

## TABLE OF CONTENTS

HYRJE .....	5
II. LEGJISLATIVI.....	6
1. Kërkesat që dalin nga procesi i integrimit evropian .....	6
2. Mbikëqyrja e ekzekutivit.....	7
3. Mbikëqyrja e procesit të përafrimit dhe harmonizimit të legjislacionit vendor me Acquis dhe mbikëqyrja e implementimit të legjislacionit.....	9
4. Kapacitetet administrative të Kuvendit .....	11
III. EKZEKUTIVI.....	14
1. Koordinimi dhe zhvillimi i politikave .....	14
1.1. Korniza ligjore e zhvillimit dhe koordinimit të politikave .....	14
1.2. Korniza institucionale e zhvillimit dhe koordinimit të politikave .....	16
1.3. Dokumentet e politikave .....	18
1.4. Zbatimi në praktikë i procesit të zhvillimit dhe koordinimit të politikave .....	21
2. Procesi legjislativ .....	29
2.1. Korniza ligjore dhe korniza e politikave e zhvillimit të legjislacionit .....	29
2.2. Zbatimi në praktikë i procesit legjislativ .....	30
3. Menaxhimi i procesit të integrimit evropian .....	32
3.1. Korniza ligjore dhe korniza e politikave e procesit të Integrimit Evropian.....	32
3.2. Korniza institucionale e procesit të integrimit evropian.....	33
3.3. Zbatimi në praktikë i koordinimit të procesit të integrimit evropian: përparësitë dhe sfidat.....	34
3.4. Përafrimi i legjislacionit kosovar me legjislacionin e BE-së .....	36
4. Zbatimi i rishikimeve funksionale .....	38
5. Menaxhimi i Reformës së Administratës Publike .....	39
IV. REFORMA E SHËRBIMIT CIVIL .....	41
1. Korniza ligjore për shërbimin civil.....	41
1.1. Rekrutimi.....	41
1.2. Masat disiplinore në shërbimin civil.....	44
1.3. Vlerësimi i performancës brenda shërbimit civil .....	46
1.4. Avancimi në karrierë brenda shërbimit civil .....	47
1.5. Pagat e Punonjësve Civilë .....	47

2. Korniza institucionale për zbatimin e legjislacionit për shërbim civil .....	49
3. Trajnimi i punonjësve civilë .....	51
4. Mbikëqyrja e zbatimit të legjislacionit për shërbim civil .....	53
V. PROCESI I DECENTRALIZIMIT NË KOSOVË .....	57
1. Korniza ligjore për procesin e decentralizimit .....	57
2. Implementimi i procesit të decentralizimit .....	58
3. Decentralizmi fiskal .....	59
4. Zhvillimi institucional dhe ngritja e kapaciteteve.....	60
Lista e pjesëmarrësve në takimet dhe punëtoritë e Tryezës Tematike për Administratë Publike.....	64



## I. HYRJE

Ky raport mëton të paraqesë një pasqyrë të gjendjes së tanishme në fushën e administratës publike të Kosovës, sidomos për ato fusha që kanë qenë pjesë e dialogut Kosovë – Bashkim Evropian. Si i tillë, raporti fokusohet në përshkrimin e kornizës ligjore dhe institucionale në fushat relevante dhe duke u bazuar kryesisht në diskutimet në kuadër të Tryezës Tematike për Administratë Publike, mundohet të nxjerrë në pah zhvillimet dhe sfidat kryesore në atë fushë. Ky raport do të shërbejë si dokument informues (background information) për zhvillimin e Raportit Diagnostifikues dhe Draft Strategjisë për Integrim Evropian, të cilat në të ardhmen e afërt do të zhvillohen përmes shfrytëzimit të metodologjisë së analizimit të trungut të problemeve (problem tree analysis).

Tryeza Tematike për Administratë Publike, e cila funksionon për mbështetjen e Task Forcës për Integrim Evropian, ka mbajtur tri takime dhe dy punëtori në periudhën kohore nga korriku 2012 deri në shkurt 2013. Në këto takime, kanë marrë pjesë më shumë se 100 veta nga segmente të ndryshme të shoqërisë, përfshirë institucionet publike, shoqërinë civile, komunitetin e donatorëve etj. Tryeza ka pasur qëllim të diskutojë përparësitë dhe sfidat sa i takon funksionimit të legjislativit dhe ekzekutivit në raport me kërkesat që dalin nga procesi i integritimit evropian, si dhe me implementimin e reformës së shërbimit civil dhe procesit të decentralizimit. Përzgjedhja e këtyre temave nga një numër i gjerë i çështjeve që kanë të bëjnë me administratën publike, është bërë me qëllim të sigurimit të një qasjeje prioritizuese, gjithmonë duke reflektuar prioritizimin që i është bërë administratës publike në mekanizmat e bashkëpunimit Kosovë – BE (p.sh. Pyetësori për Studim të Fizibilitetit, Studimi i Fizibilitetit për Kosovën, Raportet e Progresit, Plani i Veprimit për Partneritet Evropian, etj).

Nga analizimi i mekanizmave të përmendur, del se për një proces integruar të përshpejtuar, Kosova, sa i përket administratës publike, do të duhet të përmirësojë kapacitetet për zhvillimin e legjislacionit dhe monitorimin e tij, andaj ky raport fillon me seksionin që merret me funksionimin e Kuvendit dhe pason me seksionin për qeverinë, ku rëndësi e posaçme i është dhënë zhvillimit të politikave dhe legjislacionit, por edhe monitorimit të tyre. Pasiqë të ketë vendosur mekanizma për zhvillimin dhe monitorimin e politikave, përfshirë legjislacionin, Kosova duhet që gjithashtu të zhvillojë tutje burimet njerëzore, përmes zhvillimit dhe përmirësimit të menaxhimit të tyre. Andaj, seksioni i tretë i këtij raporti merret me reformën në shërbimin civil, përfshirë kornizën ligjore dhe institucionale për një spektër çështjesh kyqe në këtë fushë. Në fund, për të siguruar që implementimi i politikave dhe legjislacionit shtetëror po bëhet sa të jetë e mundur në një qasje përfituese për qytetarët, Kosovës i duhet një proces decentralizimi të qëndrueshëm, me ç'gjë merret seksioni i katërt.

## II. LEGJISLATIVI

### 1. Kërkesat që dalin nga procesi i integritimit evropian

Sa i përket funksionimit të parlamenteve në kuadër të procesit të integritimit evropian, edhe pse nuk ka kërkesa që ndërlidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me Acquis, prapë se prapë BE përmes mekanizmave tjerë planifikues dhe monitorues shtron një numër kërkesash në këtë drejtim, sidomos sa i përket çështjeve si:

1. Respektimi i ndarjes së pushteteve, sidomos sa i përket mbikëqyrjes së degës ekzekutive;<sup>1</sup>
2. Mbikëqyrje efektive e procesit të harmonizimit të legjislacionit vendor me Acquis.<sup>2</sup>

Sa i përket funksionimit të Kuvendit të Kosovës, BE, përmes Partneritetit Evropian 2008, i ka vënë Kosovës këto prioritete:

1. Të sigurojë funksionim efektiv të Kuvendit dhe Komisioneve, duke përfshirë edhe kapacitetet administrative të tij. Kjo nënkupton forcimin e kapaciteteve të Kuvendit për të monitoruar në mënyrë efektive implementimin dhe vlerësimin e zbatimit të legjislacionit, përmes përmirësimit të strukturave administrative ligjore, këshillimore etj.<sup>3</sup>
2. Të rrisë mbikëqyrjen mbi ekzekutivin, duke siguruar në të njëjtën kohë transparencën e Kuvendit (përmes bashkëpunimit me shoqërinë civile), që si kërkesë është përsëritur edhe në Raportet e Progresit dhe zë një vend të rëndësishëm edhe në Pyetësorin për Studimin e Fizibilitetit 2012. Në mënyrë më të hollësishme, këto kërkesa ndërlidhen me vënien dhe zbatimin efektiv të mekanizmave për mbikëqyrjen e punës së Qeverisë, p.sh. përmes shoshitjes së raporteve implementuese të kornizës strategjike, raporteve vjetore të qeverisë, raporteve vjetore për zbatimin e legjislacionit për buxhet, si dhe përmes pyetjeve parlamentare, interpelancave, etj.<sup>4</sup>
3. Të përmirësojë kontrollimin e përputhshmërisë së legjislacionit me Acquis, që përfshinë zhvillimin e mekanizmave adekuatë në Kuvend për të shoshitur legjislacionin e propozuar nga këndi i përputhshmërisë së tij me Acquis, dhe në stade më të vonshme edhe të harmonizimit të këtij legjislacioni me Acquis<sup>5</sup>. Për më tepër, kjo kërkesë konsiston edhe në zhvillimin e mekanizmave efektivë të bashkëpunimit me institucionet e Qeverisë që kanë funksion sigurimin e funksionit të ngjashëm (tani për tani një funksion i tillë kryhet nga Ministria e Integritimit Evropian).

<sup>1</sup> Komisioni Evropian (2012), 'Commission Staff Working Document' f. 5.

<sup>2</sup> OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", Sigma Papers, No. 23, OECD Publishing, p. 112. (<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>). Duhet pasur parasysh që kërkesa të tilla janë përsëritur edhe në Raportet e Progresit të Komisionit Evropian.

<sup>3</sup> Council Decision 2008/213/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC.

<sup>4</sup> Ibid,

<sup>5</sup> Ibid.

## 2. Mbikëqyrja e ekzekutivit

Siç është përmendur edhe më lartë, një nga kërkesat kryesore në procesin e integritimit evropian për Kuvendin, është sigurimi i respektimit të ndarjes së pushteteve, përmes, ndër të tjera, edhe ushtrimit të funksionit të mbikëqyrjes së ekzekutivit.

Në nivel të rregullimit ligjor, Rregullorja e Punës së Kuvendit, parasheh një numër mekanizmesh që mundësojnë ushtrimin e funksioneve mbikëqyrëse, dhe ato konsistojnë në:

1. Interpelancat parlamentare;
2. Pyetje për përgjigje verbale;
3. Pyetje për përgjigje me shkrim;
4. Raportim Komisioneve Parlamentare,
5. Kontrollin e ekzekutivit për zbatimin e legjislacionit të miratuar nga Kuvendi, dhe
6. Komisionet parlamentare hetimore të themeluara në mënyrë ad-hoc.<sup>6</sup>

Sa i përket interpelancave parlamentare, Rregullorja e Punës së Kuvendit, parasheh që ajo mund të parashtrohet si kërkesë nga së paku 6 deputetë apo një grup parlamentar.<sup>7</sup> Kërkesa me shkrim, i dërgohet Kryetarit të Kuvendit, i cili pastaj këtë kërkesë ia parashtron Kryeministrit apo ministrit relevant. Rregullorja, gjithashtu përcakton edhe afatet kohore për zhvillimin e interpelancave si dhe kohën që duhet të marrë zhvillimi i tyre, deri në tri orë.

Në anën tjetër, për sa i takon pyetjeve parlamentare, ato verbale mund të parashtrohen nga deputetët në fillim të secilës seancë parlamentare, pasi që pyetjet të jenë parashtruar paraprakisht tek Zyra për Propozime dhe Parashtrësia në Kuvend. Nëse pyetja e deputetit nuk merr përgjigje në dy seanca plenare, atëherë ajo publikohet në Revistën e Kuvendit dhe në faqen elektronike të tij. Gjithashtu, për pyetjen e pa-përgjigjur Kuvendi lëshon një komunikatë për media, brenda 24 orëve pas mbajtjes së seancës plenare.<sup>8</sup>

Për sa u përket pyetjeve me shkrim, ato mund t'i dërgohen Kryeministrit apo ministrit relevant, i cili/e cila duhet të kthejë përgjigje në një afat prej 2 javëve. Nëse një përgjigje e tillë nuk kthehet, atëherë pyetja e pa-përgjigjur duhet të botohet në buletin e Kuvendit dhe u dërgohet deputetëve.<sup>9</sup>

Për më tepër, Komisionet Parlamentare mund të ftojnë për të raportuar për fushëvëprimin e institucionit relevant, ministrin apo udhëheqësin e institucionit që i raporton Kuvendit, për raportim dhe shqyrtim të çështjeve që biejnë në përgjegjësinë e tij/saj.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Ministria e Integritimit Evropian (2012), 'Answers to EC Feasibility Questionnaire', f. 17.

<sup>7</sup> Kuvendi i Kosovës (2010), 'Rregullorja e Punës së Kuvendit', Neni 44.

<sup>8</sup> Kuvendi i Kosovës (2010), 'Rregullorja e Punës së Kuvendit', neni 45.

<sup>9</sup> Ibid, neni 46.

<sup>10</sup> Ibid, neni 65.

Në fund, si mekanizëm tjetër mbikëqyrës, Kuvendi mund të shfrytëzojë edhe Komisionet Parlamentare hetimore (të themeluara ad-hoc në pajtim me Ligjin për hetime parlamentare), të cilat bazuar në vendimin e themelimit të tyre nga ana e Kuvendit, mund të hetojnë çfarëdo çështje, duke ftuar për dëshmi secilin zyrtar të Kosovës, në lidhje me çështjen nën hetim.<sup>11</sup>

Edhe pse kohëve të fundit duket që janë zhvilluar përpjekje për ngritjen e shkallës së ushtrimit të funksionit të mbikëqyrjes së Kuvendit mbi degën ekzekutive<sup>12</sup>, prapë se prapë duket që Kuvendi mbetet i dominuar nga Qeveria.<sup>13</sup> Zyrtarët e Qeverisë nuk ndjekin në mënyrë të rregullt sesionet e Kuvendit, dhe nuk u përgjigjen në mënyrë adekuate pyetjeve parlamentare si dhe kërkesave për raportim.<sup>14</sup> Gjithashtu, është vërejtur që një pjesë e konsiderueshme e rekomandimeve dhe vendimeve të Kuvendit nuk merren parasysh,<sup>15</sup> gjë që në masë të madhe kufizon ushtrimin e funksionit mbikëqyrës mbi ekzekutivin. Për më shumë, është vërejtur rënie e numrit të pyetjeve parlamentare, me shumicën e tyre që vijnë nga opozita.<sup>16</sup> Mekanizmi mbikëqyrës shumë i rëndësishëm i komisioneve hetuese pothuajse nuk shfrytëzohet fare. Për më tepër, mbetet që Kuvendi të forcojë edhe më tutje kapacitetet e veta për të mbikëqyrrur ekzekutivin, edhe për sa i takon monitorimit të implementimit të legjislacionit në përgjithësi, por gjithashtu sa i takon shpenzimit të buxhetit (shih seksionin rreth mbikëqyrjes së përafrimit dhe harmonizimit të legjislacionit të vendit me Acquis, përfshirë monitorimin e implementimit të legjislacionit)<sup>17</sup>.

Përparësitë:

1. Korniza ligjore rregullon në mënyrë adekuate mekanizmat e Kuvendit për të ushtruar mbikëqyrje efektive të funksionimit të ekzekutivit;
2. Numër më i lartë përpjekjesh nga ana e deputetëve për shfrytëzimin e mekanizmave mbikëqyrës, sidomos sa i përket mekanizmit të interpelancës dhe pyetjeve parlamentare.

Sfidat:

3. Ka ende nevojë për të përforcuar rolin mbikëqyrës nga ana e Kuvendit;
4. Reagimet e ekzekutivit në kërkesat e Kuvendit, jo gjithmonë adekuate;
5. Edhe pse vlerësohet sa ka numër të mjaftueshëm të stafit mbështetës, organizimi i tyre në mbështetje të komisioneve parlamentare kërkon përpjekje shtesë;

<sup>11</sup> Ibid. neni 71.

<sup>12</sup> Komisioni Evropian (2012), 'Commission Staff Working Document' f. 5. Për më shumë informacion shih Ministria e Integritimit Evropian (2010-11) 'Inputi per Raport te Progresit' (<http://www.mei-ks.net/?pageç1,135>)

<sup>13</sup> SIGMA (2011), Kosovo Assessment, f. 5.

<sup>14</sup> Komisioni Evropian (2011), Kosovo Progress Report, f8.

<sup>15</sup> Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë et al (2010) 'Raporti i Progresit Made in Kosova', f11.

<sup>16</sup> Iniciativa për Progres et al (2011) 'Raporti i Progresit Made in Kosova', f. 12.

<sup>17</sup> Komisioni Evropian (2012), 'Commission Staff Working Document' f. 5.

### 3. Mbikëqyrja e procesit të përafrimit dhe harmonizimit të legjislacionit vendor me Acquis dhe mbikëqyrja e implementimit të legjislacionit

Para se të shtjellohet procesi i mbikëqyrjes së përafrimit dhe harmonizimit të legjislacionit vendor me Acquis, është e rëndësishme të ofrohet një pasqyrë e shkurtër për atë se si është i rregulluar procesi i miratimit të legjislacionit nga ana e Kuvendit.

Sipas Rregullores së Punës së Kuvendit, procesi i miratimit të legjislacionit nga ana e Kuvendit, është i rregulluar si në vijim:

Një projekt-ligj mund t'i paraqitet për miratim Kuvendit nga Presidenti, Qeveria, së paku 6 anëtarë të Kuvendit, Komisionet apo grupet parlamentare si dhe nga 10000 votues.<sup>18</sup> Pas pranimit të projekt-ligjit nga Kuvendi, shqyrtimi i parë i tij zhvillohet në një afat prej 2 deri në 4 javë pas pranimit të tij. Nëse miratohet në shqyrtim të parë, atëherë, caktohet një Komision funksional për të udhëhequr me shqyrtimin e projekt-ligjit. Projekt-ligji duhet gjithashtu të kalojë nëpër komisionet e përhershme, për të marrë inputin eventual. Dy javë pas miratimit në parim të një projekt-ligji, atij mund t'i shtohen amendamente, nga deputetët, komisionet, grupet parlamentare dhe qeveria. Pasi të jetë siguruar, se janë kaluar të gjitha procedurat e kërkuara nga Rregullorja e Punës, Komisioni funksional-raportues i paraqet Kuvendit raport rreth miratimit të projekt-ligjit të caktuar, përfshirë edhe inputin nga komisionet tjera relevante.

Shqyrtimi i dytë i projektligjit fillon me prezantimin e raportit të Komisionit funksional raportues. Pasi që raporti është prezantuar, të drejtë për të diskutuar kanë përfaqësuesit e komisioneve parlamentare, përfaqësuesit e grupeve parlamentare, përfaqësues të qeverisë, si dhe deputetët. Për të miratuar projektligjin në shqyrtim të dytë, bëhet votimi i të gjitha amendamenteve një nga një, dhe nëse në fund miratohen të gjitha amendamentet, atëherë përfundon miratimi i projektligjit të shqyrtim të dytë.<sup>19</sup> Nëse jo, atëherë Kuvendi, bazuar edhe në kërkesën e sponsorizuesit të projektligjit, mund t'a dërgojë atë në shqyrtim të tretë, ku paraqitet projektligji me amendamentet e miratuara, kurse amendamentet e pa-miratuara nuk përfshihen në këtë version të projekt-ligjit, dhe ai konsiderohet i miratuar në shqyrtim të tretë nëse kalon si i tillë.<sup>20</sup>

Procedurat e Kuvendit për ushtrimin e funksioneve legjislative në raport me vlerësimin e përputhshmërisë dhe harmonizimit të legjislacionit nacional me Acquis, rregullohen nga Rregullorja për Përgjegjësitë dhe Organizimin e Punës së Administratës së Kuvendit, të cilat përcaktojnë që Drejtoria për Standardizim, Përafrim dhe Harmonizim Ligjor si pjesë e Drejtorisë së Përgjithshme për Cështje Ligjore dhe Procedurale të Administratës së Kuvendit, verifikon përputhshmërinë e projekt ligjeve të vendit me Acquis communautaire, ku në fund të procesit ky Drejtori duhet të dalë me raport preliminar me vërejtjet dhe rekomandimet që duhet dërguar tek komisionet parlamentare. Pas miratimit të parë të projektligjit, Komisioni për Integrim Evropian mbikëqyrë procesin e harmonizimit të çfarëdo projektligji që kalon në Kuvend me Acquis communautaire.

<sup>18</sup> Kuvendi i Kosovës (2010), 'Rregullorja e Punës së Kuvendit', neni 54.

<sup>19</sup> Ibid, neni 59.

<sup>20</sup> Ibid,



Rregullorja e Punës së Kuvendit, gjithashtu, përcakton që projekt-ligji i paraqitur në Kuvend duhet të jetë i shoqëruar, ndër të tjera, edhe me një deklaratë dhe tabelë të paktueshmërisë së projekt-ligjit në fjalë me Acquis.<sup>21</sup> Edhe pse parashihen në Rregulloren e Punës së Kuvendit, këto tabela ende nuk i bashkëngjiten projekt-ligjeve të proceduara nga ana e Qeverisë.

Gjithashtu, për sa i përket mbikëqyrjes së zbatimit të legjislacionit, Komisionet Parlamentare janë të autorizuar të kryejnë këtë funksion në fushën që mbulojnë. Ministritë përkatëse janë të detyruara për të raportuar tek Komisionet relevante së paku një herë në vit, pa kërkesë. Gjithashtu, vetë Komisionet kanë për detyrë të studiojnë implementimin efektiv të legjislacionit, dhe gjithashtu mund të ofrojnë rekomandime për raste konkrete të mos-zbatimit. Duke u bazuar në këto aktivitete, Komisionet janë të detyruara të raportojnë një herë në vit në seancat plenare të Kuvendit, derisa nëse ministria relevante nuk raporton, apo raportimi konsiderohet jo i plotë, atëherë çështja kalon në seancë parlamentare.<sup>22</sup>

Edhe pse është shënuar progres sa i përket përmbushjes së funksionit të mbikëqyrjes së përafrimit dhe harmonizimit me Acquis, prapë së prapë mbeten një numër sfidash për t'u tejkaluar.<sup>23</sup> Në përgjithësi, sikurse edhe në institucionet tjera të vendit, është vërejtur ekspertizë e pamjaftueshme në fushën e harmonizimit të legjislacionit me Acquis.<sup>24</sup> Mungesa e një mekanizmi planifikues për përafrimin dhe harmonizimin e legjislacionit vendor me Acquis, paraqet pengesë serioze për mbikëqyrjen dhe monitorimin e këtij procesi nga ana e Kuvendit.<sup>25</sup>

Në anën tjetër, Drejtoria përkatëse përballet me numër jo të mjaftueshëm të stafit për të ushtruar këtë funksion.<sup>26</sup> Kuvendit i mbetet ende punë për të forcuar Drejtorinë e Përgjithshme për Çështje Ligjore dhe Procedurale në mënyrë që të përmirësohet ushtrimi i funksionit legjislativ të tij.<sup>27</sup> Normalisht, një funksion i tillë duhet të forcohet tutje edhe duke siguruar ekspertizën e nevojshme në raport me Acquis.<sup>28</sup> Gjithashtu, projekt-ligjet që dërgohen nga Qeveria nuk përmbajnë tabelat krahasimtare të përputhshmërisë, për shkak të siç duket kontradiktës në mes Rregullores së Punës së Kuvendit dhe asaj të Qeverisë.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> Ibid, neni 54.

<sup>22</sup> Ibid, neni 75.

<sup>23</sup> Komisioni Evropian (2012), 'Commission Staff Working Document' f. 5.

<sup>24</sup> Plugtschieva, Meglena (2012), 'Challenges of the Parliamentary Committees in the process of European Integration', f. 6.

<sup>25</sup> Vehar, Primoz (2012), 'Strengthening the Legal Approximation Process and Structures in Kosovo', f.20.

<sup>26</sup> Komisioni Evropian (2011), 'Kosovo Progress Report', f. 6.

<sup>27</sup> Komisioni Evropian (2012), 'Commission Staff Working Document' f. 5.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid, përderisa Rregullorja e Punës së Kuvendit kërkon paraqitjen e tabelës së përputhshmërisë, Rregullorja e Punës së Qeverisë (Neni 40 i RrP së Qeverisë thekson se organi sponzorizues duhet të ofrojë dëshmi për referim ndaj legjislacionit të BE-së).

Duket që fusha ku është shënuar më pak progres është monitorimi i implementimit të legjislacionit. Edhe pse pjesë e Rregullores së Punës së Kuvendit, ky funksion i rëndësishëm, realizohet vetëm në mënyrë sporadike. Kapaciteti i Kuvendit për monitorim të efektshëm mbetet i ultë, gjë që ilustron edhe me faktin se gjatë vitit 2010 nuk ishte miratuar asnjë raport monitorues i legjislacionit në fuqi<sup>30</sup>, përderisa në vitin 2011 raporte të tilla ka pasur vetëm për 8 ligje.<sup>31</sup>

Përparësitë:

1. Korniza ligjore adekuate për mbikëqyrjen e procesit të integritit evropian në përgjithësi, si dhe të atij të përafrimit dhe harmonizimit të legjislacionit vendor me Acquis sa i përket Kuvendit;
2. Një numër në rritje i trajnimeve për stafin e administratës së Kuvendit për fushat që kanë të bëjnë me përafrimin dhe harmonizimin me Acquis.
3. Rol më i theksuar i Komisionit për Integritim Evropian për përfshirje më të gjerë të Kuvendit të procesin e integritit evropian në përgjithësi, sidomos sa i përket procesit të përafrimit dhe harmonizimit me Acquis.
4. Shtim i përpjekjeve për të ushtruar funksionin e monitorimit të implementimit të legjislacionit (vetëm gjatë vitit 2011 janë hartuar 8 raporte që kanë fokus monitorimin e implementimit të legjislacionit).

Sfidat:

1. Mungesa e një mekanizmi planifikues për përafrimin/harmonizimin me Acquis në nivel të vendit;
2. Mungesë e ekspertizës rreth procesit të përafrimit/harmonizimit;
3. Edhe pse ka pasur rritje të numrit të stafit të Kuvendit që merret me verifikimin e procesit të përafrimit dhe harmonizimit të legjislacionit vendor me Acquis, prapë se prapë ky numër mbetet i ultë;
4. Përfshirja e deklaratave të pajtueshmërisë të shoqëruara nga tabelat e përputhshmërisë nga ana e Qeverisë;

#### 4. Kapacitetet administrative të Kuvendit

Baza ligjore për funksionimin e Administratës së Kuvendit gjendet në Rregulloren e Punës së Kuvendit, e cila i jep rol mbështetës asaj për organet e zgjedhura të Kuvendit.<sup>32</sup> Në anën tjetër, duke u bazuar në Rregulloren e Punës, Kryesia e Kuvendit ka miratuar Rregulloren për Organizimin dhe Përgjegjësitë e Administratës si dhe organogramin e saj.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë *et al* (2010) 'Raporti i Progresit Made in Kosova', f11,

<sup>31</sup> Ministria e Integritit Evropian (2012), 'Inputi për Raportin e Progresit K4 2011', f11.

<sup>32</sup> Kuvendi i Kosovës (2010), 'Rregullorja e Punës së Kuvendit', neni 80.

<sup>33</sup> Organogrami i Kuvendit është ndryshuar me Vendim të Kryesisë së Kuvendit më 18 prill 2012, ku janë themeluar Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm, Drejtoria për Prokurim dhe ajo për Hulumtime, Bibliotekë dhe Arkivë.

Duke u bazuar në këtë kornizë ligjore, Administrata e Kuvendit funksionon përmes Drejtorisë së Përgjithshme për Çështje Ligjore dhe Procedurale dhe asaj për Administratë, të cilat i raportojnë direkt Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit. Drejtoria e Përgjithshme për Çështje Ligjore dhe Procedurale përbëhet nga katër Drejtori (Drejtoria për çështje plenare dhe procedurale, për mbështetje komisioneve, Drejtoria për standardizim, përafrim dhe harmonizim ligjor, si dhe Drejtoria për hulumtime legjislative, bibliotekë dhe arkivë) në kuadër të të cilave funksionojnë njësitë dhe koordinatorët për çështje të caktuara, përderisa Drejtoria e Përgjithshme e Administratës përbëhet nga drejtoritë dhe zyrat që merren me çështjet e mbështetjes administrative.<sup>34</sup> Gjithashtu, në kuadër të Administratës së Kuvendit, funksionojnë edhe Drejtoritë që i raportojnë direkt Sekretarit të Përgjithshëm, siç janë: Drejtoria për Protokoll dhe Marrëdhënie Ndërkombëtare, Drejtoria për Media dhe Marrëdhënie me Publikun dhe Drejtoria për Prokurim.<sup>35</sup>

Që nga fillimi i funksionimit të tij, Kuvendi i Kosovës ka shënuar përparim në realizimin e funksioneve të tij, sidomos sa i përket procedimit të legjislacionit, si kërkesë direkte e proceseve politike që ka kaluar vendi.<sup>36</sup> Gjithashtu, deri diku është shënuar progres edhe në vënien në zbatim të procedurave për funksionimin e brendshëm të institucionit, duke përfshirë këtu edhe përmirësimin e bashkëpunimit me Qeverinë sa i përket procesit të integritimit evropian.<sup>37</sup>

Megjithatë, mbetet një numër i konsiderueshëm sfidash, për sa i përket kapaciteteve të Kuvendit, përfshirë ato administrative, për të kryer funksionet e tij në mënyrë adekuate.

Së pari, siç është shprehur edhe në mekanizmat monitorues të Komisionit Evropian, ashtu si shumë institucione tjera, edhe administrata e Kuvendit përballet me sfida sa i përket menaxhimit të qëndrueshëm të resurseve humane.<sup>38</sup> Zhvillimi i Planit Zhvillimor 2013-18 dhe fuqizimi i Zyrës për Planifikim (në kuadër të Zyrës së Sekretarit të Përgjithshëm) paraqesin zhvillime pozitive dhe pritet që nga kjo të zhvillohet një mekanizëm i qëndrueshëm për planifikim dhe monitorim të rregullt të kornizës strategjike zhvillimore të Kuvendit. Në anën tjetër, ende është në proces e sipër rregullimi i bazës ligjore për administratën e Kuvendit, përmes hartimit dhe miratimit të Ligjit për statusin e shërbyesve civilë të Administratës së Kuvendit brenda vitit 2013.

Çfarë mbetet sfiduese është fakti se resurset buxhetore të dedikuara Kuvendit, nuk janë shtuar fare vitet e fundit.<sup>39</sup> Po ashtu, edhe proporcioni 1.3 staf administrativ

<sup>34</sup> Kuvendi i Kosovës (2012), 'Organogrami i Administratës së Kuvendit të Kosovës', f1.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Vlenë të thekësohet procedimi i legjislacionit me procedurë të shpejtë si rezultat i zbatimit të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, si dhe miratimi i legjislacionit si rezultat i procesit të integritimit evropian, gjatë viteve të fundit.

<sup>37</sup> Komisioni Evropian (2011), 'Kosovo Progress Report', f. 8. Për më tepër referojuni edhe Raporteve më të hershme të Progresit.

<sup>38</sup> Iniciativa për Progres *et al* (2011) 'Raporti i Progresit Made in Kosova', f. 10.

<sup>39</sup> Ministria e Financave (2012), 'Korniza Afat-Mesme e Shpenzimeve 2013-15', f. 53.

për deputet pothuajse ka mbetur i njëjtë gjatë viteve të fundit. Proporcioni staf administrativ për deputet është ndër më të ulët në rajon.<sup>40</sup> Për më tepër, forcimi i kapaciteteve administrative të Kuvendit mund të kufizohet nga fakti që buxheti për Kuvendin duhet të miratohet nga Qeveria, dhe për këtë arsye është e nevojshme të gjendet zgjidhje e cila mundëson pavarësi të Kuvendit në këtë drejtim.<sup>41</sup>

Përparësitë:

1. Plani Zhvillimor Strategjik i zhvilluar;
2. Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm e fuqizuar tutje, dhe
3. Është përforcuar mbështetja teknike për zhvillimin e mëtejshëm të administratës së Kuvendit përmes asistencës së para-anëtarësimit.

Sfidat:

1. Edhe pse është përmirësuar korniza strategjike zhvillimore, sfidat e mbetura ndërlidhen me monitorimin e rregullt të implementimit të saj;
2. Numri ende i ulët i shërbyesve civilë në raport me deputetët (vlerësohet se ky proporcion ende qëndron në shifrën 1.3 shërbyes civilë me 1 deputet, dhe
3. Pavarësia e Kuvendit për të alokuar buxhetin vetanake.

---

<sup>40</sup> National Democratic Institute (2008), 'New Mandate, New Opportunities', f. 41. Ky studim ka gjetur se buxheti i ndarë për Kuvendin e Kosovës është 5 herë më i ultë sesa ai i Kuvendit të Sllovenisë, kurse në rajon vetëm Mali i Zi ka staf mbështetës më pak për deputet se Kosova.

<sup>41</sup> Komisioni Evropian (2012), 'Commission Staff Working Document' f. 5.

### III. EKZEKUTIVI

#### 1. Koordinimi dhe zhvillimi i politikave

##### 1.1. Korniza ligjore e zhvillimit dhe koordinimit të politikave

Korniza ligjore e funksionimit të procesit të koordinimit dhe zhvillimit të politikave bazohet në disa akte ligjore dhe nënligjore<sup>42</sup>, me të cilat përcaktohen institucionet bartëse të tyre, detyrat dhe përgjegjësitë, si dhe procesi që duhet ndjekur.

Aktet kryesore ligjore dhe nënligjore, si dhe dispozitat kryesore që përmbajnë ato lidhur me koordinimin dhe zhvillimin e politikave qeveritare janë:

Kushtetuta e Republikës së Kosovës përcakton se Qeveria e Republikës së Kosovës është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve dhe politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar. Ajo gjithashtu obligon zbatimin e së drejtës ndërkombëtare, marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Kosovës dhe normave juridikisht të detyrueshme; përcakton të drejtën e Qeverisë për nismat legislative; definon parimet e përgjithshme të organizimit dhe përgjegjësiive të Qeverisë, si dhe kompetencat e Qeverisë dhe të Kryeministrit<sup>43</sup>.

Ligji mbi Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës përcakton institucionet dhe organet e administratës shtetërore si dhe definon përgjegjësitë e administratës shtetërore në zbatimin e drejtpërdrejt të ligjit, nxjerrjen e dispozitave për aplikimin e tyre, ushtrimin e mbikëqyrjes administrative dhe kryerjen e punëve të tjera administrative dhe profesionale.<sup>44</sup>

Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr.03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë definon procesin dhe përgjegjësitë e Qeverisë për përgatitjen e Kornizës Afat Mesme të Shpenzimeve (KASH) dhe Buxhetit të Kosovës<sup>45</sup> e cila, mes tjerash duhet të përmbajë parashikime makro ekonomike dhe fiskale për periudhën buxhetore të KASH-it, të cilat përfshijnë treguesit kryesor ekonomik dhe një deklaratë të prioritetëve të politikave të qeverisë që ka për qëllim orientimin e ndarjes së mjeteve buxhetore gjatë procesit të ardhshëm buxhetor<sup>46</sup>. Gjithashtu, ky ligj obligon ministrinë apo organin propozues që t'i dorëzojnë ligjet e reja apo ligjet apo plotësim-ndryshimet

<sup>42</sup> Përmbledhja e legjislacionit në fjalë përpiluar nga Zyra Ligjore-ZKM mund të gjindet në: <http://www.kryeministri-rks.net/>

<sup>43</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 4, neni 16, neni 19, nenet 79-81 dhe nenet 92-95.

<sup>44</sup> Ligji Nr. 03/L-189 mbi Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës, Nenet 1-5.

<sup>45</sup> Me qëllim të përcaktimit të Buxhetit të Republikës së Kosovës për vitin fiskal Kuvendi i Kosovës çdo vit miraton Ligjin për buxhetin e Kosovës. Shih Ligjin Nr. 04/L-079 për buxhetin e republikës së Kosovës për vitin 2012.

<sup>46</sup> Ligji Nr. 03/L-221 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr.03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, nenet 5-8.

së bashku me deklaratën mbi ndikimin buxhetor dhe ekonomik<sup>47</sup>.

Ligji për Nisma Legjislative përcakton rregullat dhe procedurat për nismat legjislative në Qeveri. Kryeministri dhe secili ministër ka të drejtë të propozojë projektligje dhe akte nënligjore, ndërsa ministrinë e ushtrojnë këtë të drejtë në përputhje me fushat e veprimtarisë së tyre si dhe me përgjegjësitë që burojnë nga koncept dokumentet e aprovuara.

Ligji për Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës përcakton Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës si të vetmin publikim zyrtar në Republikën e Kosovës ku publikohen ligjet dhe aktet tjera të institucioneve të Republikës së Kosovës. Gjithashtu, ky ligj rregullon procedurat për publikimin e Gazetës Zyrtare të Republikës së Kosovës si dhe të drejtat, detyrat dhe përgjegjësitë e Zyrës për Publikimin e Gazetës Zyrtare dhe të institucioneve që publikojnë aktet e tyre në Gazetën Zyrtare.

Rregullorja e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës përcakton mënyrën e punës dhe procedurat e vendimmarrjes së Qeverisë së Republikës së Kosovës; rregullat dhe procedurat për hartimin e legjislacionit dhe rekomandimeve të politikave nga Qeveria dhe ministrinë, si dhe organizimi i mbledhjeve të Qeverisë dhe puna e Komisioneve Ministrorë<sup>48</sup>. Rregullorja gjithashtu definon funksionet e katër zyrave kryesore në kuadër të Zyrës së Kryeministrit që kanë rol kryesor në procesin e politikbërjes së Qeverisë: Sekretariati Koordinues i Qeverisë, Zyra Ligjore, Zyra për Komunikim dhe Zyra për Planifikim Strategjik<sup>49</sup>.

Rregullorja nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive dhe Rregullorja nr. 07/2011 për ndryshimin dhe plotësimin e Rregullores nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive përcakton përbërjen e Qeverisë në tërësi, Kryeministrin, Zëvendëskryeministrat dhe Ministrat si autoritete të larta të Administratës Shtetërore dhe Zyrën e Kryeministrit dhe ministrinë si organe të larta të administratës shtetërore<sup>50</sup>. Rregullorja gjithashtu definon përgjegjësitë dhe kompetencat e Qeverisë në ushtrimin e pushtetit ekzekutiv, përfshirë këtu marrjen e vendimeve me propozimin e autoriteteve të larta të administratës shtetërore; nxjerrjen e akteve juridike ose rregulloreve të nevojshme për zbatimin e ligjeve; diskutimin e problemeve ose çështje të tjera që ajo i konsideron të rëndësishme në kuadër të kompetencave të veta; të drejtën për të iniciuar përgatitjen e projektligjeve si dhe të propozojnë politika, që kanë të bëjnë me ministrinë e përkatëse<sup>51</sup>.

Rregullorja nr. 01/2011 për Departamentet për Integrim Evropian dhe Koordinim të Politikave në Kuadër të Ministrive përcakton funksionimin, detyrat, përgjegjësitë si

<sup>47</sup> Ibid, neni 9.

<sup>48</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 1.

<sup>49</sup> Ibid, neni 3.

<sup>50</sup> Rregullore nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, neni 1, 2, 3 dhe 15.

<sup>51</sup> Ibid, neni 4 dhe 5.

dhe statusin e Departamenteve për Integrim Evropian dhe Koordinim të Politikave në kuadër të Ministrive. DIEKP koordinojnë procesin e integritit evropian; procesin e planifikimit strategjik dhe zhvillimit të politikave; asistencën e jashtme; ndihmojnë dhe koordinojnë në procesin e hartimit dhe përmirësimit të politikave dhe propozimeve; ndihmojnë në zhvillimin e kapaciteteve të ministrisë përkatëse, në kuadër të inicimit të reformave dhe vlerësimin e ndikimeve të tyre, dhe ndihmojnë në përmirësimin e procesit të konsultimeve me palët<sup>52</sup>.

Për më tepër, në bazë të Rregullores së Punës së Qeverisë 09/2011 janë nxjerrë udhëzues që ndihmojnë institucionet përgjegjëse në zbatimin e dispozitave të rregullores dhe mbarëvajtjen e procesit të politikbërjes. Që nga shtatori i vitit të kaluar, Qeveria dhe Sekretari i Përgjithshëm i ZKM-së kanë nxjerrë një numër të konsiderueshëm të tyre:

- Udhëzimi Administrativ nr. 02/2012 për procedurat, kriteret dhe metodologjinë e përgatitjes dhe miratimit të dokumenteve strategjike dhe planeve për zbatimin e tyre;
- Udhëzues për procesin e konsultimeve publike Nr. 062/2011;
- Udhëzues për hartimin e koncept dokumenteve dhe memorandumëve shpjeguese;
- Udhëzues për hartimin dhe monitorimin e Planit Vjetor të Punës së Qeverisë;
- Udhëzues për hartimin e Raportit Vjetor të Punës së Qeverisë, dhe
- Udhëzues për monitorimin e zbatimit të Vendimeve të Qeverisë.

## 1.2. Korniza institucionale e zhvillimit dhe koordinimit të politikave

Zyra e Kryeministrit është institucioni kryesor bartës i proceseve të koordinimit të politikave dhe planifikimit strategjik, përfshirë këtu aspektet e zhvillimit, dhe monitorimit të zbatimit të ligjeve dhe politikave të Qeverisë<sup>53</sup>.

Në kuadër të ZKM-së janë katër zyra, të cilat janë akterët kryesorë në procesin e koordinimit dhe zhvillimit të politikave qeveritare<sup>54</sup>:

- Sekretariati Koordinues i Qeverisë i cili siguron që procesi i koordinimit të politikave dhe i monitorimit të jetë në funksion të vendimmarrjes. Numri i nëpunësve civil në SKQ është 12 dhe viteve të fundit nuk ka pasur lëvizje të stafit që ka kontribuar dukshëm në mbarëvajtjen e punës rreth organizimit të mbledhjeve të Qeverisë, forcimin e proceseve të koordinimit të politikave dhe planifikimit të punës.

<sup>52</sup> Rregullore nr. 01/2011 për Departamentet për Integrim Evropian dhe Koordinim të Politikave në Kuadër të Ministrive nenet 1-5.

<sup>53</sup> Rregullore nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, neni 16.

<sup>54</sup> Në proces të hartimit është projekt Rregullorja për Strukturën Organizative të Zyrës së Kryeministrit që ka për qëllim përcaktimin e organizimit të brendshëm të Zyrës së Kryeministrit dhe organeve tjera të administratës shtetërore nën mbikëqyrjen e saj.

- Zyra për Planifikim Strategjik<sup>55</sup> e cila siguron që Kryeministri dhe Qeveria në tërësi marrin këshilla të duhura lidhur me prioritetet strategjike të qeverisë dhe për përmbushjen e këtyre prioritetëve. Zyra prej themelimit të saj më 2010 ka pasur pesë nëpunës civil, por këtë vit ka pasur lëvizje të stafit dhe tani numëron vetëm dy anëtarë të stafit. Procesi i rekrutimit të stafit të ri është finalizuar me rekrutimin edhe të dy zyrtarëve shtesë.
- Zyra Ligjore e cila siguron koordinimin e punës rreth hartimit të legjislacionit, harmonizimin dhe përputhshmërinë e ligjeve të reja me kushtetutën dhe legjislacionin ekzistues. Zyra numëron njëmbëdhjetë nëpunës civil dhe dy vitet e fundit nuk ka pasur lëvizje të stafit.
- Zyra për Komunikim Publik e cila planifikon dhe koordinon komunikimin qeveritar dhe siguron që publiku i gjerë të jetë i njoftuar me punën e Qeverisë<sup>56</sup>. Zyra ka shtatë nëpunës civil dhe vitet e fundit nuk ka pasur lëvizje të stafit.

Me rëndësi të veçantë në këto procese është roli dhe bashkëpunimi i ngushtë me:

- Ministrinë e Financave për të siguruar që gjatë vendimmarrjes në Qeveri të merret parasysh disponueshmëria e mjeteve financiare, dhe për të siguruar që KASH dhe buxheti të mbështesin prioritetet e qeverisë.<sup>57</sup>
- Ministria e Integriteteve Evropiane posaçërisht për të siguruar zbatimin e kornizës strategjike për integrim evropian. Ministria ka të punësuar 54 nëpunës civil, nga të cilët 33 kanë punë të përditshme çështje të procesit të IE.<sup>58</sup>
- Ministrinë e linjës që si përgjegjësi kryesorë kanë formulimin e politikave sektoriale së qeverisë përkitazi me mandatin, si dhe për ekzekutimin dhe rishikimin e tyre<sup>59</sup>.

Përveç institucioneve të sipërpërmendura, mekanizmat tjerë që kanë rol në procesin e koordinimit dhe zhvillimit të politikave janë:

- Këshilli i Sekretarëve të Përgjithshëm, i cili përveç që merret me përgatitjen e axhendës për mbledhjen e ardhshme të Qeverisë, ka për obligim të shqyrtojë edhe koncept dokumentet dhe memorandumet shpjeguese. Sidomos, ky Këshill ka rol të rëndësishëm në shqyrtimin e ndonjë çështjeje për të cilën ka mospajtime mes ministrive. Këshilli gjithashtu shqyrton raportet e rregullta për zbatimin e planit vjetor të punës së qeverisë dhe raportet tjera për të cilat është identifikuar nevoja për veprim të koordinuar nga ministrinë, siç është Raporti i Progresit i Komisionit Evropian.

<sup>55</sup> Funksionalizimi i Zyrës për Planifikim Strategjik është bërë në bazë të vendimit të Qeverisë 03/92 të datës 06/11/2009.

<sup>56</sup> Kjo zyre ushtron funksionet dhe përgjegjësitë e Zyrës të përcaktuara me Rregulloren nr. 03/2011 për shërbimin e komunikimit qeveritar me publikun, neni 5, f. 5-8.

<sup>57</sup> Rregullore nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, shtojca 2, f.14-15. Përveç kësaj rregulloreje MF ushtron funksionin e saj edhe në bazë të legjislacionit në fuqi i cili rregullon marrëdhëniet në fushën financiare, tatimore dhe doganore.

<sup>58</sup> Përgjigjet në pyetësorin për Studimin e Fizibiliteti për marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, f. 37, par V.

<sup>59</sup> Rregullore nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, neni 17 (3).



- Departamentet për Integritet Evropian dhe Koordinim të Politikave të ministrive të formuara në prill të vitit 2011<sup>60</sup>. Si përgjegjësi primare këto departamente kanë koordinimin e procesit të integritetit evropian; procesin e planifikimit strategjik dhe zhvillimit të politikave dhe të japin kontributin e tyre në procesin e hartimit dhe përmirësimit të politikave dhe propozimeve. Këto departamente gjithashtu shërbejnë si pika kryesore të bashkëpunimit për MEL, MF, SKQ-në dhe ZPS-në për koordinim të politikave sektoriale në raport me integritetin evropian, kërkesat që dalin nga zhvillimi dhe monitorimi i zbatimit të PVPE-së, planit dhe raportit vjetor të punës së Qeverisë, si dhe sigurojnë harmonizimin e tyre me KASH dhe dokumente tjera strategjike.
- Këshilli i Drejtorëve të Departamenteve Ligjore të Ministrive<sup>61</sup> përbëhet nga drejtorë të departamenteve ligjore të të gjitha ministrive dhe shërben si mekanizëm për bashkërendimin dhe mbarëvajtjen, hartimin dhe zbatimin e legjislacionit.
- Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik<sup>62</sup>, ky grup do të punojë në avancimin e strukturave institucionale përgjegjëse për koordinimin e zhvillimit të dokumenteve kryesore strategjike, harmonizimin e tyre dhe ndërlidhjen me buxhetin, si dhe forcimin e koordinimit të proceseve kryesore planifikuese në Qeveri.
- Këshilli Kombëtar për Zhvillimin Ekonomik të Kosovës<sup>63</sup>, i cili mes tjerash ka për obligim që në nivel politik të koordinojë dhe monitorojë edhe planin e veprimit për zbatimin e vizionit të zhvillimit ekonomik të Kosovës.
- Komisioni për Investime Publike, që duhet të sigurojë ndërlidhjen në mes planifikimit strategjik dhe buxhetit<sup>64</sup>.
- Në Qeverinë e Kosovës ekzistojnë edhe diku rreth 29 Agjenci Ekzekutive<sup>65</sup>. Statusi i tyre rregullohet me Ligjin për Administratën Shtetërore. Këto agjenci janë vartëse të një ministrie të caktuar ose, në raste të veçanta të ZKM-së. Ato kryejnë punë joministore, posaçërisht detyra të natyrës përgatitore, këshillëdhënëse ose shqyrtuese, si dhe detyra të tjera administrative, me qëllim të lirimit të ministrisë përkatëse nga detyrat rutinore dhe nga detyrat, për kryerjen e të cilave kërkohet shkallë e lartë e specializimit<sup>66</sup>.

### 1.3. Dokumentet e politikave

Programi i Qeverisë është dokumenti kryesor, i cili përcakton orientimin dhe zhvillimin e politikave të Qeverisë dhe paraqet një mundësi të mirë për vendosjen e bazës së politikave për KASH-in. Ky dokument është i natyrës politike dhe ngërthen në vete planet dhe zotimet e subjekteve politike fituese të zgjedhjeve të përgjithshme. Megjithatë, për

<sup>60</sup> Rekomandimi për formimin e këtyre departamenteve është theksuar edhe në raportin e FRIDOM, Rishikimi funksional i sistemeve të menaxhimit të politikave, f. 40-42 (4.2).

<sup>61</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 42 (3). Ky Këshill funksionon në bazë të Rregullores nr. 01/2012 për Këshillin e Drejtorëve të Departamenteve Ligjore

<sup>62</sup> Shih Vendimin e Qeverisë 05/83 të datës 11/07/2012.

<sup>63</sup> Shih vendimin e Qeverisë 02/67 të datës 21/03/2012.

<sup>64</sup> Përgjigjet në pyetësorin për Studimin e Fizibilitetit për marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, f.26, p. (IV).

<sup>65</sup> Ky shënim është nxjerrë me datë. 30/03/2012.

<sup>66</sup> Ligji Nr. 03/L-189 për Administratën Shtetërore, neni 23, f. 6.

të siguruar koherencën dhe pajtueshmërinë me kornizën ligjore dhe strategjike ky dokument verifikohet nga institucionet relevante si ZPS, MF dhe MIE<sup>67</sup>.

Qeveria është e obliguar të nxjerr një deklaratë të prioriteteve e cila shërben si bazë e politikave për përgatitjen e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve, Buxhetit dhe Planit Vjetor të Punës së Qeverisë. Këto prioritete shqyrtohen, konfirmohen ose ndryshohen nga Qeveria para fillimit të procesit të hartimit të Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve çdo vit<sup>68</sup>.

Korniza Afatmesme e Shpenzimeve është mjete kryesor përmes të cilit Qeveria përcakton strategjinë e saj fiskale dhe shërben si dokument kryesor i planifikimit të politikave në Kosovë. Strategjia fiskale përfshin planifikimet për të hyrat dhe shpenzimet për tri vitet e ardhshme; kufijtë e shpenzimit për të gjitha organizatat buxhetore që përcaktohen në bazë të prioriteteve të qeverisë.<sup>69</sup> MF udhëheq procesin e përgatitjes së KASH-it dhe Buxhetit të Kosovës. Përgatitja e buxhetit kalon në tri faza (formulimi, miratimi dhe zbatimi), dhe përgatitet në bazë të qarkoreve buxhetore të nxjerra për secilën organizatë buxhetore, të cilat përmbajnë udhëzime për përgatitjen e Buxhetit të Kosovës<sup>70</sup>. Me qëllim të përcaktimit të Buxhetit të Republikës së Kosovës për vitin fiskal, Kuvendi i Kosovës miraton çdo vit Ligjin për Buxhetin e Kosovës.

Prioritetet afatmesme 2013-2015, bazohen kryesisht në Programin e Qeverisë 2011-2014, Vizionin dhe Prioritetet për Zhvillim Ekonomik 2011-2014 të miratuar në prill 2011<sup>71</sup>, të cilat janë hartuar mbi parimet e respektimit të ekonomisë së tregut me konkurrencë të lirë<sup>72</sup>. Vizioni dhe Prioritetet për Zhvillim Ekonomik shërben si dokument i politikave i cili thekson politikat dhe prioritetet kryesore të sektorëve të ndryshëm që kanë të bëjnë më zhvillim ekonomik. Në bazë të këtij dokumenti është përgatitur edhe Plani i Veprimit për Vizionin Ekonomik të Kosovës (2011-2014). Ky Plan përbën një dokument objektivash dhe angazhimesh konkrete që bazohen edhe në arritjet e deritashme dhe është pjesë e kornizës planifikuese në kuadër të dokumenteve kryesore strategjike afatmesme, duke përfshirë Programin e Qeverisë 2011-2014, Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve 2012-2014, Planin e Veprimit për Partneritet Evropian, si dhe dokumentet tjera sektoriale dhe ndërsektoriale të Qeverisë<sup>73</sup>.

Plani i Veprimit për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit është dokumenti kryesor

<sup>67</sup> Ibid, f. 21, p.(III).

<sup>68</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 46, f 20-21.

<sup>69</sup> Ligji Nr. 03/L-221 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr.03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, neni 5, f. 2-3.

<sup>70</sup> Ligjit Nr.03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, neni 29, f. 21; Ligji Nr. 03/L-221 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr.03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, nenet 7-8, f. 3-4.

<sup>71</sup> Vendim i Qeverisë, nr. 01/10, datë. 18 prill 2011.

<sup>72</sup> Korniza afatmesme e shpenzimeve 2013-2015, f7, par. I.

<sup>73</sup> Plani i Veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës 2011-2014, Korrik, 2011, f. 5, par. IV.

i politikave sa i përket aspekteve të integritit evropian. Është dokument afatmesëm planifikues i cili adreson sfidat dhe prioritetet afatshkurta (1-2 vite) dhe afatmesme (3-4 vite) të identifikuar nga Strategjia e Zgjerimit dhe nga Studimi i Fizibilitetit. Plani përmban aktivitete që kanë për qëllim zgjidhjen e sfidave të identifikuar në raportet e progresit të KE- së, mekanizmat e dialogut të Procesit të Stabilizim-Asociimit dhe strukturave tjera ndërinstitucionale në Kosovë<sup>74</sup>. Gjatë vitit 2010 MIE ka lansuar sistemin elektronik për monitorimin dhe raportimin e zbatimit të veprimeve konkrete në kuadër të PVPE-së nga ana e institucioneve bartëse të veprimeve. Sistemi do të përdoret edhe më tutje, duke përfshirë edhe monitorimin e zbatimit të rekomandimeve të dala nga Dialogu i Procesit të Stabilizim Asociimit<sup>75</sup> dhe duket se janë duke u shqyrtuar mundësitë për përshtatjen e tij ndaj procesit të avancuar të integritit evropian, pas fillimit eventual të negociimit të MSA-së.

Plani Vjetor i Punës së Qeverisë është dokumenti kryesor për zbatimin e aktiviteteve konkrete të cilat kanë për qëllim zbatimin e prioritetëve afat mesme të Qeverisë. PVPQ përgatitet në bazë të deklaratës vjetore të prioritetëve të Qeverisë, KASH-it aktual, PVPE-së dhe procesit vjetor buxhetor. Miratohet çdo fundvit dhe përmban aktivitete legjislative dhe jo-legjislative<sup>76</sup>. Aktivitetet legjislative përmbledhen në një shtojcë të veçantë (Programi Legjislativ) dhe është pjesë e planit vjetor të punës së Qeverisë<sup>77</sup>. PVPQ-ja përbëhet nga dy pjesë A dhe B. Pjesa A përmban aktivitetet që ndërlidhen drejtpërdrejt me prioritetet strategjike të Qeverisë (deklarata vjetore e prioritetëve të Qeverisë), kurse pjesa B prioritetet dhe aktivitetet e ministrive individuale. Monitorimi i PVPQ-së (pjesa A dhe pjesa B) bëhet përmes raportimit në baza tremujore duke respektuar këto kritere themelore: kriteret e vlerësimit të statusit të zbatimit të PVPQ-së, kriteret e vlerësimit të përmbushjes së afateve kohore të parapara në PVPQ, kriteret e vlerësimit të cilësisë së raporteve të dorëzuara nga ministrinë dhe dorëzimi i raportit me kohë. Secili kriter përmban edhe nga tri nënkritere tjera<sup>78</sup>.

Dokumentet strategjike<sup>79</sup> janë dokumente të ministrive me të cilat identifikojnë, vlerësojnë dhe rekomandojnë në fushën e veprimtimit të përgjegjësive të tyre, një grup të politikave dhe veprimeve për arritjen e një prioriteti ose synimi të caktuar kombëtar, për një periudhë jo më të shkurtër se tre vjet. ZPS në bashkëpunim me ministrinë dhe institucionet tjera mund të propozojë hartimin e strategjive sektoriale dhe ndërsektoriale. Plani vjetor i strategjive që përgatitet për vitin e ardhshëm kalendarik duhet të finalizohet

<sup>74</sup> Përgjigjet në pyetësin për Studimin e Fizibilitetit për marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, f. 26, par. IV.

<sup>75</sup> Qeveria, Plani i Veprimtimit i Partneritetit Evropian 2012, f. 6, par III.

<sup>76</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 47 (1,2) f. 21.

<sup>77</sup> Ibid, neni 47 (3), f.21. Për programin legjislativ shih më shumë në pjesën "Legjislacioni".

<sup>78</sup> Për më shumë shih Udhëzuesin për hartimin dhe monitorimin e planit vjetor të punës së Qeverisë nr. Ref.2354, dt, 14/11/2011, f. 7-8.

<sup>79</sup> UA Nr. 02/2012 për procedurat, kriteret dhe metodologjinë e përgaditjes dhe miratimit të e strategjive dhe planeve për zbatimin e tyre, nenet 2,3,4,5,6, f. 1-6. Vini re: Udhëzimi mund të mos jetë i aplikueshëm për disa nga dokumentet e veçanta strategjike si PVPE, KASH dhe dokumentet strategjike për zhvillimet institucionale.

para përgatitjes së PVPQ-së dhe strategjitë e parapara në planin duhet të përfshihen në PVPQ. ZPS është përgjegjëse për koordinimin e punës mbi përgatitjen e planit vjetor të dokumenteve strategjike dhe për monitorimin e zbatimit të hartimit të dokumenteve strategjike në baza të rregullta periodike. Për vitin 2012 janë paraparë të hartohen 43 dokumente strategjike.

#### **1.4. Zbatimi në praktikë i procesit të zhvillimit dhe koordinimit të politikave**

Kërkesa për përforsimin e kapaciteteve për koordinimin e qeverisjes, definimi i qartë i përgjegjësisë të autoriteteve qendrore dhe lokale për të siguruar konsistencë në zbatimin e politikave është përfshirë në PVPE 2012<sup>80</sup> dhe është objektivi i parë i SRAP (2010-2013)<sup>81</sup>. Rregullorja e re e punës së Qeverisë (nr. 09/2011) është instrumenti kryesor i cili mundëson në praktikë funksionimin e koordinimit dhe zhvillimit të politikave. Rregullorja e re ka përforsuar dispozitat që kanë të bëjnë me procesin e politikave dhe analizën e politikave, mandatin e ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore në procesin e zhvillimit të politikave dhe kushtet për konsultimin e jashtëm dhe të brendshëm gjatë përgatitjes së propozimeve të cilat do të dorëzohen për miratim në Qeveri. Rregullorja ka hyrë në fuqi në shtator të vitit 2011, me përjashtim të dispozitave që rregullojnë çështjen e koncept dokumenteve dhe memorandumeve shpjeguese të cilat kanë hyrë në fuqi nga janari i vitit 2012.

Koordinimi i politikave (përfshirë zhvillimin dhe analizimin e tyre)<sup>82</sup>: Procesi i zhvillimit të politikave deri vonë është kufizuar kryesisht në përgatitjen e legjislacionit pa marr parasysh opsionet e politikave ose ndikimet e tyre. Problemet në procesin e zhvillimit të politikave kanë rezultuar nga disa faktorë, duke përfshirë mungesën e dispozitave ligjore të cilat kërkojnë kryerjen e analizës së politikave si dhe dispozitave mbi përgjegjësitë e organeve qendrore, rolet dhe përgjegjësitë e pa-definuara të organve qendrore të përfshira në procesin e zhvillimit të politikave dhe mungesa e kapaciteteve për analizimin e politikave në ministrinë e linjës dhe agjencitë qendrore.

Dispozitat e Rregullores së re të Punës së Qeverisë përshkruajnë qartë procesin e politikave dhe përcaktojnë rolet dhe përgjegjësitë e ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore, si dhe definojnë kërkesat për analizë të politikave. Kërkesë eksplicite e rregullores është futja në përdorim e koncept dokumenteve dhe kërkesave të reja për vlerësimin e ndikimit financiar. Ky proces i mundëson Qeverisë të shqyrtojë opsione të ndryshme të politikave si dhe pasojat e tyre me qëllim të vendimmarrjes së duhur. Pas miratimit të PVPQ-së, Sekretari i Përgjithshëm i ZKM-së nxjerrë një listë në të cilin identifikohen pikat e Planit të Punës për të cilat duhet të përgatitet një koncept dokument<sup>83</sup>.

Ministrinë e linjës janë përgjegjëse për kryerjen e analizave të politikave dhe përgatit-

<sup>80</sup> PVPE 2012, p.18, f.36.

<sup>81</sup> SRAP 2010-2013, Objektivi 1 Menaxhimi i politikave f. 7.

<sup>82</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, nenet 7, 28, 29, 31,35 dhe 48.

<sup>83</sup> Ibid, neni 48 (7), f.22.

jen e propozimeve të politikave (koncept dokumenteve dhe propozimeve legislative dhe jo-legislative). Ato gjithashtu kanë obligim që të dorëzojnë VNF në MF si pjesë e procesit të konsultimit ndër-ministor nëse kosto e propozimit e tejkalon pragun e përcaktuar nga MF. Për më tepër, ato gjithashtu janë përgjegjëse për zhvillimin e procesit të konsultimit, në rastet kur propozimi prek në përgjegjësitë dhe kompetencat e një ministrie ose institucioni tjetër qeveritar.

Sekretariati Koordinues i Qeverisë ka rolin udhëheqës koordinues në procesin e krijimit të politikave dhe monitorimin e zbatimit të tyre nëpër ministri. SKQ mbështet ministrinë dhe institucionet Qeveritare në këtë proces; koordinon procesin e identifikimit të çështjeve të politikave për të cilat nevojitet përgatitja e koncept dokumenteve; shqyrton koncept dokumentet dhe memorandumet shpjeguese, për të siguruar nëse ato janë të plota si dhe nëse analiza është cilësore; ndihmon në zgjidhjen e dallimeve mes ministrive qoftë kur iniciativat për politika do të jenë në përgatitje e sipër, qoftë gjatë zbatimit të tyre; bën të gjitha përgatitjet për mbledhjen e Qeverisë dhe këshillon Kryeministrin dhe Qeverinë për çështjet të cilat do të dorëzohen për miratim në Qeveri.

Zyra Ligjore në procesin e politikave shqyrton propozimet e politikave për të siguruar përputhshmëri me Kushtetutën dhe aktet ligjore në fuqi. Gjithashtu, shqyrton projektligjet për të siguruar që përmbajtja e tyre të jetë në përputhje me politikat e aprovuara në bazë të koncept dokumentit përkatës.

Zyra për Planifikim Strategjik shqyrton listën e koncept dokumenteve të propozuara, nga pikëpamja e adresimit të prioriteteve të qeverisë dhe shqyrton ato koncept dokumente që përmbajnë propozime të rëndësishme që janë në mbështetje të prioriteteve strategjike të Qeverisë.

Ministria e Financave shqyrton listën e koncept dokumenteve nga pikëpamja e ndikimit potencial të tyre në KASH dhe buxhet; ofron përkrahje metodologjike për ministrinë për kryerjen e vlerësimit të ndikimit financiar; shqyrton vlerësimet e ndikimeve financiare për propozimet e politikave (koncept dokumentet, projektligjet dhe aktet tjera të cilat dorëzohen për miratim në Qeveri) dhe nxjerr deklaratën e saj

Ministria e Integritimit Evropian ofron përkrahje për ministrinë e linjës në procesin e politikave sa i përket kërkesave të BE-së dhe Acquis communautaire dhe koordinimin e donatorëve; shqyrton listën e koncept dokumenteve të propozuara nga pikëpamja e përmbushjes së prioriteteve të PVPE-së; shqyrton koncept dokumentet dhe memorandumet shpjeguese kur propozimet ndërliken me aktivitetet e PVPE-së, ose kur kanë implikime në koordinimin e donatorëve.

Rregullorja e re e Punës së Qeverisë parashih edhe formimin e komisioneve ministrore<sup>84</sup>, për të shërbyer si mekanizma për diskutim dhe filtrues të çështjeve të cilat ajo u len në kompetencë, si dhe ka përforcuar rolin e Këshillit të Sekretarëve të Përgjithshëm në

<sup>84</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 51.

gjetjen e zgjidhjeve të përbashkëta para mbajtjes së mbledhjeve të Qeverisë. Rregullorja gjithashtu ka përforcuar kushtet për konsultimin e brendshëm dhe të jashtëm gjatë përgatitjes së propozimeve të cilat do të dorëzohen për miratim në Qeveri. Konsultimi ndërministror bëhet gjatë procesit të zhvillimit të politikës kur propozimi prek në përgjegjësitë e disa ministrive. Konsultimi i jashtëm duhet të bëhet gjatë procesit të zhvillimit të politikave dhe procesit të hartimit të legjislacionit. Rezultati i konsultimit duhet të përfshihet si pjesë e veçantë në koncept dokument dhe në memorandum shpjegues<sup>85</sup>.

Në përgjithësi, korniza ligjore dhe institucionale mbi të cilën është ngritur sistemi i zhvillimit të politikave në Qeveri krijon një bazë të mirë për funksionimin e aspekteve kryesore të politikbërjes. Një vlerësim i tillë ndahet edhe nga SIGMA, e cila thekson faktin që këtë progres Kosova e ka arritur vetëm brenda disa viteve.<sup>86</sup>

Korniza ligjore është gati e kompletuar. Kjo kornizë do të plotësohet edhe me Ligjin për Qeverinë, i cili do duhej t'i rregullonte praktikat ekzistuese. Drafti në fjalë ka kaluar dëgjimin e parë në Kuvend dhe pret miratimin e tij<sup>87</sup>.

Me rëndësi të veçantë ka qenë miratimi i Rregullores së re të punës së Qeverisë e cila ka përmirësuar dhe konsoliduar elementet e nevojshme të procedurave të politikbërjes dhe ka definuar qartë rolin dhe përgjegjësitë e ZKM- së dhe institucioneve tjera në këto procese. Janë përmbushur zbrazëtirat që kanë ekzistuar në sistem për të mundësuar funksionim të duhur të proceseve, si dhe u është mundësuar ministrive të linjës pjesëmarrje efektive në aranzhimet koordinuese.

Për të ndihmuar në zbatimin e rregullores ZKM, përkatësisht SKQ, ZL dhe ZPS kanë nxjerrë shumicën e udhëzimeve të nevojshme, përveç udhëzimit që duhet nxjerrë nga MF për përcaktimin e formatit të vlerësimit të ndikimit financiar, të dhënat që duhet të përfshihen dhe procedurat që duhen respektuar para dorëzimit të tij në mbledhjen e Qeverisë.

Gjithashtu, duhet punuar në zbatimin e plotë të RrPQ, sidomos të dispozitave të reja që kanë të bëjnë me koncept dokumentet dhe memorandumet shpjeguese, vlerësimin e ndikimit financiar, konsultimin ndërministror dhe respektimin e afateve për dorëzimin e materialeve në ZKM.<sup>88</sup>

Pilotimi i zbatimit të dispozitave për hartimin e koncept dokumenteve dhe memorandumëve shpjeguese pati filluar me disa ministri qysh në nëntor të vitit 2011. Gjatë këtij

<sup>85</sup> Ibid, nenet 7 dhe 32.

<sup>86</sup> SIGMA, 'Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012', f.32.

<sup>87</sup> Përgjigjet në pyetësorin për Studimin e Fizibiliteti për marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, f. 20.

<sup>88</sup> SKQ-ja me 31 maj dhe 21 shtator të këtij viti ka mbajtur takim me homologët nga DIEKP dhe DL të ministrive për të diskutuar për problemet dhe çështje tjera rreth zbatimit të Rregullores së re të punës së Qeverisë. Në të dy takimet ka marr pjesë edhe hartuesja e këtij raporti, e cila në atë kohë ka qenë e angazhuar me projektin e DFID-it për përkrahje ZKM-së. Pjesë nga raporti i këtij takimi janë shfrytëzuar për qëllime të këtij raporti dhe janë përfshirë në f. 19-21.

procesi SKQ-ja dhe ministrinë e caktuara kanë hasur në disa vështirësi dhe ato vazhdojnë të jenë prezente edhe pse dispozitat tashmë janë në fuqi. Puna rreth hartimit të koncept dokumenteve nuk perceptohet si punë ekipore dhe ndodhë që e tërë puna t'i lihet vetëm një personi. Gjatë procesit nuk ka përkrahje të duhur nga SP, dhe as nga ana e kabineteve politike. Nuk ekziston bashkëpunim i duhur mes departamenteve brenda ministrive. Në veçanti DIEKP-të nuk përfshihen në mënyrë adekuate në proces. Edhe pse DIEKP-të janë themeluar në shumicën e ministrive në pajtim me Rregulloren për themelimin e këtyre departamenteve, ato nuk kanë pasur mbështetjen e duhur. Ato nuk kanë kapacitetet dhe personelin e nevojshëm për të përmbushur të gjitha kërkesat që vijnë nga MIE, MF, ZPS dhe SKQ dhe roli i këtyre departamenteve nuk është plotësisht i qartë.

Ndër pengesat kryesore në këtë drejtim është identifikuar mungesa e personelit me shkathtësi profesionale për zhvillimin dhe analizimin e politikave. Në përgjithësi, niveli i kapaciteteve për zhvillimin e politikave dhe hartimin e legjislacionit është i dobët<sup>89</sup>. Gjithashtu, ndodhë që ministrive t'u kërkohet të përgatisin në shpejtësi akte ligjore për të respektuar kërkesat që dalin nga axhenda e IE dhe, kjo nuk u lejon kohë të mjaftueshme për përgatitjen e koncept dokumenteve.

Me përjashtim të disa rasteve<sup>90</sup>, procesi i konsultimeve ndërministrive dhe konsultimeve publike me rastin e hartimit të koncept dokumenteve, memorandumëve shpjeguese, akteve ligjore dhe nënligjore, planeve strategjike të ministrive dhe strategjive sektoriale lë shumë hapësirë për t'u përmirësuar<sup>91</sup>. Nga janari i vitit 2012, për axhendë të Qeverisë janë propozuar 101 materiale, kurse për konsultim paraprak (sipas nenit 7 dhe 32 të Rregullores) në SKQ janë dorëzuar vetëm 22.

Neni 52 i RrPQ ka krijuar bazën ligjore për formimin e Komisioneve ministrive, të cilat do të shqyrtonin dhe filtronin çështje të caktuara para se ato të dalin në mbledhjen e Qeverisë. Megjithatë, këso komisione nuk janë formuar dhe është krijuar një praktikë e formimit të trupave të ndryshëm koordinues ndër-ministror për t'u marr me detyra të caktuara qeveritare, si p.sh Këshilli Ndërministror për RAP ose Këshilli për Ndërmarrjet Publike<sup>92</sup>. Këshilli i sekretarëve të përgjithshëm gjithashtu ka për detyrë të shqyrtojë të gjitha materialet që do të diskutohen në mbledhjen e radhës të Qeverisë, përfshirë edhe koncept dokumentet. Vetëm një ose dy koncept dokumente janë shqyrtuar nga Këshilli i Sekretarëve të Përgjithshëm në vitin 2012 dhe vetëm këtë vit kanë filluar të shqyrtohen raportet e përgatitura nga SKQ-ja për monitorimin e zbatimit të Planit të Punës së Qeverisë.

<sup>89</sup> Ibid, f33. I njëjti vlerësim theksohet edhe në raportet e SIGMAs për v. 2010 f.(3) dhe v. 2011f.(27).

<sup>90</sup> P.sh. ZL në ZKM ka mbajtur konsultime paraprake dhe konsultime publike për shumicën e projektakteve ligjore të përgaditura nga kjo zyre.

<sup>91</sup> SIGMA, 'Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012', f.33.

<sup>92</sup> SIGMA, 'Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012', f. 33.

Procedurat ekzistuese të vlerësimit financiar të politikave nuk janë duke u respektuar sa duhet dhe si duhet nga ministritë. Ka raste kur Qeveria i miraton planet dhe ia parashtron Kuvendit edhe kur ato kanë opinion negativ nga MF. MF do të duhej të ketë më shumë resurse që do të bënin shqyrtime analitike të implikimeve të përlogaritjeve buxhetore të politikave dhe legjislacionit të ri<sup>93</sup>. Kjo do të ishte ndihmesë për ministritë dhe gjithashtu do të ndikonte në respektimin e opinioneve që MF është e obliguar t'i japë<sup>94</sup>.

Planifikimi strategjik<sup>95</sup> - Proceset e ndryshme të planifikimit dhe ato buxhetore siç është cekur më lartë, janë përgjegjësi e organeve të ndryshme qeveritare si MeF, ZKM dhe MIE dhe nuk ka pasur një mekanizëm formal për koordinimin e të gjithë këtyre proceseve. Për përmbushjen e funksionit të planifikimit strategjik Qeveria duhet të ketë sistem të mirëfilltë të planifikimit strategjik. Kjo konsiston në forcimin e strukturave për koordinim në kuadër të ministrive, avancimin e koordinimit mes institucioneve përkatëse, qartësimin e procedurave dhe kritereve për hartimin e dokumenteve strategjike dhe harmonizimin mes tyre<sup>96</sup>. Në të kaluarën, prioritetet e përcaktuara në KASH kanë qenë kryesisht të natyrës së përgjithshme. Përfshirja e prioriteteve të përgjithësuara në KASH u ka dhënë ministrive një orientim të përgjithshëm gjatë ndarjes së mjeteve financiare për prioritetet e Qeverisë; mirëpo në anën tjetër, e ka kufizuar aftësinë e Qeverisë që të sigurojë financimin adekuat për veprimet kryesore prioritare që kanë kosto të konsiderueshme, veprime këto që duhet të ndërmerren për zbatimin e prioriteteve të Qeverisë. Efektshmëria e KASH-it në ndarjen e mjeteve buxhetore në bazë të prioriteteve të Qeverisë është dashur të përmirësohet. Prandaj, vitet e fundit janë kryer disa reforma të cilat kanë përmirësuar procesin e planifikimit afatmesëm dhe afatshkurtër qeveritar duke përfshirë këtu KASH-in, PVPE-në dhe PVPQ-në . Në kuadër të këtyre proceseve janë ndërmarrë edhe hapa për identifikimin dhe analizimin e prioriteteve të Qeverisë të cilat duhet të shërbejnë si pikë orientuese për këto procese të planifikimit. Gjithashtu, këto procese do të mundësojnë që në KASH të merren për bazë kostot e zbatimit të prioriteteve kryesore dhe caktimin në mënyrë adekuate të kufijve të shpenzimit.

Procesi i përgatitjes dhe miratimit të Prioriteteve të Qeverisë udhëhiqet nga Zyra për Planifikim Strategjik në bashkëpunim të ngushtë me MeF, MIE, SKQ dhe kabinetin e KM-së. MeF duhet të këshillojë në bazë të përvojës dhe kufizimeve të KASH-it, si dhe të japë këshilla analitike lidhur me politikat makro-ekonomike. MIE duhet të kontribuojë në bazë të kërkesave të DPSA-së, kurse SKQ-ja këshillon lidhur me arritjet që janë bërë gjatë vitit të kaluar, në bazë të raporteve të monitorimit të PVPQ. ZPS gjithashtu duhet të sigurojë që prioritetet e Qeverisë të pasqyrohen në dokumentet kryesore planifikuese dhe buxhetore (siç është KASH dhe buxheti, PVPE, si dhe të gjitha dokumentet tjera kryesore planifikuese të Qeverisë).

<sup>93</sup> Ibid, f, 22.

<sup>94</sup> Ibid, f, 33.

<sup>95</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, nenet 7, f. 4-5; nenet 18, f. 8-9; nenet 46, 47, 48 dhe 49, f. 20-22.

<sup>96</sup> Plani Zhvillimor Srtategjik i ZKM-së 2011-2014, f.6.



Në këtë drejtim ZPS bashkëpunon me MeF për përgatitjen e pjesës së prioriteteve të KASH-it dhe për fuqizimin e komponentit të politikave në pjesën e strategjive sektoriale të KASH-it. MeF udhëheq procesin e përgatitjes së KASH-it dhe Buxhetit në përgjithësi. MIE bashkëpunon ngushtë me MeF për të siguruar bashkë-financimin e PVPE-se në KASH dhe në Buxhet, dhe siguron që në PVPE të përfshihen vetëm ato aktivitete të cilat mbështeten me mjete financiare.

Në kuadër të mbështetjes së ministrive për përgatitjen e dokumenteve tjera strategjike ZPS dhe DIEKP janë përgjegjëse për fasilitimin dhe koordinimin e zhvillimit të dokumenteve strategjike në nivelin sektorial dhe kombëtar, si dhe të zhvillojnë sistemin e monitorimit për zbatimin e tyre<sup>97</sup>. Ministrinë e linjës duhet të sigurojnë pajtimin e ZPS-së, para dorëzimit të një dokumenti strategjik për miratim në Qeveri.

Sa i përket planifikimit strategjik, në vitet e fundit janë kryer disa reforma të cilat kanë përmirësuar procesin e planifikimit afatmesëm dhe afatshkurtër qeveritar, përfshirë KASH-in, Buxhetin, PVPE-në dhe PVPQ-në. Bashkëpunimi i forcuar në mes të institucioneve bartëse të këtyre proceseve ZKM-së , MF-së dhe MIE-së ka rezultuar që në vitin 2011 të zbatohet një kalendar i integruar për hartimin e këtyre dokumenteve planifikuese të Qeverisë. PVPE-ja për herë të parë është miratuar ne dhjetor të vitit 2011 për t'i paraprirë kështu vitit vijues<sup>98</sup>.

Në kuadër të proceseve të reformimit janë ndërmarrë edhe hapa konkret për identifikimin e prioriteteve të Qeverisë, të cilat duhet të shërbejnë si pikë orientuese për proceset e planifikimit, si dhe përforcimin dhe integrimin e tyre të mëtejme. ZPS si koordinatori kryesor ndër-ministor për planifikim strategjik ka rolin udhëheqës në këtë proces në bashkëpunim të ngushtë me MF. ZPS ka udhëhequr hartimin e Deklaratës së Prioriteteve të Qeverisë për periudhën 2013-2015 dhe ka kontribuar edhe në pjesën sektoriale të prioriteteve të KASH-it, si dhe në harmonizimin e Deklaratës së Prioriteteve me Platformën e Politikave të Zhvillimit Ekonomik. Duhet theksuar se Plani i Zbatimit të Vizionit të Zhvillimit Ekonomik ka ndihmuar në krijimin e një kornize bazike për përcaktimin e prioriteteve në disa fusha të politikave ekonomike. Ky plan do të mund të zgjerohej për të përfshirë edhe fushat tjera si atë të shëndetësisë, edukimit etj, që do të ndihmonte në planifikim afatmesëm dhe priorizimin e aktiviteteve të Qeverisë<sup>99</sup>.

Në korrik të vitit 2012 është formuar Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik<sup>100</sup> si mekanizëm formal i cili do të koordinojë dhe avancojë proceset e planifikimit strategjik, përfshirë miratimin e kalendarit për planifikim strategjik, përcaktimin e prioriteteve afatmesme dhe udhëheqjen e zhvillimit të dokumenteve kryesore strategjike dhe planifikuese në Qeveri.

<sup>97</sup> Përgjigjet në pyetësin për Studimin e Fizibilitetit për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, f. 21.

<sup>98</sup> Ibid, f. 32.

<sup>99</sup> SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, f. 34.

<sup>100</sup> Ky grup është paraparë të formohet edhe me PVPE-në 2012, f. 36, veprimi 18.1 dhe me strategjinë e rishikuar të RAP ( 2010-2013) data 15/09/2010, f. 6, objektivi 1 : Menaxhimi i politikave

Me qëllim të unifikimit të procesit të planifikimit dhe hartimit të dokumenteve strategjike Qeveria ka miratuar UA për Procedurat, Kriteret dhe Metodologjinë e Përgatitjes dhe Miratimit të Dokumenteve Strategjike dhe në përgatitje e sipër është edhe një udhëzues që do t'u ndihmojë ministrive të linjës zbatimin e këtij udhëzimi. ZPS në bashkëpunim me ministrinë e linjës ka përgatitur Planin vjetor të dokumenteve strategjike për vitin 2012, i cili plan është rishikuar dhe është miratuar nga Qeveria në gusht 2012 dhe përmban 43 dokumente strategjike për t'u përgatitur gjatë këtij viti<sup>101</sup>. ZPS gjithashtu ka rishikuar regjistrin e dokumenteve strategjike të aplikueshme dhe numri tyre është 63. Edhe pse procesi i koordinimit e ka zvogëluar numrin e dokumenteve strategjike në krahasim me vitet e kaluara<sup>102</sup>, numri i tyre akoma mbetet shumë ambicioz<sup>103</sup>. Qeveria nuk ka përgatitur një strategji afat-gjate të nivelit kombëtar, që do të ofronte kornizën strategjike për zhvillimin e politikave sektoriale dhe planifikimin e buxhetit. Nga ana tjetër, ministrinë e linjës nuk kanë kapacitete të mjaftueshme për të bërë planifikim të duhur të hartimit të strategjive sektoriale dhe futjes së tyre nën një kornizë strategjike. Sa i përket monitorimit të realizimit të strategjive nuk ka sistem të caktuar, por ministrinë raportojnë individualisht.

Planifikimi i zbatimit (plani dhe raporti vjetor i punës së Qeverisë dhe monitorimi i vendimeve të Qeverisë)<sup>104</sup>- Plani Vjetor i Punës është dokumenti kryesor planifikues për të gjitha aktivitetet e Qeverisë në bazë vjetore dhe shërben për shndërrimin e prioriteteve afat-mesme të Qeverisë, siç janë përcaktuar në dokumentet kryesore të planifikimit afat-mesëm, në veprime konkrete të cilat zbatohen gjatë periudhës njëvjeçare. Ndërlidhja e prioriteteve të Qeverisë, planifikimi afat-mesëm në Planin Vjetor të Punës, bëhet përmes procesit të formulimit dhe miratimit të Prioriteteve Afat-Mesme të Qeverisë, me mundësi të ndryshimit të këtyre prioriteteve një herë në vit para hartimit të KASH-it dhe buxhetit vjetor. PVPQ ndërlidhet edhe me dokumente tjera planifikuese strategjike (p.sh. SRAP).

SKQ-ja udhëheqë dhe koordinon përgatitjen e PVPQ në bashkëpunim të ngushtë me ministrinë e linjës, ZPS, ZL, MF dhe MIE dhe siguron harmonizimin ndërmjet dokumenteve kryesore planifikuese në Qeveri që nga faza e parë e fillimit të hartimit të planeve vjetore të ministrive.

ZPS siguron që prioritetet e Qeverisë të pasqyrohen në PVPQ duke shqyrtuar Pjesën A të PVPQ (aktivitetet që janë në funksion të zbatimit të prioriteteve të Qeverisë). ZL udhëheq përgatitjen e Programit Legjislativ dhe bashkëpunon me SKQ-në në shqyrtimin e parashtesave të ministrive nga pikëpamja e programit legjislativ. MIE bashkëpunon me SKQ-në për të siguruar që aktivitetet kryesore të PVPE-së të pasqyrohen në PVPQ dhe MF për të siguruar që të gjitha aktivitetet janë financuar me mjete nga BK ose nga fonde të zotuar nga donatorët.

<sup>101</sup> Databaza e të gjitha dokumenteve Strategjike mund të gjindet në ueb- faqen zyrtare të Kryeministrit.

<sup>102</sup> P.sh. në vitin 2010 kanë qenë përafërsisht rreth 90 dokumente strategjike.

<sup>103</sup> P.sh MPB ka planifikuar nëntë dokumente strategjike për v. 2012, të gjitha për t'u miratuar në K2.

<sup>104</sup> Ibid, nenet 46-48, f. 20-22.

Monitorimi i zbatimit të PVPQ gjithashtu bëhet nga SKQ-ja. Monitorimi bëhet në baza tremujore. SKQ-ja pranon dhe shqyrton raportet nga ministritë e linjës dhe udhëzon për korrigjime dhe përmirësime. Raportet e ministrive përmbajnë të dhëna që kanë të bëjnë me zbatimin e secilit aktivitet, respektimin e afateve kohore, përshkrim të problemeve që kanë penguar zbatimin, si dhe rekomandime për korrigjim. Raporti i konsoliduar vjetor i monitorimit të zbatimit hartohet në bazë të raporteve tremujore. Në bazë tremujore SKQ-ja gjithashtu monitoron edhe zbatimin e vendimeve të Qeverisë për të vlerësuar ndikimin e zbatimit të tyre në përmbushjen e objektivave të Qeverisë dhe për të identifikuar çështje problematike që pengojnë zbatimin e tyre<sup>105</sup>.

Procedurat për përgatitjet dhe organizimin e mbledhjeve të Qeverisë, përgatitjen e planit vjetor të punës dhe monitorimin e zbatimit të tij, monitorimin e zbatimit të vendimeve të Qeverisë, si dhe raportimin tashmë janë vendosur dhe janë funksionale. Tani përqendrimi i planifikimit është i drejtuar në prioritetet strategjike, kurse monitorimi i zbatimit në arritjet konkrete. Këto zhvillime gradualisht janë duke çuar nga konsistenca në mes të PVPE-së, KASH-it dhe PVPQ-së dhe dokumenteve tjera relevante strategjike.

SKQ-ja mbikëqyrë zbatimin e këtyre proceseve në kuadër të punës së saj përmes informatave që dalin nga databazat që përdoren nga tryeza për përgatitjen e mbledhjeve të Qeverisë, si dhe nga databazat për përgatitjen dhe monitorimin e PVPQ dhe vendimeve të Qeverisë, që përdoren nga tryeza për politika ekonomike dhe ajo për politika sociale brenda SKQ-së.

Këtë vit ka filluar puna për avancimin e sistemeve të planifikimit dhe monitorimit në aspektin e teknologjisë informative. Në këtë drejtim SKQ-ja është duke punuar me për disejnimin e sistemit elektronik të sistemit të koordinimit ndërministror dhe organizimit të mbledhjeve të Qeverisë. Gjithashtu, ajo është duke punuar edhe në përgatitjen e një databaze elektronike (përmes internetit) për monitorimin e zbatimit të planit vjetor të punës dhe vendimeve të Qeverisë, e cila do t'u mundësojë ministrive raportimin e drejtpërdrejt përmes sistemit, do të precizojë rrjedhën e punës dhe informatat do të organizohen në mënyrë të strukturuar. Kjo do të thjeshtojë dhe do ta bëjë të gjithë procesin më transparent. Sistemi nuk përmban treguesit e performancës, por mundëson bazën për futjen e tyre në një të ardhme të afërt.

Me gjithë arritjet e lartpërmendura, një analizë e SKQ-së për zbatimin e PVPQ për periudhën prill-qershor 2012 tregon që kapacitetet planifikuese dhe raportuese të ministrive akoma duhet forcuar që të mund të arrihet nivel i duhur i realizimit të aktiviteteve të planifikuara. Për shembull, raportimi nuk përqendrohet sa duhet në arritjet kryesore dhe, ministritë në përgjithësi planifikojnë realizimin e aktiviteteve të tyre në periudhën K1-K4. Ky planifikim i pamundëson SKQ-së që të bëjë vlerësimin e saktë të realizimit të aktiviteteve për periudhën përkatësedhe u jep ministrive mundësi për shtyrjen e realizimit të aktiviteteve në periudhat vijuese.

<sup>105</sup> Për më shumë shih Udhëzuesin për monitorimin e zbatimit të vendimeve të Qeverisë, nr. Ref.2395 i datës 16/11/2011.

Përparësitë:

1. Korniza ligjore adekuate për zhvillimin dhe koordinimin e politikave si dhe për planifikim strategjik;
2. Korniza institucionale për koordinim të politikave dhe planifikim strategjik është në kompletim e sipër;
3. Koordinimi dhe bashkëpunimi në mes të bartësve kryesorë të koordinimit të politikave dhe planifikimit strategjik është në përmirësim e sipër.

Sfidat:

1. Mungesa e një mekanizmi planifikues shumë-vjeçar të nivelit kombëtar ende mbetet për t'u zhvilluar;
2. Zhvillimi i politikave mbetet jo i shpërndarë në mënyrë adekuate në të gjithë sektorët;
3. Në përgjithësi, niveli i kapaciteteve dhe shkathtësive për zhvillim të politikave mbetet i dobët;
4. Ndërlidhja e politikave me buxhet mbetet ende në një fazë fillestare: KASH dhe buxheti jo domosdoshmërisht përcjellin kornizës strategjike dhe ligjore në vend.
5. Aspekteve të monitorimit të implementimit të kornizës strategjike, nuk i jepet rëndësia e duhur, pothuajse në të gjitha nivelet;
6. Ende ka pengesa në nivel ministror për planifikim dhe implementim të duhur të Planit Vjetor të Punës.

## 2. Procesi legjislativ

### 2.1. Korniza ligjore dhe korniza e politikave e zhvillimit të legjislacionit

Aktet ligjore të listuara në pjesën e parë të këtij raporti janë gjithashtu baza e përgjithshme kryesore mbi të cilën zhvillohet legjislacioni në Kosovë. Përveç tyre, aktet themelore nënligjore për hartimin e legjislacionit janë:

- Rregullorja Nr. 01/2012 për Këshillin e drejtorëve të departamenteve ligjore
- Udhëzim Administrativ Nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe të akteve nënligjore
- Udhëzim Administrativ nr. 13/2007 për organizimin dhe veprimtarinë e Shërbimeve Ligjore në Degën e Ekzekutivit-Qeverinë e Kosovës
- Udhëzime për rishikimin e akteve nënligjore të miratuara nga Qeveria dhe ministritë
- Udhëzues për përfshirjen e akteve nënligjore të ministrive në regjistrin e akteve nënligjore
- Udhëzues për shkrimin e opinioneve ligjore
- 10 parimet themelore të hartimit ligjor që janë paraparë nga Këshilli i BE-së.

Zyra Ligjore që funksionon në kuadër të ZKM-së është institucioni kryesor qeveritar i cili koordinon procesin e hartimit të legjislacionit dhe shqyrton të gjitha projektligjet

të cilat Qeveria ia dorëzon Kuvendit. Ajo ka rolin e një kujdestari të sistemit ligjor të Kosovës. Gjatë këtij procesi ZL bashkëpunon me departamentet ligjore të ministrive të linjës, SKQ-në, ZPS-në, MF dhe MIE. ZL gjithashtu ofron këshilla profesionale për hartimin e legjislacionit dhe kontrollon cilësinë e legjislacionit. Përveç projektligjeve, ZL bashkërendon dhe shqyrton edhe aktet nënligjore që miratohen nga Qeveria<sup>106</sup>.

Rregullorja e re e Punës së Qeverisë ka krijuar bazën për themelimin e Këshillit të Drejtorëve të Departamenteve Ligjore të të gjitha ministrive. Këshilli shërben si mekanizëm për bashkërendimin dhe mbarëvajtjen, hartimin dhe zbatimin e legjislacionit<sup>107</sup>.

Dokumenti kryesor i planifikimit të hartimit të legjislacionit është Programi Legjislativ i Qeverisë, i cili është pjesë e PVPQ, por bazohet dhe lidhet me planet dhe programet kryesore qeveritare si Programin Qeverisë, KASH-in, Buxhetin, PVPE-në dhe PPVEK. Programi legjislativ për vitin 2012 parasheh miratimin e 108 projektligjeve nga Qeveria<sup>108</sup>. Monitorimin e zbatimit të programit legjislativ e bën ZL/ZKM në bashkëpunim me departamentet ligjore të ministrive të linjës dhe përgatit raporte në baza tremujore. Monitorimi i zbatimit gjithashtu bëhet edhe përmes sistemeve të monitorimit të PVPQ-së dhe PVPE-së.

## 2.2. Zbatimi në praktikë i procesit legjislativ

Miratimi i Rregullores së re të Punës së Qeverisë ka vendosur rregulla të reja të procesit të hartimit të legjislacionit duke kërkuar që zhvillimi i politikave (hartimi i koncept dokumenteve dhe memorandumeve shpjeguese) të jetë parakusht thelbësor për hartimin e ligjeve. Procesi i hartimit të akteve ligjore duhet të fillojë vetëm pasi Qeveria të ketë miratuar koncept dokumentin<sup>109</sup>. Pastaj është përgjegjësi e organit propozues të fillojë me procedurat e hartimit të projektaktit ligjor në përputhje me procedurat dhe standardet e hartimit të legjislacionit të përcaktuar nga Qeveria dhe ZKM<sup>110</sup>. Pas përfundimit të hartimit të projektit fillestar dhe kompletimit të dokumentacionit gjegjës,<sup>111</sup> i tërë materiali shkon për shqyrtim tek SP dhe tek ministri i cili jep leje për procedim dhe shqyrtim të mëtutjeshëm të projektaktit ligjor në ZL të ZKM-së. Po qe se organi propozues e sheh të nevojshme, ai mund të kërkojë nga Këshilli i Drejtorëve opinione për çështje të ndryshme ligjore dhe marrjen e opinionit nga Këshilli<sup>112</sup>. Gjatë dorëzimit të projektaktit ligjor për shqyrtim në mbledhjen e Qeverisë, departamenti ligjor i ministrisë përkatëse do të dorëzojë memorandumun shpjegues dhe dokumentet tjera relevante të parapara me RRPQ dhe LMFB<sup>113</sup>. Projektakti ligjor i miratuar nga Qeveria i dorëzohet Kuvendit për shqyrtim dhe miratim.

<sup>106</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 42 (1,2), f 19.

<sup>107</sup> Ibid, neni 42 (3).

<sup>108</sup> Programi Legjislativ i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2012.

<sup>109</sup> Ibid, neni 38 (5).

<sup>110</sup> Ibid, neni 39.

<sup>111</sup> Ibid, neni 40.

<sup>112</sup> Ibid, neni 42 (4).

<sup>113</sup> Përmbledhje legjislacionit për procesin e hartimit të politikave dhe legjislacionit, f. 21.

ZL është duke vazhduar punën për plotësimin e kornizës ligjore për hartimin e legjislacionit në bazë të kërkesave që dalin nga RRPQ. Një numër i akteve nënligjore janë në procesin e finalizimit të tyre: projekt rregullorja për shërbimin ligjor qeveritar, projekt rregullorja për standardet e hartimit të legjislacionit në Qeveri, projekt udhëzuesi për përgatitjen dhe monitorimin e programit legjislativ, projekt udhëzuesi për lëshimin e deklaratës së pajtueshmërisë për aktet normative, projekt udhëzuesi për angazhimin e ekspertëve të jashtëm në hartimin e legjislacionit, projekt udhëzuesi për njoftimin me shkrim për aktivitetet dhe statusin e aktit normativ. ZL planifikon të hartojë edhe doracakun për hartimin e legjislacionit. Për pjesën më të madhe të këtyre projektakteve janë mbajtur konsultimet paraprake dhe konsultimet me publikun. ZL gjithashtu ka publikuar në faqen e internetit të KM-së listën e ligjeve në fuqi, akteve nënligjore të miratuara nga Qeveria, regjistrin e akteve nënligjore në fuqi dhe projektaktet. Në kuadër të punës rreth mbikëqyrjes së procesit të hartimit të legjislacionit ZL dhe DL të ministrive kanë krijuar një rrjet të mirë bashkëpunimi, dhe themelimi i Këshillit Ligjor vetëm sa e ka forcuar më shumë këtë bashkëpunim.

Rregullorja e re e punës së Qeverisë e ka përforcuar statusin e Programit Legjislativ në raport me PVPQ dhe e parasheh atë si pjesë të tij. Përveç kësaj, përgatitja e planit legjislativ duhet të koordinohet me përgatitjen e PVPQ për të eliminuar dyfishimin e punës nga ministrinë. Programi legjislativ për vitin 2012 i miratuar në janar pati paraparë fillimisht 86 projektligje dhe dukej të ishte më i realizueshëm se ai i vitit të kaluar<sup>114</sup>. Megjithatë, në ndërkohë programi është ndryshuar dhe plotësuar tetë herë dhe tani numri i projektligjeve për t'u përgatitur këtë vit është 108.

Hartimi i politikave dhe analizimi i opsioneve të ndryshme të politikave (në formë të koncept dokumenteve dhe memorandumëve shpjeguese) para se të fillohet me hartimin e një projektakti ligjor është kërkesa më e theksuar e Rregullores së re të Punës së Qeverisë. Qëllimi kryesor është që të bëhet shmangja e praktikës së deritanishme të përgatitjes së akteve ligjore pa shqyrtim paraprak të politikave të cilat ato akte do të duhej t'i pasqyronin. Edhe pse, hyrja në fuqi e dispozitave relevante të RrPQ është bërë nga janari i këtij viti, progresi është shumë i ulët dhe ato nuk janë duke u zbatuar sa duhet dhe si duhet nga ministrinë e linjës. Gjithashtu, presioni politik për bërje të ligjeve në afate të shkurtra kohore dhe arsyetimi se kjo nuk lejon kohë të mjaftueshme për zhvillim të politikave ende është prezent<sup>115</sup>. Çështje shumë e rëndësishme vazhdon të mbetet kapaciteti i ulët për hartimin e politikave dhe legjislacionit në ministri. Të gjitha këto mangësi pengojnë edhe mbarëvajtjen e proceseve të konsultimit të paraparë me RrPQ<sup>116</sup>.

Procesi i vlerësimit të zbatimit të legjislacionit nuk bëhet në mënyrë të koordinuar dhe deri tani Qeveria nuk ka nxjerrë ndonjë udhëzues specifik që do ta ndihmonte këtë proces. Vlerësimi i zbatimit të legjislacionit bëhet përmes sistemeve të monitorimit të zbatimit të PVPQ-së dhe PVPE-së. Në kuadër të DL të ministrive funksionojnë divizione të

<sup>114</sup> SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, f(31),p.(IV).

<sup>115</sup> Ibid, f, 35.

<sup>116</sup> Ibid, f 33.

cilat kanë për detyrë të hartojnë dhe monitorojnë legjislacionin dhe politikat në kuadër të fushës së tyre të punës. Ministrat raportojnë së paku një herë në vit para komisioneve relevante parlamentare për zbatimin e ligjeve<sup>117</sup>. Vlerësimi i zbatimit të ligjeve të caktuara kryesisht është bërë nga OJQ-të vendore dhe disa institucione ndërkombëtare. Procesi i hartimit të legjislacionit vazhdon të shtyhet me inercion, për shkak se as politik-bërja dhe as zbatimi nuk janë indikatorë të suksesit<sup>118</sup>.

Përparësitë:

1. Korniza ligjore për zhvillimin e legjislacionit është në përfundim e sipër;
2. Formimi i Këshillit të Drejtorëve të Departamenteve Ligjore;

Sfidat:

1. Legjislacioni i ri apo ndryshimet e atij në fuqi, jo gjithmonë përcjellin politikat;
2. Kapacitetet e institucioneve të linjës ende mbesin të dobëta për zhvillimin e legjislacionit;
3. Implementimi i pjesshëm i Rregullores së Punës së Qeverisë;
4. Mungesa e monitorimit sistematik të implementimit të legjislacionit në përgjithësi.

### 3. Menaxhimi i procesit të integritit evropian

#### 3.1. Korniza ligjore dhe korniza e politikave e procesit të Integritit Evropian

Baza ligjore e funksionimit të institucioneve dhe procesit të koordinimit evropian përveç dokumenteve të listuara në pjesën e parë janë:

- Vendimi i Qeverisë së Republikës së Kosovës nr. 6/121 për themelimin e Ministrisë së Integritit Evropian; Rregullorja nr. 07/2010 për Strukturën organizative të Ministrisë së Integritit Evropian.; Rregullorja nr. 04/2011 për Koordinimin e Donatorëve, dhe Rregullorja nr. 02/2011 për Themelimin e Departamenteve për Integrim Evropian dhe Koordinim të Politikave.

Politikat kryesore të integritit evropian të vendit bazohen në Planin për Integrim Evropian 2008-2010, Planin e Veprimit për Partneritet Evropian dhe Planin e Veprimit për Marrëveshjen e Stabilizimit Asociimit dhe dokumente tjera relevante të BE-së<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Përgjigjet në pyetësorin për Studimin e Fizibilitetit për marrëveshjen e Stabilizimit Asociimit, f. 25, p.(II dhe III).

<sup>118</sup> KIPRED, Seria e analizave politike, Punimi # 4: "Ligjet pa politika- të papërdorshme, të pazbatueshme dhe të kota", f. 5.

<sup>119</sup> Raporti i progresit të BE-së për Kosovën 2011, Strategjia e zgjerimit 2011-2012, Vendim zbatues i Komisionit datës 27.06.2011 për miratimin e Dokumentit Planifikues Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) 2011-2013 për Kosovën\*, Konkluzionet e mekanizmit përcjellës të PSA-së, Përfundimet e Këshillit të BE-së për zgjerim dhe PSA.

### 3.2. Korniza institucionale e procesit të integritit evropian

Institucioni qendror koordinues i cili drejton, bashkërendon dhe monitoron procesin e integritit evropian është Ministria e Integritit Evropian. Fushëveprimtaria kryesore e MIE është koordinimi i hartimit, monitorimit dhe vlerësimit të politikave të integritit, vlerësimi i pajtueshmërisë së legjislacionit vendor me atë të BE-së, koordinimi i ndihmës financiare, informimi i publikut dhe ngritja e kapaciteteve për këtë proces.

Ndërsa siç është thënë edhe më lartë, në kuadër të ministrive të linjës në prill 2011, janë themeluar Departamentet për Integritim Evropian dhe Koordinim të Politikave, që janë përgjegjëse për koordinimin e politikave sektoriale në raport me integritimin evropian dhe asistencën e jashtme për sektorët relevantë.

Përveç institucioneve të përmendura Qeveria ka formuar edhe struktura ndër-institucionale për çështjet evropiane:

Këshilli Ministror për Integritim Evropian: i cili kryesohet nga Kryeministri dhe përbëhet nga niveli politik i qeverisë, me qëllim të udhëzimit dhe monitorimit të aktiviteteve të planifikuara në kuadër të DPSA-së.

Komiteti Punues për Integritim Evropian: kryesohet nga Ministrja e Integritit Evropian dhe përbëhet nga Sekretarët e Përgjithshëm, të ministrive dhe kryesueseve të organeve shtetërore, të cilët, brenda përgjegjësive të tyre sigurojnë bashkëpunimin e ministrive dhe organeve tjera shtetërore në çështjet që lidhen me integritimin e RK në BE.

Në korrik të vitit 2008, Qeveria vendosi themelimin e Komisioneve Ekzekutive për Integritim Evropian<sup>120</sup>

- Komisioni Ekzekutiv Tregu i Brendshëm;
- Komisioni Ekzekutiv Inovacioni dhe Kohezioni Social;
- Komisioni Ekzekutiv Qeverisja;
- Komisioni Ekzekutiv Ekonomia, Kontrolli Financiar dhe Statistikat;
- Komisioni Ekzekutiv Bujqësia dhe Peshkataria;
- Komisioni Ekzekutiv Tregtia, Industria dhe Tatimet, dhe
- Komisioni Ekzekutiv Infrastruktura.

Detyrat e këtyre komisioneve janë koordinimi i aktiviteteve në procesin e IE në fushën e tyre dhe raportimi para KPIE, mbikëqyrja e hartimit dhe zbatimit të PVPE-së, mbikëqyrja e përgatitjes së raporteve për raportin e progresit, koordinimi i përgatitjes së takimeve të DPSA-së, si dhe zbatimi i konkluzioneve, koordinimi i përgatitjes dhe monitorimit të IPA-së në fushën e tyre dhe zgjidhja e mosmarrëveshjeve në mes ministrive dhe organeve tjera në përmbushjen e këtyre aktiviteteve.

<sup>120</sup> Shih më shumë Vendimet e Qeverisë nr. 04/59-10/59 të datës 1/02/2012.



Për menaxhimin e DPSA-së, janë themeluar edhe gjashtë nën-komitete që përbëhen nga stafi i KE dhe i Qeverisë. Këto nën-komitete takohen çdo vit për të diskutuar progresin në fushat relevante dhe për të planifikuar veprimet e ardhshme. Gjithashtu çdo vit mbahet edhe seanca plenare e DPSA-ve me pjesëmarrës të nivelit politik.

Në mars të vitit 2012 me iniciativë të Presidentes së RK është mbajtur edhe takimi i parë i Këshillit Kombëtar për IE, i cili përbëhet nga të gjithë akterët relevant të angazhuar në procesin e IE në Kosovë. Qëllimi është mobilizimi i këtyre akterëve për arritjen e konsensusit për prioritetet në procesin e IE. Gjatë procesit Kosova do të duhet të adresojë shumë sfida dhe vendim-marrja lidhur me çështje të ndryshme dhe komplekse nuk do të jetë e lehtë. Ka pasur raste kur është dashur të ndryshojë edhe kushtetuta e një vendi për të plotësuar standardet evropiane dhe sigurisht për këso lloj vendimesh duhet të ketë konsensus të gjerë politik dhe shoqëror<sup>121</sup>. Inaugurimi i Këshillit ka ndodhur në momentin kur Komisioni Evropian zyrtarisht langoi studimin e fizibilitetit, si hap që i paraprin hapjes së negociatave për nënshkrimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA-së). Pas këtij takimi, MIE dhe Komisioni Parlamentar për IE kanë organizuar takimin e Task Forcës me përfaqësues të Kuvendit, Qeverisë, Gjyqësisë, Shoqërisë Civile dhe Donatorëve. Ky takim ka rezultuar me themelimin e shtatë tryezave tematike me përfaqësues të institucioneve të përmendura për të arritur konsensus për prioritetet afatgjate të shtetit për IE, e që pritet të shndërrohen në Strategjinë Kombëtare të Kosovës për IE<sup>122</sup>.

MIE është përgjegjëse për koordinimin e ndihmës së jashtme në nivel të Republikës së Kosovës. Në kuadër të Ministrisë funksionon Zyra për Koordinimin e Asistencës së BE-së, e cila është themeluar në shkurt 2012. Me themelimin e kësaj Zyre, Departamenteve operacionale u është marrë funksioni i koordinimit të asistencës, funksion i cili tanimë është koncentruar në Zyrën e përmendur.

### **3.3. Zbatimi në praktikë i koordinimit të procesit të integritit evropian: përparësitë dhe sfidat**

Infrastruktura institucionale për menaxhimin e procesit të IE tashmë është funksionale dhe koordinimi i punëve në kuadër të obligimeve të procesit të IE ka pasur efekt pozitiv. Zhvillimi i përgjithshëm i kapaciteteve të MIE-së dhe aktivitetet e mirë-koordinuara kanë ndikuar në përmirësimin e cilësisë së zhvillimit dhe monitorimit të Planit të Veprimit për Partneritet Evropian: p.sh. përderisa PVPE 2009 ishte miratuar vetëm në gusht 2009, PVPE 2012 është miratuar në dhjetor 2011. Gjithashtu, vënia në përdorim e indikatorëve të “outputit” në vitin 2011 e ka përmirësuar dukshëm monitorimin e implementimit të dokumentit të përmendur. Për më tepër, zhvillimi i kapaciteteve të MIE-së vërehet edhe sa i përket draftimit të inputit për Raport të Progresit, i cili që nga viti 2010 në mënyrë graduale ka pësuar përmirësim sa i përket cilësisë dhe saktësisë së informacionit të përfshirë dhe respektimit të kriterëve raportuese të BE-së. Gjithashtu, ka pasur përmirësim

<sup>121</sup> NACEL, Këshilli Kombëtar për Integrim Evropian, Policy Brief no. 3, Mars 2012, f. 8.

<sup>122</sup> Përgjigjet në pyetësonin për Studimin e Fizibiliteti për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit, f. 28, p.(IV).

të dukshëm sa i përket menaxhimit të takimeve vjetore të DPSA-së dhe monitorimit të konkluzioneve të dala nga to.<sup>123</sup> Përveç këtyre, edhe menaxhimi i strukturave ndër-institucionale për integrim evropian ka pasur progres, sidomos sa i përket përmirësimit të pjesëmarrjes dhe organizimit të përgjithshëm. Indikator i rëndësishëm i kapacitetit në ngritje të strukturave për IE, është edhe përgatitja cilësore në një kohë shumë të shkurtër të përgjigjeve në Pyetësorin e KE për Studim të Fizibilitetit.<sup>124</sup>

Përderisa, MIE qëndron në pozitë të mirë sa i përket koordinimit të kornizës së DPSA-së, prapë se prapë mbeten një numër sfidash në këtë rrafsh. Si pikë e parë, PVPE (e shndërruar në PVMSA) kërkon më shumë punë në përfshirjen e indikatorëve të rezultateve (outcome indicators). Ekspertiza e kufizuar e MIE-së dhe Ministrive të linjës sa i përket Acquis, do ta bëjë të vështirë shndërrimin e PVMSA në një mekanizëm përcjellës të përafrimit me Acquis. Për më tepër, sfida mbetet edhe menaxhimi adekuat i procesit të negocimit dhe implementimit të Marrëveshjes për Stabilizim Asociim.<sup>125</sup>

Në anën tjetër, përmirësim është vërejtur edhe sa i përket zhvillimit të kapaciteteve për koordinim të asistencës së huaj, sidomos fondeve të IPA-së. Që nga viti 2010, MIE ka zhvilluar në mënyrë graduale kapacitetet e veta sa i përket ciklit të menaxhimit të projekteve përmes një numri trajnimesh sistematike. Themelimi i ZKABE pritet të ndikojë edhe më tutje përmirësimin në këtë fushë, dhe në këtë drejtim duhet përmendur sidomos rolin shumë më domethënës të MIE në përgatitjen e Programit të IPA-së 2012 dhe 2013.

Me gjithë progresin e shënuar, MIE nuk ka pasur mundësi të shënojë nivelin e njëjtë të progresit në këtë fushë sikurse në atë të koordinimit të politikave<sup>126</sup>, ndër të tjera edhe për shkak të mungesës dhe ndërrimit të stafit (vetëm në vitet 2010-2012 MIE ia ka dalë të zhvillojë stabilitet sa i përket numrit të stafit), kompleksitetit të programimit, dhe shkallës jo-adekuate të funksionalizimit të pozitave të ZLP-ve në institucionet e linjës. Në përgjithësi, sfida afat-mesme do të mbetet zhvillimi i kapaciteteve për zhvillimin e kornizave sektoriale, për programim, monitorim dhe vlerësim të asistencës (nën IPA II), dhe kalimin në programim shumë-vjeçar. Si sfida afat-gjatë mbetet zhvillimi i një sistemi të menaxhimit të decentralizuar të këtij instrumenti.

DIEKP-të e krijuara për pak më shumë së një vit duket se pjesën më të madhe të punës ia kushtojnë procesit të IE. Sa i përket përfshirjes së tyre në koordinimin e politikave ajo dallon nëpër ministri. Kjo varet nga shkathësitë profesionale të nëpunësve që punojnë nëpër këto departamente, por edhe nga fakti se disa ministri kanë departamente të veçanta për koordinim të politikave. Në përgjithësi, këto departamente kanë një mandat të gjerë dhe numri i të punësuarve është i vogël për të përmbushur detyrat që kanë.

<sup>123</sup> Nga ky vit, këto konkluzione janë integruar në sistemin e monitorimit dhe raportimit (databazë softuerike nën menaxhim të MIE-së), gjë që përmirëson mundësinë e monitorimit të rregullt të zbatimit të tyre.

<sup>124</sup> Shih më tepër 'Commission Staff Working Document' 2012, f. 6.

<sup>125</sup> Shih seksionin e mëposhtëm rreth përafrimit të legjislacionit vendor me Acquis për më shumë detaje.

<sup>126</sup> Për rolin e MIE në përfshirjen e prioriteteve të IE në planifikimin dhe koordinimin e gjithmbarshëm të punës së Qeverisë shih në pjesën "Koordinimi dhe zhvillimi i politikave".

Megjithatë, duhet theksuar se aktivitetet e tyre varen shumë nga funksionimi i tërë ministrisë<sup>127</sup>.

### 3.4. Përafrimi i legjislacionit kosovar me legjislacionin e BE-së

Kosova nuk ka marrëdhënie kontraktuale me BE-në, pasi që ende nuk e ka nënshkruar Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (MSA). Megjithatë, institucionet e Kosovës janë obliguar vullnetarisht dhe njëanshëm dhe qysh nga krijimi i tyre gjenden në të ashtuquajturën 'fazë vullnetarisht-obliguese' të procesit të përafrimit të legjislacionit vendor me Acquis<sup>128</sup>.

Procedura për përafrimin e legjislacionit kosovar me legjislacionin e BE-së dhe institucionet përgjegjëse në këtë proces në kuadër të përgjegjësiqe që ka Qeveria janë përcaktuar me Rregulloren e Punës së Qeverisë së Kosovës<sup>129</sup>, Vendimin e Qeverisë për fushëveprimin e MIE nr. 6/121 2010, Rregulloren Nr.07/2010 për strukturën organizative të Ministrisë së Integritimit Evropian<sup>130</sup> dhe me UA nr.13/2007 për organizimin dhe veprimtarinë ligjore në degën e ekzekutivit-Qeverinë e Kosovës<sup>131</sup>.

Institucionet përgjegjëse janë Departamenti Ligjor në MIE, ZL në ZKM dhe organi propozues (organi cili është përgjegjës për procedurat e hartimit të projektit fillestar në përputhje me parimet dhe standardet e hartimit të legjislacionit të përcaktuar nga Qeveria dhe nga ZKM). Sa i përket ZL në ZKM, Qeveria dhe Kuvendi janë duke diskutuar mundësinë që funksionin e MIE-së mbi kontrollin e përafrimit të legjislacionit vendor me atë të BE-së t'ia bartin kësaj zyreje, por nuk është ende e qartë se çfarë do të mbetet roli i MIE në këtë proces<sup>132</sup>.

Departamenti Ligjor në MIE është përgjegjës për koordinimin dhe menaxhimin e përgjithshëm të përafrimit të legjislacionit vendor me atë të BE-së, ndërsa ZL në ZKM është përgjegjëse për të siguruar përputhshmërinë e të gjitha projektakteve ligjore me sistemin ligjor dhe Kushtetutën e Kosovës.

DL të ministrive të linjës kanë përgjegjësinë kryesore për përafrimin e legjislacionit me Acquis . Për të ndihmuar në këtë proces është paraparë që DL të kenë nga një zyrtar të

<sup>127</sup> Andrej Engelman "Strengthening of the European Integration Process and Structures", GIZ, Maj 2012, f.18.

<sup>128</sup> Sabiha Shala dhe Emrush Ujkani, "Roli i Komisionit për Integritim Evropian në procesin e përafrimit të legjislacionit kosovar me "Acquis", NACEL, Prishtinë, 12 tetor 2012, f. 20.

<sup>129</sup> Rregullore nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, neni 7 (1.2,1.5) f.4; neni 30 (2.4, 2.6) f.14; neni 35 (1,3,6) f. 16; neni 36 (1.4) f. 17; neni 39 ( 1.1, 1.2) f. 18; neni 40 (1.4) f.18.

<sup>130</sup> Rregullore Nr.07/2010 për strukturën oganizative të Ministrisë së Integritimit Evropian Neni 8 (5) f.15.

<sup>131</sup> UA nr. 13/2007 për organizimin dhe veprimtarinë ligjore në degën e ekzekutivit Qeverinë e Kosovës Neni 3, f, 4, neni 4, f. 7, neni 8 f.7 dhe neni 11 f.15,16.

<sup>132</sup> Sabiha Shala dhe Emrush Ujkani 'Roli i Komisionit për Integritim Evropian në procesin e përafrimit të legjislacionit kosovar me Acquis', NACEL, Prishtinë, 12 tetor 2012, f. 13.

lartë ligjor për legjislacion të BE-së<sup>133</sup>. Puna e përafrimit fillon qysh në fazat fillestare të përgatitjes së projektaktit ligjor. Gjatë fazës së përgatitjes së projektaktit ligjor DL përgatitë edhe “listën e evidencës së Burimeve të Legjislacionit Evropian” dhe është i obliguar të bëjë konsultime me të gjitha organet relevante, përfshirë MIE. DL i MIE-së ka obligim t’i ndihmojë ministritë e linjës duke iu dhënë rekomandime konkrete. Me përfundimin e hartimit të projektaktit ligjor ai dërgohet përsëri tek DL i MIE-së për shqyrtimin dhe analizimin e përmbajtjes me Acquis të BE-së. Nëse konstatohet përputhshmëria, MIE lëshon Deklaratën dhe Opinionin e Pajtueshmërisë me Legjislacionin e BE-së. Projektakti ligjor që dërgohet për miratim në Qeveri duhet të shoqërohet nga një memorandum shpjegues, i cili përveç elementeve tjera duhet të përmbajë Deklaratën dhe Opinionin e Pajtueshmërisë me Legjislacionin e BE-së.

Në procesin e përafrimit të legjislacionit ende ka shumë zbrazëtira dhe shumë punë për t’u bërë që procesi të avancojë.

Mungesa e një Plani për Përafrimin e Acquis e bën të vështirë koordinimin e mirëfilltë të procesit të përafrimit, si dhe ndarjen e detyrave në mes të institucioneve përkatëse. Kjo ka ndikuar që bashkëpunimi në mes të MIE dhe ZL në ZKM dhe me ministritë e linjës të mos jetë në nivel të duhur. Ka dyfishim të kompetencave mes DL të MIE dhe ZL në ZKM. Acquis e BE-së transponohet në rendin ekzistues ligjor dhe nuk ka arsye që kontrolli të bëhet dy herë nga dy institucione të ndryshme<sup>134</sup>.

Vetë procesi i përafrimit ka disa mangësi. Drafti i cili dërgohet nga ministria në DL të MIE përmban vetëm listën e burimeve të legjislacionit evropian dhe nuk përmban tabelën e pajtueshmërisë që krahason projektligjin me direktivat e BE-së dhe anasjelltas. Këto kërkesa nuk janë të parapara në RrPQ, por janë të përfshira në PVPE<sup>135</sup>. Kështu DL i MIE e ka shumë të vështirë të vërtetojë nivelin e përafrimit dhe harmonizimit, si dhe arsyen e harmonizimit. “Opinionin” të cilin ata e japin është shumë formal dhe pa përmbajtje substanciale. Projekt aktet nënligjore që duhet miratuar nga Qeveria kontrollohen vetëm në raste të veçanta, kurse ato të ministrive nuk kontrollohen fare<sup>136</sup>.

Kapaciteti i nëpunësve civilë të cilët merren me përafrimin e legjislacionit nëpër ministri vazhdon të mbetet i ulët nga aspekti kuantitativ dhe kualitativ. Shumica e nëpunësve civilë në ministritë e linjës nuk kanë njohuri të mjaftueshme të Acquis në fushën e tyre të politikave dhe as të gjuhëve zyrtare të BE-së<sup>137</sup>. Shumica e ministrive, sidomos ato të cilat mbulojnë fushat për të cilat ekziston një numër i madh i direktivave dhe legjislacionit evropian që duhet transponuar, nuk kanë punësuar zyrtarët që është dashur të jenë

<sup>133</sup> Ibid, neni 8 f. 11. Gjithashtu, shih PVPE për vitin 2012, p.17.

<sup>134</sup> Primož Vehar, ‘Strengthening the Legal Approximation Process and Structures in Kosovo’, tetor 2012, f. 13.

<sup>135</sup> Shih PVPE për vitin 2012, p. 17.

<sup>136</sup> Shih për më shumë Primož Vehar “Strengthening the Legal Approximation Process and Structures in Kosovo”, October 2012, f. 13 dhe 14.

<sup>137</sup> Andrej Engelman, “Strengthening of the European Integration Process and Structures”, GIZ, May 2012, f. 5.

ndihmesë profesionale kolegëve të tyre në DL<sup>138</sup>. Gjithsesi, pengesë në kryerjen e punës paraqet edhe mungesa e një procesi të organizuar të përkthimeve të legjislacionit të BE-së në gjuhët zyrtare të vendit.

Përparësitë:

1. Procesi i planifikimit dhe monitorimit në kuadër të DPSA-së i një niveli të avancuar;
2. Janë forcuar kapacitetet për programim të IPA-së;

Sfidat:

1. Zhvillimi i strukturave stabile për menaxhimin e procesit të MSA-së;
2. Përmirësimi i kapaciteteve të institucioneve të linjës për integrim evropian;
3. Përmirësimi i kapaciteteve dhe mekanizmave në raport me programimin e asistencës së para-anatarësimit, sidomos sa i përket kornizës strategjike që kërkohet nga IPA II.
4. Mungesa e një mekanizmi afat-gjatë për përafrimim me Acquis;
5. Ekspertizë e kufizuar në të gjitha nivelet për t'u marrë me procesin e përafrimit me Acquis;
6. Mungesë e mekanizmave relevantë për vendosjen e një platforme për përkthimin e Acquis;

#### 4. Zbatimi i rishikimeve funksionale

Në vitet 2008-2009 me përkrahjen e DFID-it është bërë rishikimi funksional i institucioneve të Qeverisë së Kosovës. Projekti i angazhuar për këtë punë në fillim të vitit 2009 doli me raportet e rishikimit funksional vertikal (19 institucione, përfshirë të gjitha ministrinë) dhe ato të rishikimit horizontal (për 12 fusha<sup>139</sup>). Këto raporte janë prezantuar, diskutuar dhe aprovuar në Komisionin Drejtues Ndërmnistror për Reformën e Administratës Publike<sup>140</sup>. Në sajë të rekomandimeve të dala nga rishikimet funksionale ministrinë është dashur të hartojnë planet e tyre zhvillimore strategjike afatmesme në të cilat duhet përfshirë edhe planet e veprimit. Këto plane duhet aprovuar nga KNRAP dhe Qeveria. Prioritetet afatshkurta të këtyre planeve duhet përfshirë në planin vjetor të punës së ministrisë dhe institucioneve të varësisë.

Deri tani janë hartuar dhe aprovuar pesëmbëdhjetë PZHS-së : Ministria e Punëve

<sup>138</sup> Sabiha Shala dhe Emrush Ujkani " Roli i Komisionit për Integrim Evropian në procesin e përafrimit të legjislacionit kosovar me Acquis", NACEL, Prishtinë, 12 tetor 2012, f. 14

<sup>139</sup> Për më shumë, shih Rishikimi Funksional dhe Organizimi Institucional i Ministrive, <http://map.rks-gov.net/sq/page.aspx?idç73>.

<sup>140</sup> Komisioni është formuar me vendimin e Qeverisë 04/22, 30 maj 2008 mbi rregullat e funksionimit dhe kompetencat e Komisionit ndërmnistror për reformën në Administratën Publike dhe të grupeve ministriore të punës për rishikimin funksional të institucioneve. Më shumë mbi miratimin e raporteve shihni në : MAP, Raport vjetor 2010.

të Brendshme (2009-2013), Ministria e Administratës Publike (2009-2013), Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (2009-2013), Ministria e Infrastrukturës (2010-2014), Ministria e Kthimit dhe të Komuniteteve (2011-2013), Instituti i Kosovës për Administratë Publike (2010-2014), Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (2010-2014), Ministria e Financave, Zyra e Kryeministrit (2011-2014), Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Ministria e Drejtësisë (2011-2015), Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve (2011-2014), Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale, Ministria e Diasporës dhe Ministria e Tregtisë dhe Industrisë.

Vazhdimi i zbatimit të rekomandimeve të rishikimeve institucionale është veprim i planifikuar në PVPE-në 2012 dhe këtu hyjnë hartimi dhe aprovimi i PZHS-ve si dhe raportimi mbi zbatimin e tyre. Mekanizmi kryesor për monitorimin e zbatimit të PZHS-ve është Departamenti për Menaxhimin e Reformës së Administratës Publike (DMRAP) pranë Ministrisë së Administratës Publike<sup>141</sup>. Megjithatë, edhe aty ku janë miratuar, zbatimi i këtyre planeve mbetet i pa-monitoruar sistematikisht. Cikli i përpilimit të gjitha raporteve mbi zbatimin e Planeve Zhvillimore Strategjike nuk ka përfunduar ende. Pas përfundimit të përpilimit ato do të dërgohen në KNRAP për shqyrtim.<sup>142</sup>

Përparësitë:

1. Janë hartuar një numër i konsiderueshëm i Planeve Zhvillimore Strategjike të institucioneve të linjës.

Sfidat:

1. Kapacitetet e kufizuara të MAP për monitorimin e këtij procesi;
2. Bashkëpunimi i kufizuar nga ML-të për të ndihmuar procesin e monitorimit të implementimit të rishikimeve funksionale.

## 5. Menaxhimi i Reformës së Administratës Publike

Tani për tani, korniza strategjike për reformimin e administratës publike konsiston në Strategjinë për Reformën e Administratës Publike e miratuar në shtator 2010. Ky dokument strategjik ka dalë si rezultat i rishikimit të SRAP 2007. Plani i Veprimit për implementimin e kësaj strategjie është miratuar në mars 2012. Strategjia konsiston në 12 objektiva të cilat kanë si qëllim përmirësimin e gjendjes në fushat si në vijim:

1. Menaxhimi i Politikave
2. Hartimi i Legjislacionit
3. Etika dhe Transparenca
4. Komunikimi me Qytetarë
5. Planifikimi i Buxhetit

<sup>141</sup> Ibid, vendimi nr. 965/11 të datës 23/11/2011

<sup>142</sup> Kjo informatë është marr nga DMRAP me 9/10/2012.

6. Ekzekutimi i Buxhetit
7. Kontrolli dhe Auditimi i Brendshëm
8. Prokurimi publik
9. Riorganizimi i Administratës Publike
10. Menaxhimi dhe Zhvillimi i Burimeve Njerëzore
11. Racionalizimi i Proceseve Elektronike Administrative , dhe
12. Qeveria elektronike

Duke pasur parasysh që shumica e fushave që prekë SRAP janë të natyrës horizontale, është parë e udhës që të formohen mekanizma ndër-institucionalë për koordinimin e implementimit të tyre. Kështu, në korrik 2012, Qeveria nxorri vendimin për themelimin e strukturave relevante institucionale për mbikëqyrjen e zbatimit të PVRAP.

Sipas këtij vendimi në nivel politik funksionon Komisioni Ndër-Ministror për RAP, i përbërë nga Zv/Kryeministri, Ministri i Administratës Publike, Ministri i Financave, Ministri i Integritimit Evropian dhe Ministri i Administrimit të Pushtetit Lokal. Qëllimi i këtij mekanizmi është të udhëheqë procesin e reformimit të administratës publike në nivelin më të lartë të politikave.

Në vitin 2009, Qeveria nxorri vendimin për themelimin e Departamentit për Menaxhimin e Reformës së Administratës Publike dhe Integrim Evropian (më vonë funksioni i Integritimit Evropian kaloi ne Departamentin për Koordinim të Politikave dhe Integrim Evropian). Departamenti në fjalë ka rol të ofrojë mbështetje mekanizmave ndër-institucionalë për planifikimin, monitorimin dhe vlerësimin e progresit në reformimin e administratës publike.

Për menaxhimin e RAP në nivel teknik është formuar edhe Grupi Punues për RAP i kryesuar nga Sekretari i Përgjithshëm i ZKM. Sekretarët e Përgjithshëm të MAP, MeF, MAPL dhe MIE sikurse dhe koordinatorët e Nëngrupeve punuese janë antarë të këtij trupi ndër-institucional. Grupi ka si qëllim sigurimin e zbatimit të vendimeve të KN-RAP, evidentimin e sfidave në zbatim dhe përcaktimin e prioriteteve dhe diskutimin e buxhetit për aktivitetet e PVRAP. Në fund janë formuar edhe 12 nën-grupe punuese për zbatimin e PVRAP, të ndarë sipas objektivave të parapara në SRAP, dhe kryesohen nga Koordinatorët relevantë.

Përparësitë:

1. Është kompletuar korniza strategjike për reformën e administratës publike;

Sfidat:

1. Bashkëpunimi i pamjaftueshëm dhe nevoja për përforsim të koordinimit ndër-institucional;
2. Mos mbajtja e takimeve me kohë të nën-grupeve punuese;
3. Raportimi i mangët dhe me vonesë rreth implementimit të masave të parapara në SRAP dhe PVRAP, si dhe
4. Numri i pamjaftueshëm i stafit në DMRAP.

## IV. REFORMA E SHËRBIMIT CIVIL

### 1. Korniza ligjore për shërbimin civil

Ligji i tanishëm i tanishëm për shërbimin civil definon punonjësin civil si një 'person i punësar për të ushtruar autoritet administrativ publik ... i cili merr pjesë në zhvillimin dhe implementimin e politikave'.<sup>143</sup> Ky ligj gjithashtu, përfshinë në vete parimet e 'legalitetit, mos-diskriminimit, efektivitetit dhe efikasitetit, paanshëmrisë dhe profesionalizimit, transparencës dhe parimit të mundësive të barabarta për gratë dhe minoritetet etnike'.<sup>144</sup>

Për herë të parë, ligji i vitit 2010 përfshinë një sistem hierarkik brenda shërbimit civil, duke përbajtur 4 kategori të pozitive në të. Niveli më i lartë i shërbimit civil është 'niveli i lartë i menaxhmentit' që përfshinë sekretarët e përgjithshëm të një institucioni apo shefat ekzekutivë të agjencive ekzekutive; niveli i dytë është ai i menaxhmentit që përfshinë udhëheqësit e departamenteve apo drejtorive; niveli i tretë është ai profesional që përfshinë zyrtarët e lartë dhe këshilltarët administrativë dhe niveli i fundit është ai teknik-administrativ.<sup>145</sup>

Secila pozitë ndryshon në raport me detyrat, përgjegjësitë dhe kualifikimet e nevojshme, e që manifestohen në caktimin e niveleve të larta të menaxhimit dhe menaxhimit të mesëm. Në lidhje me zhvillimin e karrierës, legjislacioni në fjalë njeh dy modele të shërbimit civil, atë të karrierës dhe të pozitës. Legjislacioni i vitit 2010 aplikon mandatat të pa-afat për pozitën e karrierës dhe mandatat dy-vjeçar për ato të bazuara në pozitë (pas së cilës ose është përmbushur objektiva specifike ose pozita plotësohet me punonjës civil të karrierës).<sup>146</sup>

#### 1.1. Rekrutimi

Punonjësit civilë rekrutohen duke u bazuar në Rregulloren 02/2010 për Procedurat për Rekrutimin në Shërbimin Civil, e që derivon nga Ligji për Shërbimin Civil. Rregullorja definon një set të rregullave dhe procedurave për rekrutim të punonjësve civilë si në nivelin qendror ashtu edhe në atë lokal.

Sipas legjislacionit të përmendur, një procedurë normale e rekrutimit për punonjësit civilë zhvillohet si në vijim:

1. Kërkesa për inicimin e procedurës së rekrutimit bëhet nga institucioni rekrutues;

<sup>143</sup> Ligji për Shërbimin Civil, No. 03/L-149. (2010). Neni. 2, para. 1.

<sup>144</sup> Korenica, Fisnik, Dren Doli, dhe Artan Rugova. (2011). "The Past and Present: A Note on the Civil Service of Kosovo: Discussing its Design, Independence and Management." *International Journal of Public Administration*, 34: 344, 2011.

<sup>145</sup> Ligji për Shërbimin Civil, No.01/L - 149. (2012). Neni. 23, para. 1.

<sup>146</sup> Ligji për Shërbimin Civil, No. 03/L - 149. (2012). Neni. 12, para. 1.



2. Vlerësimi dhe miratimi nga ana e MAP;
3. Publikimi i vendit të hapur të punës;
4. Vlerësimi i aplikacioneve, identifikimi dhe selektimi i kandidatëve për vendin e punës.

Sipas legjislacionit në fuqi, procedura e rekrutimit fillohet nga institucioni relevant duke u bazuar në nevojat e atij institucioni ashtu siç janë paraqitur në planin për menaxhimin e burimeve njerëzore (që kërkohet nga neni 18 i LSHC) dhe pas ofrimit të evidencës së planifikimit financiar për pozitën në fjalë.

Njësitë relevante të personelit në institucionin rekrutues, pas autorizimit të marrë nga DASHC në MAP, zbaton procedurat e konkursit për selektimin e kandidatëve për pozitën e hapur. Kjo sigurohet përmes publikimit të konkurseve të tilla në mediat vendore, në gjuhët zyrtare. Një konkurs i tillë duhet të përmbajë të gjitha detajet e pozitës së hapur, duke theksuar në mënyrë të qartë se aplikacionet nga të dy gjinitë dhe komunitetet jo-shumicë inkurajohen për të aplikuar. Rekrutimi i punonjësve civilë të karrierës dhe atyre të jo-karrierës është i mundshëm pasi ata të kenë kaluar testin me shkrim dhe atë verbal.

Sipas nenit 7 të Ligjit për Shërbimin Civil, komisionet përsgjedhëse ad-hoc themelohen nga institucioni që zhvillon procedurat përsgjedhëse, dhe ato përbëhen nga anëtarë që janë të pozitave më të larta apo ekuivalente me pozitën e hapur, si dhe nga anëtarë të komuniteteve jo-shumicë dhe nga të dy gjinitë. Në rastet kur këto komisione nuk mund të formohen, atëherë menaxheri relevant i personelit duhet të paraqesë një deklaratë të shkruar për arsyet e mos-formimit të tij.

Menaxheri i personelit të institucionit rekrutues propozon antarët e komisionit përzgjedhës, kurse zyrtari më i lartë administrativ i këtij institucioni vendosë për përmbajtjen e tij. Komisioni është përgjegjës të menxhojë vlerësimin, afatin e selektimit, testet relevante, vlerësimin e testeve dhe të propozojë listën finale të kandidatëve të suksesshëm, e cila pastaj i dërgohet për miratim zyrtarit më të lartë administrativ për miratim. I gjithë komunikimi me kandidatët e përzgjedhur bëhet me shkrim, derisa institucioni rekrutues është i obliguar të publikojë rezultatet e procedurave të rekrutimit në ueb-faqen zyrtare.

Neni 42 i Rregullores së përmesur, gjithashtu definon të drejtën për ankesë nga aplikuesit në kuadër të procedurave përzgjedhëse. Ato adresohen në Komisionin për Zgjidhjen e Ankesave dhe Parashtrësive.

Në anën tjetër, menaxhmenti i lartë civil përzgjedhet në bazë të Rregullores 06/2010, e cila lejon mandate tri-vjeçare me mundësi vazhdimi.

Neni 5 i kësaj rregulloreje thekson se Këshilli për Pozitat e Larta Menaxheriale është përgjegjës të udhëheqë procesin e emërimit në pozitat e larta menaxheriale. Më specifikisht, Këshilli është përgjegjës të zhvillojë përshkrimet e vendeve të punës për pozitat e larta menaxheriale, të sigurojë që qasja rekrutuese është e suksesshme në tërheqjen e kandidatëve të përshtatshëm dhe të sigurojë integritetin e procedurave të rekrutimit

dhe selektimit. Neni 7 cakton që është Kryeministri ai që cakton antarët e Këshillit, si në vijim:

- Një Zëvendës Kryeministër;
- Ministri për Administratë Publike;
- Ministri i Financave;
- Ministri për Komunitete, dhe
- Tre antarë tjerë nga sekretarët e përgjithshëm apo pozitat tjera ekuivalente.

Institucioni me pozitë të hapur i propozon MAP-it iniciimin e procedurave të emërimit për zyrtarin e lartë menaxheria, dhe bazuar në këtë MAP publikon konkursin dhe fillon me procedurat e rekrutimit. Gjithashtu, MAP formon edhe Komisionin për Vlerësimin e Kritereve (i përbërë nga tre sekretarë të përgjithshëm, një profesor universiteti dhe një antar të shoqërisë civile). Pas përfundimit të procedurave përzgjedhëse, Ministri i Administratës Publike i dërgon institucionit relevant detajet e tre kandidatëve të përfshirë në listën e ngushtë. Për institucionet që janë pjesë e qeverisë, ky ministër pastaj i dërgon Qeverisë propozimin për kandidatin e preferuar nga institucioni relevant, propozim ky që mund të miratohet nga Qeveria për pozitën relevante për një periudhë tre-vjeçare.

Në mënyrë që të sigurohet implementimi adekuat i procedurave rekrutuese ashtu siç parashihet me legjislacionin për shërbimin civil, Këshilli i Pavarur Mbikqyrës merr pjesë si vëzhgues në takimet e komisioneve relevante, por jo edhe në takimet e Qeverisë, kur diskutohet për rekrutimin në pozitat e larta drejtuese.

Në anën tjetër, menaxhmenti i mesëm (drejtorët e departamenteve) rekrutohen duke u bazuar në Rregulloren 02/2010 në bazë permanente.

Për më tepër, zyrtarët e emëruar në pozita politike, nuk janë subjekt i procedurave rekrutuese të përshkruara më lartë (këshilltarët e kabinetit dhe stafi mbështetës), kuruse në nivel lokal, drejtorët komunalë caktohen politikisht nga ana e kryetarëve të komuneve.

Në linjë me nenin 14 të Ligjit për Shërbimin Civil, zyrtarët publikë nuk mund të emërohen me vendime ekzekutive në pozitat të cilat me ligj janë të rezervuara për punonjësit civilë. Gjithashtu, Ligji për Shërbimin Civil, u ndalon punonjësve civilë të mbajnë pozita politike, gjatë mandatit që kanë si punonjës civilë. Në rastet kur punonjësit civilë garojnë në zgjedhje komunale apo të përgjithshme, ata duhet të suspendojnë pozitën e tyre të punonjësit civil, deri në kohën kur eventualisht marrin mandatit e dalë nga zgjedhjet relevante. Për më tepër, ligji i përmendur përcakton që punonjësit civilë, përderisa lejohen të jenë pjesë e një subjekti politik, ata nuk kanë të drejtë të mbajnë pozita drejtuese dhe nuk mund të jenë të angazhuar aktivisht në subjekte politike.

Sa i përket përparësive në procesin e rekrutimit të punonjësve civilë, fakti që legjislacioni i ri përfshinë masa që do të lejonin një sistem rekrutimi të bazuar në meritë, është një zhvillim pozitiv. Edhe pse nuk ka raportim sistematik për implementimin e

legjislacionit të përmendur, nuk janë raportuar probleme nga institucionet përkatëse në implementimin e tij.

Në anën tjetër, një nga sfidat kryesore në këtë fushë mbetet mundësia për politizimin e shërbimit civil që lejohet nga legjislacioni i shërbimit civil në raport me rekrutimin (sidomos në nivelin e menaxhmentit të lartë).<sup>147</sup> Gjithashtu, si sfidë tjetër në këtë fushë mbetet edhe rekrutimi i decentralizuar, i cili ndër të tjera rezulton në vështirësi për implementimin e njëjtë të tij në të gjitha institucionet e përfshira<sup>148</sup>, sidomos kur është fjala për nevojat e veçanta me të cilat përballen institucionet e ndryshme.<sup>149</sup>

## 1.2. Masat disiplinore në shërbimin civil

Sa u përket masave disiplinore për punonjësit civilë, kapitulli VIII i Ligjit për Shërbimin Civil rregullon këtë fushë, kurse në mënyrë më specifike këtë e rregullon edhe Rregullorja 04/2011 për Procedurat Disiplinore si dhe Rregullorja 05/2011 për Procedurat e Ankesave dhe Parashtresave. Rregullorja 04/2011 definon shkeljet e punonjësve civilë në shkelje të lehta dhe shkelje të rënda. Shkeljet e lehta kanë të bëjnë kryesisht me mungesën e paarsyetuar në punë apo me mos-respektimin e orarit të punës, kurse ato të rëndat definohen si: shkelje e Kodit të Etikës, mashtrimi, falsifikimi i dokumentave zyrtare, dhuna, diskriminimi, keqpërdorimi i detyrës zyrtare, dhënia e deklaratave të rreme, konflikti i interesit, keqpërdorimi i fondeve publike, pengimi i tjerëve në realizimin e detyrës zyrtare, fshehja e fakteve dhe dëshmimeve ose regjistrave zyrtarë kur kërkohen për qëllime zyrtare, zbulimi i informacionit konfidencial dhe ngacmimi seksual.

Përderia shkeljet e lehta dënohen përmes qortimit verbal apo me shkrim (të cilat i bashkëngjiten dosjes së punonjësit civil) masat disiplinore për shkeljet e rënda, ashtu siç parashihen me nenin 8 të Rregullores 04/2011, definohen si në vijim:

- a. Suspendim parandalues për tre muaj;
- b. Suspendim nga detyra me ndalesën e 1/3 të pagës;
- c. Transfer i detyrueshëm në një pozitë tjetër me detyra të njëjta dhe ndalimi i promovimit për 5 vjet;
- d. Shkëputje e kontratës së punës me shërbimin civil, pa dëmtuar apo zvogëluar të drejtën për pension;
- e. Pensionim i hershëm për punonjësit civilë që kanë edhe dy vite mandat para pensionimit normal.

Në linjë me nenin 9 të rregullores 04/2011, institucionet e shërbimit civil duhet të themelojnë komisionet disiplinore, të përbëra nga tre zyrtarë të përzgjedhur nga zyrtari i lartë drejtues (dy nga ta me mandat 2 vjeçar, kurse i treti zgjedhet rast pas rasti). Sipas nenit

<sup>147</sup> Kjo ishte një nga gjetjet kryesore të materialit të përgatitur nga EAS Dren Doli (ju lusim referojuni seksionit për rekrutimin e menaxhmentit të shërbimit civil).

<sup>148</sup> Meyer-Sahling, Jan Hinrik, 'Civil Service Professionalisation in the Western Balkans', Sigma Paper No 48, f. 33.

<sup>149</sup> Takimi i TT Administrata Publike, 'Reforma e Shërbimit Civil, 21-22 dhjetor 2012.

13 të Rregullores së përmendur, Komisioni në fjalë ka përgjegjësinë të:

- a. Ekzaminojë dëshmitë e paraqitura në raport me njoftimin për shkelje të rënda;
- b. Të vendosë rreth dëshmimeve të tilla nëse shkelja ka ndodhur, dhe
- c. Të vendosë për dënimin për miratim;

Sipas nenit 16 të rregullores në fjalë, punonjësi civil që është përfshirë në vendime të tilla, ka të drejtë të paraqesë ankesë në Komisionin për Ankesa dhe Parashtresa brenda 30 ditëve pas vendimit të komisionit disiplinor. Këshilli i Pavarur Mbikqyrës shërben si organ i shkallës së dytë në marrjen me rastet disiplinore, duke u bazuar në Ligjin për KPM.

Në anën tjetër, masat disiplinore për menaxhmentin e lartë rregullohen nga Rregullorja 06/2012, e cila parasheh që këto masa mund të iniciohen nga ministri relevant, kryeministri apo Këshilli për Pozitat e Larta Drejtuese, duke u bazuar në mungesë të kompetencave profesionale apo pas vendimit gjyqësor për vepër penale me vuajtje dënimi me burg më gjatë se 6 muaj. Një komision disiplinor i përbërë nga njëri prej Zv/Kryeministrave, Ministri i Administratës Publike dhe një ministër nga radhët e komuniteteve jo-shumicë dhe dy sekretarë të përgjithshëm themelohet përmes një vendimi të Qeverisë, për t'u marrë me shkeljet nga stafi i lartë menaxherial.

Masat disiplinore për nivelin e lartë drejtues të përfshira në nenin 15 të Rregullores 06/2012, janë të definuara si më poshtë:

- a. Suspendim me pagesë;
- b. Suspendim me pagesë nëse rasti i ka kaluar policisë apo gjyqësorit për periudhë më të gjatë se 48 orë, në rastet e veprave penale;
- c. Pushimi nga puna.

Sidoqoftë, Rregullorja në fjalë specifikon se të gjitha dispozitat për punonjësit civilë duhet të aplikohen në mënyrë analoge në rastet e masave disiplinore për punonjësit e lartë civilë.

Siç mund të shihet nga më lartë, legjislacioni në fuqi për shërbimin civil në një masë të madhe rregullon në mënyrë të hollësishme një numër aspektesh që kanë të bëjnë me masat disiplinore ndaj shërbyesve civilë. Megjithatë, një mangësi e identifikuar është fakti që ky legjislacion nuk parasheh mekanizmin e uljes në pozitë.<sup>150</sup> Gjithashtu, si sfidë mbetet edhe zhvillimi i Kodit të ri të Etikës për Shërbimin Civil, i cili për dallim nga ai i tanishmi do të duhej të adresonte çështjet që kanë të bëjnë me mirësjelljen e shërbyesve civilë në mënyrë shumë më të hollësishme. Për më tepër, formimi i një mekanizmi inspektues të administratës publike pritet që deri në një masë të adresojë sfidat sa i përket implementimit të legjislacionit të shërbimit civil në përgjithësi, por sidomos edhe sa i takon aplikimit të masave disiplinore.

<sup>150</sup> Takimi i Tryezës Tematike për Administratën Publike, Reforma e Shërbimit Civil, 21-22 dhjetor 2012.

### 1.3. Vlerësimi i performancës brenda shërbimit civil

Vlerësimi i performancës për shërbyesit civil bazohet në Ligjin për Shërbim Civil dhe Rregulloren nr. 19/2012 mbi Vlerësimin e Performancës të Shërbyesve Civil. Secili institucion bën vlerësimin e performancës në mënyrë që të vlerësoj performancën e punës dhe të përmirësoj cilësinë dhe kapacitetet e shërbimit civil.<sup>151</sup>

Ky vlerësim bazohet në ekzistencën e një plani të punës individual për shërbyesin civil i cili i nënshtrohet vlerësimit, përderisa ky plan duhet të jetë në përputhje me kornizat strategjike dhe ligjore të institucionit përkatës. Këto vlerësime përcaktojnë nëse shërbyesit civil kanë nevojë për më tepër trajnime, te konsiderohen për ngritje në detyrë, janë në gjendje për kryerjen e punëve të përkohshme ose ndërkombëtare, ose edhe duhet të konsiderohet shkarkimi i tyre.<sup>152</sup>

Pesë lloje të 'notave' përdoren për vlerësimin e performancës dhe profesionalizimit të shërbimit civil gjatë kohës së vlerësimit (kjo kohë është zakonisht çdo vjet).<sup>153</sup> Rregullorja e sipërpërmendur përcakton kufizimet në nivelet e vlerësimit si në vijim: jo më shumë se 5% e atyre që nënshtrohen vlerësimit mund të vlerësohen me 'shkëlqyeshëm'; jo më shumë se 15% me 'shumë mirë' dhe jo më shumë se 30% me 'mirë'.

Vlerësimi i performancës gjithashtu mund të shfrytëzohet si mjet për identifikimin e nevojave të trajnimit. Bazuar në këtë, një plan për nevojat e trajnimit i dorëzohet MAP, e cila ka përgjegjësinë për te konsideruar përfshirjen e këtij plani në planin kryesor të trajnimit.

Sa i përket zhvillimeve pozitive, legjislacioni i ri në fuqi paraqet një kornizë adekuate për zhvillimin e një sistemi të mirëfilltë të vlerësimit të performancës, duke përmbajtur edhe masa konkrete për procedurat që rregullojnë shumicën e aspekteve që i takojnë kësaj fushe.

Në anën tjetër sa i përket sfidave në këtë fushë, si më kryesorja duket të jetë vështirësia që paraqet mungesa e një sistemi të avancuar të planifikimit të politikave në vlerësimin e performancës së në baza individuale.<sup>154</sup> Për më tepër, deri më tani, vlerësimi i performancës është ndërlidhur vetëm me identifikimin e nevojave për trajnim por jo edhe me avancimin në karrierë dhe rrjedhimisht edhe me pagesat për shërbyesit civilë. Gjithashtu, legjislacioni i ri në fuqi ka vendosur kuota për vlerësimin e shërbyesve civilë (p.sh. jo më shumë se 5% e tyre mund të marrin notë 'shkëlqyeshëm') dhe kjo mund të ketë efekt negative në motivimin e tyre.<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Ligji për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Nr. 03/L-149. (2010). Neni 33.1.

<sup>152</sup> Ligji për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Nr. 03/L-149. (2010). Neni 34.1.

<sup>153</sup> Rregullorja 19/2012 për Vlerësimin e Performancës, definon këto nota: shkëlqyeshëm (4.5 -5), shumë mirë (3.5 - 4.5), mirë (2.5 - 3.5), mjaftueshëm (1.5 - 2.5) dhe dobët (1 - 1.5), Neni 7.2.

<sup>154</sup> Takimi i Tryezës Tematike për Administratë Publike, 21-22 dhjetor 2012.

<sup>155</sup> Meyer-Sahling, Jan Hinrik, 'Civil Service Professionalisation in the Western Balkans', Sigma Paper No 48, faqe 52.

#### 1.4. Avancimi në karrierë brenda shërbimit civil

Legjislacioni i tanishëm për shërbimin civil definon avancimin në karrierë nën parimet e zhvillimit të karrierës bazuar në meritë dhe avancimin në karrierë duke u bazuar në konkurrencë.

Një punonjës civil në Kosovë mund të avancohet në karrierë përmes dy kanaleve. Fillimisht, ai/ajo mund të promovohet në një kategori më të lartë funksionale ose në një gradë më ta lartë brenda së njëjtës kategori.<sup>156</sup> Nëse një pozitë e shërbimit civil është e hapur, njësitit relevant i personelit duhet të zhvillojë një shpallje për vend të lirë të punës për antarët e njësitit, ku është hapur pozita. Në raste kur nuk aplikojnë më shumë se tre veta, shpallja bëhet për të gjithë institucionin relevant. Në momentin që përfundon kjo procedurë, fillon aplikimi i procedurave për rekrutimet në shërbimin civil (ju lusim referojuni seksionit për rekrutimin në shërbimin civil për detaje).<sup>157</sup>

Sa i përket transferimit të shërbysve civilë, një akt i tillë merret ose si rezultat i masave disiplinore (ju lusim t'i referoheni seksionit për masat disiplinore për një pasqyrë më të hollësishme rreth kësaj) ose si rezultat i politikave më të gjera reformuese.

Si anë pozitive kryesore e legjislacionit të ri në fuqi është edhe shtjellimi i procedurave për promovimin e shërbysve civilë dhe kushtet për këto procedura. Gjithashtu, si zhvillim pozitiv është edhe kombinimi i procedurave të promovimit me procedurat normale të rekrutimit. Për më tepër, promovimi në detyrë është rregulluar në mënyrë adekuate edhe në raport me pagesat për shërbysit civilë.

Edhe pse legjislacioni në fuqi, në masë të madhe adreson sfidat rreth promovimit brenda shërbimit civil, fakti që rekrutimi dhe promovimi në rangjet më të larta të shërbimit civil lejon hapësirë për politizim, mund të shkaktojë pengesa për implementimin efektiv të masave ligjore që parashohin promovim të bazuar në meritë.<sup>158</sup>

#### 1.5. Pagat e Punonjësve Civilë

Në lidhje me rregullimin e pagave për shërbimin civil, Ligji për Pagat e Shërbyeseve Civil është miratuar në 2010, i cili ofron një bazë të mirë për përforcimin e sistemit të pagave, zhvillimit të karrierës si dhe klasifikimit të punës. Legjislacioni sekondar për implementimin e Ligjit për Pagat e Shërbyeseve Civil do të hyj në fuqi në vitin 2013. Ligji përcakton se një shërbyes civil do të marr pagën bazë, si dhe të shtesa mbi pagën bazë. Për më tepër, Ligji përcakton gradat e pagave (14) për të gjitha kategoritë funksionale të shërbimit civil.<sup>159</sup> Disa nga gradat (1, 2, 3 dhe 14) kanë 5 hapa të pagave, përderisa të

<sup>156</sup> Ligji për Shërbimin Civil, No. 03/L-149. (2010). Neni 26, para. 1.

<sup>157</sup> Rregullorja 21/2012 për promovimin e pozitës së shërbyesve civilë.

<sup>158</sup> Referojuni seksionit rreth rekrutimit në shërbimin civil, në lidhje me mënyrën se si legjislacioni rregullon rekrutimin.

<sup>159</sup> Shih Ligjin nr. 03/L-147 për Pagat e Shërbyesëve Civil, Neni 6 për detaje në lidhje me koeficientët.

tjerët, secili ka nga 12 hapa te pagave.

Në mënyrë që Qeveria te aprovoj sistemin e gradave, institucionet përkatëse duhet që së pari t'i klasifikojnë pozitat e tyre në gradat e përmendura, në pajtim me legjislacionin në fuqi. Pasi që ky klasifikim të pasqyrohet në strukturën organizative të institucionit përkatës, si dhe pas marrjes së aprovimit nga MSH dhe MF, klasifikimi i dërgohet Qeverisë për miratim. Ngritja e gradës varet nga ngritja në detyrë, përderisa ngritja e hapave varet nga vlerësimi i performancës.<sup>160</sup>

Ligji për Pagat e Shërbyeseve Civil gjithashtu përcakton shtesat në pagën bazë, duke përfshi të shtesat në lidhje me punën jashtë orarit, kushtet e veçanta ose kushtet e tregut.<sup>161</sup>

Siç mund të shihet, legjislacioni për pagat e shërbyeseve civil përcakton një kornizë të mirë për paga, shtesa si dhe kategorizim të pagave. Megjithatë, vonesat në miratimin e të njëjtit, si dhe planifikimi buxhetor i vonuar kanë shkaktuar sfida serioze në zbatimin e legjislacionit të përmendur. Edhe pse legjislacioni aktual parasheh një lidhje në mes te pagave dhe vlerësimit të performancës, garantimi i një sistemi efektiv për vlerësimin e performancës do të luaj një rol vendimtar në arritjen e rezultateve të dëshiruara. Bazuar në një vlerësim te pavarur, konsiderohet se deri në 50% e pagës së shërbyeseve civil konsiston në shtesa mbi pagën bazë, gjë e cila mund të shkaktoj vështirësi në zbatimin e legjislacionit të ri. Për më tepër, fakti që legjislacioni paraparak ka paraparë diskrecion menaxherial në përcaktimin e shtesave për shërbyesit civil, përbën një pengesë serioze në zbatimin e legjislacionit të ri.<sup>162</sup>

Përparësitë:

1. Procesi i miratimit të legjislacionit për Shërbimin Civil dhe Pagat e Shërbyeseve Civil, si dhe i tërë legjislacioni sekondar ka përfunduar deri në fund të 2012.
2. Përparësitë e kësaj kornize ligjore konsistojnë në përcaktimin e një sistemi unik që rregullon të gjitha aspektet për funksionim adekuat të shërbimit civil, duke përfshi:
  - a. Përcaktimin e parimeve bazë për funksionimin e shërbimit civil (profesionalizmin, pavarësinë dhe paanshmërinë);
  - b. Rregullimin e punësimit, avancimit, vlerësimin e performancës dhe masat disiplinore;
  - c. Rregullimin e klasifikimit të vendeve të punës, gradës dhe shtesat;
  - d. Definimin e statusit të shërbyeseve civil si të veçantë nga punëtorët e tjerë të administratës publike;

<sup>160</sup> Shih Ligjin nr. 03/L-147 për Pagat e Shërbyesëve Civil, Nenet 10 dhe 11 në lidhje me ngritjen e koeficientit dhe shkallëve.

<sup>161</sup> Shih Ligjin nr. 03/L-147 për Pagat e Shërbyesëve Civil, Kapitulli III për detaje në lidhje me të hyrat shtesë për shërbyesit civil.

<sup>162</sup> Meyer-Sahling, Jan Hinrik, 'Civil Service Professionalisation in the Western Balkans', Sigma Paper No 48, fq 57.

- e. Legjislacioni i miratuar rregullon shërbimin civil në të gjitha degët e pushtetit në mënyrë të unifikuar;
  - f. Me përfshirjen e kategorisë të shërbyeseve civil të karrierës, legjislacioni në fuqi promovon zhvillimin e karrierës;
3. Miratimi i legjislacionit për Bordin e Pavarur Mbikëqyrës si dhe legjislacionin për administratën publike;
  4. Janë ndërmarre një numër i aktiviteteve të vetëdijesimit në lidhje me përmbajtjen dhe obligimet nga legjislacioni i ri.

Sfidat:

1. Zbatimi i kornizës së re ligjore për shërbimin civil është penguar nga miratimi i vonshëm i legjislacionit sekondar;
2. Planifikim i pamjaftueshëm gjatë procesit të zbatimit të legjislacionit për shërbimin civil;
3. Kapacitetet për monitorimin e zbatimit të legjislacionit si dhe aplikimin e sanksioneve në rast të mos-zbatimit, mbesin ende të pazhvilluara;
4. Sa i përket legjislacionit për shërbimin civil, në vijim janë sfidat kryesore:
  - a. Legjislacioni aktual lejon politizimin e shërbimit civil, kryesisht nga mënyra e rregullimit të punësimit në pozitat e larta menaxheriale;
  - b. Legjislacioni aktual jo gjithnjë ka parasysh nevojat e ndryshme të institucioneve të ndryshmet të punësimit (sidomos në sistemin gjyqësor);
  - c. Sa i përket punësimit, legjislacioni i ri nuk parasheh nevojën e një mekanizmi qendror të punësimit, dhe
  - d. Promovimi në karriere mund të pengohet nga hapësira e lejuar për influencë politike në procedurat e përzgjedhjes për pozitat e larta menaxheriale.

## 2. Korniza institucionale për zbatimin e legjislacionit për shërbim civil

Korniza institucionale për zbatimin e legjislacionit për shërbim civil, përbëhet nga një spektër i gjerë i institucioneve. Përgjegjësia për orientimin e përgjithshëm të politikave për shërbimin civil bie mbi Qeverinë, derisa Ministria për Administratë Publike është përgjegjëse për monitorimin e zbatimit të politikave në këtë fushë. Ministria gjithashtu është përgjegjëse për propozimin e politikave për kompensim/paga për shërbimin civil, si dhe për koordinimin e trajnimeve dhe ngritjen e kapaciteteve në këtë fushë. Po ashtu, Ministria harton aktet nën-ligjore në lidhje me shërbimin civil, propozon këto akte për miratim nga Qeveria, si dhe i zbaton ato. MAP zhvillon regjistrin e shërbimit civil, mirëmban dhe administron me këtë regjistër, siguron që regjistri qëndron si sistem unik, i cili përfshin bazën e të dhënave për pagat e shërbimit civil, bazën e të dhënave për sigurim dhe pension, si dhe siguron që shërbyesit civil kanë qasje në të dhënat e tyre.<sup>163</sup>

Edhe pse Qeveria ka ndërmarr një numër të iniciativave, korniza institucionale për mbikëqyrjen e zbatimit të legjislacionit për shërbim civil mbetet ende e pakompletuar.

<sup>163</sup> Ligji për Shërbimin Civil të Republikës të Kosovës, Nr. 03/L-149. (2010), Neni 8



MAP i raporton çdo vjet Qeverisë në lidhje me zbatimin e legjislacionit për shërbim civil, por nuk ka mekanizëm të rregullt të raportimit në mes të MAP dhe institucioneve të linjës. Për më tepër, MAP është në fazat fillestare të zhvillimit të funksionit të inspektimit të administratës publike, gjë e cila do të shërbente si mjet i dobishëm për të siguruar monitorim efektiv të legjislacionit për shërbim civil.

Zhvillimi i politikave adekuate të menaxhimit të burimeve njerëzore në shërbimin civil bie mbi MAP dhe Njësitë e Personelit në institucionet e linjës. Megjithatë, deri më tani, fokusi i tyre (përfshi arsyen e numrit të pamjaftueshëm të stafit dhe burimeve tjera) ka ngelur në aspektet teknike të menaxhimit të burimeve njerëzore, siç është mirëmbajtja e listave të pagave, në vend që të zhvillojnë një qasje adekuate ndaj menaxhimit të burimeve njerëzore.<sup>164</sup>

Aktualisht, menaxhimi i burimeve njerëzore bazohet në legjislacionin në fuqi dhe Strategjinë për Reformën e Administratës Publike, përderisa nuk ka mekanizëm politikash të veçanta për menaxhimin e burimeve njerëzore, si dhe kapacitetet e institucioneve të linjës për aplikimin e kësaj qasje mbesim të ulëta. Për më tepër, funksioni i menaxhimit të burimeve njerëzore në përgjithësi mbetet tek departamentet administrative, gjë që e mban larg nga orientimi vendim-marrës, çka rezulton në planifikim dhe menaxhim të burimeve njerëzore të pakoordinuar, çka kontribuon në vështirësitë në implementimin e politikave.

Përparësitë:

1. Legjislacioni aktual definon përgjegjësitë institucionale për zbatimin e legjislacionit për shërbim civil, si në vijim:
  - a. Qeveria udhëheq zhvillimin e politikave në shërbim civil;
  - b. MAP zhvillon dhe monitoron politikën e shërbimit civil dhe propozon politikën e pagave Qeverisë;
  - c. MAP koordinon politikën për trajnim dhe ngritjen të kapaciteteve;
  - d. Secili institucion ka njësinë e personelit që është përgjegjëse për menaxhimin e resurseve njerëzore;
3. Që nga 2012, MAP ka filluar të përgatis raporte vjetore në lidhje me gjendjen e zbatimit të legjislacionit për shërbim civil;
4. Legjislacioni për shërbim civil krijon bazë adekuate për zhvillim të qëndrueshëm të menaxhimit të burimeve njerëzore brenda shërbimit civil.

Sfidat:

1. MAP ballafaqohet me sfida të konsiderueshme sa i përket kapaciteteve administrative për planifikim dhe monitorim të zbatimit të legjislacionit për shërbim civil;

<sup>164</sup> Për më tepër detaje, shih raportin nga FRIDOM "Rishikimi funksional i sistemeve dhe kapaciteteve të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore"

2. MAP ballafaqohet me kapacitete të ulëta për të siguruar një sistem menaxhimi të shërbimit civil bazuar në menaxhim të resurseve njerëzore të qëndrueshëm;
3. Njësitë e personelit në institucionet e linjës kanë nevojë për ngritje të kapaciteteve, dhe,
4. Vështirësitë në zhvillimin e funksionit për planifikim efektiv të politikave kontribuojnë në vështirësitë në zhvillimin e politikave të qëndrueshme për menaxhim të burimeve njerëzore.

### 3. Trajnimi i punonjësve civilë

Politikat dhe korniza ligjore për shërbimin civil dhe ngritjen e kapaciteteve konsiston në Strategjinë për Trajnim 2011-2013 dhe Planin e Veprimit përkatës si dhe legjislacionin që definojnë funksionimin e Institutit Kosovar për Administratë Publike.<sup>165</sup>

Strategjia e përmendur, e miratuar nga Qeveria, synon që të mbështes implementimin e reformës së administratës publike si dhe përpjekjet për integrim Evropian të vendit. Strategjia është e kufizuar vetëm në objektivat planifikuese për trajnim horizontal.<sup>166</sup>

Në vij me objektivat e përgjithshme, Strategjia përcakton tre objektiva strategjike në lidhje me ngritjen e kapaciteteve në menaxhimin publik dhe administratë; ngritjen e kapaciteteve të shërbimit civil për të trajtuar kërkesat për integrim Evropian, si dhe ngritjen e kapaciteteve në lidhje me përf forcimin e efektshmërisë dhe kualitetit të kapaciteteve trajnuese.<sup>167</sup> Nën secilën nga këto objektiva, janë dizajnuar masa dhe aktivitete konkrete.<sup>168</sup>

Duke pas parasysh që IKAP ende funksionon në bazë të legjislacionit të miratuar nga UNMIK, Qeveria është duke hartuar ligjin përkatës, i cili pritet të zëvendësojë ligjin aktual. Projekt Ligji për IKAP, në formën aktuale, rregullon përgjegjësitë dhe strukturën e IKAP, përderisa gjithashtu parasheh vetëfinancim duke ofruar shërbime personave fizik dhe juridik. Për më tepër, për dallim nga legjislacioni aktual, projekt-ligji gjithashtu rregullon në detaje, grupet e interesit për ngritje të kapaciteteve, zhvillimin e planeve të trajnimit dhe angazhimin e ekspertëve. Ndryshimi më substancial i bërë nga ky projekt-ligj, janë dispozitat që përcaktojnë transformimin e IKAP në institucion të arsimit të lartë për administratë publike.<sup>169</sup>

Sfidat në fushën e trajnimit të shërbimit civil konsistojnë kryesisht në problemet që ka IKAP me numrin e ultë të stafit dhe buxhetit (buxheti i IKAP ka qenë rreth €400,000 në

<sup>165</sup> Në pritje të miratimit të ligjit përkatës, Instituti ende funksionon bazuar në UA nr. 2003/25 për Implementimin e Regullores së UNMIK 2001/19 mbi Degën Ekzekutive të IPVQ. Projekt Ligji për IKAP është miratuar nga Qeveria dhe është duke pritur miratimin në Kuvend.

<sup>166</sup> Strategjia Trajnuese për Shërbim Civil 2011-13, f, 2.

<sup>167</sup> Trajnimi vertikal mbetet përgjegjësi e institucioneve individuale. Shumica e këtyre trajnimeve janë planifikuar nëpërmjet Planit të Zhvillimit Strategjik si pjesë e rishikimeve funksionale të bëra në 2008.

<sup>168</sup> Në lidhje me detaje, shih Strategjinë për Trajnim të Shërbimit Civil dhe Planin e Veprimit.

<sup>169</sup> Projekt-ligji për IKAP, i miratuar nga Qeveria.

vitin 2003, kurse në vitin 2011 ai ishte dikund rreth €165,000).<sup>170</sup> Kjo ka shkaktuar edhe në trajnimin relativisht të reduktuar për punonjësit civilë.<sup>171</sup> Në fund, pengesat kryesore në zhvillimin e një sistemi të qëndrueshëm për ngritjen e kapaciteteve brenda shërbimit civil, konsiston në nivelin e edukimit të shërbyeseve civil, duke pas parasysh që vetëm 60% posedojnë një diplomë bachelor ose nivel më të lartë.<sup>172</sup>

Përparësitë:

1. Projekt-ligji për IKAP është në fazat finale të miratimit;
2. Miratimi i strategjisë për trajnim është një bazë e mirë për zhvillimin e kapaciteteve trajnuese brenda shërbimit civil;
3. IKAP krijon Planin e Veprimit për Trajnim, në bazë të vlerësimit për nevojat e trajnimit të hartuar nga institucionet e linjës si dhe në bazë të analizave të dokumenteve strategjike të qeverisë;
4. Edhe pse ballafaqohet me pengesa në lidhje me staf dhe buxhet, IKAP ka manifestuar një qasje proaktive në zbatimin e planit të veprimit për trajnim të shërbimit civil;
5. Një projekt që synon sigurimin e ambienteve të punës për IKAP është në proces të zhvillimit.

Sfidat:

1. Në përgjithësi, vlerësimi i nevojave të trajnimit nga institucionet e linjës nuk lidhet mjaftueshëm me kornizën ekzistuese të politikave;
2. IKAP ballafaqohet me kufizime serioze në staf dhe buxhet;
3. IKAP has në vështirësi gjatë zhvillimit dhe mbajtjes së rrjetit të trajnerëve të nevojshëm;
4. Numër relativisht i vogël i pjesëmarrësve në trajnimet e organizuara nga IKAP (sidomos në lidhje me menaxhmentin e lartë);
5. Vështirësi në koordinimin e trajnimeve të ofruara nga donatorët e jashtëm.

<sup>170</sup> Group for Legal and Political Studies, 2011, 'For a professional public administration: an orientation towards strengthening of civil service professional education in Kosovo', *Analizë e politikave* 03/2011, f. 8.

<sup>171</sup> *Ibid*, f. 9. Sipas informacionit që përmban kjo analizë, gjatë viteve 2003-11, janë trajnuar rreth 11,000 shërbyes civilë (prej totalit 21,000). Sidoqoftë, duhet pasur parasysh që këto ë dhëna nuk përmbajnë informacion rreth trajnimit vertikal, për të cilin nuk ka informacion rreth përfituesve apo fondeve të shpenzuara.

<sup>172</sup> *Ibid*, f. 10.

#### 4. Mbikëqyrja e zbatimit të legjislacionit për shërbim civil

Kuvendi është përgjegjës për miratimin e ligjeve për shërbim civil dhe reformë të shërbimit civil. Gjithashtu, Kuvendi punëson shërbyes civil dhe mban Njësinë e Personelit e cila mbikëqyr menaxhimin e resurseve njerëzore të personelit civil të Kuvendit. Për më tepër, Kuvendi është i autorizuar të mbikëqyr punën e Qeverisë dhe të kërkoj raporte në çfarëdo çështje në përgjegjësi të Qeverisë.<sup>173</sup> Megjithatë, mund të thuhet se roli më i rëndësishëm i Kuvendi drejt shërbimit civil është emërimi i anëtarëve të Bordit të Pavarur Mbikëqyrës (KPM). KPM ka për detyrë të shqyrtoj ankesat nga shërbyesit civil në lidhje me vendimet për punë. Nëpërmjet emërimit të anëtarëve të Bordit dhe legjislacionit, Kuvendi ka mundësinë për kontroll dhe balance të ndikimit politik te/në sistemin e shërbimit civil.

Si organ i pavarur që i përgjigjet vetëm Kuvendit dhe raporton çdo vjet te Kuvendi, shtate anëtarët e KPM-së zgjedhën nga Kuvendi (pas rekomandimeve të Komisionit ad-hoc) për një mandat pesëvjeçar me mundësi vazhdimi.<sup>174</sup>

KPM shqyrton dhe vendos në lidhje me ankesat e shërbyeseve civil. KPM ka tre funksione kryesore: së pari, mbikëqyr dhe i raporton Kuvendit në lidhje me zbatimin e ligjit për shërbim civil; së dyti, vendos për ligjshmërinë e emërimeve në pozita të larta menaxheriale dhe vlerëson nëse këto emërime janë bërë në pajtim me ligjin për shërbimin civil; së treti vendos për ankesat e shërbyeseve civil (ose aplikuesëve të pasuksesshëm) ndaj vendimeve të organeve punëdhënëse.<sup>175</sup>

Tabela e mëposhtme<sup>176</sup> pasqyron numrin e ankesave në mes të 2008 dhe 2011 që janë paraqitur pranë KPM nga 11 ministri (NQ) dhe 11 komuna (NL).

<sup>173</sup> Kushtetuta e Republikës të Kosovës. (2008). Neni 65.9.

<sup>174</sup> Ligji për Bordin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Nr. 03/L-192 (2010), Neni 7.1. Duhet të ceket se ka praktika të ndryshme në lidhje me përberjen e organeve të ngjashme në vendet fqinje. Në Slloveni, tre komisione të ndryshme ankimi shqyrtojnë ankesat nga shërbyesit civil: a) komisioni i ankimit i Qeverisë; b) komisioni i ankimit i organeve tjera shtetërore; c) komisioni i ankimit i përfaqësuesve komunal. Institucionet Brenda të cilave funksionojnë këto komisione edhe i emërojnë ato. Shih Ligjin për Shërbyesit Civil, Gazeta Zyrtare e Sllovenisë, Nr. 020-05/98-20/8, Neni 35 dhe 36. Gjithashtu, një praktikë e ngjashme është zhvillu edhe në Serbi. Eksistojnë dy komisione ankimi: a) Komisioni për Ankim Gjyqësor, dhe b) Komisioni për Ankim i Qeverisë. Për më shumë detaje shih: Ligji për Shërbyes Civil, Gazeta Zyrtare e RS, Nr. 79/05, Neni 151.

<sup>175</sup> Korenica, Fisnik, Dren Doli, dhe Artan Rugova. (2011). "E kaluara dhe e tashmja: shënim mbi Shërbimin Civil të Kosovës: Diskutim mbi Strukturën, Pavarësinë dhe Menaxhimin" *International Journal of Public Administration*, 34: f. 353 në lidhje me Ligjin për Bordin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Nr. 03/L-192. (2010). Neni. 10.1, sub-para. 1, 2 dhe 3.

<sup>176</sup> Grupi për Studime Politike dhe Juridike, Analiza Nr. 02/2012 "Për mbrojtjen e profesionalizmit të Byrokratëve: Diskutim në lidhje me mekanizmat mbrojtës të shërbimit civil në Kosovë".

		UD				SP				TP			
Viti		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
NQ													
	Nr	11	11	5	11	1	1	0	2	0	0	0	3
Viti		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
NL													
	Nr	11	8	2	6	0	0	0	0	0	0	1	4

		SHKP				MVK				SSHP			
Viti		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
NQ													
	No	46	22	10	27	6	7	1	11	16	9	19	21
Viti		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
NL													
	No	22	14	19	21	32	6	5	6	40	29	22	28

Legjenda	
Shkëputje (uni laterale) e kontratës së punës	SHKP
Mos-Përtirja/Vazhdimi i kontratës së punës	MVK
Sfidimi i procedurave të përcjella gjatë shpalljes publike	SSHP
Ulja në detyrë dhe titull	UD
Suspendimi nga pozita brenda shërbimit civil	SP
Transferim në pozitë tjetër	TP

Tabela 2[paraqitja e numrit të ankesave të shërbyesëve civil ndaj vendimeve të autoriteteve qendrore dhe lokale (11 institucione të nivelit qendror dhe 11 institucione të nivelit lokal)].

Rezultatet nga tabela tregojnë që vendimet në lidhje me punësim (SSHP) dhe largim nga puna (SHKP, MVK) apelohehen më së shumti. Gjithashtu ka një numër relativisht të lartë ankesash në lidhje me uljen në detyrë.

Megjithatë, edhe në rastet kur Bordi vendos në favor të ankuesit, nuk ka mekanizëm për të siguruar zbatimin e vendimit të Bordit. Ligji për Shërbim Civil nuk parasheh mekanizëm ligjor që i obligon institucionet që të zbatojnë vendimet e Bordit në mënyrën e duhur dhe brenda kohës. I vetmi mekanizëm që mund të jetë si mbrojtje e vendimeve të Bordit është notifikimi i Kuvendit dhe Qeverisë në lidhje me organizatat që nuk zbatojnë vendimet e Bordit.<sup>177</sup> Tabela në vijim, paraqet vendimet e Bordit në krahasim me numrin e vendimeve të zbatuara nga autoritetet publike.

<sup>177</sup> Grupi për Studime Politike dhe Juridike, Analiza Nr. 02/2012 "Për mbrojtjen e profesionalizmit të Burokrateve: Diskutim në lidhje me mekanizmat mbrojtës të shërbimit civil në Kosovë".

		DA			DR			DPR		
Viti		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IQ	Nr	16	20	40	15	24	15	3	8	10
Viti		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IL	Nr	18	43	31	7	36	46	3	11	3

		Ë			DI			DNI		
Viti		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IQ	Nr	0	0	1	7	15	40	10	7	8
Viti		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IL	Nr	0	0	1	3	30	24	23	24	18

Legjenda		
Vendimet që aprovojnë të drejtat e ankuesit dhe anulojnë vendimet e organeve të administratës		DA
Vendimet që i refuzojnë ankesat si të papranueshme		DR
Vendimet që refuzojnë ankesat si të papranueshme proceduralisht		DPR
Tërheqja e ankesave		Ë
Numri i vendimeve të zbatuara nga autoritetet publike		DI
Numri i vendimeve të pazbatuara		DNI

Tabela 5 (paraqitja e numrit të vendimeve të KPM nga 2009-2011)

Tabela më lartë analizon ankesat e dorëzuara në Bord në mes të 2009 dhe 2011 nga 11 ministri të rastit dhe 11 komuna të rastit. Siç paraqitet në tabelë, numri i ankesave që janë aprovuar në favor të ankuesit është rritur si dhe gati gjithmonë, ky numër është më i lartë se numri i vendimeve në favor të autoritetit punëdhënës. Megjithatë, pa marr parasysh suksesin e KPM në vlerësimin, procedimin dhe kërkimin e ankesave, numri i rasteve kur janë zbatuar vendimet e KPM krahasuar me numrin e rasteve kur vendimet e Bordit nuk janë respektuar është shumë i lartë.

Ne bazë të ligjit, vendimet e Bordit paraqesin vendim përfundimtar administrative – që i nënshtrohet shqyrtimit vetëm nga Gjykata Supreme, prandaj shërbyesit civil mund të sfidojnë vendimet e KPM nëpërmjet ankesave në Gjykatën Supreme të Kosovës, duke

shfrytëzuar procedurën për konflikt administrativ.<sup>178</sup>

Edhe pse ka pasur progres në zhvillimin e kornizës ligjore të KPM, ende ka disa sfida në këtë drejtim, duke përfshirë mungesën e një mekanizmi për sanksionimin e vendimeve të Bordit, burime të pamjaftueshme njerëzore dhe financiare. Për më tepër, sfidat në funksionimin e KPM, kanë të bëjnë edhe me aktivitete për ngritjen e vetëdijes.<sup>179</sup>

Përparësitë:

1. Korniza ligjore për funksionimin e Bordit të Pavarur Mbikëqyrës është kompletuar, dhe
2. Trendi në zbatimin e vendimeve të Bordit është përmirësuar.

Sfidat:

1. Mungesa e mekanizmit për të siguruar zbatimin e vendimeve të Bordit;
2. Jo stabiliteti financiar i KPM pengon pavarësinë e tij;
3. Kapacitete të kufizuara të burimeve financiare dhe njerëzore për funksionimin e KPM, dhe
4. Edhe pse ka pasur një numër të aktiviteteve vetëdijësuese për funksionimin e KPM, megjithatë ky numër mbetet ende i vogël.

<sup>178</sup> Ky është një standard që rekomandohet nga Komisioni i Venedikut. Për më shumë shih: Komisioni Evropian për Demokraci Njëpërmjet Ligjit (Komisioni i Venedikut) 'Komente në draft-ligjin për Shërbim Civil të Republikës së Armenisë' CDL (2001) 25, Strasburg, 2 mars 2001, në bazë të komenteve nga Kaarlo Tuori.

<sup>179</sup> Takimi i TT AP "Reforma e Shërbimit Civil" 21-22 Dhjetor, 2012. Në bazë të MTEF 2013 - 15, buxheti i KPM për 2012 është 217,000 euro, dhe ka një staf prej 25 vetave.

## V. PROCESI I DECENTRALIZIMIT NË KOSOVË

### 1. Korniza ligjore për procesin e decentralizimit

Hapat e parë të procesit të decentralizimit në Kosovë kanë filluar qysh në vitin 2003 nën mbikëqyrjen e UNMIK-ut. Dokumenti Kornizë për Reformën e Pushtetit Lokal i draftuar nga UNMIK-u dhe vendimi i PSSP-së në vitin 2005 për krijimin e Pilot Njësive Komunale kanë qenë dokumentet bazë të cilat i kanë paraprirë këtij procesi.

Procesi i decentralizimit më vonë u bë pjesë e përpjekjeve për zgjidhjen e çështjes së statusit politik të Kosovës. Pas miratimit të Kushtetutës (e cila përbante në vete elementet e decentralizimit në vete, ashtu siç ishin paraparë nga Plani i Ahtisaarit) Kosova miratoi Ligjin për Vetëqeverisje Lokale, Ligjin për Kufinj të Administrativë Komunalë dhe Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal. Pakoja e Ahtisaarit ndër të tjera skicon edhe themelimin e 5+1 komunave të reja të banuara me shumicë serbe.

Ligji për Vetëqeverisje Lokale ka zgjeruar fushat në të cilat komunat kanë kompetenca ekzekutive dhe kompetenca të zgjeruara, dhe së bashku me Ligjin për Kufinj Administrative të Komunave dhe Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal formojnë bazën ligjore për procesin e decentralizimit dhe vetëqeverisjes lokale në Kosovë. Këto ligje ishin zhvilluar duke u bazuar në parimet e subsidiaritetit dhe janë të harmonizuara me Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale dhe Protokollet e saj, Kornizën e Konventës për Mbrojtjen e Minoriteteve Kombëtare, Kartën Evropiane për Gjuhë Minoritare ose Rajonale dhe Konventa Kornize Evropiane mbi Bashkëpunimin Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve Territoriale ose Autoriteteve dhe Protokollet e saj.

Menjëherë pas zhvillimit të bazës ligjore, Kosova filloi përgatitjet për themelimin e komunave të reja. Në prill 2008, Qeveria themeloi Grupin Ndër-Ministror për Decentralizim, i cili morri përgjegjësinë për koordinimin e politikave dhe aktiviteteve për implementimin e procesit të decentralizimit.<sup>180</sup> Procesi ishte i monitoruar nga afër nga ana e ZCN-së. Si pjesë e implementimit të decentralizimit, u formuan edhe Ekipet Përgatitore Komunale, që kishin si detyrë kryesore përgatitjen e themelimit të komunave të reja, që planifikoheshin të themeloheshin pas zgjedhjeve komunale të vitit 2009.

Me qëllim të planifikimit dhe monitorimit të implementimit të të gjithë procesit, u zhvillua edhe Plani i Veprimit për Decentralizimin, i cili u miratua nga Qeveria në vitin 2008. Plani përmbante 4 objektiva, përmes të cilave mëtonte të zhvillojë reformën ligjore për qeverisjen lokale, themelimin e komunave të reja, transferimin e kompetencave dhe resurseve si dhe ndërtimin e kapaciteteve relevante në nivel lokal.

Pas zgjedhjeve të vitit 2009, u formuan të gjitha komunat e reja, përveç Mitrovicës së veriut, dhe menjëherë pas kësaj u vazhdua me funksionalizimin e tyre. Hapja e Zyrës

<sup>180</sup> MAPL, Raporti i Progresit mbi Implementimin e Decentralizimit në Republikën e Kosovës. Gusht 2012. Prishtinë.



Administrative në Mitrovicën e veriut, shënoi edhe përfundimin e zhvillimit të kornizës institucionale si pjesë e procesit të decentralizimit.

## 2. Implementimi i procesit të decentralizimit

Ana politike e procesit të decentralizimit reflektohet qartë në mungesën e implementimit të këtij procesi në tri komunat në veri të Kosovës (Zubin Potok, Leposaviç dhe Zveçan) si dhe në mos-themelimin e komunës së re të Mitrovicës së veriut. Edhe pse Qeveria e Kosovës në bashkëpunim të ngushtë me ZNC-në dhe akterët tjerë ndërkombëtarë pati përpiluar Strategjinë për Intergimin e Veriut zgjedhjet komunale të Republikës së Serbisë prapë se prapë u mbajtën në këtë pjesë. Edhe pse rezultati i zgjedhjeve nuk u morr serozisht as nga Qeveria e Kosovës dhe as nga faktori ndërkombëtar, ajo pjesë e Kosovës ende përballet me pranimin e strukturat jo-legjitime të Republikës së Serbisë dhe autoritetet në Beograd kanë influencë në politikat e brendshme ditore. Kjo e bënë gati se të pamundur çdo iniciative që merret nga autoritetet kosovare që t'a shtrijnë rendin dhe ligjin dhe si pasojë procesin e decentralizimit në atë pjesë të Kosovës.

Përveç implementimit të pjesshëm të procesit të decentralizimit të shkaktuar nga kjo situatë, një sfidë tjetër e cila paraqitet gjatë implementimit të procesit të decentralizimit, është edhe kualiteti jo i mjaftueshëm i shërbimeve komunale të ofruara.

Siç mund të shihet edhe nga më lartë, procesi i implementimit të decentralizimit në Kosovë ka shënuar progres të rëndësishëm, sidomos sa i përket zhvillimit të një kornize adekuate ligjore dhe institucionale dhe në raport me transferimin e kompetencave nga niveli qendror në atë lokal, prapë se prapë mbeten një numër sfidash<sup>181</sup>, të cilat listohen më poshtë:

- Përdorimi i pronës (kompetencë vetenake) ka hasur në mosmarrëveshje të mëdha me AKP-në, sidomos sa i përket menaxhimit të tokës dhe pronës publike nga komuna, gjë që shkakton pengesa për zhvillim ekonomik në nivelin lokal.
- Shërbimet komunale (kompetencë vetenake): këto kompetenca janë bartur plotësisht mirëpo nuk janë funksionalizuar plotësisht. Për shembull menaxhimi i ujërave nuk është bartur ende në nivel lokal.<sup>182</sup> Komunave nuk u lejohet të themelojnë ndërmarrjet për shërbime publike. Gjithashtu, gjatë vitit 2012 është bërë bartja e kompetencave të mbledhjes së mbeturinave nga niveli qendror në atë lokal. Megjithatë ka pasur një rënie të lehtë të kënaqshmërisë së përgjithshme të qytetarëve me shërbimet publike në krahasim me vitin 2009, indeksi i së cilës ishte 3.5 pikë në krahasim me vitin 2012 kur kënaqshmëria e qytetarëve kishte pësuar rënie për 0.1.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> P.sh. implementimi i procesit të decentralizimit ka qenë një ndër proceset e rralla të vlerësuara si 'i shkëlqyeshëm' nga ana e Komisionit Evropian në Raportin e Progresit të vitit 2011.

<sup>182</sup> Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale, 'Decentralizimi, një peshe e rënde për ta realizuar.' 5 korrik 2011. Prishtinë

<sup>183</sup> UNDP dhe USAID, 'Mozaiku i Kosovës 2012, Përmbledhje e Pershtypjeve të shërbimeve publike dhe autoriteve lokale.' Dhjetor 2012. Prishtinë.

- Arsimi publik (kompetencë vetenake): lista e pagave për mësuesit është bartur tek komunat sikurse edhe emërimi i drejtorëve të shkollave. Mirëpo ende ka ndikim të dukshëm të nivelit qendror në buxhetin, planifikim të investimeve kapitale dhe përdorim të fondeve nga ana e MASHT-it.<sup>184</sup> Megjithatë, me gjithë sfidat në sektor, përshtypja për shërbimet arsimore është ngritur për 26 pikë në krahasim me vitin 2009.<sup>185</sup>
- Mirëqenia sociale: e bartur, por me shumë vështirësi në menaxhimin e shërbimeve sociale, ku si sfidë kryesore mbetet trajnimi i stafit relevant të qendrave për shërbime sociale.<sup>186</sup> Këtu është shënuar rritje e lehtë tek përshtypja e qytetarëve në krahasim me vitin 2009 për 4.6 pikë.<sup>187</sup>
- Kujdesi shëndetësor publik: e bartur por me probleme evidente. Lista e pagave të punëtorëve shëndetësorë është nën përgjegjësinë e komunave mirëpo lista e barërave esenciale që poashtu është pjesë e kësaj kompetence, akoma nuk është bartur. Gjithashtu, ka ende ndikim të fortë mbi buxhetin, planifikim të investimeve kapitale dhe përdorim të fondeve nga ana e MSH. Në anën tjetër, ende nuk është bartur as kompetenca e zgjeruar e kujdesit shëndetësor sekondar, dhe mbetet akoma për diskutim në mes të akterëve relevantë.
- Shpërndarja e pagesave të asistencës sociale (kompetencë e deleguar): Nuk është bartur.
- Mbrojta e pyjeve (kompetencë e deleguar): Nuk është bartur. Agjensioni për Mbrojtjen e Pyjeve, institucion ky i krijuar nga Kuvendi akoma e mbikëqyrë mbrojtjen e pyjeve.<sup>188</sup>

Duhet theksuar se përveç sfidave sa i përket transferimit të kompetencave në nivel lokal, ka pasur edhe raste kur kompetencat e caktuara janë transferuar nga niveli lokal në atë qendror, siç është rasti me shërbimet e zjarrfikësve, të cilat i janë kaluar për menaxhim Ministrisë së Punëve të Brendshme.

### 3. Decentralizmi fiskal

Implementimi i decentralizimit fiskal mbetet njëri prej problemeve dhe sfidave kryesore në tërë procesin. Ligji për Financa të Pushtetit Lokal (LFPL) thekson që burimet financiare të komunave përbëhen nga: (a) burimet vetenake; (b) grantet operacionale; (c) grantet për kompetencat e zgjeruara (aty ku mund të aplikohen); (d) transferet nga kompetencat e deleguara; (e) grantet e jashtëzakonshme; (f) asistenca/ndihma financiare nga Republika e Serbisë; dhe (g) të ardhurat nga huatë komunale.<sup>189</sup>

<sup>184</sup> Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale, 'Decentralizimi, nje peshe e rende per ta realizuar.' 5 korrik 2011. Prishtine.

<sup>185</sup> UNDP dhe USAID, 'Mozaiku i Kosoves 2012, Permbledhje e Pershtypjeve te sherbimeve publike dhe autoriteve lokale.' Dhjetor 2012. Prishtine.

<sup>186</sup> Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale, 'Decentralizimi, nje peshe e rende per ta realizuar.' 5 korrik 2011. Prishtine.

<sup>187</sup> UNDP dhe USAID, 'Mozaiku i Kosoves 2012, Permbledhje e Pershtypjeve te sherbimeve publike dhe autoriteve lokale.' Dhjetor 2012. Prishtine.

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> LFPL, Neni 7.

Duke u bazuar në kategoritë e burimeve financiare të lejuara për komunat, duket që komunat janë të varura në masë të madhe nga grantet e qeverisë qendrore, qofshin ato të dedikuara (siç është rasti me grantet për shërbimet shëndetsore dhe arsimore) ose grantet e përgjithshme. Grantet nga Qeveria qendrore përbëjnë 80 përqind të të hyrave komunale; mbledhja e të hyrave vetanake është e kufizuar për shembull: tatimi në pronë (29 përqind), shuma e lejeve të ndërtimit (26 përqind), shuma e regjistrimit të bizneseve (8 përqind), gjobat dhe pagesat në arsim dhe shëndetësi (8 përqind), shuma e regjistrimit civil (6 përqind), tatimet në rrugë dhe makina (5 përqind), të hyrat në pasuri (5 përqind), shuma e transferimit të tokës (6 përqind) dhe të hyrat tjera (7 përqind).<sup>190</sup>

Të drejtat pronësore të qeverive lokale duhet të qartësohen edhe më tutje, në mënyrë që pasuritë komunale të mund të jenë burime të rëndësishme të të hyrave vetanake dhe si të tilla të luajnë rol të rëndësishme për zhvillim ekonomik lokal. Tutje, kushtet ndër të cilat komunat mund të huazojnë mjete materiale janë shumë të rrepta, kurse një numër taksash me përfitim për komunat nuk janë të parapara (siç është rasti me taksat për aktivitete hoteliere) apo janë në përgjegjësi të qeverisë qendrore, siç është rasti me taksat mbi të ardhurat.<sup>191</sup> Për më shumë, deri vonë komunat kanë qenë në gjendje që t'i menaxhojnë pagesat e regjistrimit të bizneseve (të cilat perafërsisht kanë arritur 8 përqind të buxhetit komunal), por së voni edhe kjo kompetencë është tërhequr në mënyrë që të promovohet investim dhe të bërit biznes në Kosovë. Gjithashtu, është problemetiake edhe mënyra e caktimit të statusit të pronës publike në Kosovë: legjislacioni definon ndërmarrjet publike nacionale në pronësi të Republikës së Kosovës, kurse ato lokale në pronësi të komunave<sup>192</sup>, mirëpo problemi qëndron në definimi e një numri të madh të ndërmarrje, nëse ato me status janë lokale apo nacionale.

#### 4. Zhvillimi institucional dhe ngritja e kapaciteteve

Për një proces të qëndrueshëm, funksional dhe efektiv të decentralizimit padyshim që nevojiten edhe kapacitete njerëzore dhe institucionale efikase. Qeveria e Kosovës morri hapa strategjik me formimin e GND-së në vitin 2008, në kuadër të të cilit pastaj u formua Grupi Punues për Ngritjen e Kapaciteteve dhe Koordinimin me Donatorë. Ky grup kishte përgjegjësinë që të udhëheqë aktivitetet në tri fusha: i) ngritjen e kapaciteteve njerëzore/resurseve humane, ii) financimin e projekteve infrastrukturore dhe iii) koordinimin me donatorë.<sup>193</sup>

Sa i përket zhvillimit të kornizës institucionale, ka pasur nivel të kënaqshëm të implementimit të saj. Deri më tani të gjitha komunat e reja kanë kufinj të tyre të caktuar sipas Ligjit për Kufinj të Administrativë të Komunave. Tutje, mekanizmat institucionalë

<sup>190</sup> Bersant Disha, Shar Kurtishi, Tony Levitas, Improving Municipal Oen Source Revenue, Democratic Effective Municipalities Initiative, Janar 2012, f. 8.

<sup>191</sup> Ibid, fq. 4-5.

<sup>192</sup> Ligji për Kompanitë Publike, Republika e Kosoves.

<sup>193</sup> MAPL, Raporti i Progresit mbi Implementimin e Decentralizmi ne Republikën e Kosoves. Gusht 2012. Prishtinë.

vazhdojnë të themelohen dhe deri më tani kemi:

- a. Komuna e Graçanicës: ka konstituar Kuvendin komunal; ka miratuar Statutin dhe janë themeluar komitetet për politikë dhe financa si dhe për komunitete. Janë themeluar dhe funksionalizuar 7 drejtori komunale dhe janë punësuar rreth 60 punonjës civilë;
- b. Komuna e Ranillugut: është konstituar kuvendi komunal dhe është aprovuar statuti, kurse janë themeluar dhe funksionalizuar 5 drejtori komunale. Komuna ka të punësuar 55 punonjës civilë, si dhe ka emëruar komandantin e policisë;
- c. Komuna e Kllokotit: është konstatuar kuvendi komunal, si dhe është miratuar Statuti i komunës. Janë funksionalizuar 5 drejtori komunale, me rreth 47 punonjës civilë, ndërsa është emëruar komandanti i policisë;
- d. Komuna e Parteshit: është konstituar kuvendi komunal si dhe është miratuar statuti. Janë themeluar 6 drejtori si dhe komitetet për politikë, financa dhe komunitete;
- e. Komuna e Novobërdës: ka konstituar kuvendin komunal, statutin dhe komitetet për politika, financa dhe komunitete. Gjithashtu, ka themeluar 10 drejtori komunale dhe ka emëruar komandantin e policisë.<sup>194</sup>

Gjithësesi që roli i MAPL-së është kyç edhe në monitorimin e funksionimit të të gjitha komunave por sidomos komunave të reja. Mekanizmat monitorues janë themeluar dhe janë funksional, siç është rasti me Divizionin për Monitorimin e Komunave brenda MAPL-së udhëheq procesin e monitorimit nëpërmes paisjeve me teleprezencë ku monitorohen të gjitha mbledhjet e Kuvendeve Komunale, miratimet e akteve komunale, raporti në mes të komunave dhe organeve mbikëqyrëse si dhe respektimi i legjislacionit në fuqi.<sup>195</sup>

MAPL poashtu luan rol kyç dhe shumë të rëndësishëm në ndërtimin e kapaciteteve në të gjitha komunat, përfshi edhe ato të reja. Deri më tani MAPL në bashkëpunim me Asociacionin e Komunave të Kosovës (AKK) dhe ministrinë e tjera të linjes si dhe me donatorë të ndryshëm ndërkombëtarë kanë arritur që të organizojnë një mori trajnimesh për afro 80 përqind të zyrtareve komunalë. Fillimisht janë mbajtur trajnime me zyrtare komunale në fushën e transferimit të kompetencave të reja komunale, pastaj në bashkëpunim të ngushtë me AKK dhe Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) janë organizuar trajnime për drejtorët komunale të shëndetësisë dhe mirëqenies sociale. Poashtu në bashkëpunim me projektin DEMI të financuar nga USAID janë mbajtur trajnime për anëtarët e ekipeve përgatitore. OSBE gjithashtu është njëra ndër organizatat ndërkombëtare që ka asistuar MAPL-në trajnimin e zyrtarëve komunale në fushat siç janë: i) menaxhimi i pronës komunale, ii) shpronësimi dhe iii) tatimi në pronë.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> MAPL, Raporti Funksionimi i Komunave të Republikës së Kosovës, Janar-Qershor 2012. Korrik 2012. Prishtinë.

<sup>196</sup> MAPL, Raporti i Progresit mbi Implementimin e Decentralizimit në Republikën e Kosovës. Gusht 2012. Prishtinë.

Edhe AKK ka ofruar asistencën e saj në fushën e trajnimeve të zyrtarëve të rinjë komunalë me që rast janë organizuar nëntë module trajnim në këto fushat: i) roli i anëtarit komunal, ii) infrastruktura ligjore mbi vetëqeverisjen lokale, iii) efikasiteti i punës së kuvendit komunal, iv) roli i opozitës dhe pozitës në kuvendin komunal, v) demokraci lokale dhe vi) roli i shoqërisë civile dhe pjesëmarrja qytetare në vendim-marrje. Trajnime janë organizuar edhe në fushën e teknologjise informative, dhe në këtë rast MAPL ka realizuar projektin “Shërbime të trajnimit për zyrtarë komunalë në përdorimin e IT-së.” Ky projekt dy-fazorë deri më tani ka trajnuar 398 zyrtarë komunalë në fazën e parë dhe 67 në fazën e dytë.<sup>197</sup>

Në bazë të inputit të marrë nga Divizionet relevante për menaxhimin e resurseve human mësohet se që nga viti 2009 ka pasur lëvizje të shumta pozitive në këtë aspekt, sidomos në fushën e të drejtave të njeriut, teknologjisë informative dhe në sektorin e buxhetit dhe financave. Mirëpo sfidat ekzistojnë, për shembull ka mungesë të dukshme të kapaciteteve menaxhuese në ndërtimin e kapaciteteve tjera, ende nuk ekziston një sistem nëpërmes të cilit do të bëhet vlerësimi profesional i përfomancës së burimeve njerëzore, si dhe poashtu nevojitet bashkërendim institucional në nivel qëndror për ndërtim të kapaciteteve në komuna, gjë që vlenë jo vetëm për komunat e reja.<sup>198</sup> Megjithatë ngritja e kapaciteteve në komuna, në bazë të vlerësimeve të bëra<sup>199</sup>, tregon për një trend pozitiv të ngritjes prej 5.5%. Në përgjithësi, kapacitetet janë në nivelin e mesëm, që nuk garantojnë ofrim të nivelit të lartë të shërbimeve.

Zhvillimet kryesore:

1. Vendosja e një baze solide për decentralizimin përmes miratimit të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale (LVL), Ligjit për Kufinjët Administrative (LKA) dhe Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal (LFPL);
2. Procesi i decentralizimit i menaxhuar nga një strukturë funksionale si Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe Grupi Ndërmintor për Decentralizim.
3. Themelimi i Komunave të reja (Kllokot, Ranillug, Novobërdë dhe Graçanicë) si dhe i Zyrës Administrative për Mitrovicën Veriore;
4. Bartja e masës më të madhe të kompetencave vetanake në nivel lokal;
5. Themelimi dhe funksionalizimi i Kuvendeve Komunalë, miratimi i statuteve dhe themelimi i drejtorive komunalë në komunat e reja, dhe
6. Organizimi i trajnimit bazë për shumicën e zyrtarëve të rekrutuar në komunat e reja, përfshirë trajnimet sektoriale.

Sfidat kryesore:

1. Në pritje është procesi i kompletimit të legjislacionit që ka implikime për procesin e decentralizimit, sidomos sa i përket legjislacionit për decentralizimin fiskal;

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Intervista me zyrtarë të Divizionit për Ngritjen e Kapaciteteve në MAPL. 18 Janar 2013. Prishtinë.

<sup>199</sup> MAPL, Raporti i Vlerësimit të Kapaciteteve në Komunat e Republikës së Kosovës, Prishtinë, mars 2011.

2. Zhvillimi dhe zbatimi jo-adekuat i dokumenteve strategjike lidhur me ushtrimin e kompetencat vetanake në fushën:
  - a. Zhvillimit ekonomik lokal;
  - b. Shëndetësinë publike;
  - c. Planifikimin urban dhe rural;
  - d. Mbrojtjen e mjedisit;
  - e. Çështjet sociale etj.
3. Mos-shtrirja e procesit të decentralizimit në gjithë vendin;
4. Mungesa e burimeve financiare për zbatimin e plotë të kompetencave vetanake dhe të deleguara;
5. Menaxhimi i pronës publike komunale;
6. Cilësia e akteve të komunave për zbatimin e ligjeve dhe përgjegjësive të komunave;
7. Menaxhimi i projekteve dhe financave publike;
8. Pjesëmarrja e pamjaftueshme e qytetarëve në vendimmarrje lokale;
9. Efikasiteti dhe efektiviteti i ofrimit të shërbimeve të qëndrueshme komunale;
10. Mungesa e bashkëpunimit ndër-komunal të qëndrueshëm në ofrimin e shërbimeve cilësore dhe me kosto më të ulët financiare;
11. Mungesa e resurseve njerëzore adekuate në administrata komunale, përfshirë në komunat e formuara si rezultat i decentralizimit;
12. Tendenca për centralizimin e disa kompetencave lokale (p.sh. zjarrëfikësit, inspektoratet etj).

## Lista e pjesëmarrësve në takimet dhe punëtoritë e Tryezës Tematike për Administratë Publike

1	Adea Gashi	Ministria e Integritit Evropian
2	Agron Maxhuni	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
3	Ahtere Loxha	Kuvendi
4	Albana Merja	Grupi për Studime Politike dhe Juridike
5	Albert Avdiu	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
6	Albina Duraku	Zyra e Bashkimit Evropian
7	Arben Dubova	Komuna Gjilan
8	Arben Krasniqi	Agjencia Kundër Korrupsion
9	Arben Loshi	Kuvendi
10	Ardian Arifaj	KIPRED
11	Arjeta Sahiti	Zyra e Kryeministrit
12	Avni Sahiti	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
13	Baki Gimolli	Ministria e Drejtësisë
14	Bardha Rrustemi	Ministria e Administratës Publike
15	Behlul Beqaj	Grupi për Studime Politike dhe Juridike
16	Bekim Kodraliu	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
17	Besim Kajtazi	Zyra e Kryeministrit
18	Besim Kamberaj	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
19	Besim Murtezani	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
20	Besnik Osmani	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
21	Blerim Hasani	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
22	Blerim Kelmendi	Agjencia Kundër Korrupsion
23	Bujar Thaqi	Instituti Kosovar për Administratë Publike
24	Daut Beqiri	Kuvendi
25	Dren Doli	Grupi për Studime Politike dhe Juridike
26	Drin Haraqia	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
27	Driton Selmanaj	Instituti Kosovar për Demokraci
28	Edon Myftari	Komuna Prishtinë
29	Emrush Haxhiu	Kuvendi
30	Engjellushe Morina	Ekspert afat-shkurtër GIZ
31	Eset Rama	Zyra e Kryeministrit
32	Evis Sulko	Banka Botërore
33	Fadil Mustafa	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
34	Faton Morina	Institucioni i Avokatit të Popullit
35	Fatos Mustafa	Ministria e Administratës Publike
36	Filloreta Bytyci	Ekspert afat-shkurtër GIZ
37	Fisnik Dushi	Asociacioni Kosovar i Komunave

38	Fisnik Korenica	Grupi për Studime Politike dhe Juridike
39	Flakron Sylejmani	GIZ
40	Florina Duli	Iniciativa Kosovare për Stabilitet
41	Gabriele Becker	GIZ
42	Ibadete Mehmeti	Ministria e Administratës Publike
43	Ilire Daija-Buza	Zyra e Auditorit të Përgjithshëm
44	Ismet Gashi	Komuna Prishtinë
45	Ismet Krasniqi	Kuvendi
46	Jeton Cana	USAID
47	Kastriot Halili	Ministria e Integritit Evropian
48	Krenar Loshi	OSBE
49	Krenar Shala	KIPRED
50	Labinot Smakaj	Ministria e Integritit Evropian
51	Lindita Daija	Asociacioni Kosovar i Komunave
52	Lorik Jakupi	Ministria e Integritit Evropian
53	Lulzim Beqiri	Ministria e Drejtësisë
54	Malsore Gashi	Ministria e Administratës Publike
55	Marta Gazideda	UNDP
56	Mehdi Geci	Këshilli I Pavarur Mbikqyrës
57	Mentor Musa	Grupi për Studime Politike dhe Juridike
58	Mergim Himaj	Ministria e Punëve të Brendshme
59	Mergim Lushtaku	Ministria e Administratës Publike
60	Milot Krasniqi	Agjencia Kundër Korrupsion
61	Mirlinda Bojkaj	Ministria e Administratës Publike
62	Mirlinda Lushtaku	Zyra e Kryeministrit
63	Muhamet Latifi	Ministria e Administratës Publike
64	Mursel Ahmeti	Zyra Administrative në veri të Mitrovicës
65	Naser Shamolli	Ministria e Administratës Publike
66	Nazmi Halimi	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
67	Nexhat Jashari	Kuvendi
68	Novitet Nezaj	Ministria e Integritit Evropian
69	Petrit Popova	Ministria e Financave
70	Philipp Annawitt	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
71	Rrahmon Zahiti	Ministria e Administratës Publike
72	Ruzhdi Halili	Zyra e Kryeministrit
73	Safet Beqiri	Kuvendi
74	Selatin Kllokoqi	D4D
75	Selvete Dibrani	USAID
76	Selvete Dibrani	DEMI



77	Shkelzen Ibrahim	Zyra e Kryeministrit
78	Shkurte Krasniqi	Zyra e Kryeministrit
79	Shpend Emini	D4D
80	Shpend Kursani	KIPRED
81	Shyqyri Hyseni	Ministria e Financave
82	Taulant Hoxha	KCSF
83	Taulant Kryeziu	Ministria e Integritit Evropian
84	Teuta Ramiqi	Ministria e Punëve të Brendshme
85	Trendelina Duraku	Ministria e Integritit Evropian
86	Valon Gashi	Ministria e Integritit Evropian
87	Vedat Sagonjeva	Zyra e Kryeministrit
88	Venera Hajrullahu	KCSF
89	Venera Kosumi	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
90	Xhelatin Hoxha	Kuvendi
91	Zsofia Czoma	Kuvendi/Twinning