që përcaktojnë nevojën dhe procedurën e krijimit të ministrive të reja, dhe vetëm Kuvendi duhet t'i krijojë ato me plotësim ndryshimin e Ligjit për Qeverinë;
- Zyra e Kryeministrit duhet të largojë disa organe vartëse të saj, dhe këto të shpërndahen në ministrinë me politika të përafërta me to.

Për Ministrinë e Administratës Publike (MAP):

- MAP duhet të bëjë ndryshimet e nevojshme ligjore sa i përket nevojës dhe procedurës së themelimit të organeve vartëse të ministrive. Qeveria duhet të krijojë një mekanizëm i cili do të rishikojë arsyeshmërinë dhe funksionalitetin e organeve vartëse të ministrive dhe Zyrës së Kryeministrit. Aty ku krijohet duplikim me departamentet e ministrive, agjencitë e tilla duhet të shuhën;
- MAP duhet të ngrijë punësimin fillimisht për një periudhë pesë vjeçare (2015-2019) dhe të zbatojë politikën e mos zëvendësimit të shërbyesve civil dhe publik në ato pozita që mbesin të lira si rezultat i pensionimit të tyre pas moshës 65 vjeçare;
- Pas një periudhe të tillë, MAP duhet të centralizojë plotësisht konkursin për organet qendrore, dhe të aplikojë sistemin e ri-

alokimit të shërbyesve civil nëpër pozita sipas katalogut të vendeve të punës në shërbimin civil;

- MAP si përgjegjëse për adiministratën publike, duhet të caktojë kritere për numrin e departamenteve në secilën ministri, numrin e të punësuarve në atë ministri, dhe kriteret se kur një departament mund të ndahet në divizione.

Për Kuvendin:

- Kuvendi duhet të krijojë një mekanizëm për të rishikuar funksionalitetin dhe nevojshmërinë e agjencive të pavarura, dhe të rekomandojë marrjen e hapave konform atij rishikimi;



Instituti GAP është Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

Instituti GAP përkrahët nga:

