



Cikli i tretë i studimeve – programi i doktoratës: Qeverisja dhe Administrata Publike

Tema e disertacionit të doktoratës:

“Administrata publike dhe sfidat e zhvillimit të saj në Kosovë”

Kandidat:

Avni H. Alidemaj

ID: 126967

Mentor:

Prof. Dr. Zemri ELEZI

PËRMBAJTJA

HYRJE	4
KAPITULLI I PARË	11
ZHVILLIMI HISTORIK I ADMINISTRATËS PUBLIKE NË KOSOVË	11
1.1 Administrata dhe qeverisja në Kosovë gjatë kohës së ish-Jugosllavisë	11
1.2 Administrata publike në sistemin paralel të viteve 1990-1999 në Kosovë	16
1.3 Administrimi ndërkombëtar i Kosovës	24
1.4 Administrata pas shpalljes së Pavarësisë së Kosovës	33
1.4.1 Organet e administratës shtetërore në Kosovë	34
1.4.2 Organet lokale të administratës shtetërore	34
1.4.3 Institucionet e pavarura administrative	36
1.4.4 Ministritë dhe organet tjera ekzekutive	39
1.4.5 Organizimi i zyrës së Kryeministrit dhe Ministritë	41
1.5 Trendet zhvillimore të administratës publike në Kosovë	45
 KAPITULLI I DYTË	
SFIDAT ZHVILLIMORE TË ADMINISTRATËS PUBLIKE NË KOSOVË	50
1. Rekrutimi i shërbyesve civilë	51
1.1 Shërbimi civil në rajon	54
2. Baza ligjore për rekrutimin në administratën publike	56
2.1 Praktikant e interferimeve politike në rekrutim dhe avancim në karrierë	61
3. Mekanizmat e kontrollit administrativ	70
3.1 Kontrolli i brendshëm mbi administratën	75
3.1.1 Kontrolli instancional	77
3.1.2 Kontrolli hierarkik	81
3.2 Kontrolli i jashtëm dhe specifik mbi administratën publike në Kosovë	89
3.2.1 Kontrolli i prokurorisë publike mbi administratën	91
3.2.2 Kontrolli nga ana e Institucionit të Avokatit të Popullit	93
4. Ngritja e efikasitetit të administratës publike	98
4.1 E drejta dhe obligimi i shërbyesve civilë për ngritje të shkathtësive profesionale	100
4.1.1 Sistemi i trajnimeve të shërbyesve civilë	103
4.2 Sistemi i klasifikimit të shërbimit civil - pagat dhe avancimi në karrierë	108
 KAPITULLI I TRETË	
SFIDAT ZHVILLIMORE TË ADMINISTRATËS PUBLIKE - ASPEKTE KRAHASIMTARE	
1. Reformimi i administratës publike në Kroaci	113
1.1 Sfidat kryesore të procesit të reformimit të administratës publike	117

1.2 Përvojat valide të nxjerra nga procesi i reformimit të administratës në Kroaci	119
2. Reformimi i administratës publike në Slloveni	121
2.1 Fushat kryesore të reformës së administratës publike sllovene	122
3. Përpjekjet reformuese në Maqedoninë e Veriut dhe Shqipëri	127
3.1 Reformimi i administratës publike në Maqedoninë e Veriut	127
3.2 Reformimi i administratës publike në Shqipëri	132
4. Përvojat e zbatueshme në kontekstin e Kosovës	136

KAPITULLI I KATËRT

REFORMIMI I ADMINISTRATËS PUBLIKE NË KOSOVË	137
1. Hartimi i legjislacionit primar dhe sekondar për sektorin e administratës.....	138
2. Madhësia e Administratës Publike	143
3. Përfshirja e qytetarëve në proceset vendimmarrëse në nivel komunal	149
3.1 Baza ligjore për pjesëmarrjen e qytetarëve në procese vendimmarrëse	151
3.2 Praktikat e pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje në Kosovë	155

KAPITULLI I PESTË

KOHERENTIMI I LEGJISLACIONIT NGA VEPRIMTARIA ADMINISTRATIVE	159
1. Qeverisja e mirë sipas standardeve evropiane	160
2. Parimet e Hapësirës Administrative Evropiane në kontekstin e Kosovës	162
2.1 Parimet e procedurës administrative dhe zbatimi i tyre në Kosovë	169
3. Harmonizimi me legjislacionin e BE-së në veprimtarinë administrative	177

KAPITULLI I GJASHTË

STUDIMI EMPIRIK	183
1. Konteksti i studimit empirik	183
2. Anketa I	184
3. Anketa II	198
PËRFUNDIMI	204
REKOMANDIMET	207
BIBLIOGRAFIA	210

Hyrje

Administrata publike është bazamenti i shtetit që bartë mbi vete përgjegjësinë e funksionimit të institucioneve shtetërore duke ndërvepruar vazhdimisht me qytetarët në ushtrimin e pushtetit shtetëror dhe ofrimin e shërbimeve. Nga niveli i funksionimit të administratës publike në ofrimin e shërbimeve për qytetarët mvaret respektimi, mbrojtja dhe përmbushja e të drejtave më thelbësore të qytetarëve. Rrjedhimisht, çdo shtet duhet të krijoj administratë publike profesionale, të qëndrueshme dhe të paanshëm politikisht për të siguruar qeverisje demokratike dhe përmbushje të nevojave dhe interesave të qytetarëve.

Funksionalizimi dhe reformimi i Administratës në vendet në tranzicion është i rëndësishë madhore për të rivendosur qeverisje efektive dhe efikase e që është shtylla kryesore e demokracisë funksionale. Fuqizimi i administratës publike është filluar gjithëherë me reformimin dhe profesionalizimin e shërbimit civil, proces ky i cili zakonisht përcillet me të arritura por edhe me komplikime edhe në shtetet me demokraci të përparuar. Në këtë kontekst, shkalla e vështërsive është tejet e madhe te shtetet në tranzicion, të cilat ballafaqohen me sfida të shumta të ruajtjes së stabilitetit të vendit, krijimit të konsenzusit dhe kohezionit politik andaj reformimi i administratës publike dhe shërbimit civil, në të shumte rasteve, bie në fund të prioriteteve të tyre.

Megjithatë, kur administrata publike bëhet e mbipopulluar, joefektiv, joprofesionale, e korruptuar dhe e pafuqishëm për të ofruar shërbime publike dhe implementuar politika publike, atëherë reformimi i saj është tejet i vështirë dhe përcillet me konsekuenca dhe kriza të mëdha.

Administrata publike profesionale dhe efikase është mjet i rëndësishëm i shtetit të orientuar drejt zhvillimit dhe rrjedhimisht ekziston pajtueshmëri e gjërë se administrata është mekanizëm që ofron një spektër të madh zgjidhjesh përmes shkathtësive të standardizuara të cilat janë veçori dalluese të administratës së mirë, efikase dhe efektive.

Pikërisht kjo është synuar të arrihet përmes Ligjit për Administratën Shtetërore në Kosovë, Ligjit për Shërbimin Civil dhe një mori ligjesh të posaçme nga fusha e veprimtarisë administrative me qëllimin përfundimtar të krijimit të një aparati administrativ të bazuar në meritokraci, profesionalizëm, qëndrueshmëri dhe efikasitet.

Mirëpo, gjendja aktuale e administratës publike në Kosovë karakterizohet me interferime të fuqishme politike në procesin e rekrutimit dhe rrugëtimit të administratës publike dhe shërbimit civil, me një sistem të pastandardizuar të trajnimit dhe vlerësimit i cili sfidon krijimin e

një administratë të bazuar në meritokraci dhe profesionalizëm. Gjendja e tanishme e administratës publike në Kosovë shpërfaqë ngjashmëri me administratat e shumë vendeve të dalura nga lufta dhe përpjekjet e tyre dëshpëruese për të krijuar një aparat administrativ profesional.

Qëllimi i këtij punimi është të kuptohet organizimi dhe funksionimi i administratës publike në Republikën e Kosovës si dhe të identifikohen sfidat zhvillimore të saj të manifestuara në këtë fazë të tranzicionit. Punimi është përqëndruar kryesisht në organizimin e administratës në Kosovë nga periudha e pasluftës deri më sot duke përfshirë edhe periudhën e administrimit ndërkombëtar të Kosovës dhe duke vijuar me reformimin e administratës pas shpalljes së Pavarësisë së Kosovës. Me qëllim të krijimit të një pasqyre më të gjërë janë përshkruar shkurtimisht edhe strukturat administrative të krijuara pas Luftës së Dytë Botërore në Kosovë.

Për të përmbushur kërkesat e hartimit të kësaj teme janë trajtuar edhe një varg çështjesh të rëndësishme jetike lidhur me trendet zhvillimore të administratës në Kosovë krahasuar me vendet tjera të zhvilluara dhe ato që sapo kanë kaluar fazën e tranzicionit. Pra, është shqyrtuar edhe:

- Shtjellimi i kuptimit dhe nocionit të temës;
- Analizimi i legjislacionit përkatës dhe përshtatshmëria e tij me zhvillimet aktuale shoqërore, politike dhe ekonomike;
- Analizimi i gjendjes aktuale, përfshirë praktikën e krijuar, nga prizmi i konformitetit me legjislacionin në fuqi;
- Rëndësia e profesionalizimit dhe ngritjes së efikasitetit të administratës publike duke ngërthyer praktikën më të mira të shteteve në rajon dhe më gjërë.

Përcaktimi për trajtimin e temës së lartëshënuar është i motivuar nga nevoja tepër e madhe për të studiuar një temë të tillë duke u mbështetur në metoda shkencore nga të cilat do të derivojnë njohuri të pakontestueshme lidhur me problemin e studimit. Trajtimi i kësaj teme do të identifikojë një mori zgjidhjesh për problemet dhe sfidat zhvillimore të administratës në Kosovë, bazuar në praktikën e konteksteve tjera të përshtatura me rrethanat mbretëruese në Kosovë.

Rëndësia e problemit studimor

Problemi i formuluar në këtë punim është i ndërlidhur me ngathtësinë e performancës së administratës publike në Kosovë. Punimi mëton të shpërfaqë të gjithë faktorët që ndikojnë në

mangësinë e profesionalizmit të administratës publike në të gjitha nivelet në Kosovë. Rëndësia e njohjes së faktorëve që ndikojnë negativisht në zhvillimin e administratës është thelbësor në rrugëtimin e Kosovës drejt proceseve integruese evropiane. Ndër të tjera, hulumtimi shpalos edhe përmbushjen e rekomandimeve të Bashkimit Evropian për standardet organizative të administratës publike, respektimi i të cilave është me rëndësi jetike në proceset e integritetit evropian.

Për më tepër, punimi analizon, në një masë të madhe, efikasitetin e zbatimit të dispozitave ligjore duke përfshirë mangësitë kryesore në zbatimin e legjislacionit. Shpesh ky legjislacion është i ndërlikuar dhe nuk përshtatet me rrethanat ekzistuese. Jo rrallë, aktet nënligjore që lehtësojnë zbatimin e dispozitave ligjore mungojnë në një masë të madhe. Trajtimi i kësaj çështje është i një rëndësie të madhe për të qenë në gjendje të identifikohen masat për zbutjen e kësaj dukurie.

Ndër të tjera, besueshmëria e qytetarit ndaj sektori administrativ është në nivel kritik. Trajtimi i kësaj çështje siguron informacione mbi perceptimin e profesionalizmit, besueshmërinë dhe mbështetjen që qytetarët gjejnë në sektorin administrativ. Për më tepër, do të shpërfaqen të dhënat mbi bashkëveprimin midis shtetit dhe qytetarit, derisa këta përpiqen të realizojnë të drejtat e tyre dhe interesat juridike.

Performanca e administratës publike varet kryesisht nga trajnimet dhe aftësia profesionale e nëpunësve civilë. Ministria e Administratës Publike është përgjegjëse për përcaktimin e standardeve të rekrutimit, përkatësisht politikën e punësimit dhe zbatimin e programeve trajnuese për shërbimin civil. Trajtimi i kësaj çështje mund të sigurojë një pasqyrë rreth përshtatshmërisë së trajnimit për nevojat e nëpunësve civilë, çështjet tematike të adresuara gjatë trajnimit, moduleve të trajnimit dhe planeve për avancimin e përgjithshëm të njohurive të zyrtarëve administrativ.

Gjithashtu, punimi adreson edhe çështjen e dihotomisë politikë-administratë si dhe vërteton pretendimet për ndërhyrjet flagrante të nivelit politik në vendimmarrje dhe zbatim të vendimeve të natyrës administrative. Shkaqet dhe arsyeshmëria e një osmoze të politikës mbi administratën shpërfaqet në mënyrë të besueshme dhe mjaftë bindëse.

Përfundimisht, punimi synon të shndërrohet në udhërrëfyes për njohjen e problemeve madhore të administratës publike por edhe identifikimin e masave dhe praktikave që mund të shërbejnë për tejkalimin e gjendjes së krijuar në sektorin publik.

Hipotezat e hulumtimit

Funksionalizimi dhe reformimi i administratës në Kosovë është kusht dhe pararendës i zhvillimit të përgjithshëm shoqëror duke qenë se është një nga shtyllat kryesore që bart mbi vete peshën e qeverisjes së mirë, efikase dhe efektive.

- Hipoteza kryesore e hulumtimit:
 1. Administrata publike në Kosovë karakterizohet me ndikimin e fuqishëm politik i cili pengon shpërfaqjen dhe funksionimin e një administrate profesionale e cila zhvillon veprimtari të mbështetur ekskluzivisht në praktika që derivojnë nga baza ligjore e fushës administrative.
- Hipotezat ndihmëse:
 1. Organizimi dhe strukturimi i administratës janë çështje që edhe më tej vazhdojnë ta sfidojnë Kosovën në të gjitha nivelet administrative. Rrjedhimisht, administrata publike na parqitet e dobët, e papërgjegjshme dhe jo profesionale.
 2. Ekziston perceptimi se administrata e sotme publike në Kosovë është, në pjesë të madhe, rezultat i nepotizmit dhe ndikimi politik në shërbyesit civilë është i një niveli tejet të lartë. Rrjedhimisht, mobiliteti i pushtetit politik përcillet me mobilitetin apo procesin e “pastrimit” të administratës publike.
 3. Mekanizmat e kontrollit mbi administratën publike sigurojnë ngritjen e efektivitetit të saj, por në Kosovë, dhëmbëzorët e këtyre mekanizmave janë të ngathtë nga shkak i interferimit të fuqishëm të nivelit politik mbi aparatin administrativ.
 4. Ngritja e kapaciteteve profesionale të aparatit administrativ konsiderohet nevojë imediate por kjo ka ngelur vetëm në suaza të deklaratave boshe të pushtetit. Rrjedhimisht, sistemi i trajnimit të shërbyesve civil karakterizohet nga mangësi të mëdha, është i pastrukturuar dhe joefikas.

Pyetjet kërkimore të punimit janë:

Ky hulumtim do të përpiket t'i përgjigjet disa pyetjeve specifike në lidhje me temën e trajtuar:

1. Si është e organizuar dhe e strukturuar administrata publike në Kosovë?
2. Cilia është aplikueshmëria e ligjeve nga lëmia e administratës në Kosovë?
3. Çfarë besueshmërie gëzon administrata publike te qytetarët e Kosovës?
4. Si ndërvepron niveli politik me ate administrativ në Kosovë?
5. Çfarë ndikimi kanë trajnimet profesionale të shërbyesve civilë në ngritjen e profesionalizmit të administratës publike?
6. A janë të mbrojtur shërbyesit civilë nga vendimet arbitrare të nivelit politik?

Metodologjia e hulumtimit

Metodologjia e përdorur në shtjellimin e këtij punimi është e ndërthurur. Pra, forma të ndryshme janë kombinuar duke filluar nga mbledhja e materialeve të ndryshme siç janë raportet, hulumtimet, studimet dhe strategjitë që lidhen me administratën publike në Kosovë dhe disa vende të tjera të Evropës. Hulumtimi nuk është vetëm i bazuar në qasjen deskriptive (deskop - based approach), por gjithashtu përfshin shumë të dhëna empirike të mbledhura nga bashkëbiseduesit e ndryshëm e që janë pjesë e aparatit administrativ në Kosovë apo që kanë njohuri të thellë në këtë lëmi.

Punimi/hulumtimi është bazuar kryesisht në *metodat analitike, krahasuese, historike, cilësore dhe sasore*. Përmes *metodës cilësore* janë shkoqitur të dhëna nga intervistat e hollësishme (intervista gjysmë të strukturuar) ndërsa *metoda sasore* mundësoj qartësimin e përmasave (gjërësisë) së problemit të identifikuar. Me qëllim të marrjes së të dhënave të mjaftueshme cilësore, janë zhvilluar rreth 23 intervista (gjysmë të strukturuar) nga individë që posedojnë njohuri të thella nga tema e hulumtuar (Profesorë Universiteti, Zyrtarë të Lartë Administrativ, analistë, ekspertë të autoriteteve lokale, etj.).

Për më tepër, hulumtimi ka përfshirë rreth 837 pyetësorë të ndarë në dy anketa të plotësuara nga subjekte të ndryshme, duke pasur një konsideratë të veçantë për përfshirjen e anëtarëve të komunitetit pakicë, barazinë gjinor, kriteret e moshës, etj. Përkatesisht, hulumtimi është zhvilluar në zonat urbane dhe rurale me qëllim të krijimit të një perceptimi reprezentues në lidhje me problemin e hulumtimit. Të dhënat e mbledhura janë përpunuar dhe analizuar përmes programeve SPSS/EXCEL me qëllim të analizimit të variablave të ndryshme. Mostra e këtij hulumtimi është e stratifikuar me qëllim të minimizimit të gabimeve eventuale dhe nga shkakun se numri i respondentëve është i vogël krahasuar me numrin e popullacionit të dhënë. Pra, do të

përdoret një qasje jo-probalitare dhe e qëllimshme e përzgjedhjes së mostrës së hulumtimit.

Në këtë punim është përdorur edhe **metoda analitike** me qëllim të analizimit të dispozitave ligjore ekzistuese dhe krahasimit të tyre me praktikën e krijuara brenda administratës publike në Kosovë. Për më tepër, nga **metoda krahasuese** hulumtimi ka përfituar njohjen e praktikave nga kontekstet e ndryshme me qëllimin përfundimtar të identifikimit të praktikave të aplikueshme në kontekstin e Kosovës. Për këtë qëllim është bërë një krahasim i hollësishëm i praktikave administrative të vendeve të ndryshme (Maqedoni, Kroaci, Slloveni, Gjermani, etj.) për të mësuar se si janë adresuar sfidat e ngjashme në kontekste të ndryshme.

Kontributi i tezës për komunitet dhe industri

Ky punim ka prodhuar risi në fushën e studimit të administratës si në praktikën e mira që mund të shfrytëzohen ashtu edhe në rregullimin juridiko-administrativ të veprimtarisë administrative. Rrjedhimisht, gjetjet e këtij hulumtimi mund të gjejnë zbatim në këto fusha:

1. Kontributi për shkencën: Të dhënat e mbledhura dhe analizat e nxjerra janë të vlefshme për përmirësimin e bazës ligjore nga fusha e veprimtarisë administrative. Në veçanti trajtimi i sfidave zhvillimore të administratës publike në vendet që kanë kaluar tranzicionin duke i dhënë përparësi rregullimit juridik të administratës dhe krijimit të bazës së mirëfilltë ligjore e që mund të ketë vlerë të madhe.
2. Institucionet shtetërore: Një mori institucionesh administrative në Kosovë mund të shfrytëzojnë praktikën e mira të shpërfaqura gjatë gjithë këtij punimi. Në veçanti mekanizmat dhe praktikën efikase mund të jenë të dobishme për Ministrinë e Administratës Publike, Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe Administratën Komunale. Disa nga çështjet e trajtuara kanë dobishmëri të madhe për institucionet e pavarura administrative në Kosovë e të cilat kanë rol të rëndësishëm rregullator, mbikëqyrës dhe ofrues të shërbimeve. Praktikën e ndërveprimit ndërinstitucional mund të jenë të një rëndësie të veçantë si për institucionet e pavarura administrative ashtu edhe për raportet mes nivelit qendror dhe atij komunal në Kosovë.
3. Vendet e Evropës Juglindore: Sidomos vendet që janë në tranzicion mund të gjejnë dobishmëri nga ky hulumtim, si nga qasja krahasimtar ashtu edhe nga ajo tematike.

Për më tepër, punimi mund të trajtohet seriozisht edhe nga ana e institucioneve ndërkombëtare të pranishme në Kosovë, të cilat mund ti shfrytëzojnë gjetjet e hulumtimit gjatë procesit të përkrahjes së institucioneve kosovare drejt ngritjes së efikasitetit dhe efektivitetit të administratës publike.

KAPITULLI I PARË

Zhvillimi historik i administratës publike në Kosovë

Zhvillimi i administratës është i lidhur ngushtë me zhvillimin e përgjithshëm ekonomik, kulturor dhe shoqëror të një konteksti të dhënë. Zhvillimin institucional të administratës e hasim që nga kohët e vjetra të paraqitjes së institucioneve të para të shtetit. Administrata është pjesë e pandashme e institucioneve të shtetit e që cilësohet si pararendëse e zhvillimit të përgjithshëm shoqëror. Fillet e para të administratës i gjejmë që në kohrat e lashta të historisë së shtetit duke filluar me civilizimin e Egjiptit të Vjetër, Asirisë, Babilonisë, Sumerët e vjetër, civilizimin greko-romak dhe civilizimet e lindjes së largët, me theks të veçantë ate kinez.

Edhe territori i Ballkanit Perëndimor është përfshirë nga praktikat e ndryshme administrative të civilizimeve të ndryshme si ato helene, iliro-dardane, romake, bizantine dhe osmane. Pra, edhe Kosovo në këtë kontekst, varësisht prej periudhave të ndryshme historike është administruar, ka administruar dhe është bashkë administruar duke shfrytëzuar praktikat e civilizimeve të ndryshme.

Megjithëse hulumtimi nuk ka për qëllim parësor trajtimin e zhvillimit historik të administratës publike në Kosovë ai, megjithatë, do të përshkruaj shkurtimisht edhe zhvillimin e administratës që nga periudha e pas Luftës së Dytë Botërore e deri më sot me qëllim të qartësimit të trendeve zhvillimore të veprimtarisë administrative në këtë hapësirë.

1.1 Administrata dhe qeverisja në Kosovë gjatë kohës së ish-Jugosllavisë

Punimi kufizohet në zhvillimin historik të administratës në Kosovë që nga periudha e pas Luftës së Dytë Botërore e deri në ditët e sotme. Për shkaqe pragmatike nuk është trajtuar periudha mes dy luftrave botërore dhe ajo e mëhershme.

Në gusht të vitit 1945, Serbia e nxjerrë Ligjin për Themelimin dhe Rregullimin e Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë. Në bazë të këtij ligji, territori i Kosovës ndahet në 15 rrethe: Rrethi i Gjilanit, i Pejës, i Drenicës, i Gorës, i Graçanicës, i Kaçanikut, i Podgorës, i Vushtrrisë, i Zveçanit, i Llapit, i Podrimës, i Istogut, i Gjakovës, i Nerodimës dhe i Sharrit. Rrethi ka përfaqësuar njësinë themelore për administrimin e territorit dhe për qeverisjen lokale. “Sipas atyre dispozitave ligjore Krahina Autonome e Kosovës dhe Metohisë përbëhej prej

Këshillave Popullorë të Rretheve, Këshillave Popullorë të Vendeve dhe të Qyteteve. Këshillat Popullorë të Rretheve kanë filluar të funksionojnë menjëherë në vitin 1945. Rrethi ka përfshirë territorin e disa Këshillave Popullorë të Vendit, të lidhur në një tërësi natyrore dhe ekonomike, të cilët kanë pasur interesat e veta të përbashkëta ekonomike, kulturore dhe administrative”¹.

Rrethi përbëhej prej dy organeve drejtuese: Këshilli Popullor i Rrethit – KPRR dhe Këshilli Ekzekutiv. Këshilli Popullor i Rrethit – KPRR (oblast), përfaqësonte organin më të lartë të pushtetit në kuadër të rrethit. KPRR ka udhëhequr zhvillimin socio – ekonomik dhe kulturor të vendit dhe ka administruar pasurinë e përgjithshme të karakterit lokal. Organi Ekzekutiv i rrethit ishte Këshilli Ekzekutiv. Nivel më i ulët se rrethi ishte Këshilli Popullor i Vendit, që u ofronin qytetarëve shërbime administrative. Krahina Autonome e Kosovës dhe Metohisë, numëronte përafërsisht rreth 800.000 banorë, me numër të madh të banorëve në rreth, ku rrethi më i madh ishte ai i Gjilanit me 115.000 banorë. Numri i të punësuarve në Këshillat e rretheve ishte prej 35 në Ferizaj deri në 60 në Mitrovicë, që vazhdimisht ishte në rritje. Struktura nacionale e te punësuarve ishte në favor të serbeve dhe malaziasve.²

Në vitin 1947, Serbia e miratoi Kushtetutën e saj dhe Ligjin për Ndarjen Administrative – Territoriale të Serbisë, me anë të cilës bëri rregullimin administrativ të territorit të saj dhe të Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë (KAKM). Njësitë administrative-territoriale në territorin e Kosovës (KAKM) ishin: rrethet, qytetet, rajonet e qyteteve dhe territoret e këshillave popullorë të vendeve ose vendbanimeve urbane³.

Kosova në vitin 1947 kishte gjithsej 16 rrethe, rrethi i Kaçanikut ishte bashkuar me rrethin e Nerodimës dhe ishin krijuar dy rrethe të reja: rrethi i Kamenicës (nga Rrethi i Gjilanit dhe i Graçanicës) dhe ai i Sitnicës (nga rrethi i Graçanicës, Nerodimës dhe Suharekës). Emrat e rretheve ishin në përputhje me emrat e qendrave të tyre administrative, me përjashtim të: Zveçanit selia e të cilit ishte në Mitrovicë, e Graçanicës në Prishtinë, e Llapit në Podujevë, e Sitnicës në Lipjan, e Drenicës në Skenderaj, i Podrimës në Rahovec, i Istogut në Gurakoc, i Nerodimës në Ferizaj dhe i Sharrit në Prizren. Në vitin 1947, me ligj, Prishtina, Prizreni, Peja dhe Mitrovica kishin fituar statusin e qytetit. Po në këtë vit, 1947, Prishtina shpallet kryeqyteti i Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë. Prishtina ishte selia e pushtetit dhe e

¹ Osmani, J, Manaj.R. (2013). *Ndarja Administrative – Territoriale e Kosovës gjatë viteve 1944 – 2010*. Akademia e Shkencave dhe Arteve të Kosovës, Prishtinë, faqe. 22.

² Bajrami.H. (2002). *Politika Serbe për Rikolonizimin e Kosovës me Sllav 1945 – 1948*. Era. Prishtinë, faqe 77-78.

³ Osmani,J, Manaj. R, *op.cit.*, faqe 24.

administratës shtetërore të KAKM. Në vitin 1949, Kosova hynë përsëri në një riorganizim administrativ dhe territorial të saj. Me këtë riorganizim shtohet Rrethi i Moravës së Epërme dhe disa rrethe bëjnë riorganizimin e tyre në korrigjimin e përfshirjes së vendbanimeve (fshatrave) të cilat nga pikëpamja gjeografike e shtrirjes së tyre dhe afërsisë nga qendra e rretheve, duhej t'iu takonin atyre. Pra, siç shihet procesi i reformës administrative e territoriale të KAKM ishte shumë i gjallë dhe ndryshimet po vinin njëra pas tjetrës.⁴

Në vitin 1952, për herë të parë përdoret *koncepti komunë si njësi administrative* dhe territoriale e organizimit të pushtetit lokal. Komunat u krijuan nga Këshillat Popullore të Vendit dhe u emërtuan si Këshilla Popullore të Komunave. Me formimin e komunave dëshirohej që të shmangej sado pak ndikimi i madh i politikës dhe njësitë e reja të fitonin sa më shumë autonomi në zhvillimin lokal të vendit. Ky vit dhe kjo ngjarje mund të konsiderohet si kthesë historike e fillimit të zhvillimit të vetëqeverisjes lokale si koncept. Me këtë riorganizim synohej që populli vetë të vendosë për zhvillimin shoqëror dhe ekonomik të vendit të tyre. Për popullin e Kosovës kjo ishte një përparësi e madhe në procesin e vendimmarrjes, kur dihej se ajo iu kishte nënshtruar një ndikimi të madh politik nga lartë dhe nuk mund të vendoste për interesat e veta. Tani organizimi i pushtetit lokal ishte i ndarë qartë në tre nivele dhe fillonte prej pushtetit themelor: komunës, rrethit dhe qytetit. Këtu qyteti merr kuptimin e organizimit administrativ dhe territorial të veçantë. Në përputhje me Ligjin, në prill të vitit 1952 Serbia e nxjerr dekretin për decentralizimin e aparatit ekonomik dhe administrativ. Komunat fituan kompetenca më të mëdha në qeverisjen e vendit. Listës së qyteteve i shtohet edhe Gjakova. Në vitin 1953 Kosova përmbyllë një cikël të reformave administrative e territoriale të saj duke përcaktuar qartë rrethet dhe komunat përkatëse. Në këtë vit Kosova kishte 17 rrethe, 204 komuna dhe 5 qytete. Në vitin 1955, miratohet Ligji për Territoret e Rretheve dhe Komunave në Republikën e Serbisë. Kosova ishte e obliguar që me akte të veçanta të zbatonte ligjet dhe vendimet që vinin nga Serbia. Në bazë të kësaj Kosova pëson prap një ndryshim në zvogëlimin e numrit të rretheve dhe riorganizimin e tyre. Në këtë vit territori i Kosovës ishte i organizuar vetëm në 5 rrethe dhe në 5 qytetet. Secili rreth kishte një qytet si seli të pushtetit vendor me përjashtim të Prishtinës që kishte statusin e kryeqytetit. “Në bazë të statutit të Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë nr. 2328 të datës 9 tetor 1956, të aprovuar nga Këshilli Ekzekutiv, në aspektin territorial

⁴ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, *Historia e organizimit administrativ dhe territorial të Kosovës*, Prishtinë, 2014, faqe 30-31.

“Krahina e Kosovës e Metohisë është krahinë autonome në kuadrin e shtetit socialist demokratik të Republikës Popullore të Serbisë”.... *“Krahina Autonome e Kosovës e Metohisë përfshinë territoret e rretheve të tashme: Gjilanit, Mitrovicës, Pejës, Prizrenit dhe Prishtinës. ... Qendra e organeve krahinore të pushtetit të Krahinës Autonome të Kosovës e Metohisë është Prishtina”*.⁵

Nga viti 1957 miratohet edhe një ligj tjetër për riorganizimin territorial të Kosovës, me anë të cilit tani zvogëlohet numri i komunave prej 204 në 63. Kjo periudhë shënohet si proces i ricentralizimit të funksioneve të pushtetit lokal dhe ekonomizim i funksionit të administratës shtetërore lokale. Në vitin 1958, një vit para themelimit të komunës së Leposaviqit (1959), Serbia vendos që Komuna e Leshakut (territor i Rrethit të Kragujevcit në Serbi) t’i bashkohet komunës së Leposaviqit dhe kështu territori dhe numri i popullatës serbe në këtë komunë rritet. Ky ndryshim i territorit ishte i motivuar politikisht, me qëllim të rritjes dhe dominimit të popullatës serbe ndaj asaj shqiptare në këtë komunë. Komuna kishte përfituar territor prej 24 fshatrave më shumë.⁶

Kuvendi Popullor i Republikës Popullore të Serbisë, në mbledhjen e mbajtur më 25 nëntor 1959 miraton vendimin për shpalljen e Ligjit për suprimimin e rretheve në Krahinën Autonome të Kosovës e Metohisë. *“Kështu, më 31 dhjetor 1959 përfundimisht në territorin e Kosovës pushojnë së funksionuari rrethet duke filluar të funksionojnë vetëm komunat”*. Pra pushteti lokal njëshkallësh në Kosovë daton që nga fillimi i vitit 1960. Në bazë të këtij ligji, organizimi administrativ dhe territorial i Kosovës kishte 28 komuna, 34 komuna më pak. Në tetor të vitit 1965, Kuvendi Komunal i Prishtinës vendos për bashkimin e disa vendbanimeve të komunës së Orllanit, e cila shpërbëhet dhe vendbanimet tjera i bashkohen Podujevës. Në të njëjtën kohë shpërbëhet edhe Komuna e Novobërdës dhe territoret e saj ndahen ndërmjet komunës së Prishtinës dhe të Gjilanit. Pastaj shpërbëhet komuna e Zymit dhe territoret e saj i bashkëngjiten Komunës së Prizrenit, territoret e Komunës së Shtërpçës i bashkohen komunës së Ferizajt, të Zubin Potokut i bashkohen Mitrovicës dhe Malisheva ndahet ndërmjet tre komunave fqinjë (Drenasit, Rahovecit dhe Klinës). Me shpërbërjen e këtyre 6 komunave, Kosova kishte gjithsej vetëm 22 komuna, numrin më të vogël të saj, që prej vendojes së komunës si formë e organizimi territorial. Në vitin 1963, me Kushtetutën e Serbisë dhe të Jugosllavisë, Këshillat Popullore të Komunave, transformohen në Kuvende Komunale të komunës. Kuvendi i Komunës

⁵ Osmani.J, Manaj. R, *op.cit.*, faqe 31-34.

⁶ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, *“Historia e organizimit administrativ dhe territorial të Kosovës”*, Prishtinë, 2014, faqe 32-33.

ishite organi më i lartë i pushtetit dhe organ i vetëqeverisjes shoqërore në suazën e të drejtave dhe detyrave të komunave. Kosova edhe pse quhej krahinë, ajo deri në prill të vitit 1963 nuk e kishte statusin e barabart me Krahinën e Vojvodinës. Me ndryshimet kushtetuese të Jugosllavisë, më 26 dhjetor 1968, ndryshohet emri i Krahinës Autonome të Kosovës e Metohisë në Krahinë Socialiste Autonome të Kosovës.⁷

Nga viti 1945 e deri në fillim të viteve 1970, aparati administrativ në Kosovë ka qenë i populluar nga shërbyes civilë të zgjedhur kryesisht sipas përshtashmërisë ideologjike dhe politike dhe jo sipas parimit të meritokracisë. Në të shumtën e rasteve ky aparat administrativ ka qenë represiv në raport me popullatën duke zbatuar me përpikëri strategjitë e shtypjes dhe nënshtrimit të vullnetit të popullit. Ky aparat administrativ është konsideruar si i huaj nga populli edhe pse ishte pjesërisht i populluar nga shqiptarët. Pra, veprimtaria e këtij aparati administrativ bazohej në besnikërinë e plotë ndaj ideologjisë politike dhe funksionarët administrativ nuk dalloheshin nga ata politik.

Në vitin 1974, me ndryshimet kushtetuese të RFS të Jugosllavisë, Kosova fiton një shkallë më të lartë të autonomisë, zgjeron kompetencat e saj duke fituar statusin e elementit konstituiv të Federatës Jugosllave, si njësi e Federatës Jugosllave, por jo sikur republikat tjera. Me kushtetutë komuna kishte shumë kompetenca dhe ishte mjaft e pavarur në administrimin territorial të saj, ndërsa organi më i lartë ishte kuvendi komunal. Kuvendi komunal zgjedhte këshillin ekzekutiv të komunës. Akti më i lartë i komunës ishte statuti, i cili duhej të ishte në përputhje me kushtetutën dhe ligjet në fuqi. Më 15 korrik 1975, Kuvendi i Krahinës Autonome Socialiste të Kosovës (KKASK), miratoi Ligjin për Organizimin Territorial të Kosovës. Kosova me këtë ligj po rregullonte për herë të parë vetë organizimin territorial të saj. Në bazë të këtij ligji u konfirmuan edhe njëherë 22 komuna me 1.431 vendbanime. U konfirmuan këto komuna: Vitia, Vushtrria, Gllogovci, Gjlani, Deçani, Dragashi, Gjakova, Istogu, Kaçaniku, Klina, Kamenica, Mitrovica, Leposaviqi, Lipjani, Rahoveci, Peja, Podujeva, Prizreni, Prishtina, Skënderaj, Suhareka dhe Ferizaji. Me këtë ligj procesi i reformës administrative dhe territoriale, arriti një shkallën edhe më të lartë të centralizimit. Kosova asnjëherë nuk kishte numër më të vogël se 22 komuna. Kosova kaloi në llojin e komunave të mëdha, krijoi një sistem më pak të kushtueshëm në llogari të largimit më të madh të pushtetit vendor nga qytetarët. Komunat kishin kompetenca të shkallëzuara sa i përketë menaxhimit të financave. Komuna kishte kompetenca të

⁷ Osmani.J, Manaj. R, *op.cit.*, faqe 36-40.

plota në menaxhimin e financave për veprimtaritë themelore të saj, si: arsimi fillor, shëndetësia parësore, etj. Arsimi fillor paguhej nga komuna përkatëse, sipas lartësisë së buxhetit komunal, ndërsa ai i mesëm nga niveli qendror. Nga viti 1974 deri në vitin 1989, Kosova kishte një autonomi të plotë në administrimin e territorit të saj.⁸

Pikërisht kjo periudhë, nga viti 1974 e deri më 1989, ishte vendimtare në krijimin e aparatit administrativ profesional i cili dita ditës punësonte më shumë shqiptarë me përgaditje përkatëse profesionale. Kështu u krijua një armatë e tërë e zyrtarëve administrativ si në nivelin komunal ashtu edhe në institucionet administrative të nivelit qendror. Në këtë periudhë kohore, ky aparat administrativ qeveriste me Kosovën në bashkëpunim me kuadrat e nivelit politik, të cilët në të shumtën e rasteve e kishin filluar karrierën e tyre me veprimtari administrative.⁹

Gradualisht, aparati administrativ filloi të ushtroj veprimtari të mirëfillët profesionale dhe të jetë në shërbim të popullit duke minimizuar veprimtarinë shtypëse. Pikërisht në këtë kohë filloj ndryshimi i perceptimit dhe qasjes së popullit në raport me administratën publike. Ajo shihej si potencial intelektual i dalur nga populli dhe si mjet për lehtësimin e zhvillimit të përgjithshëm shoqëror. Andaj sulmet e para që i janë bërë vetë autonomisë së Kosovës në fund të viteve 1980 janë përqëndruar në aparatin administrativ duke vazhduar edhe në sektorët tjerë.

Një numër i madh i këtyre zyrtarëve administrativ vazhduan punën e tyre në krijimin e sitemit paralel të qeverisjes gjatë viteve 1990-1999, duke i kontribuar fuqishëm rezistencës ndaj regjimit të Millosheviqit.

1.2 Administrata publike në sistemin paralel të viteteve 1990-1999 në Kosovë

Në fund të viteve 1980 dhe në fillim të vitit 1990, Serbia nxorri dy ligje me të cilat rrënoi tërësisht pushtetin legal të Kosovës dhe ate përmes ligjit për veprime në rrethana të veçanta dhe ligjin për pushimin e punës së Kuvendit dhe Këshillit Ekzekutiv të Kosovës. Me ligjet dhe masat e përkohshme të ndërmarra nga Serbia në Kosovë në mënyrë të drejtëpërdrejtë u goditën institucionet e administratës shtetërore duke vendosur marrëdhënie strikte të subordinimit të administratës kosovare ndaj administratës serbe.¹⁰

⁸ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, *"Historia e organizimit administrativ dhe territorial të Kosovës"*, Prishtinë, 2014, faqe 34-35.

⁹ Intervistë me Bajram S. Berisha, ish-zyrtar administrativ në vitet 1979-1998, Istog, 29 dhjetor 2019.

¹⁰ Ligji mbi ndryshimet dhe plotësimet e ligjit mbi administratën shtetërore, Gazeta zyrtare e RS të Serbisë, Nr.24/1990.

Procesi i shpërbërjes së ish-Jugosllavisë ka filluar pikërisht me rrënimin e konceptit kushtetues të pozitës së Kosovës në vitin 1989. Kjo shkaktoi aktualizimin e çështjes së realizimit të së drejtës së vetvendosjes së popujve që jetonin në ish-Jugosllavi, duke përfshirë edhe popullin shqiptar si një nga popujt numerikisht të mëdhenj i cili përmes organeve të veta legjitime (Kuvendit), mbështetur në vetpërcaktimin gjithëpopullor (referendum) shprehu vullnetin që të jetë i lirë dhe i mëvetësishëm për caktimin e statusit të vet kushtetues dhe politik. Andaj, me 2 korrik 1990, të 111 delegatët e Kuvendit të Kosovës miratuan dhe shpallën Deklaratën Kushtetuese për Kosovën si njësi e pavarur dhe e barabartë në kuadër të Federatës-Konfederatës së Jugosllavisë. Deklarata Kushtetuese u materializuar më 07 shtator të vitit 1990 kur në Kaçanik, Kuvendi i Kosovës miratoi dhe shpalli Kushtetutën e Republikës së Kosovës me çka bëhej avancimi i pozitës kushtetuese juridike të Kosovës, nga njësi autonome në Republikë të Pavarur, në kuadër të bashkësisë së Jugosllavisë. Për më tepër, Kuvendi i Kosovës, më 19 tetor 1991, miratoi Amandamentin I, me të cilin Republika e Kosovës, përcaktohet si shtet sovran dhe i pavarur dhe me Amandamentet II-VI, Instituti i Kryesisë së Kosovës zëvendësohet me Kryetarin e Republikës së Kosovës, si shef individual i shtetit, si dhe bëhet bartja e kompetencave të Kuvendit në Qeverinë e Kosovës përderisa zgjasin rrethanat e jashtëzakonshme. Miratimi i amandamenteve kushtetuese mundësoi mbajtjen e zgjedhjeve të para shumëpartiake parlamentare dhe presidenciale, më 24 maj 1992, kur u zgjodhën deputetët për Kuvendin e Kosovës dhe Kryetarin e Republikës së Kosovës.¹¹

Me heqjen e autonomisë së Kosovës, largimin masiv të punëtorëve shqiptarë nga puna në ndërmarrjet shoqërore dhe mbylljen e shkollave shqipe, shqiptarët e Kosovës hynë në dekadën e e të 90-ave pa të drejta qytetare e politike, pa të drejta për tu shkolluar në gjuhën e tyre dhe në vështirësi ekonomiko-sociale si pasojë e largimit masiv nga puna. Por, nuk vonoi shumë dhe shqiptarët e Kosovës dhe diasporës filluan mobilizimin për të ndërtuar një shtet paralel. Ky shtet paralel do të kishte president, kryeministër, qeveri, do të mblidhte të hyra e do të financonte “shërbimet publike”, duke përfshirë pagat e mësimdhënësve, ndarjen e asistencës sociale për familjet në nevojë, investime kapitale në shkollat shtëpi, blerjen e inventarit shkollor, financim të aktiviteteve sportive e shpenzime tjera. Ishte tejet mbresëlënëse gatishmëria e qytetarëve të Kosovës dhe atyre në diasporë për të ndarë vullnetarisht pjesë nga paga e tyre për të financuar funksionet e shtetit paralel. ***Më 7 shkurt 1992 u themelua Këshilli Qendror për Financim në***

¹¹ Bajrami. A. (2014). *Sistemi Kushtetues i Republikës së Kosovës*. Kolegji AAB. Prishtinë. Faqe 54-56.

Kosovë (KQFK), detyrë e të cilit ishte grumbullimi i të hyrave nga qytetarët dhe bizneset dhe shpërndarja e tyre sipas nevojave. Krahas Këshillit Qendror për Financim, u themelua edhe “Fondi i 3%” i cili arkëtonte të hyra nga qytetarët e Kosovës në diasporë. Këshilli Qendror për Financim hartoi rregullore të cilat parashihnin taksa për secilën kategori të qytetarëve, ekonomive familjare e bizneseve. Sipas kësaj rregulloreje, çdo qytetar i cili ishte i punësuar i kërkohej që të ndante 5% të të hyrave për KQFK. Çdo ekonomie familjare i kërkohej të paguaj minimumi 5 marka gjermane në muaj. Kësaj shume bazë i shtoheshin edhe 1 deri 3 marka, varësisht nga sasia e tokës që posedonte familja; kurse për pronat bujqësore si vreshtat, perimtaritë, kopshtet, shtoheshin edhe 3 marka për çdo hektarë. Ekonomitë familjare që kishin të punësuar dikë jashtë vendit kërkohej të paguanin 15 marka në muaj, për çdo të punësuar jashtë vendit. Veprimtaritë e pavarura shërbyese me karakter sezonal, si instalues së rrymës, ujësjellësit, muratorët, bletarët, janë ngarkuar me 10-20 marka për sezonë. Qiramarrësve u kërkohej të paguanin 10% të qerasë, kurse bizneseve u caktoheshin shumat e kontributeve varësisht nga veprimtaria, qarkullimi, zona e veprimtarisë, hapësirat e lokaleve.¹²

KQFK përbëhej nga 30 Këshilla Komunale të Financimit në të gjitha komunat e Kosovës. Përmes arkëtarëve, Këshillat Komunale të Financimit vinin në kontakt me qytetarët dhe bizneset dhe në baza vullnetare dakordoheshin për shumat e pagesës. Duke marr parasysh se nuk kishte asnjë instrument shtrëngese, përveç presionit shoqëror, familjet dhe bizneset pajtoheshin për pagesën e shumave, sipas rregulloreve të KQFK. Në një intervistë për gazetën ‘Bujku’ më 21 tetor 1992, kryetari i KQFK Mehmet Hajrizi deklaronte se “është borxh moral i të gjithë atyre që krijojnë fitime në një mënyrë a në një tjetër që të ndajnë nga ky fitim, së pari për të mbajtur arsimtarët, e së dyti për t’i mbajtur ato familje që nuk kanë asnjë mjet jetese për të kaluar këtë dimër të vështirë”. Në këtë formë, në vitin 1997 ishin 282,603 kontribues, ku 66% prej kontribuesve ishin ekonomi familjare, 15% të punësuarit dhe pensionistët, 13% familjet me të punësuar jashtë vendit, 2% dyqanet.¹³

Por, KQFK nuk ka qenë e vetmja skemë financuese. Përderisa KQFK ishte përgjegjëse për grumbullimin e fondeve brenda territorit të Kosovës, “Fondi i 3%” ishte fond i krijuar nga Qeveria e Kosovës në ekzil e cila mblidhte fonde nga diaspora e Kosovës në vendet e Evropës

¹² Agron Demi, *Si ta ndërtosh një shtet paralel*, Kallxo.com, 19.04.2018 - 16:03, qasur më 21.01.2020. <https://kallxo.com/gjate/analize/si-te-ndertosh-nje-shtet-paralel/>

¹³ Hajrizi.M, Kastrati.I, Shatri.B. (2007) “Këshilli Qendror për Financim në Kosovë”, Libri shkollor, Prishtinë, faqe 41-44.

Perëndimore dhe Amerikës Veriore. Çdo shqiptar i Kosovës i cili ishte me qëndrim në një vend të huaj, atij/asaj i kërkohej që të ndaj 3% të ardhurave mujore për “Fondin e 3%”. Pos “Fondit të 3%”, me fillim të luftës së Kosovës në vitet 1998-1999 u themelua edhe fondi “Vendlindja Thërret”, me qëllim të financimit të luftës së Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës. Përderisa ka një transparencë më të madhe për fondet e grumbulluara nga KQFK, nuk ka asnjë raport se sa janë grumbulluar dhe si janë shpenzuar mjetet e derdhura në “Fondin 3%” dhe atë “Vendlindja Thërret”. Të vetmet të dhëna që ekzistojnë për “Fondin e 3%” janë ato të prezantuara në një raport të themeluesve të KQFK, Mehmet Hajrizi, Ismajl Kastrati dhe Bajram Shatri, të cilët pasqyrojnë fondet e grumbulluara dhe mënyrën e shpenzimit të fondeve nga KQFK. Sipas këtij raporti, mjetet e grumbulluara nga KQFK brenda Kosovës nuk ishin të mjaftueshme për të mbuluar të gjitha shpenzimet për shkollat paralele, mësimdhënësit, asistencën sociale, aktivitetet tjera kulturore dhe sportive. Por, ajo çfarë nuk mund të mbulohej me fondet e KQFK, mbulohej me transfer të mjeteve financiare nga “Fondi i 3%”. Kësisoj, në periudhën 1992-1999 nga “Fondi i 3%” në KQFK janë transferuar edhe 83.2 milionë marka gjermane. Kur kësaj shume i shtohet edhe 4.8 milionë marka nga donatorët, del se KQFK për periudhën mars 1992 – mars 1999 kishte në menaxhim 200 milionë marka. Në vitin 1997, në strukturën e shfrytëzuesve të mjeteve financiare arsimit ka marrë pjesë me 91%, asistencë sociale me 2%, shëndetësia me 1.5%, kultura 1.5%, institucionet shkencore hulumtuese 0.6%, sporti 0.5%, administrata lokale 1.4% dhe subjektet politike 1.5%. Numri i atyre që merrnin paga gjatë kësaj kohe sillej nga 18,754 persona në vitin 1992 deri në 25,034 në vitin 1998. Pjesa më e madhe e atyre që merrnin paga ishin të punësuar në arsimin fillor dhe të mesëm. Paga mesatare sillej nga 35 marka gjermane në vitin 1992 deri në 170 marka gjermane në vitin 1998. Në vitin 1998, paga më e lartë ishte ajo e profesorit universitar prej 330 marka gjermane në muaj, kurse më e ulëta ajo e pastruesve prej 125 marka në muaj. Për shkak të pagesave në marka gjermane, kishte periudha kur punëtorët arsimi në shkollat paralele shqipe merrnin paga më të larta sesa punëtorët e arsimit në strukturat e shtetit serb, të cilët paguheshin në dinarë dhe inflacioni ishte tepër i lartë. Përveç pagave të mësimdhënësve, përmes fondeve të grumbulluara në këtë mënyrë ndahej asistencë sociale edhe për 600 familje me gjendje të rëndë sociale. Gjatë kësaj periudhe, janë ndërtuar edhe 43 shkolla të reja, si dhe është investuar në përshtatjen e shtëpive private të cilat shërbenin si shkolla.¹⁴

¹⁴ Agron Demi, *Si ta ndërtosh një shtet paralel*, Kallxo.com, 19.04.2018 - 16:03, qasur më 21.01.2020. <https://kallxo.com/gjate/analize/si-te-ndertosh-nje-shtet-paralel/>

Pra, Këshilli Qëndror i Financimit krijoj siguri financiare për sektorin e arsimit dhe sektorët tjerë si shëndetësinë, mirëqenien sociale, sektorin e kulturës dhe sportit. Gjatë viteve 1992-1999, KQFK e bëri financimin e punëtorëve të arsimit parashkollor, fillor, të mesëm dhe të lartë. Ndërsa, nga prilli i vitit 1993 deri në mars të vitit 1999 financoi edhe: Akademinë e Shkencave dhe të Arteve të Kosovës; Institutin Albanologjik; Institutin e Historisë; Entin e Teksteve dhe të Mjeteve Mësimore; Pleqësinë e Arsimit të Kosovës' Inspektoriatin e Arsimit në Kosovë; Entin Pedagogjik të Kosovës duke përfshirë edhe entet rajonale; Inspektoriatet komunale të arsimit dhe bibliotekat lokale në kuadër të shkollave.¹⁵

Pleqësia e Arsimit e Kosovës është themeluar në shkurt të vitit 1969. Ky organ shtetëror në sektorin e arsimit kishte kompetenca lidhur me shqyrtimin dhe miratimin e planeve dhe të programeve mësimore dhe të teksteve shkollore për lëndët shoqërore-gjuhësore të arsimit parauniversitar. Ky institucion shtetëror, me vendimin e Kuvendit të Sërbisë (1990) privohet nga çfarëdo kompetence për miratimin e planeve dhe programeve mësimore si dhe dhënien e pëlqimit për botimin e teksteve dhe të mjeteve mësimore. Megjithatë, ky institucion vazhdoi punën duke injoruar vendimet e Qeverisë së Serbisë me ç'rast ka mbajtur mbledhjet në mënyrë të rregullt brenda hapësirave të Institutit Albanologjik dhe shkollave fillore të cilat punonin në objektet e tyre shkollore.

Enti Pedagogjik i Kosovës është themeluar në fund të viteve të 50-ta të shekullit XX nga Kuvendi i atëhershëm i Kosovës. Ky institucion profesional shtetëror kishte për detyrë:

1. Mbikqyrjen e funksionimit të sistemit edukativo-arsimor në të gjitha nivelet e arsimit në Kosovë dhe propozonte masa për ndërtimin dhe përsosjen e sistemit të arsimit;
2. Organizimin dhe kryerjen e punëve profesionale analitike dhe pedagogjike-hulumtuese;
3. Të përcaktoj nevojat për kuadro arsimore dhe përsosjen e kuadrit arsimor;
4. Të përpunoj metodat mësimore dhe të hartoj udhëzime metodike;
5. Të hartonte drejtëpërdrejtë plane dhe programe mësimore për institucionet edukativo-arsimore;
6. Të kordinonte punën me shërbimet pedagogjike rajonale dhe komunale.

Edhe ky organ shtetëror është pezulluar në vitin 1990 përmes një vendimi të Kuvendit të Sërbisë. Megjithatë, veprimtaria e këtij institucioni vazhdoi gjatë gjithë viteve 1990 duke kryer

¹⁵ Shatri.B.(2019). *Arsimi dhe shkollat e mesme në Kosovë në shekullin XX*. Libri Shkollor.Prishtinë. Faqe 225-227.

punët nga kompetenca e tyre vetanake. Për më tepër, ky institucion kishte edhe qendrat rajonale në nëntë qytete të Kosovës (Entet Rajonale Pedagogjike) të cilat ishin në bashkëpunim të ngushtë me institucionet arsimore të nivelit komunal.¹⁶

Këshilli Qëndror i Arsimit të Kosovës është themeluar nga Qeveria e Kosovës në Ekzil dhe kishte për detyrë bashkëveprimin dhe mbarëvajtjen e punëve në mes të bartësve të institucioneve nga niveli më i ulët e deri te institucionet më të larta arsimore. Pra, ky institucion profesional merrej me mbikqyrjen dhe avancimin e punës në institucionet e arsimit, zbatimit të ligjshmërisë në këto institucione si dhe zbatimin e planeve dhe programeve arsimore. Njëkohësisht, Këshilli Qëndror i Arsimit të Kosovës kishte raporte të shkëlqyera me Këshillin Qëndror të Financimit. Vendimet e këtij Këshilli ishin meritore dhe të njejtat miratoheshin nga Ministri i Arsimit i cili jetonte në Tiranë. Ky institucion përbëhej nga pesë (5) zyrtarë: Kryetari, kryeinspektori, inspektori, bashkëpunëtori për marrëdhënie ndërkombëtare dhe sekretaresha. Pra, veprimtaria e Këshillit Qëndror të Arsimit financohej nga Këshilli Qëndror i Financimit. Megjithatë, ky Këshill pati mosmarrëveshje dhe përzierje kompetencash të herë pas hershme me LASH-in.¹⁷

Këshilli Qëndror i Arsimit ka qenë i përfaqësuar edhe në nivel komunal përmes Këshillave Lokale të Arsimit të cilët kanë pasur ndërveprim të ngushtë me Këshillat Komunale të Financimit. Këshillat Komunal të Financimit kanë qenë të detyruar të mbledhin të paktën 50 % të shumës së nevojshme për mbulimin e shpenzimeve në fushën e arsimit, shëndetësisë, kulturës dhe sportit, ndërsa pjesa tjetër është kompensuar nga Këshilli Qëndror i Financimit. Pra, ka ekzistuar një ndërveprim i ngushtë mes institucioneve në nivel qëndror me ato në nivel komunal.¹⁸

Vija ndarëse mes kompetencave të Këshillit Qëndror të Arsimit me LASH-in ka qenë shumë poroze por duke pas parasysh synimin e mbarëvajtjes së punëve të institucioneve arsimore gjithëherë është gjetur mirëkuptimi. Këshilli Qëndror dhe ai Komunal i Arsimit kanë qenë realisht institucione shtetërore paralele krahasuar me LASH-in që në të vërtetë është

¹⁶ *Idem*, faqe 205-211.

¹⁷ *Idem*, faqe 220.

¹⁸ Intervistë me Xhafer Murtezaj, Mësimdhënës në Shkollën e Mesme në Skenderaj 1990-1998 - zyrtar administrativ në Këshillin Komunal të Arsimit në Skenderaj, Prishtinë, 21.01.2020.

themeluar si shoqatë në prapaskenë të së cilës janë zhvilluar aktivitete që i atribohen institucioneve shtetërore.¹⁹

Lidhja e Arsimitarëve shqiptarë “Naim Frashëri” (LASH) është themeluar në dhjetor të vitit 1990 me qëllim të rezistencës ndaj politikës diskriminuese në arsim të shkaktuar nga pushteti serb në Kosovë. Lidhja e Arsimitarëve Shqiptarë luajti roj tejet të rëndësishëm në mbarëvajtjen e procesit mësimor në të gjitha nivelet e arsimit. Ajo, nën ombrellën e saj, kreu detyra të Ministrisë së Arsimit në Kosovë me ç’rast trupi koordinues i saj kam mbajtur mbledhje pune çdo ditë që nga viti 1990 deri më 1995. Të gjitha vendimet e LASH-it dërgoheshin në Ministrinë e Arsimit në ekzil për tu firmosur dhe nënshkruar nga Ministri i Arsimit. Ky institucion kishte krjuar edhe mekanizmat e saj në nivelin komunal e që luanin rolin e drejtorive komunale për arsim dhe quheshin Këshillat e LASH-it. Këto këshilla përbëheshin nga kryetari dhe anëtarët e kryesisë. Në shumicën e komunave, në kuadër të këtyre këshillave funksionin edhe entet pedagogjike. Degët e LASH-it nëpër komuna i kryenin të gjitha punët administrative nëpër shkollat fillore dhe të mesme duke ndërvepruar edhe me entet pedagogjike dhe më vonë edhe me Këshillat Komunale për Arsim.²⁰

LASH-i si institucion i krijuar për të administruar me procesin mësimor në kuadër të sistemit paralel të krijuar gjatë vitetve 1990 - 1998, ka qënë më shumë i organizuar në nivel qendror. Ndërsa, nga viti 1995, Këshillat Komunale për arsim kanë fituar kompetenca shtesë duke zhveshur LASH-in nga një numër i madh i përgjegjësiave.²¹

Informimi si veprimtari e rëndësishme u ballafaqua me një gjendje tejet të vështirë pas suprimimit të autonomisë së Kosovës, më 1989, me ç’rast Kuvendi i Sërbisë nxori një varg vendimesh që tentuan rrënimin e plotë të sistemit informues dhe botues në Kosovë. Me 5 korrik 1990, objektet e Radio Televizionit të Prishtinës u pushtuan nga forcat policore serbe të cilat larguan dhunshëm nga puna të gjithë punëtorët shqiptarë. Menjëherë pas krijimit të kësaj gjendjeje, institucionet paralele filluan ndërtimin e një sistemi të ri të informimit. Në kuadër të Qeverisë së Kosovës themelohet Ministria e Informimit, Komisioni Parlamentar i Informimit, Qendra e Informimit e Kosovës, revista “Bujku” e cila kthehet në një gazetë të përditshme

¹⁹ Intervistë me Maliq Berisha, Anëtar i Këshillit Komunal të Arsimit në Fushë Kosovë 1992-1998, Fushë Kosovë 21.01.2020.

²⁰ Shatri.B, *op.cit.*, faqe 199-201.

²¹ Intervistë me Jakup Tërnavë, Anëtar i Këshillit Komunal të Arsimit në Fushë Kosovë 1992-1998, Fushë Kosovë 21.01.2020.

informative. Ndërsa gazeta “Rilindja” vazhdoi të botohet në Zvicër dhe në Tiranë. Disa nga gazetarët e larguar nga RTP-ja arritën të transmetojnë lajme ditore në shqip nga Radio Zagrebi. Në Kosovë botohej edhe gazeta e përditshme “Koha Ditore”, javoret politike të pavarura, si “Zëri”, “Koha”, etj. Gjithashtu, në këtë periudhë kohore vepronte edhe Lidhja e Gazetarëve, si asociacion i pavarur i gazetarëve. Rol të rëndësishëm në këtë kohë ka luajtur edhe Qendra për Informim e Kosovës përmes buletineve dhe publikimeve në gjuhë të huaja, raportimet e Këshillit për Mbrojtjen e të Drejtave dhe të Lirive të Njeriut, si dhe qendrat e informimit të Kosovës nëpër botë.²²

Sistemi i Shëndetësisë dhe mirëqenies sociale, në periudhën e viteve 1990-1999, është goditur rëndë nga masat e dhunshme të Kuvendit të Serbisë, duke përjashtuar mjekët nga vendi i tyre i punës dhe duke mbyllur edhe Fakultetin e Mjekësisë. Megjithatë, ky sektor i rëndësishëm është mbajtur gjallë në forma të ndryshme me përkrahjen nga Këshilli Qëndror i Financimit. Fakulteti i mjekësisë ka vazhduar punën në mënyrë paralele dhe të pavaruar ndërsa ofrimi i shërbimeve shëndetësore për popullatën shqiptare është organizuar në forma të ndryshme. Rol të rëndësishëm në zbutjen e nevojave sociale dhe ofrimin e shërbimeve shëndetësore ka luajtur Shoqata bamirëse “Nënë Tereza”. Shoqata Nënë Terezë është themeluar më 10 maj 1990, si Organizata Jo Qeveritare e parë vendore në Kosovë, me qëllim që të shuaj varfërinë dhe të krijojë zinxhirin e solidaritetit për mbijetesë, gjatë kohës së masave represive dhe të dhunshme të aplikuara nga regjimi serb i asaj kohe. Shoqata Humanitare Bamirëse “Nënë Terezë”, gjatë viteve të 90-ta, ka ndihmuar popullatën duke siguruar ushqim, ujë, strehim, kujdes shëndetësor dhe furnizime të tjera humanitare kur popullit të Kosovës i është dashur më së shumti. Këtë punë humanitare dhe bamirëse, ShNT e ka bërë përmes projekteve Socio-ekonomike, mbështetjes në ngritjen e infrastrukturës së komuniteteve, projekteve udhëheqëse të shoqërisë civile, si dhe projekteve humanitare.²³

Pra, shihet qartë se përkundër masave represive që u aplikuan në Kosovë gjatë regjimit të Millosheviqit, shtresa intelektuale e Kosovës arriti që në bashkëpunim të ngushtë me popullin ti krijojnë institucionet administrative të nevojshme për të adresuar nevojat e qytetarëve. Aparati

²² Hajrizi.M, et al., *op.cit.* faqe 20-21.

²³ Shqiptarja.com, “Shoqata Bamirëse 'Nënë Tereza' 25 vjet shërbim për popullin e Kosovës”, qasur më 25.01.20120: <https://shqiptarja.com/lajm/shoqata-nbsp-bamir-euml-se-39-n-euml-n-euml-tereza-39-nbsp-25-br-vjet-sh-euml-rbim-p-euml-r-popullin-e-kosov-euml-s?r=pop5s>

administrativ, përkundër vështirësive në përcaktimin e saktë të kompetencave reale, ka arritur të kryej aktivitetet qenësore përkundër masave të egra represive të ushtruara në Kosovë nga regjimi serb. Për më tepër, shihet qartë se është krijuar një sistem administrativ që ka funksionuar në tre nivele. Niveli i parë ishte krijuar në kuadër të Qeverisë së Kosovës në Ekzil e cila merrej me miratimin e planeve të përgjithshme të veprimit të institucioneve administrative në Kosovë. Niveli i dytë ishte aparati administrativ që funksiononte në Prishtinë (Këshilli Qëndror i Financimit, Këshilli Qëndror i Arsimit, Enti Pedagogjik i Kosovës, etj.) të cilët kishin krijuar degët e tyre nëpër komunat e Kosovës duke bartur një pjesë të rëndësishme të veprimtarisë ekzekutive në nivel komunal. Përkundër ekzistimit të aparatit administrativ në nivel komunal nuk vërehet tendenca e decentralizimit në administratë. Për më tepër, vendimmarrja mbeti kompetencë e nivelit qëndror (Prishtinë dhe Qeveri në ekzil). Është mjaft interesante që ofrimi i shërbimeve për qytetarin ishte shndërruar në prioritet të aparatit administrativ duke shpërfaqur nunaca të qarta të zbatimit të parimit të subsidiaritetit.

Ndërsa, sa i përket legjislacionit në sektorin administrativ duhet theksuar se aparati administrativ ka funksionuar kryesisht duke u mbështetur në aktet administrative të brendshme të institucioneve (Rregullore, udhëzime administrative) dhe nuk është hartuar ndonjë bazë ligjore nga Qeveria në ekzil e cila është kufizuar vetëm në miratimin e akteve juridike të brendshme të institucioneve relevante të administratës.

Për më tepër, për rekrutimin e zyrtarëve administrativ është përdorur një qasje mikes (emërim dhe konkurs publik) gjë që është krejt e natyrshme në rrethanat mbizotruese në Kosovën e okupuar gjatë viteve të 90-ta të shekullit të kaluar. Zyrtarët administrativ nëpër institucionet administrativ janë paguar për punën e bërë mirëpo shpesh ka ndodhur vonesa në ekzekutimin e pagave duke i shkaktuar mungesë të pagesës për muaj të tërë. Kjo nuk e ka zbehur zbatimin e detyrave të parapara ngase pjesa dërmuese e zyrtarëve administrativ janë udhëhequr nga idealizmi dhe aktivizmi qytetar.

1.3 Administrimi ndërkombëtar i Kosovës

Pas përfundimit të luftës në Kosovë, me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara, Kosova administrohej nga Misioni i Kombeve të Bashkuara (UNMIK). Baza Juridike për nxjerrjen e Rezolutës ishte Karta e Kombeve të Bashkuara e cila parasheh të

drejtën dhe përgjegjësinë e Këshillit të Sigurimit për ruajtjen e paqes dhe sigurisë ndërkombëtare. Me rastin e miratimit të Rezolutës 1244, Këshilli i Sigurimit kishte këto synime:

1. Ndaljen e luftës mes UÇK-së dhe forcave serbe;
2. Vendosja e administrimit ndërkombëtar të OKB-së në Kosovë përmes pranisë ndërkombëtare ushtarake dhe civile;
3. Përcaktimi i një statusi të përkohshëm për Kosovën në shkallë të një vetëqeverisje lokale;
4. Përgaditjen e zgjidhjes përfundimtare të statusit të Kosovës dhe transferimin e përgjegjësiave në organet (institucionet) kosovare pas zgjidhjes përfundimtare të statusit të Kosovës;²⁴

Me themelimin e Misionit Civil Ndërkombëtar të Përkohshëm (UNMIK) janë përcaktuar katër fushat e veprimit të këtij misioni: ndihmat emergjente dhe humanitare (UNHCR); stabilizimi i administratës (KB); ndërtimi i institucioneve për arritjen e demokracisë (OSBE); dhe ripërtëritja ekonomike dhe rindërtimi (BE). Shtyllat (fushat) e lartëpërmendura të Administratës së Përkohshme kryesoheshin nga një zëvendës i PSSP-së. Prioritetet operative të UNMIK-ut përfshinin edhe koordinimin e ngushtë me pranimë ndërkombëtare për siguri (KFOR-in), themelimin e marrëdhënieve funksionale me përfaqësuesit e popullit të Kosovës në nivel qendror dhe lokal.²⁵

Shtylla e Administratës Civile themeloi departamentet për shumicën e shërbimeve publike: drejtësinë, arsimin, shëndetësinë, administratën lokale, marrëdhëniet e punës, shërbimet emergjente, rrugët dhe transportin, posta dhe telekomi, bujqësia dhe pylltaria, mbrojtja e ambientit dhe lëshimi i dokumenteve publike. Marrëveshja me udhëheqësit politik të Kosovës për ta ndarë administrimin e përkohshëm deri në zgjedhjet e ardhshme mundësoi krijimin e Strukturës së Përbashkët të Përkohshme Administrative. Përfaqësuesit kosovar u bashkuan me kryesuesit e shtyllave të UNMIK-ut në një Këshill të ri të Përkohshëm Administrativ, që mori rolin e një kabineti. Gjatë kësaj periudhe janë themeluar institucionet që mbështesin qeverinë e ardhshme, siç janë: Autoriteti Qendror Fiskal; struktura e gjykatave dhe Gjykata Supreme; Këshilli Gjyqësor dhe i Ndjekjes Penale të Kosovës; Ombudspersoni; Komisioni Qendror i Zgjedhjeve; Autoriteti Bankar dhe i Pagesave, Drejtoria për Çështje Banesoro-Pronësore dhe Komisioni për Ankesa për Çështje Banesoro-Pronësore; Komisioni i Përkohshëm për Media.

²⁴ Bajrami. A. (2002), *E Drejta e Kosovës në tranzicion*. Prishtinë, faqe 83-84.

²⁵ Pollozhani.B, Dobjani.E, Stavileci.E, Salihu.L. (2010). *E Drejta Administrative – aspekte krahasuese*. ASDRENI, Shkup, faqe 245.

Hartimi dhe miratimi i Kornizës Kushtetuese nga ana e UNMIK-ut llogaritet si një hap i madh në rrugë kah vetëqeverisja mbarëkosovare. Kjo kornizë ka definuar Kuvendin dhe përshkruan institucionet tjera të qeverisjes: Kryetari i Kosovës, qeveria me kryeministrin dhe ministrat, kryesia e kuvendit dhe komitetet kryesore, sistemin gjyqësor, organet dhe zyrat e pavarura dhe pushtetin e rezervuar të PSSP-së (Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara). Në pajtim me Kornizën Kushtetuese në fjalë dhe Rregullorën e UNMIK-ut Nr. 2001/19 dhe 2005/15 mbi Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë, për kryerjen e funksioneve brenda kompetencave të Qeverisë, u themeluan 9 ministritë e para:

1. Ministria e Ekonomisë dhe Financave;
2. Ministria e Tregtisë dhe Industrisë;
3. Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë;
4. Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve;
5. Ministria e Shëndetësisë, Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor;
6. Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale;
7. Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit;
8. Ministria e Shërbimeve Publike;
9. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural;

Sipas rregullorës së lartpërmendur është përcaktuar se agjencitë ekzekutive të themeluara me ligj veprojnë brenda ministrive të cilave u janë bashkangjitur nën ministritë përkatëse²⁶:

- a. Autoriteti i Kosovës për Kontrollin e Barnave (Ministria e Shëndetësisë);
- b. Zyra e Statistikës së Kosovës (Ministria e Shërbimeve Publike);
- c. Agjencia Kadastrale e Kosovës (Ministria e Shërbimeve Publike);

Korniza Kushtetuese ka paraparë organet dhe zyrat e pavarura të cilat ushtrojnë funksione në mënyrë të pavarur nga institucionet e përkohshme të vetëqeverisjes, ndërsa kanë autorizimet, detyrimet dhe përbërjen e përcaktuar me instrumente ligjore prej të cilave ato janë themeluar. Korniza Kushtetuese kishte përcaktuar se këto organe janë:

- a. Komisioni Qëndror i Zgjedhjeve;

²⁶ Instituti për Studime të Avancuara GAP (2011). *Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 3.

- b. Këshilli i Gjyqësisë dhe i Prokurorisë së Kosovës;
- c. Zyra e Revizorit të Përgjithshëm;
- d. Autoriteti Bankar i Pagesave të Kosovës;
- e. Komisioni i Pavarur i Mediave;
- f. Bordi i Mediave Publike;
- g. Drejtoria për Çështje Pronore, Banesore dhe Komisioni për Shqyrtimin e Kërkesave Pronësore Banesore.²⁷

Më 11 gusht 2000 është miratuar Rregullorja e UNMIK 2000/45 për Vetëqeverisjen e Komunave të Kosovës. Me këtë rregullore vendosen themelet e organizimit administrativ dhe territorial të qeverisjes lokale në Kosovë, në përputhje me Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale. Me këtë rregullore Komuna përfaqëson njësinë themelore territoriale të Kosovës dhe përjashton çdo nivel tjetër të organizimit territorial të vendit. Me këtë akt përcaktohen përgjegjësitë dhe pushteti i komunave.²⁸ Nën nivelin komunal mund të ushtrojnë kompetenca të deleguara nga komuna edhe fshatrat, vendbanimet dhe lagjet, por që nuk përfaqësojnë njësi territoriale të veçantë të komunës.²⁹ Organi më i lartë përfaqësues i komunës është kuvendi i komunës i zgjedhur drejtpërdrejt nga qytetarët.³⁰ Në vitin 2000 Kosova kishte 30 kuvende komunale dhe ishin vendosur kriteret për numrin e anëtarëve të kuvendeve komunale varësisht nga numri i popullatës së komunës përkatëse. Ishin të caktuara qartë funksionet e kuvendit dhe të komiteteve të tij profesionale. Qeverisja lokale fiton një autonomi të lartë të vetëqeverisjes që bazohej në parimet e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale (KEVL), në mënyrë që shërbimet e komunës të jenë sa më afër qytetarëve.

Më 19 gusht 2000, është miratuar Rregullorja e UNMIK 2000/49 për themelimin e Departamentit Administrativ të Shërbimeve Komunale Publike. “Departamenti ishte përgjegjës për mbikëqyrjen e udhëheqjes dhe rregullimin e çështjeve që kanë të bëjnë me shërbimet komunale publike në Kosovë të cilat përfshijnë furnizimin, bartjen dhe shfrytëzimin e gazit natyror për qëllime të shërbimeve komunale publike, rrymën elektrike, ngrohjen, energjinë, ujësjellësin, kanalizimin dhe mbledhjen dhe përpunimin e mbeturinave të ngurta, që mund të ofrohen nga ndërmarrjet publike, private, si dhe ndërmarrjet dhe institucionet e tjera që ofrojnë

²⁷ Po aty.

²⁸ Rregullore e UNMIK-ut Nr. 2000/45, Për Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë, Neni 3.

²⁹ Po aty, Neni 5.

³⁰ Po aty, Neni 10.

shërbime të tilla”.³¹ Me këtë rregullore u centralizuan shërbimet themelore komunale, të cilat deri atëherë ishin në kompetencë të komunave dhe që është në kundërshtim me Rregulloren e UNMIK 2000/45.

Më 15 maj 2001, është miratuar Rregullorja e UNMIK 2001/9 për Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisjen e Përkohshme në Kosovë. Me këtë rregullore janë përcaktuar parimet e organizimit dhe funksionimit të Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse të Kosovës që do të dalin nga zgjedhjet e përgjithshme më 17 nëntor të vitit 2001. Sipas Kornizës Kushtetuese, në aspektin territorial Kosova është një territor i pandashëm në të cilin ushtrojnë përgjegjësitë e tyre institucionet e përkohshme të themeluara të vetëqeverisjes. Kosova përbëhet nga komunat, të cilat janë njësi territoriale bazë të vetëqeverisjes lokale me përgjegjësitë e përcaktuara nga legjislacioni i UNMIK-ut mbi vetëqeverisjen lokale dhe komunat në Kosovë³².

Me këtë kornizë kushtetuese UNMIK përgatiti rrugën ligjore të transferimit të pushtetit nga administrata ndërkombëtare në institucionet vendore. Më 13 shtator 2001, është miratuar Rregullorja e UNMIK 2001/19 për Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë. Me këtë akt u krijua një kornizë kushtetuese për Qeverinë, e cila do të ushtrojë pushtetin ekzekutiv në kuadër të përgjegjësisë së institucioneve të përkohshme të vetëqeverisjes që do të ndërtohen përmes pjesëmarrjes së popullit të Kosovës në zgjedhjet e lira dhe të drejta. Dega e Ekzekutivit në institucionet e përkohshme të vetëqeverisjes do të përbëhet nga Kryeministri dhe ministrat (“Qeveria”) dhe ministrat nën autoritetin e tyre.³³ Kryeministri udhëheq Kabinetin e Kryeministrit, i cili ka statusin e ministrisë. Kabineti i Kryeministrit ndërlidhet me Kuvendin dhe kordinon punën e të gjithë ministrave. Me këtë akt, për herë të parë në historinë e Kosovës, krijohet baza ligjore e krijimit të shtetit të Kosovës, nëpërmjet mekanizmave legjitim ndërkombëtar. Siç shihet, me këtë rregullore, nuk ka qenë ende prioritet krijimi i politikave të veçanta për administrimin territorial të Kosovës nëpërmjet themelimit të një Ministrie përkatëse. Më 10 qershor 2002, miratohet Rregullorja e UNMIK 2002/11 për Zgjedhjet Komunale në Kosovë. Kjo rregullore e zëvendëson Rregullorën e UNMIK 2000/39. Tani mandati i anëtarëve të kuvendit komunal është 4 vjetë, komuna përfaqëson 1 zonë zgjedhore ku garojnë partitë e ndryshme politike, iniciativat qytetare dhe kandidatët e pavarur.

³¹ Rregullore e UNMIK-ut Nr. 2000/49 për themelimin e Departamentit Administrativ të Shërbimeve Komunale Publike, Neni 10, Prishtinë 2000.

³² Osmani.J, Manaj. R, *op.cit.*, faqe 48.

³³ Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 2001/19, Për Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë, Neni 1, Prishtinë 2001.

Qytetarët votuan për partitë politike dhe jo për kandidatët, sepse listat zgjedhore ishin të mbyllura.³⁴

Me 02 dhjetor 2004, UNMIK miraton Rregulloren Nr. 2004/50 për Themelimin e Ministrive të Reja dhe Krijimin e Posteve të Zv. Kryeministrit dhe të Zv. Ministrave në Degën e Ekzekutivit. Me anën e kësaj Rregulloreje themelohet Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. Nga dhjetori i vitit 2004, të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me krijimin e politikave për zhvillimet në pushtetin lokal kalojnë në përgjegjësi të Ministrisë. Themelimi i ministrisë tregon për orientimin e politikave të Qeverisë së Kosovës në avancimin e rolit të vetëqeverisjes lokale në organizimin administrativ dhe territorial, zhvillimit të gjithmbarshëm të vendit dhe të krijimit të një shoqërie multietnike nëpërmjet integritit të komuniteteve pakicë. Edhe pse MAPL ishte e themeluar, ajo ndihmohej nga UNMIK-u në nxjerrjen e rregulloreve të ndryshme me fuqi ligjore, por edhe ligjet dekretoheshin me një rregullore përkatëse të UNMIK-ut, të nënshkruar nga PSSP. MAPL fillimisht ishte e përqëndruar në organizimin administrativ dhe fillimin e ushtrimit të mandatit të saj për hartimin e politikave për reformimin e pushtetit lokal.³⁵

Me qëllim të krijimit të një shërbimi civil objektiv, apolitik, efikas dhe efektiv u themeluan dy institucione të rëndësishme: Komisioni për Emërime të Larta Publike (KELP) dhe Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbyesve Civil.³⁶ KELP u ngrit si një organ i pavarur brenda Zyrës së Kryeministrit, për të emëruar dhe shkarkuar shërbyesit e lartë civil në kuadër të ekzekutivit. Këto emërime përfshinin në radhë të parë sekretarët e përhershëm të ministrive, kryeshefat ekzekutiv dhe poste të tjera të përcaktuara nga PSSP-ja. KELP përbëhej nga 10 anëtarë, me Kryeministrin si kryesues, dy Ministra (njëri prej të cilëve ishte Ministër i Shërbimeve Publike), dy ministra nga komunitetet jo-shqiptare të Kosovës, tre qytetarë të Kosovës, dhe tre anëtarë ndërkombëtar. Tre qytetarë e Kosovës dhe tre anëtarë ndërkombëtar emëroheshin nga PSSP-ja. Për më tepër, në kuadër të këtij procesi PSSP-ja kishte pushtetin përfundimtar vendimmarrës mbi ndërprerjen e posteve të larta, përfshirë edhe shkarkimin e një anëtari të KELP të emëruar nga ai.³⁷

³⁴ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. (2014). *Historia e organizimit administrativ dhe territorial të Kosovës*. Prishtinë, faqe 40.

³⁵ Po aty, faqe 41.

³⁶ Rregullore e UNMIK-ut, nr.2001/36 Mbi Shërbimin Civil, Neni 7 & Neni 16, miratuar më 22 dhjetor 2001.

³⁷ Grupi për Studime Juridike dhe Politike, "Reforma në Shërbimin Civil në Kosovë – një debatë për konceptet, strategjitë dhe zhvillimet", Prishtinë 2013, faqe 8.

Një institucion tjetër që merrej me vlerësimin e shërbimit civil dhe punonte për të siguruar zbatimin e Ligjit për Shërbimin Civil ishte edhe Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës. Këshilli u krijua fillimisht si një organ i pavarur por në kuadër të Ministrisë së Shërbimeve Publike, në bazë të një numri aktesh nënligjore dhe ishte i përbërë nga shtatë anëtarë me një strukturë shumetnike. Këshilli, fillimisht i raportonte drejtpërdrejt Ministrit të Shërbimeve Publike, edhe pse anëtarët e tij ishin të emëruar nga PSSP-ja në konsultim me Kryeministrin. Funksionet kryesore të Këshillit ishin të dëgjonte dhe merrte vendim lidhur me ankesat kundër vendimeve të autoriteteve punëdhënëse, të vendoste nëse emërimi i nëpunësve civilë në nivel të udhëheqësve të departamenteve është kryer në pajtim me ligjin, të ndërmernte një vlerësim vjetor të autoriteteve punëdhënëse, si dhe të përgatiste një raport vjetor për Kryeministrin dhe PSSP-në.³⁸

Duke pasur parasysh fushëveprimin e gjerë të shërbimit civil, Këshilli është marr me të gjitha kategoritë e punonjësve publikë, jo vetëm me degën ekzekutive. Të vetmet kategori që janë përjashtuar nga kompetenca e Këshillit ishin shërbyesit civilë të emëruar nga KELP.

Rregullorja për shërbimin civil krijoi një sistem të centralizuar të menaxhimit, ku Ministria e Shërbimeve Publike ishte përgjegjës për zhvillimin, koordinimin dhe zbatimin e politikave për trajnimin dhe zhvillimin e kapaciteteve të Shërbimit Civil. Ndër të tjera, u themelua Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP). IKAP ishte përgjegjës për trajnimin e nëpunësve civilë të Kosovës. Baza ligjore në atë kohë nuk siguronte kushte të qarta për zhvillimin e karrierës dhe nuk kishte ndërlidhje në mes të arsimit, vlerësimit të performancës dhe gradës profesionale. IKAP nga 2004 deri në 2006 organizoj 107 programe të ndryshme trajnimi, me një total prej 5863 pjesëmarrësish por, megjithatë, nuk ishte në gjendje të vlerësoj ndikimin që kanë pasur trajnimet. Kryesisht, praktikat dhe metodat e mësuara në trajnime nuk janë aplikuar në vendet e punës si pasojë e mungesës së mekanizmave të kontrollit, procedurave të vlerësimit dhe mekanizmave ndëshkuese. Për më tepër, u themelua edhe Departamenti për Administrimin e Shërbimit Civil (DASHC), i cili ka vepruar në kuadër të Ministrisë për Shërbime Publike dhe është mandatuar për të zhvilluar dhe mbikëqyrur zbatimin e politikave që lidhen me shërbimin civil.³⁹

Institucionet publike dhe shërbimi civil, pas luftës së vitit 1999, janë imponuar nga UNMIK-u dhe bashkësia ndërkombëtare duke u përcjellur me probleme të shumta të cilat

³⁸ Po aty, faqe 10.

³⁹ Op.cit., Grupi për Studime Juridike dhe Politike, faqe 11.

veshtirësonin koherencën dhe menaxhimin e administratës publike dhe shërbimit civil. Në këtë periudhë kohore, shërbimi civil ishte politizuar skajshmërisht dhe i mungonte kapaciteti administrativ dhe profesional i shkaktuar nga ambienti i ndërlikuar legal dhe institucional, sistem ky që mbështetej në kontrata tre vjeçare, paga të ulëta, mungesë evidente të kapacitetit për të zbatuar legjislacionin dhe për të menaxhuar shërbimin civil. Zhvillimi i një shërbimi civil koheziv pengohej edhe nga nivelet e ndryshëm të pagave në mes të ministrive, mënyra e rekrutimit, vlerësimi i performancës, etika dhe përgjegjshmëria që duhet të institucionalizoheshin. Rekrutimi i stafit profesionalisht të përgaditur ishte goditur nga pagat e ulëta në shërbimin civil dhe pagesat atraktive që ofroreshin nga organizatat ndërkombëtare në Kosovë. Rrjedhimisht, mobiliteti nga shërbimi civil në sektorët tjerë ka qenë shumë i lartë çka edhe ka shkaktuar humbje të mëdha të kapitalit njerëzor dhe institucional.⁴⁰ Në vitin 2006, numri i shërbyesve civil në Kosovë kishte arritur në 69,302⁴¹ nëpunës duke pësuar ngritje gjatë vitit 2007 në 70,205. Ndërsa, në vitin 2008, numri i shërbyesve civil kishte arritur në 71,670 nëpunës.⁴²

Pra, gjatë periudhës së administrimit të UNMIK-ut, janë rekrutuar një numër i madh i shërbyesve civil, si në nivelin qendror, po ashtu edhe në ate lokal, pa ndonjë referencë të mirëfillët lidhur me arsimimin, përvojën dhe profesionalizmin. Sistemi i trajnimit të shërbyesve civil ballafaqohej me mungesa të stafit trajnues profesional dhe mungonin edhe strategji të mirëfillëta të trajnimit e që do të ishin relevante për ngritjen e profesionalizmit brenda shërbimit civil. Rrjedhimisht, institucionet administrative u ballafaquan me mungesa të mëdha të stafit adekuat dhe me përvojë profesionale gjë që u reflektua edhe në cilësinë e shërbimeve të ofruara qytetarëve të Kosovës.⁴³

Duhet theksuar se zyrtarët administrativ që filluan të punojnë në kuadër të Institucioneve të Qeverisë së Përkohshme të Kosovës, që në fazën fillestare pas luftës së fundit, hartuan një varg dekretligjesh të cilat u miratuan gjatë mbledhjeve të rregullta të Qeverisë së Përkohshme. Që në gjysmën e dytë të vitit 1999 janë shpallur në Fletorën Zyrtare të Kosovës një mori

⁴⁰ SIGMA publication.(2007). *Public service and the administrative framework - Kosovo*. faqe 17.

⁴¹ Grupi i Ekspertëve për Reformën e Administratës Publike, *“Raporti mbi gjendjen e Administratës Publike në Kosovë”*, 2007, faqe 12.

⁴² SIGMA publication. *Op.cit.*, faqe7.

⁴³ Alidemaj. A. (2015). *Organizimi dhe funksionimi i shërbimit civil në Kosovë - doracak*, Instituti i Kosovës për Administratë Publike. Prishtinë, faqe 36.

dekteligjesh të cilat rregullonin veprimtarine e institucioneve të përkohshme, statusin e ndërmarrjeve publike si dhe raportin me qytetarë.

Në këtë periudhë kohore është hartuar edhe Dekretligji për Punën e Qeverisë së Përkohshme të Kosovës; Dekretligji për Shpalljen e Ndërmarrjes së Transportit Hekurudhor të Kosovës-Ndërmarrje Publike Shtetërore të Kosovës; Dekretligji për Shpalljen e Pasurisë Shoqërore-Pasuri Shtetërore të Kosovës; Dekretligji për Shpalljen e Aeroportit në Sllatinë-Ndërmarrje me interes të veçantë; Dekretligji për Shpalljen e Ndërmarrjes “Elektroekonomia e Kosovës”-Ndërmarrje Publike Shtetërore e Kosovës; Dekretligji për organizimin e Pushtetit Lokal; Dekretligji për Shtetësinë Kosovare; Dekretligji për Librat e Amzës.⁴⁴ Pra, në këtë mënyrë, aparati administrativ i Qeverisë së Përkohshme të Kosovës ndërmorri iniciativën e rregullimit ligjor të veprimtarisë së institucioneve administrative duke hartuar dekretligje që do të shërbejnë si udhërrëfyes për veprimtarinë e aparatit administrativ.

Në fund të vitit 1999, aparti administrativ i Institucioneve të Përkohshme Qeverisë së Kosovës hartoi edhe një varg dekretligjesh duke avancuar rregullimin juridik të institucioneve administrative si dhe duke rregulluar raportin e këtyre të fundit me personat fizik dhe juridik në Kosovë. Për këtë arsye u miratuan: Dekretligji për Festat Zyrtare; Dekretligji për Statusin e Invalidëve të Luftës Çlirimtare të Kosovës; Dekretligji për Punën e Inspektorit të Administratës Shtetërore; Dekretligji për Transportin Rrugor; Dekretligji për Shërbimin Gjeologjik të Kosovës; Dekretligji për Transportin dhe Tregtimin e Naftës, Të Gazit dhe Nënprodukteve të tyre; Dekretligji për Statusin e Dëshmorit të Atdheut; Dekretligji për Inspektoratin e Ndërtimtarisë; Dekretligji për Inspektoratin e Tregut; Dekretligji për Tatimin mbi Fitimin; Dekretligji për Tatimin mbi Biznesin e Vogël; Dekretligji për Provimin e Jurispodencës; etj.⁴⁵

Përpjekja më serioze e Institucioneve të Përkohshme Qeverisë së Kosovës ishte hartimi dhe miratimi i Dekretligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative.⁴⁶ Ky dekretligj mbi procedure e përgjithshme administrative ishte mjaft i avancuar dhe përfshiu shumicën e instituteve juridike të së drejtës administrative. Dekretligji inkorporoi parimet themelore të procedurës administrative; kompetencat e organeve administrative gjatë vendosjes në çështjet administrative; definoj palën dhe përfaqësimin e palës në procedurë; format e komunikimit të organit të administratës me palët; afatet në procedure administrative; mënyrat e ngritjes dhe

⁴⁴ Fletore Zyrtare Nr. 01-38-1/99, Qeveria e Përkohshme e Kosovës, Prishtinë, më 19 gusht 1999.

⁴⁵ Fletore Zyrtare Nr. 02, Viti I, Qeveria e Përkohshme e Kosovës, Prishtinë, më 06 dhjetor 1999.

⁴⁶ Fletore Zyrtare Nr. 03, Viti I, Qeveria e Përkohshme e Kosovës, më 14 dhjetor 1999.

mbajtjes së procedurës administrative; procedurën e nxjerrjes së aktvendimit; të drejtën e ankesës; dy-shkallësinë në procedurë; si dhe ekzekutimin e aktvendimit administrativ. Realisht, të gjitha ligjet e mëvonshme mbi procedurën e përgjithshme administrative i kanë konfirmuar shumicën e institutive juridiko-administrative të hartuar në dekretligjin në fjalë. Pra, dekretligji mbi procedurën e përgjithshme administrative i dha nuanca të fuqishme veprimtarisë së aparatit administrative në Kosovën e pasluftës.

Megjithatë, kjo periudhë e zhvillimit të administratës në Kosovë u përcoll edhe me fërkime të shumta rreth kompetencave në mes të organeve vendore dhe atyre ndërkombëtare. Jo rrallë, kishte edhe konflikte kompetencash të cilat zgjidheshin në mënyrë autoritative dhe arbitrare nga PSSP-ja, duke ngjallur ndjesinë e rivalitetit deri në kundërshtime të hapur mes aparatit administrativ vendor dhe atij ndërkombëtar. Administrimi i UNMIK-ut kishte tendencë të sjelljes së përvojave nga më të ndryshme ngase përfaqësuesit e saj ishin nga vendet e ndryshme të botës me përvoja të ndryshme qeverisëse. Rrjedhimisht, u krijua një tendencë e zgjidhjes ad-hok të çështjeve administrative me ç'rast u evitua krijimi i një praktike juridiko-administrative ideal-tipike për rrethanat e Kosovës së asaj kohe.

1.4 Administrata pas shpalljes së Pavarësisë së Kosovës

Pas shpalljes së Pavarësisë nga Kuvendi i Republikës së Kosovës, obligimi kryesor i institucioneve kosovare ishte miratimi i Kushtetutës si akti më i lartë juridik dhe politik i cili rregullon formën e qeverisjes së vendit. Kështu, Kushtetuta e Republikës së Kosovës ka inkorporuar vlerat më të larta demokratike dhe ka përcaktuar Kosovën si Republikë të Pavarur dhe demokratike. Është më se e njohur se në demokracitë parlamentare, roli i Parlamentit është dominues duke pasur ingerenca legjislativë, zgjedhore dhe mbikëqyrëse.⁴⁷ Qeveria e Kosovës ushtron pushtetin ekzekutiv në pajtim me Kushtetutën dhe ligjet në fuqi, zbaton ligjet dhe aktet tjera të miratuara nga Kuvendi i Kosovës dhe ushtron veprimtari tjera në suaza të përgjegjësisë të përcaktuara nga Kushtetuta dhe ligjet. Duke u nisur nga kompetencat e saj, Qeveria e Kosovës:

1. Propozon dhe zbaton politikën e brendshme dhe të jashtme të vendit;
2. Mundëson zhvillimin ekonomik të vendit;

⁴⁷ Berisha. F. (2013). *E Drejta Administrative- pjesa materiale*, KGT, Pejë, faqe 37.

3. Propozon projektligje dhe akte të tjera;
4. Propozon buxhetin e Kosovës dhe amandamentimin e Kushtetutës;
5. I propozon Presidentit emërimet dhe shkarkimet e shefave të misionëve diplomatike;
6. Udhëzon veprimtarinë dhe zhvillimin e shërbimeve publike;
7. Udhëzon dhe mbikëqyr punën e organeve të administratës;
8. Referon çështje në Gjykatën Kushtetuese;
9. Ushtron edhe funksione tjera ekzekutive të cilat nuk u janë caktuar organeve tjera qëndrore ose lokale;⁴⁸

1.4.1 Organet e administratës shtetërore në Kosovë

Në pajtim me normat kushtetuese dhe ligjore, është përcaktuar se administratën shtetërore në Republikën e Kosovës e përbëjnë:

- a. Ministritë dhe organet tjera ekzekutive;
- b. Institucionet e pavarura;
- c. Organet e administratës publike lokale;

Organet e administratës shtetërore, në përputhje me aktin e themelimit e kanë statusin e personit juridik. Në kuadër të fushëveprimtarisë së tyre, organet e administratës shtetërore mund të kryejnë shërbime edhe për personat fizik dhe juridik me kompensim ligjor. Procedura e organeve të administratës shtetërore në raport me qytetarët zhvillohet në përputhje me dispozitat e Ligjit për Procedurën Administrative, përveç nëse përcaktohet ndryshe me ligj të veçantë.⁴⁹ Organet e administratës shtetërore janë të detyruara që t'u mundësojnë qytetarëve realizimin e të drejtave dhe detyrimeve të tyre me kohë, t'u ofrojnë informacione të nevojshme, ndihmë juridike si dhe të avansojnë nivelin dhe autoritetin e tyre. Mu për këtë, filloi reformimi i administratës publike në përgjithësi duke filluar me revidimin e bazës ligjore dhe duke vazhduar me ristrukturimin e organeve të administratës shtetërore.

1.4.2 Organet lokale të administratës shtetërore

Organet lokale të administratës shtetërore janë organe komunale, kompetencat territoriale të të cilave janë në përputhje me territorin e një komune dhe përcaktohen nga Qeveria. Organet

⁴⁸ Bajrami.A. (2012). *Sistemi Kushtetues i Republikës së Kosovës*. FAMA, Prishtinë, faqe 289.

⁴⁹ Stavileci.E., Batalli.M., Sadushi.S. (2012). *E Drejta Administrative – Organizimi dhe veprimtaria administrative*, Universiteti i Prishtinës, faqe 83.

lokale të administratës janë vartëse të një organi të lartë të administratës shtetërore ose të një organi qendror të administratës shtetërore.⁵⁰

Organet lokale të administratës shtetërore themelohen me vendim të organit përkatës mbikëqyrës të administratës shtetërore dhe me miratim të Qeverisë. Kompetencat administrative shtetërore u delegohen komunave, përveç nëse ka arsye ligjore ose arsye të tjera që këto kompetenca të ushtrohen në mënyrë të drejtëpërdrejtë nga një organ tjetër i administratës shtetërore. Organet e administratës shtetërore me rastin e delegimit të kompetencave duhet t'u sigurojnë komunave mjete të mjaftueshme finaciare për zbatimin e tyre.⁵¹

Sipas ligjit për Vetëqeverisje Lokal, organizimi i Administratës Komunale bënë pjesë në sferën e përgjegjësive vetanake të Komunave. Komunitetet janë të lira të organizojnë administratën në mënyrën më të përshtatshme për qytetarë në pajtim me kapacitetet buxhetore dhe nevojat reale të komunës.⁵²

Pra, sipas Pakos së Ahtisarit, ofrimi i sistemit të decentralizuar të vetëqeverisjes lokale ka për qëllim të avancojë qeverisjen e mirë, transparencën dhe efikasitetin e shërbimeve publike. Rrjedhimisht, komunitetit serbë ju ofrua një shkallë të lartë të kontrollit të punëve të tyre. Me këtë marrëveshje u formuan gjashtë komuna të reja me shumicë serbe dhe me kompetenca shtesë (të zgjeruara): Gracanica (me 16 zona kadastrale), Novobërda (me 24 zona kadastrale), Ranillugu (me 13 zona kadastrale), Parteshi (me 3 zona kadastrale), Kllokoti (me 8 zona kadastrale) dhe Mitrovica e Veriut (me 3 zona kadastrale). Me fitimin e një autonomie të plotë të qeverisjes lokale, nëpërmjet decentralizimit dhe themelimit të komunave të reja, komuniteti serb mori pushtetin për administrimin të territorit ku ai jeton. Qëllimi i ndryshimeve administrative-territoriale ishte sigurimi i të drejtave të zgjeruara dhe pavarësia politike dhe administrative e serbëve në Republikën e Kosovës.

Siç thuhet, vetëqeverisja lokale është e një rëndësie të veçantë dhe ka rol kyç në funksionimin e shoqërisë bashkëkohore. Edhe pse është vërtetuar se krijimi i komunave të reja, pa kapacitete ekonomike të nevojshme është duke e ngarkuar dhe vështërsuar qeverisjen, procesi i krijimit të komunave të reja është duke vazhduar, i bazuara kryesisht në kriteret politike. Korniza ligjore e ndryshuar disa herë nga viti 2000 deri në vitin 2008, rregulloi në mënyrë

⁵⁰ Ligji Nr. 03/L-189, Mbi Administratën Shtetërore, Neni 24, Prishtinë, 2010.

⁵¹ Stavileci.E, Batalli.M, Sadushi.S, *Op.cit.*, faqe 83.

⁵² Berisha.F, *Op.cit.*, faqe 40.

progresive kompetencat e komunave, duke lejuar autoritet më të lartë në vetëqeverisjen lokale. Kështu komunat, respektivisht organet e komunës fituan një shkallë të lartë të autonomisë në punën e tyre, gjë e cila në vend që ta dërgonte atë në një vetëqeverisje lokale, e dërgoi më shumë në një autonomi lokale. Përkundër standardeve ndërkombëtare dhe parimeve të KEVL, në pushtetin lokal u përcaktuan tre kategori të kompetencave: *kompetencat vetanake (themelore)*, *kompetencat e deleguara (të specializuara)* dhe *kompetencat e zgjeruara (të nivelit qendror)*.⁵³

Krijimi i komunave të reja me shumicë serbe ka ndikuar negativisht në funksionalizimin e Shtetit të Kosovës duke qenë se ka pasur dhe ka probleme të mëdha mes nivelit qendror të qeverisjes me këto komuna. Mbikëqyrja është shumë e vështirë, madje përcillet edhe me refuzime të shpeshta nga niveli komunal. Për më tepër, në këto komuna funksionon edhe pushteti paralel i Serbisë (Graçanicë, Mitrovicë e Veriut, Zveçan, Zubin Potok, Leposaviq) e që ndonjëherë organet e tyre administrative komunale funksionojnë brenda të njëjtit objekt. Ndërveprimi me nivelin qendror të administratës është i shkëlqyer vetëm lidhur me financimin e veprimtarisë administrative komunale ndërsa ka vështërsi të mëdha në miratimin e akteve nënligjore, politikave publike komunale, planeve komunale dhe rregulloreve në harmoni me bazën ligjore të Republikës së Kosovës. Për më tepër, Ligji për Vetëqeverisjen Lokale obligon komunat të hartojnë dhe miratojnë një varg aktesh nënligjore që mundësojnë ushtrimin e veprimtarisë administrative të komunave. Ky detyrim zbatohet në përmasa tejet të dobëta në komunat e Kosovës Veriore të administruara nga komuniteti serb. Ndërveprimi i këtyre komunave me Ministrinë e Administratës Publike dhe Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal është minimal dhe i kufizuar kryesisht të çështjet e financimit dhe buxhetit. Jo rrallë, këto komuna vazhdojnë të shfrytëzojnë bazën ligjore të sistemit paralel serb në Kosovë.

1.4.3 Institucionet e pavarura administrative

Institucionet dhe Agjencitë e Pavarura janë baza e një demokracie funksionale. Bashkë me pushtetet e tjera: legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, ato mundësojnë një sistem të zhvilluar të ruajtjes së baraspeshës, duke shtuar përgjegjshmërinë dhe duke zbutur ndikimin jo të drejtë politik. Nocioni “institucione të pavarura”, i referohet nevojës së institucioneve që të mbrohen nga çfarëdo lloj ndikimi, duke i bërë ato të pavarura dhe të rezistueshme ndaj ndërhyrjeve eventuale politike dhe duke u dhënë atyre autonomi vepruese. Sidoqoftë, njëjtë sikurse qeveria,

⁵³ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, *Op.cit.*, faqe 48-50.

edhe institucionet e pavarura i japin llogari përfaqësuesve të zgjedhur të Kosovës që e mbikëqyrin punën e tyre. Standardet dhe praktikat e vendeve të zhvilluara kanë përcaktuar disa kriteret apo kushte të cilat do të ndikojnë që Agjencitë e Pavarura ta ushtrojnë mandatin e tyre në mënyrë efektive dhe të lirë. Ndër kriteret primare, vlerësohet të jetë pavarësia financiare, e cila do të ndikonte në fuqizimin e autonomisë së plotë vepruese. Kriter tjetër i rëndësishëm vlerësohet të jetë pavarësia në emërimin e organeve drejtuese, e cila do të bazohet në vlera meritokracie dhe jo klienteliste e politike. Dhe në fundit, pavarësia në vendimmarrje dhe respektimi i vendimeve nga ana e institucioneve të tjera. Institucionet e pavarura, pra janë subjekte kyçe të funksionimit të pushtetit, duke garantuar dhe siguruar kontrollin, ekuilibrimin si dhe zbatimin e sundimit të ligjit. Në përmbushjen e funksionit të tyre, në monitorimin e institucioneve, ato janë të pavarura, që do të thotë se puna e tyre nuk duhet të ndikohet politikisht apo të kontrollohet nga ndonjë organ i ekzekutivit.⁵⁴

Me konstituimin e institucioneve demokratike pas periudhës së vendosjes së administratës së UNMIK-ut në Kosovë, nëpërmjet rregulloreve të kësaj administrate, por edhe me ligje të veçanta, u vendosën bazat e themelimit dhe funksionalizimit të një numri të madh të Agjencive të Pavarura, të cilat rregullojnë dhe administrojnë çështje të caktuara dhe të rëndësishme. Agjencitë dhe institucionet e pavarura janë entitete, të cilat shërbejnë për të rregulluar në mënyrë të pavarur funksione të ndryshme të jetës publike dhe ndahen në disa lloje. Formimi i disa institucioneve të pavarura, si: Auditori i Përgjithshëm, Avokati i Popullit apo Këshilli i Pavarur për Media, janë paraparë me Kushtetutën e Kosovës. Ndërkohë, Kushtetuta, gjithashtu lë hapësirë për formimin e agjencive të tjera sipas nevojës, nën autoritetin e Kuvendit të Kosovës apo Qeverisë. Këto agjenci dhe institucione formohen me ligje përkatëse, të cilat përfshijnë rregulloret e punës, organizimin, kompetencat, përzgjedhjen e bordeve apo drejtorëve, etj.⁵⁵

Institucionet e pavarura të Republikës së Kosovës në bazë të Kushtetutës dhe ligjeve sigurojnë kontrollin e plotë të sundimit të ligjit, të kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë, ndërsa në anën tjetër garantojnë kërkesën për zbatimin konsequent të kushtetutshmërisë, ligjshmërisë dhe sundimit të së drejtës. Pra, institucionet e pavarura në ingerencat e tyre kushtetuese dhe ligjore janë të autorizuara për aplikimin e funksionit mbikëqyrës apo kontrollimit të zbatimit të ligjit dhe

⁵⁴ Kosovo Democratic Institute-KDI. (2014). *Agjencitë e Pavarura dhe Ndërmarrjet Publike në Kosovë- analize*. Prishtinë, faqe 7.

⁵⁵ Po aty, faqe 5.

kushtetutës si dhe rregullimin e defekteve kundërkushtetuese dhe kundërligjore pranë organeve shtetërore si bartës të pushtetit shtetëror. Këto institucione janë të pavarura nga pushteti ekzekutiv dhe puna e tyre nuk është e ndërlidhur nga kontrolli i organeve ekzekutive sepse, ndër të tjera, vetë emërimi i tyre nuk bëhet nga organet ekzekutive por nga parlamenti, çka u siguron një autonomi të plotë në kryerjen e funksioneve kushtetuese dhe ligjore. Institucionet e pavarura të Republikës së Kosovës janë përgjegjëse ndaj Parlamentit të Kosovës, ndaj qytetarëve të Kosovës dhe i raportojnë Parlamentit si formë e përgjegjësisë indirekte ndaj qytetarëve të përfaqësuar në Parlamentin e Republikës së Kosovës.⁵⁶ Institucionet e Kosovës, përkatësisht Kuvendi i Kosovës deri më tani kanë themeluar dhe funksionalizuar rreth 31 Agjenci të Pavarura, të cilat kanë obligim ligjor për raportim të drejtpërdrejtë në Kuvendin e Kosovës.

Për nga mandati dhe fushëveprimtaria e tyre, legjislacioni vendor ka përcaktuar dy lloje të institucioneve të pavarura që veprojnë në Kosovë. Në grupin e parë bëjnë pjesë ato institucione, të cilat kanë mandat mbikëqyrjen e qeverisë në respektimin e standardeve për qeverisjen e mirë në përgjithësi dhe që janë në funksion të mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të njeriut. Kurse në grupin e dytë bëjnë pjesë institucionet e pavarura, të cilat kryejnë funksione rregullatore dhe licencuese. Përpos këtyre dy grupeve ekzistojnë edhe disa institucione që janë të karakterit kuazi-gjyqësorë, siç janë: Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës apo Komisioni i Pavarur për Media (KPM).⁵⁷

Në pajtim me Kushtetutën dhe ligjet e veçanta janë themeluar këto institucione të pavarura: Auditori i përgjithshëm i Kosovës; Komisioni Qëndror i Zgjedhjeve; Banka Qëndrore e Kosovës; Këshilli Gjyqësor i Kosovës; Organi Shqyrtues i Prokurimit; Institucioni i Avokatit të Popullit; Komisioni i Pavarur i Mediave; Komisioni për emrime të larta politike; Paneli Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtresa; Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Dhënave Personale; Agjencia Kosovare për Prona; Agjencia Kosovare për Privatizim; Agjencioni Kundër Korrupsion; Agjencia e Inteligjencës së Kosovës; Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit; Autoriteti i Aviacionit Civil; Trusti i Kursimeve Pensionale; Zyra e Rregullatorit për Energji; Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbimit Civil; Komisioni për Ndihmë Juridike; Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale;⁵⁸

⁵⁶ Susuri.H. (2011). *E Drejta kushtetuese e Republikës së Kosovës*, FAMA, Prishtinë, faqe 395.

⁵⁷ Kosovo Democratic Institute. *Op.cit.*, faqe 8.

⁵⁸ Pollozhani.B. et al. *Op.cit.*, faqe. 249.

http://akk-ks.org/repository/docs/Institucionet_e_Pavarura.pdf, qasur më 15.12.2019.

Sfidat me të cilat përballlet demokracia në Kosovë, vazhdojnë ta pengojnë zhvillimin e institucioneve të pavarura duke u nisur që nga mungesa e vazhdueshme e resurseve, e në raste të caktuara deri tek ndërhyrjet politike. Ndërtimin e integritetit të Agjencive të Pavarura e pengojnë emërimet klienteliste politike në pozitat e larta udhëheqëse (në nivel bordi dhe ekzekutiv). Në shumë raste, emërimet e tilla i kanë shndërruar këto institucione në “çerdhe” për të rehabilituar militantët e subjekteve të caktuara politike.⁵⁹

Duhet theksuar se në Kosovë janë krijuar një numër i madh i Institucioneve të Pavarura qëllimi i të cilave ishte ngritja e profesionalizmit të administratës publike në përgjithësi. Mirëpo ky numër i madh i Institucioneve të Pavarura Administrative duhej të përcillej me reduktimin e aparatit administrativ brenda Ministrive. Kjo lere që nuk ka ndodhur, por aparati administrativ brenda ministrive ka shkuar progresivisht duke u rritur me rritjen e numrit të Ministrive në Republikën e Kosovës. Kjo ka sjellur deri te mbipopullimi i aparatit administrativ (me personel joprofesional) dhe rrjedhimisht, deri te ngecjet në reformim dhe ulje të efikasitetit të administratës në përgjithësi. Interferimet politike në emërimin e punonjësve si dhe subordinimi i këtyre institucioneve ndaj partive politike në pushtet i bën këto institucione gjithçka veç jo të pavarura.

1.4.4 Ministritë dhe organet tjera ekzekutive

Sipas rregullore së UNMIK-ut Nr. 2001/19 mbi Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë (e ndryshuar me Rregulloret Nr. 2002/5, 2005/15, 2005/53, 2006/19, 2007/18, 2008/3 dhe 2008/20) themelohen 16 ministri. Qeveritë që kanë pasuar e kanë shtuar numrin e ministrive në mënyrë progressive duke rritur numrin e tyre deri në 22 sosh. Lidhur me organet tjera ekzekutive, të parapara me Kushtetutë dhe ligje të veçanta, në harmoni me nenin 3 të kësaj Rregulloreje përcaktohet themelimi i agjencive ekzekutive me veprim brenda ministrive: Autoriteti i Kosovës për Kontrollin e Barnave; Zyra e Statistikës së Kosovës; Agjencia Kadastrale e Kosovës; Agjencia Kosovare për Produkte dhe Pajisje Medicinale; Agjencia Kosovare e Inspektoratit të Punës; Shërbimi Veterinar dhe i Ushqimit të Kosovës; Agjencia Pyjore e Kosovës; Inspektorati Policor i Kosovës; Qendra e Kosovës për Siguri Publike, Edukim dhe Punë të Brendshme; Administrata Tatimore e Kosovës.

⁵⁹ Kosovo Democratic Institute-KDI.*Op.cit.*, faqe 5.

Këto agjenci ekzekutive gëzojnë një pavarësi të lartë në ushtrimin e veprimtarisë së tyre mirëpo megjithatë mbësini të subordinuara ministrive përkatëse.

Me 9 prill 2008, Kuvendi i Kosovës ka aprovuar Kushtetutën e Republikës së Kosovës, me të cilën është përcaktuar edhe forma e qeverisjes. Sipas Kushtetutës, Kosova është përcaktuar republikë demokratike, e bazuar në parimin e ndarjes dhe balancimit të pushtetit. Duke ndjekur këtë parim, pushteti ekzekutiv është përqendruar në duart e Qeverisë, e cila është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve dhe politikave shtetërore dhe duhet t'i nënshtrohet kontrollit parlamentar. Kushtetuta i jep autorizime mjaft të gjera Kryeministrit, i cili ka të drejtën e shkarkimit dhe emërimit të ministrave edhe pa pëlqimin e Kuvendit. Kryeministri, i cili është mandatar për të formuar Qeverinë, sipas Kushtetutës e ka obligim që para Kuvendit të prezantojë ministrat e tij, vetëm në kohën kur e merr mandatin. Meqë Kushtetuta nuk e përcakton numrin e dikastereve dhe nuk është nxjerrë ndonjë ligj i posaçëm për këtë çështje, përbërja e Qeverisë, duke përfshirë edhe numrin e ministrave, është në duart e Kryeministrit. Prandaj, në mungesë të shumicës së qartë parlamentare dhe domosdoshmërisë së ndërtimit të koalicioneve, përbërja e Qeverisë më shumë reflekton nevojën e subjekteve politike të përfaqësuara me poste ministrore, sesa nevojën e Kosovës për të ndërtuar Qeveri që i adreson në mënyrë adekuate nevojat dhe prioritetet e qytetarëve të saj.⁶⁰

Organizimi dhe funksionimi i Qeverisë së Kosovës nuk është i përcaktuar me ligj, edhe pse Kushtetuta përcakton se Qeveria ushtron pushtetin ekzekutiv në përputhje me Kushtetutën dhe Ligjin për Qeverinë.⁶¹ Një Ligj për Qeverinë ishte pjesë e strategjive legislative në vitin 2009 dhe 2011, por nuk u aprovua asnjëherë në Kuvend. Në vitin 2009 është bërë drafti i parë i Ligjit për Qeverinë, derisa në fillim të vitit 2010, Qeveria e Kosovës kishte formuar një grup punues qeveritar për finalizimin e projektligjit për Qeverinë. Si rezultat i kësaj, projektligji ishte miratuar më vonë në Qeveri, por nuk ishte miratuar edhe në Kuvend pasi projektligji nuk kishte një Vlerësim të Ndikimit Financiar. Në vitin 2011, Qeveria kishte planifikuar prapë nxjerrjen e ligjit për Qeverinë i cili ishte pjesë e Strategjisë Legislative 2011, mirëpo pa pritur miratimin e tij, Qeveria miratoi Rregulloren 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të zyrës së kryeministrit dhe ministrave. Edhe pse rregullorja përcakton fushat e përgjegjësisë së Zyrës së

⁶⁰ Instituti për studime të avancuara GAP.(2014). *Ristrukturimi i Qeverisë*, Prishtinë, faqe 6.

⁶¹ Kushtetuta e Kosovës, Neni 92.2

Kryeministrit dhe ministrive, ajo nuk përcakton se sa ministri duhet të ketë Qeveria, dhe nuk specifikon numrin e zëvendëskryeministrave dhe zëvendësministrave. Si pasojë e kësaj, numri i ministrive varet më shumë nga vullneti i Kryeministrit dhe marrëveshjet rreth koalicionit qeverisës.⁶²

Përkundër faktit që Raporti i Progresit i Komisionit Evropian ka sygjerruar që aparati administrativ në nivel të ministrive duhet të zvogëlohet, numri i ministrive është rritur progresivisht dhe gjithashtu janë krijuar një numër i madh i institucione të pavarura administrative. Zakonisht në ato vende ku numri i institucioneve të pavarura administrative rritet, roli i aparatit administrativ brenda ministrive ndryshon duke ju reduktuar fushëveprimi. Institucionet e pavarura administrative dhe ministritë janë në raport të zhdrejtë mes vete. Me qëllim të funksionimit të mirë të aparatit administrativ, kur rritet numri i institucioneve të pavaruar atëherë duhet zvogëluar numri i ministrive. Në Kosovë, ministritë nuk krijohen për të adresuar nevojat e qytetarëve por për të kënaqur apetitet e partive në koalicion për të akomoduar militantët partiak. Kështu, Qeveria e Kosovës konsiderohet ndër më të mëdhat në Evropë për nga numri i ministrive. Deri më sot, nuk është vërtetuar se kjo rritje progresive e ministrive ka ndikuar në ngritjen e efikasitetit të aparatit administrativ.

1.4.5 Organizimi i zyrës së Kryeministrit dhe Ministritë

Zyra e Kryeministrit koordinon punën e të gjitha ministrive si dhe mbështet punën e Kryeministrit, Qeverisë, Zëvendëskryeministrave dhe të ministrave. Kjo zyrë përfshinë: Kabinetin e Kryeministrit, Zëvendës kryeministrat dhe këshilltarët e tyre politik, si dhe zyrat dhe njësitë përkatëse. Sekretari i Përgjithshëm i Zyrës së Kryeministrit është nëpunësi më i lartë civil në Republikën e Kosovës i cili është udhëheqës administrative i kësaj zyre. Kabinetin e Kryeministrit e përbëjnë: Kryeministri, zëvendëskryeministrat, këshilltarët politik të Kryeministrit dhe të zëvendëskryeministrave, si dhe nëpunësit e punësuar në kabinet.⁶³

Kryeministri ushtron pushtetin e vet ekzekutiv në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi si dhe e përfaqëson dhe udhëheq Qeverinë. Për më tepër, Kryeministri e koncepton, propozon dhe i zbaton drejtimet kryesore të politikës shtetërore dhe përgjigjet për to;

⁶² Instituti për studime të avancuara GAP.(2014). *Ristrukturimi i Qeverisë*, Prishtinë, faqe 7.

⁶³ Stavileci. E. et al. faqe 89.

Bashkërendon dhe kontrollon punën e anëtarëve të Qeverisë; Nxjerr vendime, urdhra, rregullore dhe lidh marrëveshje mirëkuptimi/bashkëpunimi. Ai mund të kërkojë nga çdonjëri prej zëvendëskryeministrave dhe ministrave t'i raportojë me gojë apo me shkrim për punën e tij/saj dhe të ministrisë të cilën e kryeson, që t'i ofrojë informata dhe raporte nga fusha e vet e punës si dhe informata të tjera me rëndësi për mbarëvajtjen e punës së Qeverisë. Gjithashtu mund të kërkojë shpjegime dhe verifikime administrative, prej zëvendëskryeministrave dhe ministrave përgjegjës për çështje të fushës që ata/ato mbulojnë. Ai i raporton Kuvendit në mënyrë periodike, ndërsa me kërkesë të Kuvendit, raporton për aktivitetet e Qeverisë apo të ministrisë së caktuar. Kryeministri duhet të sigurojë se ka komunikim efektiv të politikave dhe të aktiviteteve qeveritare për qytetarët e Republikës së Kosovës si dhe të marrë përsipër, me miratimin e Qeverisë, edhe detyra të tjera, në pajtim me Kushtetutën dhe ligjin. Kryeministri nënshkruan të gjitha aktet juridike të aprovuara nga Qeveria dhe siguron zbatimin e tyre.⁶⁴

Zëvendëskryeministri/ja, gjatë ushtrimit të funksioneve ndihmonë Kryeministrin/en në caktimin e prioritetëve, në zhvillimin dhe zbatimin e politikave të Qeverisë si dhe me autorizim të Kryeministrit marrin pjesë në hartimin e vendimeve dhe të akteve të tjera, që rregullojnë aktivitetet e Kabinetit të Kryeministrit dhe të Qeverisë. Në bashkërendim me Kryeministrin i mbikëqyrin aktivitetet e organeve operative të Qeverisë dhe sigurojnë zbatimin e përgjegjësisë dhe të funksioneve të cilat u janë besuar organeve të tilla. Për më tepër, zëvendëson Kryeministrin në rast të mungesës si dhe ushtron detyra të tjera, të cilat u caktohen nga Kryeministri. Me autorizim të Kryeministrit, mund të marrin edhe përgjegjësi që i janë dhënë Kryeministrit. Zëvendëskryeministri/ja është përgjegjës për një fushë me rëndësi të veçantë dhe prioritet të lartë për Qeverinë por mund të përfshijë koordinimin e një fushe të politikave që është në kuadër të përgjegjësisë së disa ministrive. Secilit zëvendëskryeministër mund t'i jepet mandati për një ministri. Zëvendëskryeministri i parë koordinon punën me zëvendëskryeministrat dhe i raporton Kryeministrit.⁶⁵

Kryeministri mund të emërojë deri në 12 këshilltarë politikë. Zëvendëskryeministrat, që mbulojnë ministri dhe ata që nuk mbulojnë asnjë ministri, mund të emërojnë deri në 6 këshilltarë politikë. Ministrat mund të emërojnë deri në 6 këshilltarë politikë. Këshilltarët politik mbështetin

⁶⁴ Rregullore Nr. 2/2011, *Për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive*, Prishtinë, Neni 6, Prishtinë 2011.

⁶⁵ Rregullore Nr. 2/2011, *Për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive*, Neni 7, Prishtinë, 2011.

eprorin e tyre në ushtrimin e përgjegjësisë të tij/saj dhe kontribuojnë nga aspekti politik në: Formulimin dhe zhvillimin e politikave; Zbatimin e politikave; Prezantimin e politikave; dhe vlerësimin e efektshmërisë së politikave. Këshilltarëve politikë nuk u lejohet të ushtrojnë çfarëdo pushteti ligjor, për ushtrimin e të cilit është kompetent eprori i tij; të ushtrojnë çfarëdo funksioni tjetër, që ndërlidhet me menaxhimin e shërbimit civil; të ndërhyjnë në funksionet që janë të përcaktuara me ligj për shërbimin civil; t'u japin udhëzime nëpunësve civilë, megjithëse mund tu përcjellin nëpunësve civilë udhëzimet e dhëna shprehimisht nga eprori i tyre.⁶⁶

Për kryerjen efikase të përgjegjësisë, autorizimeve dhe detyrave të punës që i janë caktuar, Zyra e Kryeministrit përbëhet nga strukturat në vijim: Kryeministri; Zëvendës Kryeministri/at; Kabineti i Kryeministrit; si dhe zyrat apo njësitë që veprojnë në varësi të Kabinetit të Kryeministrit, e që janë: Zyra për Çështje të Kategorive të Dala nga Lufta e Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës; Komisioni Qeveritar për Persona të Zhdukur; Zyra e Këshillit për Bashkëpunim Rajonal; Zyra për Çështje të Komuniteteve; Zyra e Komisionerit për Gjuhët; Komisioni për Hetimin e Aksidenteve dhe Incidenteve Aeronautike; Koordinatorin për të Drejtat Pronësore; Njësia për Auditim të Brendshëm; Zëdhënësi i Qeverisë.

Organet qendrore të administratës shtetërore që veprojnë në varësi të Zyrës së Kryeministrit, janë: Agjencia për Barazi Gjinore (ABGJ); Agjencia e Statistikave të Kosovës (ASK); Agjencia Shtetërore e Arkivave (ASHA); Agjencia e Kosovës për mbrojtje nga rrezatimi dhe siguria bërthamore (AKMRRSB); Agjencia e Ushqimit dhe Veterinarisë (AUV); Sekretariati i Këshillit të Sigurisë (SKS); Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm të ZKM-së;⁶⁷

Ministria është person juridik që udhëhiqet nga Ministri dhe themelohet për të ushtruar punë administrative duke inkorporuar departamente, agjenci ekzekutive dhe njësi tjera administrative.⁶⁸ Në aspektin e strukturës së brendshme organizative Ministrinë organizohen siç vijon: Ministri; Sekretari i Përhershëm; Departamenti; Divizionet; Në krye të Ministrisë gjendet Ministri përkatës i cili ka përgjegjësi të: Të udhëheq dhe përfaqësoj ministrinë përkatëse; Të propozoj projektligje nga fushëveprimi përkatës; Të hartoj dhe mbikëqyrë zbatimin e politikave të ministrisë; Të planifikojë buxhetin dhe të caktoj prioritetet për ndarjen e mjeteve financiare; T'i raportoj Kryeministrit dhe qeverisë; Të njoftojë Kryeministrin për të gjitha aktet juridike të

⁶⁶ Rregullore Nr. 2/2011, *Për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive*, Neni 21 & 22 & 23, Prishtinë, 2011.

⁶⁷ Rregullore Nr. 16/2013, *Për strukturën organizative të Zyrës së Kryeministrit*, Neni 3, Prishtinë, 2013.

⁶⁸ Rregullore Nr. 2/2011, *Për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive*, Neni 18, Prishtinë, 2011.

nxjerra dhe marrëveshjet e nënshkruara të mirëkuptimit; Të ushtroj detyra tjera që i caktohen nga Qeveria ose me vendim të Kryeministrit;⁶⁹

Zëvendësministri është zyrtarë i lartë i Ministrisë përkatëse i cili kryen punë të parapara konform ligjit dhe zëvendëson ministrin në punët e caktuara me autorizimin e tij. Gjatë ushtrimit të funksionit të tij ai: Ndhmon ministrit në caktimin e prioriteteve, në zhvillimin dhe zbatimin e politikave; Me autorizim të ministrit merr pjesë në hartimin e vendimeve dhe akteve të larta që kanë të bëjnë me veprimtarinë e kabinetit të ministrisë përkatëse; Kryen detyra tjera të përcaktuara me ligj;⁷⁰

Kabineti i Ministrit është sektor që përfshinë këshilltarët politik dhe është përgjegjës për t'i ofruar ndihmë ministrit në bashkërendimin e punës së ministrisë përkatëse. Këshilltarët politik janë kategori e veçantë e zyrtarëve qeveritar të cilit emërohen nga ministri përkatës të cilët i janë të përkushtuar politikisht. Emërimet e tyre janë personale dhe pushojnë në momentin kur i përfundon mandate ministrit që i ka emëruar. Përgjegjësit e tyre janë të ndërlidhura me formulimin dhe zhvillimin e politikave, zbatimin dhe prezantimin e tyre.⁷¹

Sekretari i Përgjithshëm është udhëheqës administrativ i ministrisë përkatëse i cili raporton për punën e tij drejtëpërdrejtë ministrit. Përgjegjësitë e sekretarit të përgjithshëm kanë të bëjnë me: Sigurimin e këshillave të politikave për ministrinë; Sigurimin që vendimet dhe masat tjera të ministrisë të zbatohen në mënyrë efikase dhe efektive; Sigurimin që masat zbatuese të ministrisë të monitorohen rregullisht dhe që të merren masa korrigjuese në rast të pengesave; Të menaxhoj nënpunësit civil dhe punonjësit tjerë të ministrisë; Të menaxhoj rrjedhën e informacionit në ministri; Të bashkëpunoj me sekretarët e ministrive tjera; Të koordinoj raportin e ministrisë me organet e saj vartëse administrative.⁷²

Departamenti themelohet si nivel i dytë i hierarkisë nga divizionet të cilat ushtrojnë kompetenca në fusha të ndërlidhura. Departamenti drejtohet nga udhëheqësi i departamentit, i cili për punën e tij i raporton sekretarit të përgjithshëm. Në rast të mungesës ose paaftësisë, udhëheqësi i departamentit zëvendësohet nga një udhëheqës tjetër departamenti, siç është përcaktuar sipas rregullorës për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës.

⁶⁹ Po aty, neni 8 dhe 9.

⁷⁰ Po aty, neni 13.

⁷¹ Stavileci. E. et al. faqe 92.

⁷² Ligji Nr. 03/L-189, Mbi Administratën Shtetërore, Neni 38, Prishtinë, 2010.

Divizioni drejtohet nga udhëheqësi i divizionit përkatës i cili për punën e tij i raporton udhëheqësit të departamentit në kuadër të të cilit vepron. Kompetencat dhe përgjegjësitë brenda divizionit përkufizohen në mënyrë të qartë. Përfundimisht është e mundur të themelohen departamente dhe divizione të cilat i raportojnë drejtëpërdrejtë Ministrin. Madje kjo është valide edhe për divizionet të cilat i raportojnë drejtëpërdrejtë Sekretarin të Përgjithshëm.⁷³

Pra, siç po shihet, administrata shtetërore në Republikën e Kosovës, pas Shpalljes së Pavarësisë, ka arritur të konsolidohen në aspektin organizativ. Janë krijuar organe administrative në nivel qendror si ato nën hierarkinë e Qeverisë apo edhe të pavarura. Janë krijuar agjencione ekzekutive, autoritete administrative, etj. Legjislacioni primar për këto organe administrative është pothuajse i kompletuar ndërsa ka mungesa të legjislacionit sekondar. Ndërsa, në aspektin funksional, administrata shtetërore në Kosovë lë hapësirë të madhe për të dëshiruar. Pakënaqësitë janë të mëdha si nga qytetarët ashtu edhe nga një pjesë e madhe e vet punonjësve administrativ. Këto pakënaqësi ndërlidhen me ofrimin e ngathtë të shërbimeve ndaj qytetarëve si dhe me zbatimin e plogësht të legjislacionit në fuqi. Pra, ky aparat tejet i madh administrativ, me përjashtime të vogla, shquhet për joprofesionalizëm dhe neglizhencë të skajshme në kryerjen e detyrave dhe përgjegjësi të tyre.

1.5 Trendet zhvillimore të administratës publike në Kosovë

Pas konsolidimit të administratës gjatë periudhës së ardhme, Qeveria do të përqendrohet në ngritjen e efikasitetit të punës së saj dhe përmirësimin e shërbimeve që ofron administrata. Prioritet në modernizimin e administratës publike do të jetë avancimi i përdorimit të teknologjisë së Informacionit dhe Komunikimit me qëllim të ngritjes së nivelit të zbatimit të qeverisjes elektronike e cila është parakusht për modernizimin e administratës publike, racionalizimin, optimizimin dhe digjitalizimin e proceseve administrative. Zbatimi i kësaj strategjie ka për qëllim të krijojë kushte që administrata të jetë e orientuar kah plotësimi i kërkesave dhe nevojave specifike të qytetarëve dhe bizneseve që të punojë në interes të tyre. Pritet të punohet në reduktimin e barrierave procedurale dhe administrative, ulje të kostos si dhe reduktim të kohës së shpenzuar gjatë marrjes së shërbimeve publike-administrative. Qytetarët do të kenë mundësi që gjatë marrjes së shërbimeve publike administrative të shfrytëzojnë mundësitë

⁷³ Po aty, neni 40.

e teknologjisë informative e përshtatshme edhe për personat me aftësi të kufizuara. Transparenca në administratë publike si në shpenzimin e parasë publike, ashtu edhe gjatë vendimmarrjes do të sigurojnë llogaridhënie më të madhe të institucioneve dhe zyrtarëve në përmbushjen e detyrave të tyre e që është parakusht për funksionim të secilit institucion që ushtron funksion publik.⁷⁴

Për më tepër, planifikimi në fushën e Administratës Publike duhet të jetë më strategjik dhe i ndërlidhur me prioritetet e Qeverisë, strategjitë sektoriale, kornizën afatmesme të shpenzimeve dhe buxhetin në dispozicion. Kriter i rëndësishëm është përfundimi i procesit të klasifikimit të vendeve të punës. Në mënyrë që ky proces të përfundohet me sukses, Qeveria e Kosovës ka miratuar pakon e projektligjeve për reformën e administratës publike (për zyrtarët publikë, për pagat, dhe për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe agjencive të pavarura). Sa u përket shërbimeve publike dhe menaxhimit të burimeve njerëzore nevojiten përpjekje të mëtejshme për të depolitizuar administratën dhe për të zbatuar plotësisht dispozitat relevante për parandalimin e korrupsionit dhe promovimin e integritetit në shërbimin civil. Në mars 2017, Kuvendi dhe Qeveria kanë nënshkruar Memorandum Bashkëpunimi për racionalizimin e agjencive shtetërore dhe në vazhdimësi grupi punues i krijuar nga MAP-i ka përfunduar Koncept Dokumentin për valën e parë të racionalizimit dhe vendosjes të vijave të qarta të llogaridhënjes për agjencitë të cilat funksionojnë në Kuvendin e Kosovës”, i cili është miratuar nga Qeveria më datën 9 tetor 2018. Gjithashtu, numri dhe sistemimi i shërbyesve civilë të cilët i takojnë komuniteteve jo shumicë nëpër ministri dhe institucione të tjera duhet të bëhet në përputhje me legjislacionin në fuqi. Lidhur me punësimin në shërbimin civil, numri dhe sistemimi i shërbyesve civilë gra dhe burra nëpër ministri dhe institucione të tjera duhet të bëhet në përputhje me parimet e barazisë gjinore të caktuara në Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe Ligjit për Barazi Gjinore për përfaqësimin e barabartë gjinor. Në përgjithësi, Kosova do të ketë nevojë për të rritur më tej përpjekjet e saj për të përmirësuar profesionalizmin, llogaridhënen, efikasitetin dhe efektivitetin e administratës publike në të gjitha nivelet.⁷⁵

Miratimi i Ligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative, i cili hyri në fuqi në qershor të vitit 2017, ishte një moment historik i rëndësishëm. Ligji i ri përcakton të gjitha parimet kryesore të sjelljes së mirë administrative: proporcionalitetin; barazia dhe

⁷⁴ Ministria e Administratës Publike në Kosovë. (2015). *Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike*. Prishtinë. faqe 6-7.

⁷⁵ Qeveria e Kosovës. *Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA), 2019 – 2023*, Prishtinë, faqe 17.

mosdiskriminimi; objektiviteti dhe paanshmëria; administratë të hapur; de-burokratizimi dhe efikasiteti i procedurave administrative; sigurimi i informacionit dhe ndihma aktive; minimizimi i kostove procedurale; dhe e drejta për mjete juridike. Që nga miratimi i saj, Ministria e Administratës Publike ka udhëhequr procesin për të harmonizuar ligje të veçanta me LPPA-në. Kjo gjithmonë pritej të ishte një detyrë komplekse dhe sfiduese, por e domosdoshme për të siguruar përfitime për qytetarët dhe bizneset. Procedurat ekzistuese administrative duhet të jenë në përputhje me parimet dhe standardet e reja të përcaktuara në LPPA, përveç nëse përjashtimet mund të justifikohen. Kjo nuk përfshin vetëm rishikimin e legjislacionit parësor dhe sekondar, por edhe një numër të madh formash, udhëzimesh dhe materialesh të tjera praktike që përdorin qytetarët çdo ditë. Plani i Veprimit për vitin 2018-2020 përcaktoj këto objektiva: "Të paktën 15%, 30% dhe 60% (deri në fund të 2018, 2019, 2020) të procedurave të veçanta administrative që binin ndesh me Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative, të harmonizohen respektivisht. Pika kryesore për vitin 2018 e një niveli të harmonizimit 15% nuk u arrit, pasi asnjë ligj nuk u harmonizua, dhe nuk ka gjasa që 30% kumulativ i procedurave të harmonizohen në fund të vitit 2019 e aq më pak 60 % në fund të vitit 2020."⁷⁶

Rreth 400 ligje janë identifikuar se përmbajnë procedura administrative, nga të cilat 231 përmbajnë procedura speciale të cilat duhet të harmonizohen me LPPA-në, me ç'rast u përgatitën udhëzime të thjeshta për harmonizimin e tyre. Më tej, një grup ekspertësh analizuan këto 231 ligje dhe përgatitën rekomandime për 133 ligje. Pastaj ligjet u janë dorëzuar ministrive të linjës për të shqyrtuar rekomandimet dhe për të përfshirë propozimet në procesin e tyre legjislativ. Gjithsej 35 ligje u përfshinë në programin legjislativ të Qeverisë për vitin 2019. Deri më tani, asnjë projektligj nuk është aprovuar nga Kuvendi. Për më tepër, ka afërsisht 1000 akte nënligjore që gjithashtu duhet të rishikohen në mënyrë që të harmonizohen procedurat. Kjo synohet të ndërmerret pasi ligjet të jenë dërguar në procedurën parlamentare. Ministria e Administratës Publike vlerëson se mjaft prej këtyre akteve nënligjore përfundimisht nuk do të kenë një bazë të duhur ligjore dhe do të duhet të shfuqizohen plotësisht.⁷⁷

Nga ana tjetër, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka filluar procesin e rishikimit të vetëqeverisjes lokale në Kosovë me qëllim të përmirësimit të ofrimit të shërbimeve për qytetarët. Për këtë arsye ka filluar punën edhe Panelit Këshillues me kryesues të grupeve

⁷⁶ SIGMA.(2019). *Kosovo monitoring report: The Principles of Public Administration*. OECD. faqe 13.

⁷⁷ Po aty.

tematike dhe ekspertët e angazhuar për studimin e fizibilitetit të sistemit të qeverisjes lokale në Kosovë. Ky aktivitet është pjesë e Planit të Punës së Qeverisë dhe MAPL-së. Objektivat e Studimit Gjithëpërfshirës për Funkcionimin e Qeverisjes Lokale në Kosovë fillimisht do të kenë një analizë/studim diagnostikues mbi pajtueshmërinë e sistemit të vetëqeverisjes lokale të Kosovës me Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale (KEVQL) dhe sfidat në zbatimin e legjislacionin kombëtar përkatës për qeverisjen lokale dhe si fazë e dytë e identifikimit të disa prej praktikave më të mira evropiane për qeverisjen lokale që mund të konsiderohet nga Kosova në të ardhmen. Qëllimi i studimit ka të bëjë me realizimin e një shqyrtimi funksional të sistemit të vetëqeverisjes lokale për të ndihmuar MAPL-në në krijimin e aranzhimeve të duhura institucionale dhe shmangien e boshllëkut ligjor. Studimi mund t'i ndihmojë komunat që të bëhen të qëndrueshme, transparente dhe llogaridhënëse (në aspektin e qeverisjes) për publikun dhe përgjegjëse duke iu shërbyer nevojave të qytetarëve të tyre. Me një studim të tillë diagnostik, Kosova jo vetëm që do të jetë në gjendje të kuptojë se në çfarë mase sistemi i saj i vetëqeverisjes lokale është në përputhje me kushtetutën, por gjithashtu do të kuptojë më mirë nëse dhe në çfarë mase sistemi i saj i vetëqeverisjes lokale është në përputhje me standardet e Këshillit të Evropës, si parakusht për anëtarësimin e ardhshëm në këtë organizatë.⁷⁸

I gjithë ky aktivitet ndahet në dy faza, faza e para është faza diagnostifikuese e përshkrimit të situatës aktuale dhe përputhshmërisë me Kartën Evropiane për Qeverisje Lokale, e cila do të përfundojë deri në fund të vitit 2019, ndërsa faza e dytë është faza përfundimtare e ofrimit të praktikave më të mira dhe opsioneve për avancimin e sistemit të qeverisjes lokale.⁷⁹

Pra shihet qartë, se rregullimi juridik i administratës publike mbetet çështje që duhet të vazhdojë në dekadën e re me qëllim të harmonizimit të legjislacionit sekondar me atë primar por edhe me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Mirëpo, është vërejtur një nguti tejet i madhe në përmirësimin e bazës ligjore që rregullon punën e administratës publike dhe rrjedhimisht edhe të hartimit të disa ligjeve mjaft kontradiktore siç është rasti me ligjin mbi pagat e shërbyesve publik i cili është pezulluar përkohësisht nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës me arsyetimin për shkeljen e parimit të barazisë para ligjit dhe shkeljes së të drejtave të njeriut.⁸⁰

⁷⁸ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. *Filloj puna për studimin e fizibilitetit të qeverisjes lokale në Kosovë* - qasur më 28.01.2020: <https://mapl.rks-gov.net/news/filloj-puna-per-studimin-e-fizibilitetit-te-qeverisjes-lokale-ne-kosove/>

⁷⁹ Po aty.

⁸⁰ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 per Pagat ne Sektorin Publik*. Dhjetor 2019. Qasur më 28.01.2020:

Problem i ngjashëm është paraqitur edhe me Ligjin për Zyrtarët Publike i cili pas hyrjes në fuqi, me kërkesën e Avokatit të Popullit, është pezulluar nga Gjykata Kushtetuese⁸¹ me arsyetimin e shkeljes së ligjshmërisë, krijimit të procedurave për rekrutim jomeritor të shërbyesve publik si dhe ndërhyrje të ekzekutivit në veprimtarinë e instituconeve të pavarura administrative.

http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/12/ko_219_vmp_shq.pdf

⁸¹ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së neneve të caktuara të Ligjit Nr. 06/L-114 për Zyrtarët Publik*. Qasur më 28.01.2020:

http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/11/ko_203_19_vmp_shq.pdf

KAPITULLI I DYTË

Sfidat zhvillimore të administratës publike në Kosovë

Të gjitha vendet në tranzicion, përfshirë edhe Kosovën, ballafaqohen me sfida të ndryshme në rrugëtimin e tyre drejt konsolidimit të mirëfilltë të institucioneve të tyre politike dhe administrative. Këto sfida janë veçanërisht të mëdha në ato vende që kanë kaluar nga sistemi komunist në sistemin pluralist e sidomos nëse kanë kaluar edhe nëpër konflikte të armatosura. Pikërisht ky është rasti me Kosovën dhe me shtetet tjera Ballkanike ku faza e tranzicionit është mjaftë e gjatë dhe e përcjellur me sfida madhore.

Ekziston një pajtueshmëri e gjërë se administrata e konsoliduar dhe profesionale është shtylla kryesore mbi të cilën qëndron një shtet stabil. Mirëpo konsolidimi i administratës në shtetet në tranzicion është ndër detyrat më të vështira të qeverisjes për shkak se praktikrat e vjetra (regresive) të mbarëvajtjes dhe funksionimit të administratës nuk mund të eliminohen aq lehtë. Rrjedhimisht, aparati administrativ në Kosovë është duke u ballafaquar me sfida të shumta si: *ndërrhyrjet politike në administratën publike, rekrutimi i politizuar i shërbyesve civilë, trajnimet joadekuate dhe të papërshtatura për shërbyesit publik dhe mekanizmat e dobët të kontrollit mbi administratën*. Të gjitha këto e vështirësojnë dhe ngadalsojnë reformimin e administratës publike në Kosovë. Rrjedhimisht, aparati administrativ në Kosovë nuk shquhet për efikasitet në zbatimin e ligjit apo edhe në ofrimin e shërbimeve për qytetarët.

Është më se evidente se Kosovo gjatë rrugëtimin të saj 20 vjeçar është ballafaquar me sfida të shumta me ç'rast pushtetmbajtësit është dashur të përcaktojnë prioritetet dhe të përqëndrohen në adresimin e tyre. Megjithatë, klasa udhëheqëse e Kosovës ka dështuar në përcaktimin e drejtë të prioritetëve të shtetit dhe shoqërisë në përgjithësi. Është fakt i njohur se institucionet shtetërore por edhe vet shtetndërtimi nuk mund të bëhet pa një administratë publike profesionale e cila ushtron veprimtarinë e saj në mënyrë efikase dhe efektive. Ky do të duhej të ishte prioriteti i parë i cili do të duhej adresuar pasi që zgjidhja e këtij problemi do të trasonte rrugën për zhvillimin e gjithmbarshëm shoqëror në Kosovë. Duke e neglizhuar këtë fakt, institucionet kosovar janë mbipopulluar nga zyrtarë administrativ të cilët nuk kanë ndonjë përgaditje akademike dhe profesionale për të ushtruar veprimtarinë administrative. Rrjedhimisht, këta (zyrtarët administrativ) janë shndërruar në pengesë serioze për çfarëdo tendence të reformimit të administratës publike në favor të ngritjes së profesionalizmit, efikasitetit dhe

efektivitetit. Kjo është ndër arsyet madhore të dështimit të përpjekjeve dhe resurseve të destinuara për ngritjen e profesionalizmit të administratës publike.

1. Rekrutimi i shërbyesve civilë

Nuk ekziston një definicion i pranuar universalisht për shërbimin civil dhe shërbyesin civil. Në disa vende shërbyes civil konsiderohen të gjithë punonjësit civilë të shtetit, si në rastin e Francës ku mësuesit dhe profesorët universitarë janë të përfshirë në listën e shërbimit civil, ndërsa në Mbretërinë e Bashkuar, shprehja shërbim civil është e definuar më ngushtë, sidomos pas programeve të reformimit dhe modernizimit që janë ndërmarrë 30 vitet e fundit, me ç'rast shprehja shërbyes civil aplikohet vetëm për zyrtarët administrativ të niveli qendror.⁸²

Pra, në përcaktimin e shërbimeve të tyre civile, shtetet e ndryshme të BE-së kanë aplikuar qasje të ndryshme të ndikuara nga historia nëpër të cilën kanë kaluar dhe të modifikuara nga nevojat zhvillimore të tyre. Disa shtete kanë aplikuar konceptin e gjërë të shërbimit civil i cili përfshin çdo punonjës shtetëror duke i konsideruar si pjesë e mekanizmit ekzekutiv të shtetit (Franca, Holanda, Irlanda, Spanja, Suedia), ndërsa, vende të tjera e kanë kufizuar konceptin e shërbimit civil në të ashtuquajturën “administrata publike bazë” e që nënkupton kryerjen e atyre funksioneve që vetëm shteti ka legjitimitet t’i kryejë duke krijuar nëpunës civil profesionist të menaxhimit dhe administratës publike të cilët ushtrojnë pushtetin shtetëror (Gjermania, Austria, Mbretëria e Bashkuar, Danimarka, Italia).⁸³ Kur shërbimi civil paraqitet sipas konceptit të kufizuar, shërbyesit civilë ushtrojnë autoritetin publik dhe kanë kompetenca ligjore për të propozuar politika publike dhe për të ushtruar veprimtari rregullatore. I definuar dhe i përcaktuar në këtë mënyrë, shërbimi civil përfaqëson shtetin në totalitetin e marrëdhënieve të tij në sferën publike dhe funksionon në harmoni me të drejtën administrative dhe kushtetuese të shtetit. Në të dyja rastet, por sidomos te koncepti i kufizuar, një spektër kushtesh duhen plotësuar me qëllim që shërbimi civil të jetë në gjendje t’i kryejë detyrat e përcaktuara. Pra, shërbimi civil është formuar si institucion që kërkon nga pjesëtarët e tij shkallë të lartë të profesionalizmit dhe integritetit duke përfshirë edhe njohuri të thella të së drejtës administrative dhe asaj kushtetuese. Për më tepër, nëpunësit civil duhet të jenë subjekt i një varg kushtesh ligjore për të qenë në

⁸² Andrew Massey, *“International Handbook on Civil Service Systems”*, University of Exeter –UK, 2011, pg.3.

⁸³ Pollozhani.B. et al. *Op.cit.*, faqe. 279.

gjendje t'i kryejnë funksionet dhe kompetencat e tyre në mënyrë të ligjshme, të përshtatshme, efikase dhe efektive në fushën e veprimtarisë administrative. Kushte këto që kanë të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet, qëndrueshmërinë profesionale, mbrojtjen nga ndërhyrjet politike dhe të grupeve të interesit dhe përzgjedhjen sipas parimit të meritokracisë.⁸⁴

Sistemi i shërbimit civil përshkruhet si “institucion i ndërmjetëm” që mobilizon burimet njerëzore në shërbim të shtetit brenda një territori të caktuar dhe është i përbërë nga struktura dhe rregulla që e formësojnë sjelljen e shërbyesve civilë gjatë ndërveprimit me nivelin politik, shoqërinë civile dhe publikun në përgjithësi.⁸⁵ Shërbimi civil definohet si institucion që mobilizon burimet njerëzore, në shërbim të shtetit nëpërmjet një kompleksi rregullash të shndërruar në manifest sipas një dizajni të posaçëm organizativ. Shërbimi civil, si një rregullim institucional që është, ngërthen në vete obligimin për të krijuar vlerat e parimit të shtetit të së drejtës (*rechtsstaat*), vlera dhe parime këto që manifestohen në formë të procedurave specifike të vendimmarrjes. Përpjekjet për krijimin e parimeve të shtetit të së drejtës në shumë vende kanë krijuar edhe ambient të ndryshëm institucional për shërbyesit civil duke pasuar me tipare të ndryshme të sistemit të shërbimit civil. Për më tepër, ky kompleksitet ambiantal që ndikon në zhvillimin e sitemit të shërbimit civil është i ndikuar edhe nga kontekstet e veçanta politiko-administrative.⁸⁶

Sistemet e shërbimit civil sipas një klasifikimi mund të ndahen në tre tipe: Sisteme të karrierës; Sisteme të pozitive; Sisteme të përziera (hibride).

Sistemi i karrierës bazohet në faktin se kandidatët që përfshihen në shërbim fillojnë nga pozitat më të ulëta me ç'rast avansimi në detyrë është i bazuar në kërkesat ligjore, në parimin e meritokracisë dhe përvojën e punës. Pranimi në shërbimin civil, sipas këtij modeli, kërkon kualifikime minimale të përcaktuara me ligj dhe mbështetet në një proces të rekrutimit me karakter garues. Këto sisteme mund të kenë forma të ndryshme hierarkike të organizimit por megjithatë nënkuptojnë një vend pune për tërë jetën dhe përfundimisht një pension dinjitoz.

Sjelljet e shërbyesve civil brenda këtyre sistemeve janë të rregulluara me rregullore, rregulla, kode të mirësjelljes dhe standarde etike. Këtë tip të sistemit të shërbimit civil, tradicionalisht e kanë aplikuar Mbretëria e Bashkuar, Kanada, Zelanda e Re, Franca dhe

⁸⁴ Po aty, faqe 280.

⁸⁵ Massey.A. Op.cit., faqe 32.

⁸⁶ Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen, Frits M. Van der Meer.(2007). *The Civil Service in the 21st Century - Comparative Perspectives*, Palgrave-Macmillan. New York. faqe 5-6.

Gjermania, por që nga reformimi i shërbimit civil të ndërmarra në këto vende që nga vitet e 80-ta, shërbimet e tyre nuk janë tërësisht brenda këtij modeli por megjithatë kanë ruajtur karakteristika qenësore të tij ku shërbyesit civil edhe më tej cilësohen si shërbyes civil të karrierës. Sistemi i pozitive shquhet nga fakti se njërëzit rekrutohen vetëm për pozita të caktuara e jo në shërbim civil si tërësi. Kandidatët rekrutohen për shkak të shkathtësive specifike që posedojnë në kryerjen e punëve të caktuara dhe nuk kërkohet ndonjë kualifikim i përgjithshëm. Pra, ky model më tepër mbështetet në shkathtësitë dhe përvojën profesionale të kandidatit. Ky sistem është i hapur dhe karakterizohet me një nivel të lartë të mobilitetit brenda dhe jashtë shërbimit civil me ç'rast karriera e punonjësit nuk planifikohet nga shërbimi. Për më tepër, shkalla e pagesës nuk mbështetet në përvojën e punës, por në pozitën që mban punonjësi, nuk ka ndonjë sistem formal të avansimit në detyrë, nuk sigurohet punë për tërë jetën dhe nuk ka ndonjë program specifik të pensionit. Kontratat e punës, brenda këtij sistemi, janë të mbështetura në të drejtën civile. Në këtë sistem bënë pjesë SHBA-ja, por megjithatë edhe shumë shtete evropiane kanë inkorporuar elemente të këtij sistemi brenda shërbimeve të tyre civile, sidomos pas aplikimit të reformave dhe “Menaxhimit të Ri Publik”.⁸⁷

Shumica e sistemeve të shërbimit civil sot qëndrojnë në mes të këtyre dy tipeve ideale. Nëse i hedhim një sy sistemit amerikan të shërbimit civil, niveli i lartë i zyrtarëve emërohen sipas “spoil system” dhe sipas sistemit të pozitive mbështetur në kualifikimet profesionale. Megjithatë, ekziston edhe një masë e madhe e shërbyesve civil të cilët e kalojnë tërë karrierën e tyre në nivelin federal brenda një agjencioni apo departamenti federal. Po ashtu, në sistemin gjerman të shërbimit civil janë klasa të ndryshme të punonjësve e që janë të rregulluar me norma të ndryshme. Kështu që sistemi i karrierës, në njëfarë mënyre, aplikohet tek 30 % e nëpunësve në sektorin publik. Duke qenë se reformimi dhe modernizimi i shërbimit civil është duke ndodhur në vazhdimësi, shërbimet civile të vendeve të ndryshme janë duke inkorporuar elemente të sistemit të karrierës dhe atij të pozitive varësisht prej konteksteve të tyre historike dhe kulturore. Në të vërtetë, është vërtetë se sa më i madh të jetë kontrasti ndërmjet shtetit dhe shoqërisë atëherë aplikohet sistemi klasik i karrierës.⁸⁸

Duke u bazuar në legjislacionin në fuqi dhe praktikatat e krijuara në Kosovë, sistemi i shërbimit civil është i tipit të përzier (hibrid) duke kombinuar sistemin e karrierës dhe atë të

⁸⁷ Massey.A. *Op.cit.*, faqe 45-46.

⁸⁸ Bossaert, D. and C. Demmke.(2003). *Civil Services in the Accession States*, Maastricht, EIPA, faqe 18.

pozitive. Megjithatë, pjesa dërmuese e shërbyesve civilë rekrutohet kryesisht sipas sistemit të karrierës.

1.1 Shërbimi civil në rajon

Në vendet e Ballkanit Perëndimor, termi “nëpunës publik” shpesh ka një kuptim më të gjerë sesa termi “nëpunës civil”. Ky term shpesh përdoret për t’iu referuar punonjësve në të gjitha shërbimet publike, përfshirë sektorë të specializuar (arsim, mbrojtje, shëndetësi). Në sistemet administrative të rajonit, këta sektorë të specializuar zakonisht rregullohen me ligje të veçanta dhe të ndryshme nga ato që rregullojnë shërbimin civil. Pra, përkufizimi i saktë i “nëpunësit civil” ndryshon nga njëri vend në tjetrin dhe është i specifikuar në kuadrin ligjor të vendeve përkatëse. Duke marrë për bazë klasifikimet tradicionale të sistemeve të shërbimit civil, sistemet e vendeve në rajon mund të konsiderohet të përziera pasi që kanë elemente të sistemit të karrierës por edhe të pozitive. Megjithatë, në Shqipëri, Bosnje dhe Maqedoni qasja anon më shumë nga sistemi i bazuar në pozita, ndërsa në Kroaci, Mal të Zi dhe Serbi ekziston një qasje që anon më shumë nga sistemi i karrierës. Të dyja sistemet janë relativisht të hapura ndaj kandidatëve të jashtëm por sistemi i pozitive ka tendencë të jetë më i hapur ndërsa sistemi i karrierës i favorizon më shumë burimet e brendshme duke u dhënë përparësi rreth ngritjes në detyrë.⁸⁹

Në Bosnje-Hercegovinë, sistemi i pozitive mbizotëron në nivelin federal ku individët mund të emërohen si nëpunës civil vetëm në ato pozita që janë të përcaktuara sipas kuadrit rregullues të organizimit të brendshëm të institucioneve të shtetit. Transferimet janë të mundshme vetëm brenda pozitive të të njëjtit nivel. Në Shqipëri, legjislacioni i shërbimit civil përmban dispozita të një sistemi të përzier por të mbështetur kryesisht në pozita (vend të punës) por duke përfshirë edhe elemente të sistemit të karrierës. Mbizotërimi i sistemit të pozitive mund të vërehet sidomos me rastin e rekrutimit dhe transferimit. Ligji i ri për shërbimin civil kishte për qëllim krijimin e një sistemi të hapur të shërbimit civil, duke lejuar në të njëjtën kohë, lëvizjen dhe zhvillimin e karrierës brenda sistemit. Megjithatë, të dhënat e fundit në lidhje me vlerësimin e performancës dhe transferimet tregojnë që në praktikë sistemi shqiptar favorizon rekrutimin

⁸⁹ Departamenti i Administratës Publike. (2009). *Shërbimi Civil në rajon në një këndvështrim të ri*. Tiranë. faqe 31-32.

nga jashtë, në veçanti për pozicione të nivelit të lartë si p.sh.: Sekretar i Përgjithshëm, Drejtor i Përgjithshëm, drejtor drejtorie në një ministri linje.⁹⁰

Sistemi i shërbimit civil në Maqedoni në parim bazohet tek pozitat, ndonëse përfshin shumë elemente të një sistemi karriere. Në bazë të kuadrit të ri ligjor, nëpunësit civilë duhet të rekrutohen në mënyrë të hapur dhe transparente përmes shpalljes së vendeve të lira të punës. Kandidatët për nëpunës civil duhet t'i nënshtrohen një testimi profesional. Nga ky test janë të përjashtuara sekretaret, që zbatohet edhe për rastet e lëvizjes horizontale. Përndryshe, sistemi është i hapur për punësim në çdo nivel dhe zbatohen të njëjtat rregulla rekrutimi. Në Kroaci, sistemi i shërbimit civil deri tani ka qenë i përzier duke qenë se kombinon një sistem të bazuar tek pozitat me elemente të sistemit të karrierës. Megjithatë, ligji i ri ka rritur më shumë peshën e elementeve të karrierës. Nga ana tjetër, ligji serb për shërbimin civil priret më shumë drejt një sistemi karriere e që favorizon nisjen e hershme të karrierës. Për më tepër, rekrutimi duhet të ndjekë një proces linear, që siguron mundësi për avancimin e karrierës fillimisht për kandidatët e brendshëm, përpara se të kalohet në konkurrim të hapur. Ngritja në detyrë nuk është automatike. Duhet të plotësohen disa kushte, përpara se një nëpunës civil të ngrihet në detyrë. Disa nga vendet në rajon (Kroaci, Mal i Zi, Serbi) përdorin një përkufizim më të ngushtë të shërbimit civil, duke lënë jashtë tij punonjësit e në nivelin lokal. Në të njëjtën mënyrë përkufizohet shërbimi civil edhe në Shqipëri dhe Maqedoni ndërsa në Bosnjë dhe Hercegovinë statusi i nëpunësve civil u takon punonjësve në nivelin federal, kantonal dhe të bashkive. Përkufizimet në rajon dalljnë edhe lidhur me nivelin e përgjegjësisë që bart nëpunësi civil. Përkufizimi shqiptar lidhur me natyrën e punës është më i përgjithshëm në rajon duke përjashtuar çdo pozitë të përfshirë në politikëbërje. Jo të gjithë mbajtësit e një posti publik konsiderohen nëpunës civil. Zyrtarët e zgjedhur, pjesëtarët e gjyqësorit dhe anëtarët e qeverisë nuk konsiderohen si nëpunës civil. Në Kroaci, nëpunësit civil dallohen nga personat e emëruar politikisht të cilëve u referohen si zyrtarë shtetëror statusi i të cilëve është rregulluar me ligjin mbi të drejtat dhe detyrimet e zyrtarëve të shtetit. Përkufizimi i termit nëpunës civil nga ligji serb është i ngjashëm me atë kroat me ç'rast nëpunës civil është personi detyrat e të cilët përfshijnë funksione nga fushat specifike të autoriteteve shtetërore ose detyra të përgjithshme juridike, kontabiliteti dhe sekretarie. Edhe Serbia bën dallim mes nëpunësve civil që kryejnë detyra lidhur me autoritetin shtetëror dhe punonjësve të institucioneve shtetërore që nuk kanë lidhje me ushtrimin e pushtetit shtetëror. Në

⁹⁰ Po aty, faqe 34-37.

Malin e Zi, një nëpunës civil kryen detyra administrative, për realizimin e kompetencave të autoritetit shtetëror. Edhe në Maqedoni, një nëpunës civil është një person i cili kryen aktivitete profesionale, normative-juridike, ekzekutive, administrative dhe mbikëqyrjeje, si edhe vendos mbi çështje administrative.⁹¹

Pra, siç shihet, vendet në rajon kanë dallime dhe ngjashmëri lidhur me përkufizimin e termit “shërbyes civil” duke pasur qasje të ndryshme. Po ashtu vërehen dallime edhe në sistemin e shërbimit civil edhe tek ato vende që kanë pasur një trashëgimi të përbashkët historike. Thënë shkurt, secili vend ka shkëmbyer përvojat dhe praktikat me njëri-tjetrin dhe u janë referuar edhe sistemeve të përparuara të shërbimit civil, por reformimin e administratave respektive dhe shërbimit civil e kanë bërë në harmoni me kontekstet e tyre duke i përshtatur me rrethanat specifike dhe rregullimin shtetëror.

2. Baza ligjore për rekrutim në administratë publike

Në kuadër të strategjisë së reformës së administratës publike në përgjithësi është paraparë edhe reformimi i shërbimit civil, reformë kjo e përcaktuar thelbësisht brenda Ligjit të Shërbimit Civil i cili hyri në fuqi në vitin 2010.⁹² Ky ligj shfuqizoi Rregullorën e UNMIK-ut nr. 2001/36 për shërbimin civil duke sjell risi në organizimin dhe funksionimin e shërbimit civil duke synuar profesionalizimin dhe ngritjen e efikasitetit të tij. Sipas Ligjit për Shërbimin Civil, sistemi i shërbimit civil në Republikën e Kosovës pëson ndryshime esenciale duke marrë attribute hibride por me nuanca të sistemit të karrierës në përpjekje për t’ju përshtatur rrethanave ekzistuese. Sipas përkufizimit të ri, shërbim civil konsiderohet personeli administrativ i angazhuar në institucionet administrative qendrore dhe ato komunale, të cilët zbatojnë politikën në harmoni me rregullat dhe procedurat e parapara. Për më tepër, shërbimi civil është i përbërë nga shërbyes civil të paanshëm, profesional dhe të përgjegjshëm të cilët reflektojnë shumë-etnicitetin dhe barazinë gjinore.⁹³ Ligji në fjalë përcakton që nëpunësit civil të punësohen në bazë të meritës dhe duke ju nënshtruar një procedure të përzgjedhjes të përcaktuar qartë me ligj dhe akte nënligjore. Pra, potencohet se rekrutimi, organizimi, gradimi dhe menaxhimi i Shërbimit Civil në

⁹¹ Po aty, faqe 38.

⁹² Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

⁹³ Neni 3.1, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

Kosovë bazohet në parimin e meritokracisë.⁹⁴ Mbështetur në Ligjin për Shërbimin Civil, nëpunësit e Administratës së Kuvendit të Kosovës janë shërbyes civil me ç'rast kushtet specifike të punës së tyre rregullohen me akte të veçanta të Kryesisë së Kuvendit. Për më tepër, pjesë e shërbimit civil konsiderohen edhe personeli diplomatik dhe konsullor, personeli administrativ i dërguar jashtë vendit apo i punësuar në Ministrinë e Punëve të Jashtme të Kosovës.⁹⁵

Sipas ligjit në fjalë, shërbyes civil konsiderohen edhe personeli civil i punësuar në Policinë e Kosovës, në Forcën e Sigurisë së Kosovës, në Doganat e Kosovës dhe në Shërbimin Korrektues të Kosovës duke përfshirë edhe personelin administrativ të punësuar në sistemin gjyqësor dhe prokurorial.⁹⁶ Për dallim nga baza ligjore e UNMIK-ut e cila e përkufizoi shërbimin civil shumë gjërë, Ligji i ri për Shërbimin Civil aplikoi një qasje të kundërt duke përjashtuar një numër të madh të kategorive të të punësuarve. Pra, statusi i nëpunësit civil ju mohua stafit mësimor të sistemit arsimor, stafit mjekësor të sistemit shëndetësor, krijuesve dhe performuesve të artit, zyrtarëve policor të Policisë së Kosovës, zyrtarëve doganor të Doganave të Kosovës, zyrtarëve korrektues të Shërbimit Korrektues të Kosovës dhe pjesëtarëve të Forcës së Sigurisë së Kosovës, të emëruarve politik dhe të gjithë atyre që emërohen në pozita nga të emëruarit politik dhe anëtarët e kabineteve të tyre, që nga kabineti i Presidentit, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit dhe kabinetet e ministrave. Marrëdhënia e tyre e punës rregullohet me Ligjin e Punës, ligje të veçanta, me marrëveshje kolektive ose me rregullore sektoriale.⁹⁷

Për më tepër, ligji në fjalë i përjashton nga shërbimi civil zyrtarët e zgjedhur në pozita zgjedhëse në institucionet e administratës publike dhe zyrtarët e emëruar nga zyrtarët e zgjedhur në pozita të caktuara, të cilët konsiderohen funksionarë publik, si dhe të gjithë nëpunësit e punësuar në kabinetet e funksionarëve publike. Shërbyes civil nuk konsiderohen as personeli i punësuar nga institucionet e administratës në nivel qendror dhe komunal, përgjegjës për kryerjen e funksioneve mbështetëse dhe të mirëmbajtjes.⁹⁸ Ligji për shërbimin civil kërkon që për zbatimin e tij të hartohet legjislacion sekondar, të krijohen organet e veçanta të zbatimit të ligjit si dhe të hartohet një raport vjetor mbi gjendjen e shërbimit civil. Ndonëse Ligji për shërbimit

⁹⁴ Neni 3.2 & 3.9, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

⁹⁵ Neni 3.3 & 3.4, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

⁹⁶ Neni 3.5 & 3.6, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

⁹⁷ Neni 4.1, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

⁹⁸ Neni 4.2 & 4.3 & 4.4, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

civil përcakton qartë çështjet që do të rregullohen me legjislacion sekondar, në disa raste ai nuk saktëson se cili institucion është përgjegjës për ta nxjerrë atë. Megjithatë, një interpretim i arsyeshëm është se Ministria e Administratës Publike është përgjegjëse për të nxjerrë legjislacionin sekondar e që nuk i është deleguar në mënyrë specifike ndonjë institucioni tjetër. Ligji për shërbimin civil parasheh zbatimin e legjislacionit sekondar në fushat në vijim: procedurat për mundësi të barabarta, procedurat e ankesave, punësim, periudha provuese, përshtetja e detyrave të punës, vlerësimi i rezultateve në punë, procedurat disiplinore, orari i punës dhe vijimi në punë, procedurat e pushimit vjetor, dosjet e personelit dhe ndërprerja e marrëdhënies së punës. Duke u mbështetur në kompetencën e dhënë ligjërish, Ministria e Administratës Publike, ka hartuar mbi 20 akte nënligjore që mundësojnë zbatimin e Ligjit për Shërbimin Civil në Kosovë.⁹⁹

Megjithatë, duhet potencuar se përpilimi i akteve nënligjore (legjislacionit sekondar), në funksion të zbatimit të ligjit në fjalë, është përcjell me vonesa të shumta të cilat drejtëpërdrejt kanë ndikuar në zbatueshmërinë e ligjit. Për më tepër, Ministria e Administratës Publike nuk ka zhvilluar mekanizma efikas të monitorimit të zbatimit të legjislacionit duke aplikuar sanksione të rralla në rastet e moszbatimit.

Ligji për Shërbimin Civil në Republikën e Kosovës ka përcaktuar edhe parimet themelore për pranimin e kandidatëve në shërbim civil me ç'rast pranimi në Shërbimin Civil të Kosovës bëhet në pajtim me parimet e meritës, aftësisë profesionale, paanshmërisë, mundësive të barabarta, mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të barabartë, në bazë të konkursit publik dhe pas verifikimit të zotësisë së veprimit të kandidatëve. Ndër të tjera, komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre u garantohet përfaqësimi i drejtë dhe proporcional në shërbimin civil në organet e administratës publike qendrore dhe lokale. Për më tepër, në kuadër të shërbimit civil në institucionet e nivelit qendror minimum 10% e posteve duhet të rezervohen për personat të cilët u përkasin komuniteteve të cilët nuk janë shumicë në Kosovë dhe që përmbushin kriteret specifike të punësimit. Në nivelin komunal për anëtarët e kualifikuar të komuniteteve që nuk janë shumicë në komunë, do të jetë i rezervuar numri i vendeve të punës në pajtim me përfaqësimin në përqindje të komuniteteve në komunën përkatëse.¹⁰⁰

⁹⁹ Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë - Misioni në Kosovë, "Zbatimi i legjislacionit për shërbimin civil në Kosovë", Prishtinë, 2013, faqe 7.

¹⁰⁰ Neni 11, Ligji nr. 03/L-149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

Në Shërbim Civil të Republikës së Kosovës ekzistojnë dy kategori të punësuarve: nëpunësit civilë të karrierës, të cilët ushtrojnë funksionet në baza të përhershme për arritjen e objektivave të përgjithshme institucionale; dhe nëpunësit civilë të jo karrierës - të cilët ushtrojnë funksionet me kohëzgjatje të kufizuar deri në dy vjet, për zbatimin e projekteve të caktuara, zëvendësimi i përkohshëm i nëpunësve të përhershëm civilë dhe në raste të mbingarkesave në punë. Procedura e pranimi për pozitat e nëpunësve civil të karrierës dhe të jo karrierës është e njëjtë me ç'rast këto pozita duen miratuar nga qeveria, pas propozimit të institucionit përkatës dhe aprovimit të Ministrisë së Administratës Publike dhe Ministrisë së Financave. Ndërsa, emërimet me afat të caktuar për një periudhë më të shkurtër se gjashtë muaj bëhen në bazë të kontratave të quajtura “Marrëveshje për shërbime të veçanta” të cilat i nënshtrohen Ligjit për Detyrimet dhe për të cilat zbatohet një procedurë e thjeshtësuar e rekrutimit.¹⁰¹

Rekrutimi i nëpunësve civil bëhet në përputhje me kërkesat e përcaktuara në Planin e Përgjithshëm të Personelit në Shërbimin Civil, kërkesa këto të bazuara në planet individuale të institucioneve përkatëse. Departamenti për Administrimin e Shërbimit Civil në Ministrinë e Administratës Publike është përgjegjës për hartimin e këtij plani duke u bazuar në kërkesat e institucioneve përkatëse si dhe i autorizon kërkesat për rekrutim, kërkesa këto të proceduara nga Njësitë e Personelit të institucioneve përkatëse. Planin e Përgjithshëm të Personelit në Shërbimin Civil përfshinë numrin e pozitave të propozuara nga institucionet e ndryshme, të miratuara nga Ministria e Administratës Publike dhe të konfirmuara nga Buxheti i Shtetit. Procedura e rekrutimit nuk mund të zhvillohet për pozita të cilat nuk janë të parapara në Planin e Përgjithshëm dhe të cilat nuk janë konfirmuar nga Buxheti i Shtetit.¹⁰²

Departamenti për Administrimin e Shërbimit Civil në Ministrinë e Administratës Publike është përgjegjës për koordinimin dhe menaxhimin e procesit të rekrutimit në shërbimin civil ndërsa njësitë e personelit të institucioneve përkatëse janë përgjegjëse për zbatimin e procesit të rekrutimit pas autorizimit të dhënë nga DASHC.¹⁰³ Institucionet përkatëse që kanë nevojë të rekrutojnë shërbyes civil themelojnë Komisione Përzgjedhëse me karakter *ad hock* të cilat i zhvillojnë procedurat e rekrutimit. Këto komisione janë të përbëra nga anëtarë që kanë pozita më të larta se ajo që duhet rekrutuar mirëpo njëri nga anëtarët duhet të jetë në të njëjtën pozitë si ajo

¹⁰¹ Neni 12, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

¹⁰² Neni 5, Rregullorja Nr.02/2010 Për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil, Ministria e Administratës Publike, 20.09.2010.

¹⁰³ Neni 6, Rregullorja Nr.02/2010 Për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil, Ministria e Administratës Publike, 20.09.2010.

që rekrutohet. Komisionet përzgjedhëse nuk janë organe të përhershme pasi që emërohen pas fillimit të procedurës së rekrutimit dhe shpërbëhen pas përfundimit të kësaj procedure. Ato janë përgjegjëse për menaxhimin e vlerësimit, përgaditjen e listës së ngushtë të kandidatëve, mbajtjen e testeve, vlerësimin e rezultateve dhe propozimin për listën përfundimtare përzgjedhëse për kandidatin e suksesshëm. Lista e kandidatëve të suksesshëm procedohet për emërim nga udhëheqësi më i lartë administrativ i institucionit përkatës i cili ka nevojë për plotësimin e pozitave të caktuara.¹⁰⁴

Ligji për shërbimin civil ka përcaktuar edhe kërkesat e përgjithshme për punësim në shërbimin civil ku theksohet se në shërbimin civil kanë të drejtë të punësohen shtetasit e Republikës së Kosovës të moshës madhore, të cilët kanë zotësi të plotë veprimi, janë në posedim të të drejtave civile dhe politike, kanë përgatitjen e nevojshme arsimore dhe aftësinë profesionale për kryerjen e detyrave ekzekutive, drejtuese ose zbatimin e funksioneve administrative. Për më tepër, pranimi në Shërbimin Civil të Kosovës mund të kryhet deri në një vit para moshës së pensionimit. Ndërsa në përputhje me parimet evropiane të lëvizjes së lirë të punëtorëve dhe mosdiskriminimit, të huajt të cilët posedojnë kualifikimet e nevojshme për vendin e punës mund të pranohen në Shërbimin Civil të Kosovës. Qeveria përcakton disa funksione themelore shtetërore (që kanë të bëjnë me sovranitetin e shtetit), të cilat mund të kufizohen vetëm për shtetasit e Kosovës. Në Shërbimin Civil të Kosovës mund të lejohet puna vullnetare (pa pagesë) e nëpunësve civil pas pensionimit, deri në moshën shtatëdhjetë vjeçare. Mënyra e punës vullnetare rregullohet me Rregullore të nxjerrë nga Qeveria.¹⁰⁵

Sistemi i tanishëm i shërbimit civil në Kosovë aplikon model të decentralizuar të punësimit duke qenë se Njësitë e Personelit, të cilat luajnë rolin e trupit qendror menaxhues brenda çdo institucioni, janë të autorizuar për zhvillimin dhe menaxhimin e përgjithshëm të shërbyesve civil. Sipas këtij sistemi, rekrutimi dhe përzgjedhja e shërbyesve civil bëhet nga këto njësi në bashkëpunim të ngushtë me Ministrinë e Administratës Publik. Për më tepër, vlerësimi i kandidatëve për pozita të lira në shërbimin civil realizohet nga komisionet e përkohshme të themeluara nga sekretarët e përgjithshëm apo drejtuesit më të lartë administrativ të institucioneve përkatëse. Andaj, dy momente të rëndësishme tregojnë se procedura e rekrutimit të shërbyesve civil është e ndërtuar në mekanizma të bazuar në preferenca politike dhe personale. Në lidhje me

¹⁰⁴ Neni 7, Rregullorja Nr.02/2010 Për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil, Ministria e Administratës Publike, 20.09.2010.

¹⁰⁵ Neni 13, Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

këte të fundit, argumenti i parë bazohet në rolin e sekretarëve të përgjithshëm dhe drejtuesve tjerë të lartë të institucioneve përkatëse administrative të cilët janë të thirrur të menaxhojnë procedurat e rekrutimit të nëpunësve civil. Ndërsa, argumenti i dytë, ka të bëjë me rolin që ka Qeveria e Kosovës në rekrutimin e nëpunësve civil në institucionet qendrore ekzekutive me ç'rast për çdo pozitë të re në shërbimin civil duhet miratuar paraprakisht nga Qeveria duke kontrolluar në këtë mënyrë funksionimin e njësive të brendshme të ministrive dhe menaxhimin e resurseve njerëzore në këto institucione.¹⁰⁶

Në ndërkohë, është miratuar Ligji Nr.06/L-14, për Zyrtarët Publik, i cili do të duhej ta shfuqizonte ligji për shyrbyesit publik të miratuar në vitin 2010. Mirëpo, pas ankesës së shumë institucioneve në Kosovë e sidomos Institucionit të Avokatit të Popullit, ligji për zyrtarët publik është pezulluar nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës me arsyetimin e tentimit të centralizimit të vendimmarrjes në kuadër të shërbimit civil, përfshirë edhe rekrutimin jomeritor.

Sipas legjislacionit në fuqi emërimi, pranimi dhe kriteret e punësimit në Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës janë në favor të parimit të meritokracisë duke e theksuar në mënyrë takasative, mirëpo praktikët e krijuara janë diametralisht në kundërshtim me këtë parim. Është më se e evidente se pranimi dhe ngritja në detyrë në kuadër të shërbimit civil bëhet mbi bazën e nepotizmit dhe besimit politik me ç'rast ky shërbim është shëndrruar në strehë të sigurtë të militantëve partiak të cilët për meritat e tyre në aktivitete politike shpërblehen me pozita në shërbimin civil. Ndrrimi i pushtetit, qoftë atij komunal apo qendror, rezulton me mobilitet edhe në pozita të ndryshme të shërbimit civil duke rigjeneruar largimin e një numri të shërbyesve civilë nga ky sektor. Kjo praktikë ka ndikuar dukshëm në mënyrë negative në profesionalizmin e shërbimit civil për shkak të popullimit të tij me njerëz që nuk i plotësojnë kriteret e parapara me ligj dhe duke demotivuar një pjesë të punonjësve që kanë arritur të aftësohen në ndërkohë. Për më tepër, kjo praktikë, dekurajon edhe kandidatët që kanë aftësi, njohuri dhe arsimim adekuat për kryerjen e punëve në këtë lëmi që të konkurrojnë për pozita të shërbyesve civilë.

2.1 Praktikët e interferimeve politike në rekrutim dhe avancim në karrierë

Administrata publike si apart nëpërmjet të cilit ekzekutohen vendime politike, për një kohë të gjatë është konsideruar pjesë e kuadrove të qeverisë dhe politikës aktuale. Ideja e një

¹⁰⁶ Grupi për Studime Juridike dhe Politike, *"Në mbrojtje të profesionalizmit të burokratëve - analizë politikash nr. 02/2012"*, Prishtinë, 2012, faqe 5-6.

administrata të pavarur dhe apolitike fillimisht është paraqitur nga Woodrow Wilson në shkrimin e tij “Studimi mbi administratën publike” (1887) dhe aplikimi i kësaj ideje vazhdon të mbetet një risi, përderisa administrata publike është gjithmonë në reformim konstant. Administrata qëndron jashtë sferës së politikës. Edhe pse politika i përcakton detyrat për administratën, ajo nuk duhet të manipulohet nga politika. Administrata publike ekzekuton në mënyrë sistematike dhe të detajuar të drejtën publike. Çdo aplikim i veçantë nga ligji i përgjithshëm është një akt i administratës. Planet qeveritare të veprimit nuk janë sferë e administratës, ndërsa ekzekutimi i detajuar i planeve të tilla është punë administrative. Wilson besonte se të këqijat brenda qeverisjes së një shteti burojnë nga interferimi i politikës në çështjet administrative. Kjo pikëpamje ndaj administratës fillimisht është aplikuar në shtete të orientuara kah demokracia dhe ekonomia e tregut, përderisa shtetet e centralizuara komuniste e kanë shpërfillur këtë trend. Interesimi për dikotominë politikë-administratë ka arritur në Evropën juglindore vetëm pas rrëzimit të regjimeve socialiste, por edhe që atëherë, politika dhe politikanët vazhdojnë të definojnë organizimin dhe funksionimin e administratës në rajon. Politizimi i administratës publike rrjedh nga sinteza e dukshme dhe automatike mes partisë qeverisëse dhe shtetit, në shtetet ish-komuniste. Megjithatë pas rrëzimit të regjimeve socialiste ka pasur përpjekje për të reformuar administratën në emër të demokracisë dhe ekonomisë së tregut, por ndryshimet kanë qenë mesatare, në veçanti në praktikë. Andaj, edhe më tej, politikanët vazhdojnë të ushtrojnë kontrollë mbi administratën shtetërore edhe pse ata janë të mirë informuar për dobritë e një administrate profesionale dhe neutrale. Rrjedhimisht implementimi i proceseve demokratizuese shpesh përcillet me sfida dhe stagnime të mëdha.¹⁰⁷

Maks Weber ka treguar qartë se administrata është mjet në duart e politikës dhe që nuk është e mundur të studiohet si faktor i pavarur i pushtetit. Nga ana tjetër, pushteti ushtrohet përmes administratës dhe ky fakt i jep asaj fuqi të madhe, fuqi kjo e cila mund të zbatohet edhe politikisht. Administrata moderne është mjet jashtëzakonisht i fortë i sundimit i cili mundëson fuqi të madhe personale. Si mjet në duart e politikës, mund të mbisundojë edhe vet politikën dhe të shndërrohet në sundues. Këtu qëndron rreziku i madh për vlerat politike të demokracisë moderne duke qenë se burokracia mund të infiltrohet në partitë politike dhe jetën shoqërore në përgjithësi dhe ta nënshtroj atë. Andaj, sipas Weberit, zyrtarët administrative nuk guxojnë të merren me politikë, duhet të jenë jashtë partive politike dhe rrjedhimisht jashtë luftës për pushtet.

¹⁰⁷ Sylejmani.Q. (2011). *Politizimi në administratën publike në Maqedoni*. Shkup, faqe 1.

Zyrtarët administrativ, sipas Weberit, janë shumë të fortë për politikën për shkak të njohurive dhe shkathtësive që kanë për institucionet politike dhe administrative andaj vendosja e qëllimeve politike nuk është çështje e administratës profesionale. Rrjedhimisht, administrata dhe politika duhen ndarë rreptësisht duke mos lejuar ndërhyrjet reciproke.¹⁰⁸

Dihotomia politikë-administratë mbështetet në një pikëpamje funksionale-strukture të qeverisë, duke e ndarë autoritetin qeveritar në linja funksionale në zyrtarë të zgjedhur dhe zyrtarë administrativ. Si e tillë, qeveria është konceptuar sikur ka dy fusha diskrete dhe të ndara si politikë dhe administratë, ku çdonjëra prej tyre është e populluar nga zyrtarë të zgjedhur dhe zyrtarë administrativ. Me përkrahjen dhe kontributin e shumë autorëve tjerë, ideja rudimentare e Wison-it, ka evoluar gradualisht në një model të administratës publike i cili ushtroj ndikim të fuqishëm në identitetin e administratës publike deri kah mesi i viteve 1940. Si pasojë e kritikave të shumta të plasura pas Luftës së Dytë Botërore, dikotomia politikë-administratë filloj të humbas ndikimin e saj duke krijuar hapësirë për zhvillimin e modeleve tjera alternative. Megjithatë, dobësimi i ndikimit të dikotomisë nuk e përmbylli polemikën rreth rolit të administratës publike në procesin politik. Kjo polemikë na paraqitet me rëndësi të veçantë si për nivelin akademik ashtu edhe për ata të angazhuar në praktikën administrative për arsye se ka ndërlidhje të ngushtë me identitetin e disiplinës si dhe zhvillimin e mëtejshmë të administratës publike si profesion. Gjatë dekadave pasuese, autorë të shquar të administratës publike zhvilluan modele të ndryshme duke u përpjekur të kuptojnë rolin e administratës publike në procesin politik. Kështu u zhvilluan tre shkolla të ndryshme të mendimit lidhur me raportin e administratës publike me politikën: shkolla e ndarjes, shkolla politike dhe shkolla e ndërveprimit. Shkolla e ndarjes dhe shkolla politike pozicionohen si ekstreme të kundërta duke shpërfaqur ndryshimet fundamentale të autorëve lidhur me rolin politik të administratorëve publikë. Ndërsa, shkolla e ndërveprimit pozicionohet në mes të dy të parave duke inkorporuar elemente të të dyja ekstremeve.¹⁰⁹

Shkolla e ndarjes karakterizohet si shkollë e mendimit ku një grup autorësh kanë zhvilluar agjendën e ndarjes së politikës nga administrata si në aspektin normativ ashtu edhe në atë praktikë. Këta autorë janë të prirur ta shohin sferën e qeverisjes të ndarë në dy zona, në atë

¹⁰⁸ Zendeli. F. (2014). *E drejta administrative*. Tetovë, faqe 30.

¹⁰⁹ Demir.T. (2007). *Politics and Administration: A review of research and some suggestions*. University of Illinois at Springfield, page 2.

http://www.fau.edu/caupa/spa/pdf/Demir_PoliticsandAdministration_New_MS.pdf, qasur më 07.02.2020.

politike dhe administrative. Ata përdorin një qasje funksionale për të analizuar raportin mes politikës dhe administratës me ç'rast theksojnë se funksioni i politikës është të siguroj udhëheqje ose siç thoshte Wilson-i “të përcaktoj detyra për administratën”. Ndërsa nga ana tjetër, funksioni i administratës është të siguroj angazhim neutral në procesin e politikave. Funksionarët e zgjedhur sigurojnë udhëheqje politike përmes lidrësimit të politikave dhe mbikëqyrjes legjislative me ç'rast lidrësimi i politikave i ndërlidh funksionarët e zgjedhur me qytetarët ndërsa mbikëqyrja legjislative i ndërlidhë me administratorët publik. Në anën tjetër të procesit të politikave qëndron administrata publike përgjegjësia parësore e të cilës është implementimi i politikave publike në harmoni me qëllimet dhe udhëzimet legjislative. Kjo shkollë e mendimit e trajton administratën publike si një botë në vete me vlerat, rregullat dhe metodat e saj të cilat janë të ndara nga politika. Sipas ithtarëve të kësaj shkolle (*Wilson, White, Loveridge, Svara, Kohler, Kaufman, Wolf*), vlerat parësore të cilat e udhëheqin administratën publike janë: neutraliteti, hierarkia dhe ekspertiza të cilat së bashku i përbëjnë tiparet dalluese të administratës publike (kompetenca neutrale). Një nga qëllimet e administratës publike është të ofroj këshilla neutrale dhe kompetente të politikave për funksionarët e zgjedhur. Kompetenca neutrale definohet si aftësi për të kryer punë qeverisëse të kualifikuar në harmoni me standardet objektive dhe jo në përputhje me obligimet personale dhe partiake. Tre komponentet përbërëse të kompetencës neutrale (neutraliteti, ekspertiza dhe hierarkia) e ndihmojnë administratën publike të mbajë distancë nga politika duke siguruar kontributin e saj në procesin e bërjes së politikave. Neutraliteti burokratik përfshinë neutralitetin politik dhe neutralitetin e politikave duke nënkuptuar se nëpunësit publik dhe aktivitetet e tyre duhet të jenë apolitike, jo të anshme duke menjanuar çfarëdo agjende të posaçme apo programi konkurrues duke mbajtur qëndrim neutral në çështjen e politikave që e ndajnë komunitetin. Pra, shkolla e ndarjes i jep peshë të rëndë ekspertizës administrative e cila siguron kontribut kompetent dhe të paanshëm në procesin e politikave. Sipas tyre, administratorët publik posedojnë njohuri dhe shkathhtësi të veçanta dhe ekziston tendenca që të njejtat të inkorporohen në procesin e politikave nga ana e funksionarëve të zgjedhur. Me fjalë të tjera, kjo shkollë e mendimit pretendon krijimin e një modeli konsensual të qeverisjes ku funksionarët politik (të zgjedhur) me ndihmën e këshillave profesionale të administratorëve marrin vendime në interes të qytetarëve. Ithtarët e kësaj shkolle mbështesin një ndarje të qartë strukturore të autoritetit në mes të funksionarëve të zgjedhur dhe atyre administrativ me qëllim të eliminimit apo minimizimit të ndikimit politik dhe konflikteve

potenciale në administratën publike. Ndikimi politik në administratë publike sjell te korrupcioni duke qenë se vendimet administrative nxirren në baza të anshme politike andaj edhe ithtarët e kësaj shkolle pretendojnë se politika dhe administrata punojnë më së miri si variabla të pavarura, të afta të përmirësohen si të izoluara por pa e rrezikuar apo interferuar në njëra tjetrën. Andaj edhe ndërveprimi i lirë mes politikës dhe administratës mund të sjell konsekuenca negative. Kjo shkollë e mendimit i definon qartë rolet e funksionarëve të zgjedhur dhe atyre administrativ. Administratorët publik janë të subordinuar ndaj funksionarëve të zgjedhur andaj edhe kërkohet nga ata që të marrin udhëzime për drejtimin e politikave prej tyre dhe njëkohësisht të kontribuojnë në procesin e politikave. Sipas kësaj shkolle, raporti ideal politikë-administratë është ai ku funksionarët e zgjedhur dhe ata administrativ i kryejnë detyrat e tyre siç janë të përcaktuara me norma juridike duke rezultuar në një sistem politiko-administrativ ku administratorët publik janë kompetent por edhe përgjegjës ndaj funksionarëve politik. Pra, administrata publike kompetente, llogaridhëse dhe e përgjegjeshme është qëllimi përfundimtar i shkollës së ndarjes.¹¹⁰

Shkolla politike e mendimit përfaqësohet nga një grup i autorëve (*Long, Bosworth, Pfiffner, Miller, Lipsky, Forester*) të cilët e theksojnë dhe e mbështesin një rol të zgjëruar të administratës publike duke u pozicionuar kundër shkollës së ndarjes dhe duke u karakterizuar me refuzimin e plotë të dallimit mes politikës dhe administratës. Kjo shkollë e mendimit e konsideron administratën publike si pjesë të pandashme të procesit politik dhe administratorët publikë nuk duhet kufizuar fushën e tyre vetëm në implementimin e politikave por duhet zgjëruar edhe në avokimin dhe formulimin e politikave. Për më tepër, administratorët publik duhet të ekzaminojnë implikimin moral të politikave para se të identifikojnë mënyrën më të mirë të implementimit të tyre. Duke marrë parasysh se administratorët publik kanë karakter konstituiv dhe instrumental kjo shkollë e mendimit është në kërkim të agjendave politike të cilat duhen ushtruar nga administratorët publik për të përmbushur objektivat e dëshiruara. Kjo qasje e refuzon rolin e subordinuar dhe instrumental të administratës publike në raport me funksionarët e zgjedhur duke kërkuar që administratorët publik të involvohen aktivisht në krijimin e politikave. Për më tepër, sipas ithtarëve të kësaj shkolle të mendimit, pyetja thelbësore është se si të përgaditen më së miri administratorët publik në zbatimin e detyrave politike. Sipas kësaj shkolle, raport ideal mes politikës dhe administratës është ai ku administratorët publikë punojnë për së

¹¹⁰ Po aty, faqe 3-4.

afërmi me funksionarët politik në kërkim të zgjidhjeve efektive dhe politikave më të mira për të konsoliduar një shoqëri demokratike si qëllim përfundimtar.¹¹¹

Së fundi është paraqitur edhe shkolla e ndërveprimit e cila përfaqësohet nga një grup autorësh (*Van Riper, Waldo, Swara, Nalbandian*) të cilët e vendosin theksin në nivelin e lartë të bashkëpunimit mes funksionarëve të zgjedhur dhe atyre administrative por duke ruajtur rolin tradicional dhe perspektive unike të tyre. Pra, sipas kësaj shkolle të mendimit, kërkohet një rrugë e ndërmjetme mes shkollës së ndarjes dhe asaj politike. Përfaqësuesit e hershëm të kësaj shkolle konsideronin se politika dhe administrata janë të ndërthurura në mënyrë të ngjeshur me njëra tjetrën dhe janë qenësore për të siguruar veprim efektiv. Problemi më i madh është ndërveprimi mes tyre por duke e ruajtur pozicionin e duhur të tyre. Problemi tjetër është të kuptuarit se pozicioni i duhur i tyre ndryshon me kohën duke mos pasur një zgjidhje permanente. Shkolla e ndërveprimit e pranon dallimin mes politikës dhe administratës në pikëpamje logjike, psikologjike, në perspektivë, vlera dhe pozita formale mes funksionarëve politik dhe atyre administrativ. Mirëpo, çfarë e dallon këtë shkollë nga ajo e ndarjes është potencimi për bashkëpunimin e vazhdueshëm mes funksionarëve të zgjedhur dhe atyre administrativ në procesin e bërjes së politikave. Për më tepër, kjo shkollë e mendimit kërkon zgjerimin e vlerave të administratës publike duke lejuar një rol të zgjeruar të administratorëve në politika për arsye pragmatike. Ihtarët e kësaj shkolle tërheqin vemendja për kompleksitetin dhe dinamizmin në ngritje në ambientin politik, social dhe ekonomik të bërjes së politikave gjë që kërkon ndërveprim intenziv në mes të funksionarëve të zgjedhur dhe atyre administrativ për të arritur objektivat në mënyrë të suksesshme. Kjo rrymë e mendimit nuk e favorizon strukturën formale-hierarkike të qeverisjes, siç është definuar tradicionalisht raporti mes funksionarëve të zgjedhur dhe administrativ në raport epror-vartës. Dallimi i kësaj shkolle nga ajo politike qëndron në faktin se e pranon rolin e kompetencave administrative në bërjen e politikave dhe funksionarët e zgjedhur dhe administrativ i sheh në raport partneriteti.¹¹²

Dëshira për një administratë të politizuar ka të bëjë me faktin që ajo siguron një nivel të lartë besnikërie dhe angazhimi më të plotë seç kishin mundur të ofronin shërbyesit civil të paanshëm. Ata që besojnë se neutraliteti politik i administratës është mit, duke argumentuar që disa paragjykime politike janë të paevitueshme brenda aparatit administrativ, zakonisht besojnë

¹¹¹ Po aty, faqe 4-5.

¹¹² Po aty, page 6-7.

që një sistem me ngjyra politike të dukshme është më i preferuar se një politizim i maskuar. Megjithatë, angazhimi politik bartë edhe disavantazhe serioze duke qenë se godet në thelb idenë për një shërbim civil profesional dhe kompetent. Është vështirë të realizosh meritokraci dhe besueshmëri politike brenda shërbimit civil. Në një kontekst të tillë, është vështirë të mbash zyrtarë administrativ me cilësi të larta në një pozitë të caktuar e cila nuk ofron siguri në punë dhe kështu administrata popullohet nga punonjës më pak të kualifikuar dhe që gëzojnë besimin politik. Neutraliteti i administratës krijon një raport autoritar mes burokratëve dhe politikanëve, duke i lejuar të parët të shohin dobësitë dhe anët pozitive të politikës me qëllim të shqyrtimit të tyre.¹¹³

Dihet mirëfilli se administrata është nënfunkcion i politikës por megjithatë duhen evituar situata kur niveli politik e kontrollon dhe e instrumentalizon tërësisht administratën sepse krijohet gjendje kaotike brenda aparatit administrativ i cili faktikisht e mbanë vet shtetin. Pra, raportet politikë-administratë nuk duhet të jenë osmotike por më tepër të karakterit simbiotik (shkolla e ndërveprimit).

Shërbimi Civil në Kosovë është, në masë të madhe, i ndikuar politikisht duke marrë parasysh rekrutimin mbi baza politika në njërën anë, dhe avancimin në pozita të ndikuar mbi bazën e besimit politik. Komisionet për vlerësimin e kandidatëve nuk e zbatojnë parimin e meritokracisë dhe profesionalizmit gjatë procesit të rekrutimit duke qenë se institucionet qeveritare e kanë fjalën vendimtare në përzgjedhjen e kandidatëve. Kjo nuk është në harmoni me Komisionin e Venedikut dhe Parimet Evropiane të cilat decidivisht përcaktojnë se përgjegjësit për rekrutimin e shërbyesve civil duhet të kenë pavarësi institucionale në raport me autoritetet politike. Sistemi i tanishëm në Kosovë mbështetë vullnetin politik dhe ndërhyrjen politike në shërbimin civil.¹¹⁴

Politizimi i shërbimit civil në Kosovë zhvillohet në disa mënyra. Fillimisht, partnerët e koalicionit qeveritar i ndajnë përgjegjësitë për kontrollimin e ministrive përkatëse dhe stafit menaxherial brenda këtyre ministrive. Pastaj vijohet me ndërprerjen e kontratave të shërbyesve civil të caktuar dhe punësimin, avancimin e nëpunësve tjerë në shkëmbim të lojalitetit dhe mbështetjes së tyre.¹¹⁵

¹¹³ Hewood. A. (2008). *Politika*, Dukagjini, faqe 355-356.

¹¹⁴ Doli. D. (2012). *Kosovo Civil Service Reform – discussion paper*. Prishtinë, faqe 32.

¹¹⁵ Po aty, faqe 33.

Sipas Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës të Shërbyesve Civil, gjatë vitit 2017 lidhur me procedurat e rekrutimit ka pranuar 326 ankesa kundër porcedurave të rekrutimit në shërbimin civil. Po ashtu, Këshilli i ka vëzhguar 312 procedura të vëzhgimit lidhur me procesin e emërimeve të nëpunësve civil të nivelit drejtues. Nga 312 procedura që janë vëzhguar, Këshilli ka aprovuar si procedura të rregullta 164 procedura, ndërsa janë anuluar 148 procedura të avancimit/rekrutimit për shkak të shkeljeve ligjore dhe procedurale. Në procesin e mbikëqyrjes së rregullave dhe parimeve të zbatimit të legjislacionit të shërbimit civil gjatë vitit 2017, Këshilli ka monitoruar 81 institucione dhe ka konstatuar 523 të gjetura që përfshijnë shkeljet e dispozitave të legjislacionit për shërbimin civil dhe ka dhënë gjithsejtë 524 rekomandime për zyrtarët përgjegjës dhe organeve përkatëse të institucioneve. Në bazë të dhënave të lartcekura, Këshilli ka konstatuar se institucionet e administratës publike, nuk kanë arritur në nivel të duhur të zbatojnë dispozitat e përcaktuara me aktet ligjore dhe nënligjore, lidhur me zhvillimin e procedurave të rekrutimit në shërbimin civil, as përmes procedurave të avancimit dhe as përmes procedurave të jashtme të rekrutimit.¹¹⁶

Për kuadrot me përgaditje superiore në fushën e administratës publike apo fushave tjera të shkencave shoqërore është bërë pothuajse e pamundur të rekrutohen në kuadër të administratës publike mbi bazën e respektimit të parimit të meritokracisë. Janë regjistruar raste të shumta ku kandidatë të shkëlqyeshëm i janë nënshtruar procesit të rekrutimit brenda institucioneve administrative komunale, qendrore, agjencioneve ekzekutive dhe institucioneve të pavaruara administrative dhe kanë rezultuar negativisht duke mos arritur qëllimin e pranimit në shërbimin civil. Për më tepër, në të njëjtat pozita janë punësuar kandidatë me përgaditje joadekuata dhe në kundërshtim me vet kriteret e konkursit. Një numër i të rinjëve (kandidatëve të përgaditur) nuk u mbetet tjetër pos aderimi në parti të politike në pushtet me qëllim që pas një kohe të fitojnë përkrahjen e duhur politike për punësim.¹¹⁷

Parimi i meritokracisë në rekrutimin e shërbyesve civilë në nivel komunal është më tepër “mit” dhe deklaratë boshe për konsum të politikës ditore. Tash e gati dy dekada, si punonjës në kuadër të burimeve njerëzore, kam përjetuar ndikimin dhe interferimin e fuqishëm të nivelit

¹¹⁶ Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil. (2017). *Raport i punës së Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës për vitin 2017*. https://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/111_562215.pdf . Qasur më 07.02.2020.

¹¹⁷ Intervistë me Afrim Tahiri: I diplomuar në administratë publike, Master në Administratë Publike -student i dalluar i cili ka aplikuar për punë 22 herë pranë institucioneve të ndryshme administrative të niveleve të ndryshme. Intervista është realizuar më 10.02.2020 në Vushtrri/Kosovë.

politik në procesin e rekrutimit të shërbyesve civilë të karrierës. Në raste tejet të rralla, punësimi është bërë duke zbatuar parimin e meritokracisë. Nuk ndihem aspak krenar për këtë praktikë dhe trashëgimi të krijuar brenda aparatit administrativ.¹¹⁸

E njejta situatë është edhe me shërbyesit publik në kuadër të ndërmarrjeve publike në Kosovë. Një nga ndërmarrjet publike që shquhet me shkeljen e parimit të meritokracisë në punësim është edhe vet Posta e Kosovës. Edhe më eklatante është praktika e krijuar, që në vend të avancimit në pozitë të një numri të kuadrove që kanë përgaditje relevante profesionale dhe përvojë të gjatë, rekrutohet stafi nga jashtë duke rritur numrin e punonjësve por jo edhe të profesionalizmit. Kjo është shkaktuar nga ndikimi i drejtëpërdrejtë i strukturave politike duke mos lënë asnjë hapësirë për rekrutim dhe ngritje në pozitë mbi bazën e meritokracisë dhe profesionalizmit.¹¹⁹ Edhe pse janë shkolluar kuadra të mjaftueshme në nivel të studimeve themelore dhe atyre master në fushën e administratës publike në Kosovë, pjesa dërmuese e tyre kanë përfunduar si punonjës në sektorin privat ose janë edhe më tutje të papunë. Përkundër përvojës 15-20 vjeçare të punës në sektorin administrativ të organizatave ndërkombëtare që funksionojnë në Kosovë, pjesa dërmuese e ish-punonjësve janë aktivizuar në sektorin privat për shkak të “bllokimit” të qasjes në institucione publike si pasojë e ndërhyrjeve politike. Përvoja e gjatë e punës si dhe trajnimet profesionale në kuadër të organizatave ndërkombëtare (UN, OSCE, EULEX, ICRC, UNDP, UN-Habitat, etj.) kanë krijuar një strukturë të punonjësve administrative me njohuri të avancuara në mbarrëvajtjen e punëve administrative. E tërë kjo është hudhur poshtë nga struktura politike në Kosovë me arsyetimet më banale, madje edhe me njolloshje ndaj këtyre kuadrove.¹²⁰

Për më tepër rekrutimi në Kosovë ilustron më së miri me thënien, *“Më trego kur je punësuar në sektorin publik, të dëftoj se cila parti politike të ka punësuar”*.¹²¹

Lidhur me depolitizimin e sistemit të shërbimit civil në Kosovë mund të thuhet se ky proces mund të jetë i vështirë kur merret parasysh numri i lartë i vendeve të punës të motivuara politikisht dhe numrin e shërbyesve civil të promovuar përmes mbështetjes politike. Autoriteti i Komisionit për vlerësimin e kriterëve nuk mbron profesionalizmin dhe meritën, si parime të procesit të emërimit duke mundësuar që vendimet përfundimtare për emërim të personelit të

¹¹⁸ Intervistë me zyrtarë të lartë i burimeve njerëzore në komunën e Vushtrrisë, 14.02.2020, Vushtrri, Kosovë.

¹¹⁹ Intervistë me Ali Pllana, Menaxher në Postë dhe Telekom të Kosovës, Prishtinë, 10.02.2020.

¹²⁰ Intervistë me Jahir Gashi, ish-punonjës i UNMIK-ut dhe EULEX-it, Prishtinë, 10.02.2020.

¹²¹ Intervistë me Sadik Haxhiu, Profesor Universitar dhe ish-zyrtarë i lartë i Ministrisë së Shërbimeve Publike të Kosovës, Prishtinë, 12.02.2020.

lartë drejtues të jetë përgjegjësi e qeverisë. Kjo nuk është në përputhje me parimet evropiane, të cilat nënkuptojnë se ata që janë përgjegjës për emërimin e shërbyesve civil, duhet të kenë pavarësi institucionale nga autoritetet politike. Në Kosovë, ekziston një numër i madh i kanaleve përmes së cilave shërbimi civil politizohet edhe më shumë. Së pari, koalicioni i gjerë politik i qeverisë e ka zvogëluar aftësinë e Kuvendit që ta kontrollojë qeverinë. Së dyti, partnerët e koalicionit i kanë ndarë përgjegjësitë e tyre që secili ta kontrollojë një numër të ministrive, dhe si rrjedhojë, personelin e lartë drejtues në ato ministri. Së treti, partnerët e koalicionit janë pjesë e rrjetit të punës për ta ndërprerë marrëveshjen e punësimit me dikë.¹²²

Ligji aktual për Shërbimin Civil formalisht parasheh rekrutimin, ngritjen në detyrë dhe shkarkimin në bazë të meritave, bazuar në kritere objektive. Megjithatë, mangësitë në ligj kanë mundësuar praktika kundërtshënës, duke përfshirë kthimin e punëtorëve të përkohshëm në shërbyes civilë të përhershëm pa konkurse publike. Ndikimi politik në emërimet e shkarkimeve vazhdon të jetë brengë serioze, sidomos tek menaxhmenti i lartë. Ministria e Administratës Publike ende nuk ka kapacitet të mjaftueshme për të mbikëqyrur në mënyrë aktive procedurat e rekrutimit. Komunitetet jo-shumicë mbeten dobët të përfaqësuara në institucionet publike qendrore. Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil ka mungesë të kapaciteteve të mjaftueshme profesionale.¹²³

E tërë kjo ndikon që shërbimi civil në Kosovë të jetë jostabil dhe të perceptohet si i paqëndrueshëm, andaj vërehet një mobilitet i shtuar në drejtim të sektorëve tjerë duke ndikuar fuqishëm në rënien e profesionalizmit brenda tij. Pra, duke marrë parasysh ndikimin politik në rekrutim, avancim, spastrim të radhëve dhe mobilitetin e shtuar në drejtim të sektorëve tjerë, shërbimi civil në Kosovë vuan nga mungesa kronike e profesionistëve të cilët do të ishin bartës të denjë të proceseve tejte të rëndësishme nëpër të cilat po kalon shoqëria jonë.

3. Mekanizmat e kontrollit administrativ

Administrata është makineria shumë e rëndësishme e një shteti, roli i së cilës është duke u bërë gjithnjë e më i rëndësishëm. Nuk mund të paramendohet ekzistimi i një shteti bashkëkohor pa administratë andaj me të drejtë shumë teoricientë administratën e quajnë pushteti i katërt

¹²² Doli. D. *Op.cit.*, faqe 20.

¹²³ Komisioni Evropian. *Raporti i Progresit për Kosovën-2018: Dokument pune*. Strasburg. faqe 12.
https://www.mei-ks.net/repository/docs/kosovo_report_2018_shqip.pdf qasur me 14.02.2020.

shtetëror. Pra, rëndësia e administratës qëndron në atë se qëndron si urë lidhëse mes qytetarëve dhe vet shtetit duke i ofruar shërbime qytetarëve por edhe duke ushtruar pushtetin shtetëror. Shtetet në tranzicion, si Kosova, synim thelbësor kanë reformimin e administratës për të siguruar qeverisje stabile të vendit. Rrjedhimisht, reformimi dhe racionalizimi i administratës publike del të jetë i lidhur në mënyrë të drejtëpërdrejtë me procesin e kontrollit administrativ. Për këtë, reformimi i administratës publike është proces dhe sfidë e vazhdueshëm duke qenë se është instrument i shtetndërtimit.

Zbatimi i ligjit ka qenë dhe mbetet ndër problemet kryesore lidhur me ndërtimin, sforcimin dhe avancimin e shtetit të së drejtës. Ligjshmëria si parim themelor i shtetit presupozon nga njëra anë ekzistencën e legjislacionit të plotë dhe të hartuar mbi bazën e nevojave të shoqërisë dhe nga ana tjetër, njohjen, respektimin dhe zbatimin e përpiktë dhe të detyrueshëm të Kushtetutës, ligjeve dhe akteve nënligjore nga institucionet shtetërore dhe qytetarët.¹²⁴

Shteti në tërësinë e tij duke përfshirë edhe secilin nga pushtetet e tij është thellësisht i interesuar të ndjekë, monitoroj dhe kontrolloj, nëse Kushtetuta, ligji apo edhe aktet tjera normative zbatohen në mënyrë korrekte dhe të vëzhgojë efektet e krijuara gjatë zbatimit të tyre duke qenë i gatshëm të bëjë korrigjime dhe ndryshime të akteve në fjalë me qëllim të përshtatjes sa më të mirë të tyre dhe në favor të marrëdhënieve dinamike shoqërore. Me fjalë të tjera, kontrolli është indikator dhe mekanizëm i rëndësishëm në shërbim të ushtruesit të kontrollit për të marrë vendime të drejta dhe për të realizuar qëllimin e një administrimi të mirë apo *mirëqeverisjen*.¹²⁵ Mu për këtë arsye shtetet moderne kanë krijuar organe të ndryshme kontrolli. Në demokracitë bashkëkohore kontrolli i qeverisë realizohet nëpërmjet dy kategorive të mekanizmave. Kategoria e parë përfshinë mekanizmat e “*përgjegjësisë vertikale*”, përmes të cilave populli drejtëpërdrejtë zgjedh apo ndëshkon përfaqësuesit e tij, ndërsa kategoria e dytë përfshinë mekanizmat e “*përgjegjësisë horizontale*” të cilat i atribuhen kontrollit të detyrave publike përmes ndërveprimit institucional me ç’rast institucionet kontrollojnë njëra tjetrën në mënyrë reciproke.¹²⁶

¹²⁴ Dobjani. E. (2010). *E drejta administrative I*. UFO-University Press, Tiranë, faqe 383.

¹²⁵ Dobjani. E., Puto. E., Toska. E., Dobjani. E. (2013). *E drejta administrative – kontrolli mbi administratën publike*. Emal, Tiranë, faqe 13.

¹²⁶ Po aty, faqe 13.

Termat “kontroll”, “mbikëqyrje” dhe “inspektim” janë sinonime, kanë të njëjtin kuptim dhe përdoren për të dhënë shpjegimin e njëra tjetrës.¹²⁷ Në këtë punim do të përdorim, kryesisht, termin kontroll.

Sistemi i kontrollit dhe përgjegjësisë ndërlidhë aparatin administrativ me nivelin politik dhe rrjedhimisht edhe me publikun (qytetarët). Çdo veprim i qeverisë në sistemet demokratike presupozohet të jetë edhe veprim i vet qytetarëve përmes përfaqësuesve të tyre. Realizimi i interesit të përbashkët kërkon edhe një disajnim të kujdesshëm të strukturës së përgjegjësisë dhe kontrollit e cila u siguron qytetarëve ndërmarrjen e veprimeve më të mira nga ana e atyre që veprojnë në emër të tyre. Në modelin tradicional (klasik) të administratës përgjegjësia dhe kontrolli në nivelin politik dhe administrativ është presupozuar të sigurohet nga ana e procesve politike, kryesisht përmes procesit zgjedhor. Mirëpo kjo marrëdhënie politikë-administratë e definuar nga Wilson-i nuk është më realiste dhe ekzistente. Administrata vepron në përmasa më të mëdha sesa thjeshtë ndjekje e instruksioneve të lidërshit politik duke u bërë edhe pjesëmarrës në procesin politik. Pra, nuk ka ndarje strikte mes nivelit politik dhe administrative në zhvillimet postmoderniste të administratës (ndërveprimi politikë-administratë). Në këtë mënyrë, administrata duke qenë përgjegjëse ndaj publikut përmes procesit zgjedhor ajo bëhet përgjegjëse ndaj tyre drejtëpërdrejtë për performancën e arritur. Ky është ndryshimi madhor dhe aspekti kyç në reformat postmoderne të administratës. Kërkesa për orientim nga qytetari dhe përgjegjshmëria më e madhe e administratës është duke e ndryshuar sistemin e përgjegjësisë dhe kontrollit të shërbimeve publike dhe rrjedhimisht edhe raportin mes qytetarit dhe qeverisë.¹²⁸

Kontrolli është veprimtari e përhershme njerëzore dhe është e vjetër sa edhe vet shoqëria njerëzore. Përmbytja, format dhe bartësit e kontrollit ndryshojnë varësisht nga zhvillimi dhe ndryshimi i shoqërisë njerëzore. Mirëpo, kontrolli mbi administratën vazhdon të mbetet veprimtari shumë e rëndësishme në realizimin e qeverisjes së mirë në të gjitha nivelet. Me kontrollin në kuptimin më të përgjithshëm nënkuptojmë vlerësimin e rezultateve të arritura. Kontrolli paraqet një veprimtari të përhershme të vrojtimit dhe vlerësimit të ndonjë pune të huaj. Autorë të ndryshëm e kanë definuar në mënyra të ndryshme procesin e kontrollit me ç'rast e

¹²⁷ Akademia e Shkencave të Shqipërisë. (2002). *Fjalor i shqipes së sotme*. Instituti i Gjuhësisë dhe Letërsisë, botimet Toena, Tiranë, faqe 600, 748, 508.

Stavileci.E. (2010). *Fjalor shpjegues i termave administrative*. Akademia e Shkencave dhe Arteve e Kosovës, Prishtinë, faqe 100, 120, 121.

¹²⁸ Hughes.H.O. (2003). *Public management and administration*. Palgrave-macmillan, London, faqe. 237.

kanë definuar si “krahasim i një veprimtaria reale të organizatës administrative, respektivisht të rezultateve të arritura me rezultatet e planifikuara dhe të pritura”. Kontrolli është veprimtari profesionale – aktivitet i veçantë i caktimit të kriterëve të efikasitetit, përcjellje permanente e realizimit të detyrave dhe punëve të caktuara dhe krahasimi i rezultateve të realizuara (matja e devijimit) nga kriteret e caktuara dhe korrigjimi i atyre devijimeve.¹²⁹

Qëllimi i kontrollit, para së gjithash, është për të parandaluar gabimet dhe devijimet në qeverisje dhe administrim e që nënkupton në zbatim të ligjit për të evituar të metat apo shkeljet, për të siguruar përmirësimin e përhershëm të veprimtarisë së administratës publike, me synim që ajo të realizoj sa më mirë nevojat e shoqërisë në një kohë të dhënë. Çdo kontroll ka për qëllim mbrojtjen e sistemit ekzistues shoqëror, ekonomik dhe politik. Me ushtrimin e kontrollit duhet t’i kontribuohet ndërtimit të marrëdhënieve shoqërore demokratike dhe sundimin e ligjit në shoqërinë demokratike me qëllim që të sigurohen, respektohen dhe garantohen liritë dhe të drejtat e njeriut dhe të qytetarit, si dhe të sigurohet ligjshmëria me ushtrimin e punëve të organeve shtetërore dhe të organizatave punuese. Për më tepër, qëllimi i kontrollit është që të tregojë mangësitë dhe gabimet të cilat mund të paraqiten në punën e organizatës dhe ato t’i menjanojë. Për këtë shkak, kontrolli nuk duhet kuptuar si shenjë e mosbesimit por si shenjë e përgjegjësisë. Kontrolli përfshinë veprimet dhe procedurat, sjelljet me të cilat mbikqyret realizimi i qëllimit të organizatës, ndërsa mënyra e ushtrimit të tij varet nga qëllimi i organizatës. Organet që ushtrojnë kontroll kanë për qëllim të realizojnë politikën që është koncipuar nga ana e pushtetit legjislativ por edhe atij ekzekutiv për të përmbushur qëllimet e parashtruara para shoqërisë në përgjithësi.¹³⁰

Dallohen llojet e ndryshme të kontrollit, por më parësorët janë: kontrolli teknik, politik dhe juridik. Kontrolli teknik nënkupton krahasimin e aktiviteteve me parapamje precize, me standardet matematikore apo me udhëzimet tjera teknike. Në të shumtën e rasteve ky lloj i kontrollit ka të bëjë me menaxhimin e financave brenda organizatave administrative e që kryhet nga auditor i brendshëm apo auditori i pavarur. Kontrolli politik nënkupton vlerësimin e oportunitetin të veprimeve të organit, kur ekzaminon nëse ato janë në përputhje me interesat më të larta të përgjithshme. Kontrolli politik i referohet shqyrtimit nëse një punë është kryer në pajtueshmëri me vendimin e caktuar politik, qëndrimet, përcaktimet parimore, etj. Ky lloj i

¹²⁹ Sokoli.A. (2009). *Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike*. Universiteti i Prishtinës-Fakulteti Juridik, Prishtinë, faqe 9.

¹³⁰ Po aty, faqe 12-13.

kontrollit zakonisht kryhet nga organet përfaqësuese si në nivelin lokal (Kuvendi Komunal) apo në nivelin qendror (Kuvendi i Kosovës). Dihet mirëfilli se organet përfaqësuese i koncipojnë politikat dhe organet ekzekutive si në nivelin lokal (Kryetari i komunës dhe drejtoritë komunale) ashtu edhe në nivelin qendror (Qeveria dhe Ministritë) janë të obliguara t'i zbatojnë ato. Kontrolli juridik ka të bëjë me verifikimin e veprimit të dikujt duke pasur parasysh kriteret, rregullat juridike. Në ushtrimin e kontrollit juridik organi mbikëqyrës kufizohet në vlerësimin e pajtueshmërisë së akteve me dispozita juridike në fuqi, kur vështron se puna dhe procedura (veprimi) e organit a është në përputhje me normat objektive.¹³¹ Ky kontroll juridik mund të jetë i brendshëm dhe i jashtëm. Kur qytetari i drejtohet organeve të administratës me një kërkesë për të realizuar një të drejtë apo një interes juridik mirëpo kjo kërkesë nuk i miratohet, atëherë qytetari kërkon nga organi epror i administratës të vërtetoj ligjshmërinë e një vendim të tillë duke synuar realizimin e të drejtës së tij (procedura administrative). Ndërsa, kontroll juridik ndaj administratës ushtrojnë edhe organet gjyqësore në ato raste kur qytetari është ndarë i pakënaqur me vendimin e nxjerrë nga organet e administratës në të dyja shkallët dhe ka ushtruar padinë ndaj tyre (konflikti administrativ).

Sot në botë mund të dallohen dy modele të kontrollit administrativ të administratës: Modeli francez (hierarkik-tutorisë) dhe modeli austriako-gjerman (ligjor). Modeli francez i kontrollit administrativ të administratës e karakterizon parimi i joformalitetit dhe lehtësia e zbatimit të kontrollit, por njëkohësisht edhe efikasiteti dhe siguria e pamjaftueshme e zbatimit të tij nga aspekti i personit të interesuar. Vendet që e përdorin këtë model të kontrollit, peshën e kontrollit e kanë bartur në gjykatat e specializuara administrative. Modeli francez mbështet në parimin hierarkik, organet më të larta kanë të drejtë të ndryshojn, modifikojn apo anulojnë vendimet e organeve më të ulta, si për shkaqe të ligjshmëris, por edhe të opurtetit. Modeli austro-gjerman zbatohet në sistemet në të cilat autorizimet e kontrollit nxirren nga ligji. Ky model buron nga autorizimet ligjore, burime të autorizimeve janë dispozitat ligjore. Modeli ligjor i kontrollit mund të ushtrohet në dy forma: kontroll mbi format organizative shtetërore dhe kontroll mbi format organizative joshtetërore. E para përbëhet nga kontrolli ankimor dhe kontrolli jashtë ankimor. Kontrolli ankimor realizohet sipas ankesës të paraqitur nga subjekti i autorizuar, mbi të cilin vendos instanca më e lartë, që përfshin kontrollin e ligjshmëris dhe të

¹³¹ Po aty, faqe 14.

oportunitetit të aktit administrativ. Kontrolli jashtëankimor ushtrohet sipas detyrave zyrtare të organit mbikëqyrës, por dispozitat procedural lejojnë që ky kontroll të filloj edhe nga jashtë.¹³²

Në Kosovë zbatohet modeli i përzier por megjithatë mbizotëron modeli austro-gjerman duke qenë se pjesa dërmuese e autorizimeve kontrolluese janë të përcaktuara me ligje në fuqi. Megjithatë, duhet theksuar se mekanizmat kontrollues në Kosovë janë mjaft të dobët për shkak të dështimit për të zbatuar ligjet në fuqi dhe interferimeve të fuqishme politike mbi veprimtarinë e administratës publike.

3.1 Kontrolli i brendshëm mbi administratën

Kontrolli i brendshëm është mjaft i gjërë. Ky kontroll përfshinë funksione të shumta si ajo e auditimit, revizionit, shqyrtimit të veprimtarive financiare, etj. Pra, kontrolli i brendshëm është koncept shumë i gjërë dhe i ndryshëm. Në kuptimin më të gjërë, kontrolli i brendshëm mund të shpjegohet si tentativa e arritjes së objektivave të subjekteve të ndryshme duke shfrytëzuar burimet financiare, materiale dhe njerëzore në pajtueshmëri me rregullat, masat dhe programet. Gjithçka që ekziston ndërmjet menaxhimit dhe objektivave konceptohet si kontroll i brendshëm. Me fjalë të tjera, kontrolli i brendshëm janë njerëzit dhe veprimtaria e tyre, asetet, programet, rregullat dhe procedurat, politikat e caktuara në funksion të arritjes së objektivave me kosto sa më të ulët duke ruajtur cilësinë e nevojshme.¹³³

Me kontroll juridik të administratës nënkuptojmë atë kontroll, objekt i të cilit është puna administrative, përkatësisht kontrolli i veprimtarisë administrative, e jo edhe i veprimtarisë joadministrative të organeve të administratës. Kontrolli juridik është ai kontroll i administratës i cili është parashikuar dhe i rregulluar me norma juridike, të cilin kontrolli, kontrollori ka autorizime juridike ndaj të kontrolluarit në vështirësi të objektit të kontrollit. Kontrolli juridik paraqet një formë të kontrollit rrjedha e të cilit rregullohet me norma juridike ku kontrollori në bazë të autorizimeve juridike kryen dhe verifikon punën përkatëse, formëson edhe vlerësimin mbi të dhe sipas nevojës, pason reaktimi përkatës juridik. Qëllimi i kontrollit juridik të administratës është të konstatohet nëse puna e ndonjë organi të administratës është e ligjshme dhe e rregullt si dhe ndërmarrja e intervenimeve juridike që gabimet e konstatuara të korrigjohen,

¹³² Sokoli.A. Op.cit., faqe 128-133.

¹³³ Azizi.A., Aziri.E., Elezi.Z. (2009). *Fjalor shumëdimensional i termave dhe shprehjeve administrative, politike, sociale dhe të diplomacies*. Vatra, Shkup, faqe 53.

përkatësisht të pengohet bërja e atyre në të ardhmen. Kontrolli juridik i administratës pretendon të nxisë funksionimin e mirë të administratave, të ruaj integritetin e saj dhe kjo arrihet me menjanimin e akteve të paligjshme të saj, korrigjimin dhe orientimin e veprimit në drejtimin e ligjshëm. Me kontrollin juridik të administratës nga njëra anë sigurohet realizimi i interesave publike brenda suazave të rendit juridik, ndërsa në anën tjetër, mbrojtja e qytetarëve dhe personave juridik nga veprimet (aktet) e kundërligjshme të administratës shtetërore, me çka krijohet besimi në të drejtën dhe administratën shtetërore.¹³⁴

Kontrolli juridik i administratës paraqitet si: Kontrolli administrativ i administratës (kontrolli i brendshëm juridik i administratës) dhe Kontrolli i jashtëm juridik i administratës. Si kontroll i jashtëm juridik i administratës nënkuptohet raporti i kontrollit mes dy subjekteve të cilat organizativisht i përkasin strukturave të ndryshme organizative (kontrolli gjyqësor i administratës, kontrolli parlamentar dhe format e veçanta të kontrollit të jashtëm të administratës).

Kontrolli i brendshëm juridik i administratës nënkuptohet kontrolli i cili kryhet në kuadër të një tërësie organesh dhe organizatash, midis vetë atyre (kontrolli brenda aparatit administrativ – kontrolli administrativ i administratës). Ky është kontrolli i punës administrative në administratë të cilin e realizon ushtruesi tjetër i administratës, duke bashkëvepruar edhe vetë në procesin unik të veprimtarisë administrative. Kontrolli i brendshëm juridik i administratës është emër tjetër për kontrollin administrativ të administratës. Kontrolli administrativ i administratës është rrugë administrative për menjanimin e dukurive të kundërligjshmërisë (paligjshmërisë), përkatësisht jooportunitetit në ushtrimin e administratës. Në esencë, kontrolli administrativ i administratës është raport juridik i rregulluar i dy ushtruesve të administratës, njëri (kontrollori) ndërmerr aktivitete administrative me qëllim të sigurimit të ligjshmërisë dhe oportunitetit të aktiviteteve administrative të tjetrit (organit ndaj të cilit ushtrohet kontrolli). Kontrolli administrativ i administratës është historikisht dhe logjikisht kontrolli më i vjetër i punës së administratës. Vështruar formalisht, kontrolli administrativ i administratës është raport i tillë kontrollues – juridik në të cilin, në të dyja anët, gjenden organet e administratës shtetërore, edhe si ushtrues të kontrollit edhe si organe të kontrolluara. Meqenëse zhvillohet në rrethin e bartësve të administratës, kontrolli administrativ përfshinë vlerësimin e ligjshmërisë dhe vlerësimin e

¹³⁴ Stavileci.E., Sokoli.A., Batalli.M. (2010). *E drejta administrative*. Universiteti i Prishtinës-Fakulteti Juridik, Prishtinë, faqe 113-114.

oportunitetit të punës administrative të administratës. Qëllimi themelor i kontrollit administrativ të administratës është arritja e unitetit në funksionimin e administratës. Kontrolli i administrativ i administratës është kontroll i administratës të cilin e realizon vetë administrata sipas procedurës administrative. Kontrolli administrativ i administratës (kontrolli i brendshëm i administratës) realizohet me rastin e deponimit të ankesës nga ana e subjektit të legjitimuar për këtë, ose ex officio nga ushtruesi i kontrollit.¹³⁵

Pra, si forma më të shpeshta të kontrollit të brendshëm të administratës na paraqiten kontrolli instancional dhe kontrolli hierarkik. Në Kosovë rastet më të shpeshta të këtij kontrolli i kemi kur qytetarët aplikojnë për leje ndërtimi dhe u mohohet e drejta nga ana e organeve të administratës dhe në këtë rast shfrytëzojnë të drejtën e ankesës te organet e shkallës së dytë (Ministria përkatëse). Raste të shumta janë shumta janë regjistruar edhe me qytetarët të cilëve u është mohuar e drejta e ndihmave sociale me ç'rast ushtrojnë ankesë te organet e larta të administratës.

3.1.1 Kontrolli instancional

Kontrolli instancional është lloj i kontrollit të brendshëm të administratës i cili kryhet në bazë të pakënaqësisë së shprehur nga ana e plaës në procedurë, përmes deponimit të ankesës te organet më të larta administrative se ato që kanë lëshuar vendimin (aktin administrativ) fillestar.¹³⁶

Meqë ushtrohet me rastin e ankesës, zakonisht thuhet që ajo paraqet *"conditio sine qua non"* (kusht pa të cilin nuk bëhet) për këtë lloj të kontrollit të brendshëm. Pra, ankesa paraqet mjetin e rregullt juridik me të cilin goditet akti administrativ i organit më të ulët para organit më të lartë administrativ. Shikuar në aspektin historik, ankesa është paraqitur qysh në shtetin policor të monarkisë absolute, në të cilën mbretit personalisht i përkisnin të gjitha funksionet shtetërore. Megjithatë, mbreti ua besonte disa nga funksionet zyrtarëve të vet duke ruajtur të drejtën për vendosjen përfundimtare, me ç'rast personat e pakënaqur me vendimet e zyrtarëve të mbretit kishin mundësi ti drejtohen vetë mbretit duke u ankuar në vendimet e zyrtarëve të tij. Pas Revolucionit Borgjez Francez, ankesat që u drejtoheshin organeve më të larta filluan të shqyrtohen rregullisht dhe më seriozisht prej nga rrjedh edhe instituti i sotëm i ankesës si mjet i

¹³⁵ Sokoli. A. *Op.cit.*, faqe 118-127.

¹³⁶ Azizi.A., Aziri.E., Elezi.Z. (2009). *Fjalor shumëdimensional i termave dhe shprehjeve administrative, politike, sociale dhe të diplomacies*. Vatra, Shkup, faqe 55.

rregullt juridik. Në shtetin ligjor, organet më të larta administrative nuk vendosin më sipas ankesave si përfaqësues të sundimtarit, por në bazë të autorizimit të vet që rrjedh nga kushtetuta dhe ligji. Me kodifikimin e rregullave të procedurës së përgjithshme administrative në mesin e shekullit XX, ankesa administrative bëhet ankesë instancionale, përkatësisht mjet i rregullt juridik kundër vendimeve të organit të shkallës më të ulët e për të cilën vendos organi më i lartë.¹³⁷

Pra, kontrolli instancional mbi administratën si formë e kontrollit të brendshëm administrativ, sot bazohet në institutin e ankesës instancionale përmes të cilës para organit të shkallës (instancës) së dytë goditet ligjshmëria dhe përshtashmëria e vendimit të organit të shkallës së parë. Edhe në sistemin juridik të RMV-së ankesa paraqet të drejtën themelore të qytetarëve në harmoni me nenin 15 të Kushtetutës së RMV-së, ndërkaq e drejta e ankesës rregullohet më hollësisht me dispozitat e Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative dhe Ligjit për konfliktin administrativ.¹³⁸

Edhe në Republikën e Kosovës garantohet e drejta e ankesës sipas dispozitave kushtetuese, me çrast neni 32 i KKRK taksativisht përcakton se: *"Secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj."* Për më tepër, instituti i ankesës ndaj vendimeve të administratës është rregulluar detajisht në Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative, Ligjin për konfliktin administrativ si dhe një mori ligjesh tjera që derivojnë nga e drejta administrative e posaçme.

Një nga sfidat e mëdha në funksionimin efikas të administratës publike në Kosovë është zbatimi i ngathtë i ligjit të ri për procedurën e përgjithshme administrative i cili është miratuar në vitin 2016 dhe ka hyrë në fuqi në vitin 2017 (Ligji Nr.05/L-031). Edhe pse dispozitat kalimtare të ligjit në fjalë përcaktuan një periudhë kohore të mjaftueshme që zyrtarët administrative të njoftohen me te dhe të kenë trajnime adekuate, kjo nuk është bërë. Rrjedhimisht, janë duke u shkaktuar shkelje të mëdha të të drejtave dhe interesave juridike të qytetarëve. Jo rrallë, shërbyesit civilë kanë përdorur edhe dispozitat e ligjit të vjetër të procedurës administrative me arsyetimin se dispozitat e tij janë më të qarta sesa këto të ligjit aktual në fuqi. Kjo vjen në shprehje sidomos me rastin e respektimit të afateve kohore për vendosjen e një çështje

¹³⁷ Shasivari.J. (2015). *E drejta administrative*. Furkan-ISM, Shkup, faqe 122-123.

¹³⁸ Po aty, faqe 123.

administrative përmes procedurës me ç’rast ligji i ri për procedurën administrative ka miratuar një institut të ri gjatë vendosjes nga instanca e parë e organeve administrative. Sipas ligjit në fuqi, organet administrative duhet të vendosin brenda afatit kohor prej 45 ditëve lidhur me kërkesën e qytetarëve.¹³⁹ Nëse nuk vendoset brenda këtij afati kohor dhe nuk lajmërohet pala për vazhdimin e afatit kohor edhe për 45 ditë tjerë me qëllim të nxjerrjes së një vendim të drejtë dhe të ligjshëm, atëherë heshtja administrative e organeve të administratës do të konsiderohet miratim në heshtje.¹⁴⁰

E tërë kjo është bërë me qëllim të ngritjes së efikasitetit dhe efektivitetit të punës së administratës publike. Mirëpo, praktika e krijuar si pasojë e pamundësisë së zbatimit të këtyre dispozitave ligjore ka rezultuar me efekte tejet negative çka ka shkatuar rritjen e numrit të refuzimit të kërkesave të qytetarëve dhe udhëzimin e tyre pranë instancës së dytë për të realizuar të drejtat dhe interesat e tyre juridike.

Ndër të tjera, Këshilli i Pavarur Mëkëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës gjatë vitit 2017, ka arritur që të shqyrtojë dhe vendos në mënyrë meritore për 817 ankesa të nëpunësve civilë dhe kandidatëve për pranim në shërbimin civil. Këshilli gjatë vitit 2017, ka vëzhguar treqind e dymbëdhjetë (312) pozita të rekrutimit lidhur me procesin e emërimeve të nëpunësve civil të nivelit drejtues. Nga treqind e dymbëdhjetë (312) pozita që janë vëzhguar, Këshilli ka aprovuar si të rregullta njëqind e gjashtëdhjetë e katër (164) pozita të rekrutimit, ndërsa për shkak të shkeljeve ligjore dhe procedurale, ka anuluar njëqind e katërdhjetë e tetë (148) pozita të rekrutimit të nëpunësve civil të nivelit drejtues. Në kuadër të funksionit të mbikëqyrjes së zbatimit të rregullave dhe parimeve të legjislacionit në pajtim me Planin e Monitorimit, Këshilli ka realizuar tetëdhjetë e një (81) vizita monitoruese të mbikëqyrjes së zbatimit të rregullave dhe parimeve të legjislacionit për shërbimin civil në institucionet e nivelit qendror dhe lokal. Në raportet e mbikëqyrjes së zbatimit të rregullave dhe parimeve të legjislacionit për shërbimin civil për institucione të nivelit qendror dhe lokal, Këshilli ka evidentuar dhe ka konstatuar pesëqind e njëzet e tre (523) shkelje të rregullave dhe parimeve të legjislacionit për shërbimin civil, dhe për

¹³⁹ Neni 98, Ligji Nr.05/L-031, për Procedurën e përgjithshme administrative, Kuvendi i Republikës së Kosovës, qershor 2016

¹⁴⁰ Po aty, Neni 100.

shkeljet e evidentuara ka dhënë pesëqind e njëzet e katër (524) rekomandime për zyrtarët përgjegjës të institucioneve të monitoruara.¹⁴¹

Pra, përkundër ngritjes së aktiviteteve monitoruese të KPMSHC numri i ankesave brenda shërbimit civil është rritur sidomos gjatë vitit 2017 me hyrjen në fuqi të ligjit të ri për procedurën e përgjithshme administrative. Gjatë viteve 2016 dhe 2015 janë regjistruar 514, respektivisht 613 ankesa brenda vitit.

Nga ana tjetër, një nga ofruesit më të mëdhenjë të shërbimeve publike në rajonin e Prishtinës është edhe Kompania e Ujësjellësit Rajonal e cila mbulon komunën e Prishtinës, Obiliqit, Podujevës, Fushë Kosovës dhe Lipjanit. Vetëm gjatë vitit 2019, rreth 7533 qytetarë kanë dorëzuar kërkesa të ndryshme me karakter teknik. Një numër kogja i madh i tyre janë refuzuar me ç'rast 1172 qytetarë kanë ushtruar ankesë ndaj kësaj kompanie publike për të realizuar të drejtën apo interesin e tyre juridik. Zyrtarët administrativ brenda kësaj kompanie publike vazhdojnë të kenë vështirësi në zbatimin e dispozitave të ligjit për procedurën administrative dhe vetëm në fillim të vitit 2020 është organizuar trajnimi i parë lidhur me ligjin në fjalë.¹⁴²

Gjatë ndërveprimit me qytetarë, atëherë kur ata kërkojnë realizimin e një të drejte apo interesi juridik të tyre, në procedurë administrative, nuk po zbatohen dispozitat e LPPA-së që hyri në fuqi më 2017. Kjo po ndodhë ngase numri më i madh i shërbyesve civilë nuk janë trajnuar rreth zbatimit të këtij ligji i cili ka sjellur disa institute të reja e sidomos heshtjen administrative si miratim i kërkesës së palës. Në tërë institucionin (Komunëne Vushtrrisë) janë trajnuar vetëm 2 shërbyes civilë nga afër 200 sish, në zbatimin e ligjit të ri.¹⁴³

Sipas Komisionit Evropian, Kosova ka bërë njëfarë progresi në thjeshtimin e procedurave administrative që nga hyrja në fuqi e Ligjit për Procedurat e Përgjithshme Administrative në Qershor 2017. Një inventar i ligjeve me procedura të veçanta administrative tani ekziston, por nuk është arritur ndonjë përparim në harmonizimin e ligjeve të sektorit administrativ me ligjin e ri. Përpjekje të konsiderueshme janë të nevojshme për të informuar dhe edukuar administratën dhe publikun e gjerë mbi detyrimet dhe të drejtat sipas ligjit të ri.¹⁴⁴

¹⁴¹ Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil. (2017). *Raport i punës së Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës për vitin 2017*. Prishtinë, faqe 5.

https://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/111_562215.pdf . Qasur më 07.02.2020.

¹⁴² Intervistë me zyrtarë të lartë administrativ të Kompanisë së Ujësjellësit Rajonal në Prishtinë, 12.02.2020.

¹⁴³ Intervistë me Fatmir Feka, zyrtar i lartë administrativ në Komunën e Vushtrrisë, Vushtrri, 12.02.2020.

¹⁴⁴ European Commission. (2019). *Kosovo Progress Report - 2019*. Brussels. faqe 13. Qasur më 12.02.2020.

Është më se evidente se kontrolli instancional në kontekstin e Kosovës ballafaqohet me probleme madhore duke qenë se mekanizmat institucional janë krijuar mbi bazën e kornizës ligjore mirëpo funksionimi i tyre është ngathtë dhe i bazuar në praktika që jo rrallë janë kontradiktore me dispozitat ligjore. Kjo ngathtësi është duke shkatuar defekte serioze në realizimin e të drejtave dhe interesave të qytetarëve por edhe të vet shërbyesve publik.

3.1.2 Kontrolli hierarkik

Për dallim nga kontrolli instancional i cili pa ankesë nuk mund të aktivizohet, mbikëqyrja zyrtare si lloj i kontrollit të brendshëm administrativ ushtrohet "ex officio" (sipas detyrës zyrtare). Mbikëqyrja zyrtare quhet edhe kontroll zyrtar, apo kontroll në bazë të mbikëqyrjes zyrtare, si dhe kontroll hierarkik. Për kontrollin mbikëqyrës është karakteristike se ushtrohet në bazë të pushtetit hierarkik. Organet më të larta të administratës, kanë jo vetëm të drejtën, por edhe detyrimin e ushtrimit të mbikëqyrjes mbi punën e organeve më të ulëta administrative, sipas iniciativës së vet, në situatën kur organi mbikëqyrës (organ më i lartë) vlerëson se për këtë ka nevojë. Kontrolli hierarkik ose mbikëqyrja hierarkike mund të ushtrohet në mënyra dhe në forma të ndryshme. Kështu kjo mbikëqyrje mund t'i përket akteve administrative konkrete të organit më të ulët, por mund t'i përket edhe punës së gjithëmbarshme të një apo më shumë organeve më të ulëta. Mbikëqyrja zyrtare si formë e mbikëqyrjes hierarkike mund të realizohet vetëm në ato sisteme administrative në të cilat vijnë në shprehje raportet vertikale, midis niveleve të veçanta organizative (midis ministrive dhe organeve zonale) e jo midis atyre strukturave organizative që bazohen në parimin horizontal (ku krijohen raportet horizontale midis organeve të administratës shtetës shtetërore).¹⁴⁵

Mbikëqyrja hierarkike është e rregulluar me Ligjin e Procedurës së Përgjithshme Administrative dhe ushtrohet në procedurën administrative. Kjo përmbajtësisht i ngjanë procedurës sipas ankesës, mirëpo nuk ka ankesë. Vendimin mund ta anulojë në bazë të mbikëqyrjes zyrtare organi i shkallës së dytë, e nëse nuk ka organ të shkallës së dytë, atëherë këte e bën organi i cili me ligj është i autorizuar të ushtroj kontroll mbi punën e organit i cili e ka nxjerrë vendimin. Mbikëqyrja, përndryshe ushtrohet nëpërmjet të revizionit dhe të inspekcionit

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>

¹⁴⁵ Sokoli.A., *Op.cit.* faqe 26.

të cilët propozojnë ndërmarrjen e masave përkatëse. Në ushtrimin e formave të tilla të kontrollit është i pranishëm si kontrolli i ligjshmërisë, ashtu edhe kontrolli i oportunitetit. Mbikëqyrja hierarkike mund të ushtrohet pasi organi më i ulët nxjerr aktin administrativ (ex post), mirëpo ajo mund të ushtrohet edhe paraprakisht (ex ante) para se organi t'i qaset nxjerrjes së aktit administrativ (p.sh. me dhënien e pëlqimit paraprak për nxjerrjen e aktit).¹⁴⁶

Kontrolli hierarkik, në masë të madhe është rregulluar edhe përmes Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisje Lokale i cili i ka përcaktuar taksativisht të drejtat dhe obligimet e ndërsjellta në mes të dy niveleve administrative në Kosovë.

Me fjalë të tjera, ligji synon që përmes shqyrtimit të ligjshmërisë së vendimeve të nxjerra nga niveli komunal të ndikoj pozitivisht në zbatimin e parimit të ligjshmërisë në punën e organeve të administratës komunale si dhe të siguroj që të drejtat dhe interesat juridike të qytetarëve të respektohen, mbrohen dhe përmbushën sipas garancioneve ligjore dhe kushtetuese.¹⁴⁷ Ministria për Administrimin e Pushtetit Lokal është autoriteti mbikëqyrës, nëse përgjegjësia për mbikëqyrjen e komunave nuk i jepet me ligj ministrisë përgjegjëse apo institucionit që ka të bëjë me lëmi të posaçme. Autoritetet komunale dhe ato qendrore obligohen për të bashkëpunuar me njëri tjetrin në procesin e shqyrtimit. Autoriteti mbikëqyrës ka të drejtë të marrë dhe sigurojë informata të plota për të gjitha çështjet, përfshirë të drejtën për t'i vizituar zyrat komunale dhe objektet komunale dhe të drejtën për të kërkuar qasje në dokumentet komunale. Kryetari i komunës është përgjegjës për t'ia vënë në dispozicion informacionet autoritetit mbikëqyrës. Gjatë vizitave të tilla, përfaqësuesit e autoritetit mbikëqyrës nuk i japin udhëzime të drejtëpërdrejta stafit të organeve lokale vetëqeverisëse. Shqyrtimi i funksionimit të komunave në fushën e kompetencave vetanake dhe të zgjeruara kufizohet në shqyrtimin e ligjshmërisë. Shqyrtimi administrativ i funksionimit të komunave në fushën e kompetencave të deleguara i nënshtrohet mbikëqyrjes së ligjshmërisë dhe përshtatshmërisë së veprimeve. Kryetari i komunës i dërgon autoritetit mbikëqyrës listën e të gjitha akteve të miratuara nga kryetari dhe kuvendi në muajin paraprak, deri më datën 10 të çdo muaji. Autoriteti mbikëqyrës ka të drejtë të mbikëqyrë çdo akt i cili nuk është kontrolluar sipas procedurave të shqyrtimit të detyrueshëm, brenda 30 ditësh pas pranimit të listës së përmendur.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Po aty, faqe 27.

¹⁴⁷ Neni 74-75, Ligji Nr. 03/L-040, Për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë, Prishtinë, 2008.

¹⁴⁸ Po aty, neni 76-80.

Nëse autoriteti mbikëqyrës konsideron se një vendim apo një akt i komunës nuk është në përputhje me kushtetutën dhe ligjet, ai mund të kërkojë që komuna ta rishqyrtojë vendimin apo aktin e tillë. Kërkesa duhet të përmbajë arsyet e supozuara të shkeljes së kushtetutës apo ligjit dhe nuk suspendon ekzekutimin e vendimit komunal apo akteve të tjera. Organi i njësisë së vetëqeverisjes lokale i përgjigjet kërkesës për rishqyrtim, brenda 30 ditësh nga data e pranimit të kërkesës. Nëse komuna pranon kërkesën për rishqyrtim, ajo mund të suspendojë ekzekutimin e vendimit të kontestuar apo aktit deri në shqyrtimin e saj nga autoritetet lokale. Nëse komuna nuk përgjigjet brenda afatit apo refuzon kërkesën, apo mbështet vendimin apo aktin e kontestuar, autoriteti mbikëqyrës mund ta kundërshtojë aktin në fjalë në Gjykatën kompetente brenda 30 ditësh pas dështimit për t'iu përgjigjur njoftimit për refuzimin apo mbështetjen e vendimit apo aktit të kontestuar. Gjykata mund të urdhërojë, si masë të përkohshme, suspendimin e zbatimit të vendimit apo aktit të kontestuar apo akteve të tjera të përkohshme në pajtim me ligjin në zbatim. Para nxjerrjes së një akti, organi komunal mund të kërkojë konsultim me autoritetin mbikëqyrës. Kërkesa për konsultime paraprake përmban draftin e aktit që synohet të nxirret dhe çështjen e posaçme për të cilën kërkohet këshilla e autoritetit mbikëqyrës për sa i përket ligjshmërisë dhe/ose arsyeshmërisë së aktit në fjalë. Autoriteti mbikëqyrës obligohet të përgjigjet me shkrim brenda 30 ditësh pas pranimit të kërkesës. Autoriteti mbikëqyrës përgjegjës për ushtrimin e mbikëqyrjes së kompetencave të deleguara ka të drejtë të kërkojë, brenda 30 ditëve nga data e pranimit të kopjes së aktit, që organi i vetëqeverisjes lokale ta modifikojë apo shfuqizojë aktin e kontestuar në bazë të shqyrtimit të përshtatshmërisë. Nëse organi komunal nuk vepron sipas kërkesës, organi mbikëqyrës përgjegjës për ushtrimin e mbikëqyrjes së përshtatshmërisë mund ta modifikojë, zëvendësojë aktin, apo suspendojë ekzekutimin e vendimit komunal apo akteve të tjera. 84.3. Autoriteti mbikëqyrës informon organin komunal për vendimin e marrë, brenda 5 ditësh nga data e miratimit të vendimit. Ankesat e qytetarëve kundër një akti administrativ të organeve komunave shqyrtohen sipas ligjit për procedurën administrative.¹⁴⁹

Ky mekanizëm i kontrollit hierarkik, ligjërish, është i rregulluar mjaft mirë. Mirëpo, praktikat e krijuara janë në kundërshtim me parimin e efikasitetit dhe efektivitetit të administratës publike. Ky ndërveprim në mes të dy niveleve administrative është tejet i vështirësuar dhe përcillet me vonesa dhe pengesa të shumta. Komunat shumë rrallë kërkojnë këshilla dhe udhëzime paraprake nga niveli qendror i administratës gjatë procesit të nxjerrjes së

¹⁴⁹ Po aty, neni 82-85.

akteve të rëndësishme të komunës apo ndonjë akti administrativ i cili ndikon në të drejtat dhe interesat e përgjithshme të qytetarëve. Madje edhe kur kërkohet këshilla paraprake, në të shumtën rasteve përgjigjet mungojnë ose jepen me vonesa të gjata me çka shkelen afatet kohore të përcaktuara me ligjet në fuqi.

Vonesat në dhënien e këshillave nga ana e MAPL-së për të vendosur në çështje administrative të cilat rregullohen sipas procedurës së përgjithshme administrative kanë shkaktuar shkelje të dispozitave ligjore për shkak të pamundësisë për të kthyer përgjigje personave fizik dhe atyre juridik në kërkesat e tyre. Andaj, institucionet komunale janë detyruar ose të neglizhojnë dispozitat e miratimit të kërkesës në heshtje, sipas nenit 98-100 të ligjit për procedurën e përgjithshme administrative, ose të refuzojnë kërkesat e qytetarëve (me/pa bazë të mjaftueshme ligjore) brenda afatit të përcaktuar kohor.¹⁵⁰

Jo rrallë ka ndodhur që autoritetet komunale kanë nxjerrë vendim për dhënien në shfrytëzim të pronave komunale personave juridik në kundërshtim me bazën ligjore dhe për shkak të vonesave në ndërhyrje të institucioneve qendrore janë shkaktuar dëmë të mëdha personave juridik të cilët veç kanë filluar ti shfrytëzojnë dhe investojnë në ato prona të dhëna në shfrytëzim (Rasti i pushimoreve në Prevallë, objekteve kolektive në Skenderaj, fabrika e çokolatës në Prizren, etj.).

Një nga llojet e kontrollit të brendshëm është edhe *kontrolli që zhvillohet nga ana e auditorëve të brendshëm* të cilët kanë për detyrë mbikëqyrjen e shpenzimeve të institucioneve publike për të përmushur objektivat strategjike dhe planet e tyre të punës.

Institucioni i Auditorit të brendshëm e përkufizon kontrollin si: *“Çdo veprim i ndërmarr nga menaxhmenti, bordi dhe palët e tjera për të menaxhuar rrezikun dhe për të rritur mundësitë për arritjen e qëllimeve dhe objektivave të përcaktuara. Menaxhmenti planifikon, organizon dhe drejton performancën e veprimeve të mjaftueshme për të ofruar siguri të arsyeshme për arritjen e qëllimeve dhe objektivave.”*¹⁵¹

Auditimi i brendshëm si pjesë e sistemit të kontrollit të brendshëm menaxhohet nga menaxhmenti i lartë i Subjektit të Sektorit Publik (SSP) dhe është përgjegjës për zbatimin dhe

¹⁵⁰ Ministria e Administratës Publike (Nëntor 2017). *Ngritja e efikasitetit të Administratës Publike - Debat organizuar në Komunën e Mitrovicës*. Lavdim Musa - zyrtar ligjor: Vonesat nga MAPL në vlerësimin e ligjshmërisë së akteve/vendimeve të lëshuara nga komuna po shkakton shkelje të dispozitave ligjore.

¹⁵¹ Ministria e Financave të Republikës së Kosovës. (2011). *Doracaku i Auditimit të Brendshëm- Menaxhimi i aktiviteteve të auditimit të brendshëm*. Prishtinë, faqe 19.

funksionimin efektiv të auditimit të brendshëm në pajtim me kërkesat e Ligjit për Auditim të Brendshëm. Përgjegjësia e vendosur në këtë Ligj për zbatimin e funksionit të auditimit të brendshëm, shtrihet në: Subjektin e sektorit publik; Pjesët përbërëse dhe nën-njësitë e tjera të tij; Ndonjë SSP i cili menaxhon fondet e BE-së apo fondet e dhuruara nga donatorët e tjerë ose institucionet financiare ndërkombëtare. Auditori i brendshëm është përgjegjës për vlerësimin e procesit të veprimeve kontrolluese në tërë organizatën bazuar në vlerësimin e përshtatshmërisë së sistemeve të kontrollit të brendshëm. Kjo përgjegjësi ushtrohet në tre hapa të ndryshëm: Duke vlerësuar nëse dizajni i procesit të kontrollit, siç është bërë dhe paraqitur nga menaxhmenti, është adekuat; Duke përcaktuar nëpërmjet të testimit dhe procedurave të tjera, nëse procesi në fakt është duke funksionuar në mënyrë efektive

dhe efikase, ashtu siç është synuar; dhe duke raportuar rezultatet e punës së kryer të auditimit dhe duke ofruar rekomandime aty ku ka nevojë për përmirësimin e procesit të kontrollit.¹⁵²

Njësitë e Auditimit të Brendshëm dhe Auditorët e Brendshëm i zbatojnë aktivitetet e tyre në harmoni me këto parime:

Parimin e Ligjshmërisë - Çdo njësi e auditimit të brendshëm dhe çdo auditor i brendshëm do të kryejë auditime të brendshme në pajtueshmëri të përpiktë me ligjet, rregullat, standardet dhe praktikatat e aplikueshme, duke përfshirë, por jo duke u kufizuar në Ligjet e Auditimit të Brendshëm;

Parimi i Integritetit - Çdo Njësi e auditimit të brendshëm dhe çdo auditor i brendshëm do të kryejë auditime të brendshme në mënyrë të përpiktë profesionale në pajtueshmëri me të gjitha kërkesat e aplikueshme ligjore, dhe auditorët e brendshëm në fjalë do t'ju shmangen pikërisht të gjitha konflikteve të interesave dhe nuk do të lejojnë që konsideratat personale të çfarëdo përshkrimi të ndikojnë apo influencojnë mënyrën se si ata e kryejnë auditimin e brendshëm;

Parimi i Objektivitetit - Çdo njësi e auditimit të brendshëm dhe çdo auditor i brendshëm do të aplikojë nivelin më të lartë të objektivitetit profesional në grumbullimin, vlerësimin dhe komunikimin e informatave rreth aktivitetit apo procesit që ekzaminohet. Ato do të bëjnë një vlerësim të balancuar të të gjitha rrethanave përkatëse dhe nuk do të lejojnë që aktiviteti, gjykimet, mendimet ose konkluzionet e tyre në asnjë mënyrë të ndikohen nga interesat e tyre personale apo interesat e ndonjë personi tjetër;

¹⁵² Po aty, faqe 19-25.

Parimi i Besueshmërisë - Çdo njësi e auditimit të brendshëm dhe çdo auditor i brendshëm do të respektoj vlerën dhe pronësinë e informatave të cilat ata i marrin dhe nuk do t'ia zbulojnë ato asnjë personi, përveç nëse kjo veçanërisht lejohet apo kërkohet nga ligji ekzistues;

Parimi i Kompetencës - Çdo njësi e auditimit të brendshëm dhe çdo auditor i brendshëm do të posedojë dhe aplikojë njohuritë, shkathhtësitë dhe përvojën e kërkuar profesionale për kryerjen profesionale të auditimit të caktuar.

Parimi i Pavarësisë - Çdo njësi e auditimit të brendshëm dhe çdo auditor i brendshëm do të jenë plotësisht të pavarur nga aktivitetet që auditohen dhe personat përgjegjës apo të përfshirë në mënyrë direkte apo indirekte në ato aktivitete. Auditorët e brendshëm duhet të raportojnë tek një nivel në organizatën e tyre që e lejon aktivitetin e auditimi të brendshëm të ushtrojë përgjegjësitë e veta.¹⁵³

Këto parime të kryerjes së veprimtarisë së auditimit janë të përcaktuara taksativisht edhe nga Ligji Nr. 06/L-021, për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike dhe një mori aktesh nënligjore që qartësojnë modalitetet e funksionimit të auditimit të brendshëm si formë e kontrollit të brendshëm.

Në ushtrimin e veprimtarisë së tyre, auditorët e brendshëm ballafaqohen edhe me kufizime të caktuar ligjërish. Për më tepër, auditorët e brendshëm nuk përfshihen në realizimin e funksioneve të drejtpërdrejta të subjektit të sektorit publik, nuk mbajnë poste politike, nuk janë anëtarë aktivë të ndonjë subjekti politik dhe nuk emërohen në pozita drejtuese në strukturat e subjekteve politike. Gjithashtu ata nuk kryejnë angazhime auditimi për dhënien e sigurtisë lidhur me funksionet, veprimtaritë dhe strukturat për të cilat ata kanë dhënë shërbime këshilluese ose në të cilat kanë qenë të punësuar gjatë periudhës së kaluar dy (2) vjeçare.¹⁵⁴

Realisht, dispozitat ligjore të lartpërmendura shkelen vazhdimisht si në nivelin qendror ashtu edhe në atë komunal. Pjesa dërmuese e auditorëve kanë zënë vend në ato pozita duke ju falenderuar besimit politik ndaj institucioneve të caktuara politike. Gjatë ndrrimit të pushtetit, jo rrallë auditorët bëhen pre e spastrimeve dhe vetëm atëherë kur garantojnë “ndëgjueshmëri” vazhdojnë të punojnë për “sundimtarët” e rinjë. Madje shumë prej auditorëve ofrojnë edhe

¹⁵³ Po aty, faqe 30-31.

¹⁵⁴ Neni 26, Ligji Nr. 06/L-021, për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike, Kuvendi i Republikës së Kosovës, prill 2018.

shërbime personave të ndryshëm juridik herë duke qëndruar hapur pas raporteve të auditimit e herë duke u pozicionuar në prapavij.¹⁵⁵

Më poshtë do të paraqesim disa gjetje të ekspertëve, të cilët kanë kryer auditimin e tyre në organizatat buxhetore, siç janë: Nuk ka plan të prokurimit; Nuk ka angazhime për mjete financiare; Nuk ka asnjë vendim të Komisionit të vlerësimit; Nuk ka asnjë raport vlerësimi; janë kryer pagesat për mallrat që nuk janë pranuar; Raport teknik i papërfunduar; Fituesi i tenderit me ofertën më të lartë; Zgjatja e kontratës pa vendimin përkatës; Mosarritja e zbatimit të kontratës; Mungesa e njoftimit për anulimin e procedurave të prokurimit; Modifikimi i kontratës pa marrëveshje të mëparshme. Vetëm disa nga gjetjet e lartëpërmendura janë adresuar nga menaxhmenti i organizatave buxhetore. Ndërsa, rekomandimet e dhënë janë zbatuar pjesërisht si pasojë e mosparaqitjes së planeve për zbatimin e rekomandimeve për personat përgjegjës të menaxhmentit të lartë; Mungesa e procedurave dhe politikave të ndryshme; Personeli i pamjaftueshëm dhe i pa trajnuar për zbatimin e rekomandimeve; Mosgatishmëria e menaxhmentit dhe personelit për të ndërmarrë hapa për zbatimin e rekomandimeve, etj.¹⁵⁶

Procesi i kontrollit në institucionet publike ka një rol të rëndësishëm dhe thelbësor në përgjegjshmërinë dhe transparencën në menaxhimin e burimeve publike dhe shpenzimin e parave publike. Buxheti, ekzekutimi dhe raportimi financiar në institucionet publike kërkon transparencë për përgjegjshmëri në të gjitha vendet e botës moderne dhe demokratike. Kjo transparencë dhe kjo menaxhim gjithashtu duhet të zhvillohet si proces në Kosovë bazuar në kushtetutën dhe ligjet në fuqi. Për arritjen e efektshme dhe rritjen e cilësisë së transparencës së fondeve publike në Kosovë, ekziston një nevojë e vazhdueshme për përmirësimin e raportimit të drejtë dhe transparent të parave publike dhe kjo mundësohet shumë nga auditimi i pavarur dhe forcimi i kontrollit të brendshëm në institucione të ndryshme publike. Kjo mund të arrihet duke rritur efektin e auditorit dhe kontrollin e institucioneve të ndryshme, me edukimin e duhur të stafit të njësive të kontrollit të brendshëm dhe duke aplikuar plotësisht procedurat e menaxhimit me monitorim dhe kontroll adekuat, por jo pa ndihmën e institucioneve të tjera kompetente për parandalimin e dukurive që janë në kundërshtim me ligjin.

¹⁵⁵ Intervistë me zyrtarë administrativ në komunë Mitrovicë, Mitrovicë 18.02.2020.

¹⁵⁶ Rexhepi. Sh., Bellaqa. B. (2011). *An analysis on internal controlling and auditing of public institution in Kosovo*. International Conference on: Economy and Management in Transformation. ISBN: 978 1 61804- 053 4, Angers, France.

Gjatë ushtrimit të veprimtarisë së auditimit nëpër komuna, auditorët e brendshëm e mbështesin punën e tryre kryesisht në strategjitë komunale dhe planet e veprimit të hartuara nga ekzekutivi i komunës. Brenda vitit kalendarik, auditorëte brendshëm i ofrojnë deri në dy raporte të auditimit Kryetarit të Komunës duke përfshirë të gjitha gjetjet, devijimet e identifikuar dhe rekomandimet për korrigjimin e këtyre devijimeve. Drejtoritë komunale, në të cilat janë gjetur shkeljet eventuale, janë të detyruara të hartojnë plane të veprimit për implementimin e rekomandimeve të dhëna. Mbikëqyrja e zbatimit të planeve të veprimit, respektivisht zbatimit të rekomandimeve të dhëna qëndron në diskrecionin e Kryetarit të Komunës (kontroll hierarkik). Vazhdimisht gjatë hartimit të raporteve të auditimit, auditorët e brendshëm i janë shmangur të identifikojnë shkaktarët e devijimit (zyrtarët përgjegjës) pasi që kjo përcillet me komplikimi të mëtejme. Kjo është bërë praktikë gjithandej në institucionet publike në Kosovë si pasojë e mungesës së mbrojtjes, përkrahjes dhe faktorizimit të kontrollit të brendshëm.¹⁵⁷

Rrjedhimisht, auditimi i brendshëm është shndërruar në një aktivitet këshilldhënës nga i cili nuk derivon ndonjë sanksion ndaj devijuesve të zbatimit të dispozitave ligjore. Për më tepër, raportet me auditorin e jashtëm janë shumë të plogështa për shkak të pamundësisë që këta dy mekanizma kontrollues mbi administratën publike të ndikojnë në çfarëdo mënyre për parandalimin e devijimeve gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative. Përgjithësisht, ekziston një qasje sistematike negative e menaxhmentit të institucioneve administrative ndaj auditimit të brendshëm duke u shpërfaqur në formë të minimizimit të rolit të auditorëve të brendshëm, mangësi e transparencës dhe trajnimit adekuat për auditorë.¹⁵⁸

Funksionalizimi i mekanizmave të kontrollit është parakushti kryesor për reformën e administratës publike në Kosovë pa të cilën vendi ynë nuk do të arrijë të bëjë hapa përpara drejt proceseve integruese dhe forcimit të institucioneve administrative. Nëse e vështrojmë kontrollin e brendshëm mbi administratën i cili zhvillohet nga ana e organeve eprore ndaj organeve vartëse të administratës (kontrolli hierarkik) vërehet qartë se është simbolik pa treguar efekte të matshme. Kjo ndodhë kryesisht për shkak të interferimeve politike mbi administratën duke pamundësuar kështu sanksionimin e shkelësve. Nga ana tjetër nëse e analizojmë kontrollin instancional në Kosovë, atëherë mund të shihen mangësi të mëdha të njohurive të nëpunësve

¹⁵⁷ Intervistë me Fadil Gashi, Zyra e Auditimit në Komunën e Vushtrrisë, Vushtrri, Kosovë, 10.02.2020.

¹⁵⁸ Intervistë me Bedredin Mulaku, Zyra e Auditimit në Komunën e Vushtrrisë, Vushtrri, Kosovë, 10.02.2020.

civilë në zbatimin e mekanizmave të këtij lloji të kontrollit i cili zhvillohet duke u bazuar në procedurën administrative (parimin e dyshkallësisë).

3.2 Kontrolli i jashtëm dhe specifik mbi administratën publike në Kosovë

Kontrolli i jashtëm i administratës është lloj i kontrollit që ushtrohet nga subjekte të ndryshme, në radhë të parë nga parlamenti, mbi punën e organeve të administratës publike, me qëllim të sigurimit të funksionimit të rregullt dhe të mirë të administratës publike, të garantimit të ligjshmërisë dhe të mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve dhe të ushtrimit të mbikqyrjes së përgjithshme mbi veprimtarinë administrative. Ku kontroll shtrihet në ligjshmërinë dhe oportunitetin e punë së administratës publike.¹⁵⁹

Kontrolli i jashtëm i administratës është kontroll i organeve, institucioneve dhe autoriteteve publike që janë krijuar dhe ushtrojnë veprimtarinë e tyre jashtë strukturës së organeve, institucioneve apo autoriteteve të administratës publike.¹⁶⁰

Kontrollin e jashtëm të punës së administratës e ushtrojnë organet e caktuara jashtë sistemit organizativ të administratës, të cilat kontrollojnë ligjshmërinë e punës së organeve të administratës. Organet të cilat ushtrojnë kontrollin e jashtëm të punës së administratës janë: Parlamenti, gjykatat, prokuroria publike, auditori i përgjithshëm dhe Avokati i Popullit.¹⁶¹

Kontrolli i jashtëm na paraqitet në formë të kontrollit të jashtëm të përgjithshëm dhe në formë të kontrollit të jashtëm të specializuar. Kontrolli i jashtëm i përgjithshëm ushtrohet mbi gjithë veprimtarinë e organeve të administratës publike, të institucioneve dhe të enteve publike, pavarësisht nga shkalla e tyre hierarkike në sistemin e përgjithshëm të organeve të administratës publike si dhe sektori ku ndodhen. Një kontroll i tillë ushtrohet nga ana e Institucionit të Avokatit të Popullit. Mjetet e ndikimit që përdorin këto organe të kontrollit të jashtëm të përgjithshëm për sigurimin e ligjshmërisë në veprimtarinë e organeve, institucioneve dhe enteve publike mbi të ushtrohet kontrolli janë më të kufizuara se mjetet që përdor kontrolli i brendshëm. Këto organe nuk kanë të drejtë të anulojnë vetë aktet ose veprimet e paligjshme të organeve të

¹⁵⁹ Stavileci. E. (2010). *Fjalor shpjegues i termave administrative*. Akademia e Shkencave dhe Arteve e Kosovës, Prishtinë, faqe 101.

¹⁶⁰ Dobjani. E., et al (2013). *Op.cit. E drejta administrative – kontrolli mbi administratën publike*, Tiranë, faqe 32.

¹⁶¹ Stavileci.E., Sokoli.A., Batalli.M. (2010). *E drejta administrative*. Universiteti i Prishtinës-Fakulteti Juridik, Prishtinë, faqe 135.

kontrolluara.¹⁶² Ndërsa, nga ana tjetër, kontrolli i jashtëm i specializuar ushtrohet mbi veprimtari të caktuara të organeve administrative. Kontrolli i tillë ushtrohet nga organe dhe organizma të posaçëm shtetëror të cilët funksionojnë jashtë sektorit të organeve administrative të kontrolluara. Kontrolli i jashtëm i specializuar realizohet nga struktura organizative të krijuar enkas, si në nivelin komunal ashtu edhe në atë qendror, në lëmenj të ndryshëm të veprimtarisë si: financiar, shëndetësor, mbrojtjes së ambientit, mbrojtjes në punë, etj. Forma të tilla të kontrollit realizohen përmes inspektimeve andaj edhe organizmat e këtij kontrolli shpesh quhen inspektoriate. Organet e kontrollit të jashtëm të specializuar në formë të inspektoriateve janë të organizuara dhe funksionojnë në kuadër të strukturave të ministrive. Por megjithatë, këto organe ushtrojnë veprimtarinë e tyre kontrolluese jashtë ministrive andaj edhe kontrolli i ushtuar konsiderohet si kontrolli i jashtëm (Inspektorati i punës, Inspektorati shëndetësor, fito-sanitar, etj.). Ky lloj i kontrollit të specializuar është mjaft i përshtatshëm për të siguruar zbatimin e ligjshmërisë pasi që janë të autorizuar për shqiptimin e gjobave në favor të evitimit të paligjshmërive.¹⁶³

Organet të cilat ushtrojnë kontrollin e jashtëm të veprimtarisë së organeve administrative janë: kuvendi (parlamenti), organet ekzekutive (qeveria), gjykatat, prokuroria publike, Institucioni i Avokatit të Popullit, Auditori i Përgjithshëm.¹⁶⁴

Administrata publike i nënshtrohet kryesisht kontrollit juridik dhe atij politik. Mirëpo, përveç këtyre formave të kontrollit ekzistojnë edhe forma të posaçme të kontrollit të cilave u nënshtrohet administrata publike e të cilat kanë elemente edhe të kontrollit politik por edhe të atij juridik. Si forma të veçanta karakteristike të kontrollit të administratës paraqiten: Kontrolli i prokurorisë publike mbi administratën shtetërore dhe Kontrolli nga Avokati i Popullit.

Hulumtimi është orientuar tek dy format e lartpërmendura të kontrollit (kontrolli nga prokuroria dhe IAP-ja) ngase aty shihet potencial i fuqishëm për të ndikuar në mënyrë preventive duke përdorur qasje proaktive në ushtrimin e funksionit të kontrollit mbi administratën publike. Prokuroria dhe roli i saj mund të ketë efekt të fuqishëm preventive gjatë zhvillimit të procedurës administrative duke mbrojtur interesin e përgjithshëm shoqëror, ndërsa Institucioni i Avokatit të Popullit mund të profilizohet si udhërrëfyes i administratës për shmangien e shkeljeve ligjore të cilat derivojnë në shkelje të të drejtave të qytetarëve.

¹⁶² Dobjani. E., et al (2013). *Op.cit. E drejta administrative – kontrolli mbi administratën publike, Tiranë*, faqe 33.

¹⁶³ Po aty, faqe 34.

¹⁶⁴ Pollozhani. B., et al. *op.cit.* faqe 185.

3.2.1 Kontrolli i prokurorisë publike mbi administratën

Prokuroria publike nuk ka autorizime të drejtpërdrejta të kontrollit në raport me administratën. Prokuroria publike është lloj i veçantë i organit shtetëror funksioni i të cilit është ndjekja juridike e veprave penale dhe delikteve ekonomike. Përpos kësaj, prokuroria publike ka për detyrë të realizoj mbikqyrjen e zbatimit të ligjeve dhe për këtë arsye ka kompetenca në mbrojtjen e parimit të ligjshmërisë të cilin e realizon me rastin e fillimit të procedurës penale, procedurës së delikteve ekonomike, procedurës kundërvajtëse, administrative dhe administrativo-gjyqësore. Kontrolli i prokurorisë publike mbi punën e administratës, sipas karakterit të vet dallon nga format tjera të kontrollit të punës së administratës sepse autorizimet e prokurorisë publike janë të karakterit procedural e jo vendosje meritore. Pra, prokurori publik mund të filloj me procedurat e jo edhe të vendos mbi çështjen me rastin e të cilave i ka filluar ato procedura. Karakteri procedural i autorizimeve të mbikëqyrjes së prokurorisë publike shprehet në atë se prokuroria publike nuk ka autorizime që vet t'i prishë, t'i anuloj ose t'i ndryshoj aktet e administratës, por ajo ka autorizime të karakterit procedural në procedurën administrative dhe në konfliktin administrativ me të cilat vë në lëvizje mekanizmin i cili mund të sjellë tek organet tjera kompetente, deri te anulimi, prishja dhe ndryshimi i akteve të administratës. Me rastin e ushtrimit të së drejtës dhe detyrimit prokuroria publike është e autorizuar të përdorë mjetet juridike (ankesën, padinë, kërkesën për ekzekutim).¹⁶⁵

Prokuroria publike bashkëpunon me organet e administratës në çështjet me rëndësi për realizimin e funksioneve të tyre. Prokuroria publike mund të paraqes propozimin për pengimin e dukurive shoqërore të rrezikshme me ç'rast pas vrojtimeve të veta njofton organet kompetente dhe organizatat dhe propozon ndërmarrjen e masave për pengimin e veprave të ndëshkueshme për të evituar veprimet e paligjshme. Prokuroria publike ka autorizime të ndërmarr veprime të caktuara në procedurë administrative e të cilat janë në kompetenca të veta me qëllim të realizimit të ligjshmërisë. Në rastet kur vlerëson se organi i administratës ka nxjerrë vendim me të cilin është shkelur parimi i ligjshmërisë, prokuroria publike mund të filloj procedurën e rishqyrtimit të atij vendimi, pranë organeve kompetente dhe nxjerrjen jashtë fuqisë së tij.¹⁶⁶

Prokurori publik mund të marrë pjesë në procedurën administrative me të drejtat dhe detyrimet e palës në dy raste: Kur me ligj është i autorizuar të mbrojë dhe të realizoj interesat

¹⁶⁵ Stavileci. E., Sokoli.A., Batalli. M. *op.cit. E drejta administrative*. faqe 143-144.

¹⁶⁶ Po aty, faqe 145.

shoqërore; si dhe të deklaroj ankesë kundër vendimit të shkallës së parë me të cilin është shkelur ligji në dobi të individit ose të personit juridik e në dëm të bashkësisë shoqërore pa marrë parasysh faktin se a ka marrë pjesë në procedurën e shkallës së parë apo jo.¹⁶⁷ Prokuroria publike është e autorizuar të paraqes propozimin për vlerësimin e kushtetutshmërisë dhe të ligjshmërisë së dispozitave – akteve normative, që i nxjerrin organet e administratës shtetërore. Prokuroria publike mund të filloj edhe konfliktin administrativ në rast se me aktin administrativ përfundimtar është shkelur ligji në dobi të individit apo personit juridik.¹⁶⁸

Shumë kërkesa dhe ankesa lidhur me vendimet e autoriteteve të nivelit komunal, e të cilat dëmtonin interesin përgjithshëm të qytetarit, janë ngritur në të kaluarën nga ana e përfaqësuesve të shoqërisë civile të rajonit të Mitrovicës me shtatë komuna që gravitojnë pranë këtij rajoni. Është shumë e çuditshme që edhe përkundër faktit se dëmtohej interesi publik, në mbrojtje të të cilit ishte ngritur shoqëria civile, prokuroria publike heshte dhe nuk ndërmirte asgjë e lerë më të paraqitet si pale në procedurë duke i atakuar vendimet e dëmshme të institucioneve publike. Jo rrallë, shoqëria civile është thumbuar nga zyra e prokurorit duke ja refuzuar dhe mohuar rolin e saj si sinjalizues i interesit të përgjithshëm të qytetarëve. Ky raport rivalizues vazhdon të jetë aktual edhe më tutje.¹⁶⁹

Gjatë zhvillimit të procedurës administrative nuk vërehet prezenca dhe interesimi nga zyra e prokurorit edhe atëherë kur vendimet afektojnë ndjeshëm një numër të qytetarëve. Për më tepër, zyrtarët administrativ që merren me zgjidhjen e çështjes së caktuar administrative janë të veshur me diskrecion të tepruar duke rënë ndeshë me dispozitat ligjore në vazhdimësi. Për më tepër, prezantimi i fakteve, argumenteve, provave, dëshmive dhe dëshmitarëve është shumë e vështirësuar me arsyetimin e humbjes së kohës dhe shkeljes së parimit të ekonomizimit dhe efektivitetit. Ky realitet asnjëherë nuk ka qenë brengë e zyrës së prokurorit përkundër faktit se cenohen të drejtat dhe interesat juridike të qytetarëve.¹⁷⁰

Involvimi i prokurorisë publike në mbrojtjen e ligjshmërisë së akteve të administratës si në procedurën administrative ashtu edhe në procedurën e konfliktit administrativ është tejet simbolike. Kemi raste të shpeshta kur prokurori publik nuk merr pjesë fare në procedurën administrative apo është pjesërisht i angazhuar duke mos qenë në gjendje të mbroj interesin e

¹⁶⁷ Sokoli. A. *op.cit.*, faqe 45.

¹⁶⁸ Stavileci. E., Sokoli.A., Batalli. M. *op.cit. E drejta administrative.*, faqe 145-146.

¹⁶⁹ Intervistë me Flora Ademi, aktiviste e shoqërisë civile dhe juriste nga Rajoni i Mitrovicës, Kosovë, Mitrovicë, 18.02.2020.

¹⁷⁰ Intervistë me Safet Voca, Avokat në lëminë juridike-administrative, Mitrovicë, 18.02.2020.

përgjithshëm shoqëror. Prokuroria në Kosovë është duke u ballafaquar me probleme të shumta të karakterit organizativ, të interferimit nga jashtë në punën e saj e të cilat janë duke ndikuar në profesionalizmin e saj. Mund të konkludoj se kontrolli i mirëfillët i prokurorisë publike ndaj organeve të administratës në Kosovë do të mund të ndikonte fuqishëm në ngritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të administratës publike. Prokuroria publike në Kosovë, në ditët e sotme, është reflektim i zhvillimeve të përgjithshme në shoqërinë tonë duke lënë hapësirë të mjaftueshme për të dëshiruar.

3.2.2 Kontrolli nga ana e Institucionit të Avokatit të Popullit

Institucioni i Avokatit të Popullit për detyrë themelore ka mbrojtjen e të drejtave themelore të qytetarëve, veçmas nga puna e paligjshme, e parregulltë dhe joefikase e organeve të administratës. Ky institucion mund të përkufizohet si një institucion shtetëror me detyrën e mbrojtjes së individëve nga institucionet tjera shtetërore. Funksionet themelore të IAP janë: të hulumtoj rastet e shkeljes së të drejtës dhe ligjeve për të cilat është në dijeni ose për të cilat i drejtohen qytetarët, t'i raportoj parlamentit për dobësinë e ligjeve, të propozoj ndryshime, shitesa apo nxjerrjen e ligjeve të reja. IAP vlerëson para së gjithash ligjshmërinë dhe oportunitetin e punës së organeve dhe individëve që disponojnë me autorizime publike. Ai ndërlihdë, pajton, dëgjon, udhëzon, tregon, rekomandon dhe ndikon.¹⁷¹

Duke përcjellur punën e organeve të administratës shtetërore dhe duke punuar ankesat e ndryshme të qytetarëve mbi mangësitë e akteve të administratës në rastet konkrete, AP si rregull provokohet me ankesën e qytetarëve për sjelljen e administratës por edhe me vetiniciativ. AP zgjedhet nga parlamenti dhe për punën e vet atij i raporton në baza vjetore. AP trajton, shqyrton dhe heton ankesat dhe kërkesat e qytetarëve dhe rekomandon zgjidhjet përkatëse. Ai ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozoj masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve tjera shtetërore. Ai ka të drejtë të referoj çështje në Gjykatën Kushtetuese. Ai është i pavarur në ushtrimin e detyrës së tij dhe asnjë subjekt nuk mund të ndërhyjë në punën e tij. Parimet mbi të cilat vepron IAP janë: pavarësia, paanshmëria, profesionalizmi dhe konfidencialiteti. IAP mund të përkufizohet si një institucion shtetëror me detyrë të mbroj individët nga institucionet tjera shtetërore. Ai nuk ka pushtet

¹⁷¹ Stavileci. E., Sokoli.A., Batalli. M. *op.cit. E drejta administrative.*, faqe 148-149.

ekzekutiv dhe nuk ka autorizim ta ndryshoj aktin administrativ të cilin e shqyrton, por ka të drejtë të jap rekomandime përkatëse. IAP është institucion jogjyqësor që i ndihmon qytetarët kur këta ndeshin vështirësi në raport me administratën. Kontrolli i administratës nga ana IAP është kontroll i llojit të veçantë i cili paraqet një kombinim të kontrollit juridik dhe politik të punës së administratës. Është kontroll juridik pasi që përmban veçori të kontrollit juridik si p.sh. fillimin e procedurës siç mund ta bëjë edhe prokurori publik; është kontroll politik pasi që përmban karakteristikat të kontrollit politik të punës së administratës si p.sh. hapjen e shqyrtimit parlamentar mbi përgjegjësinë e ndonjë eprori (ministri) që udhëheq me ndonjë organ të administratës shtetërore.¹⁷²

Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe rregulloret e mëhershme të UNMIK-ut nr. 2000/38, nr. 2006/06 dhe nr. 2007/15, kanë përcaktuar misionin e Avokatit të Popullit, për të marrë dhe për të hetuar ankesa nga çdo person në Kosovë, që pretendon se i janë shkelur të drejtat nga autoritetet publike në Kosovë. Kushtetuta e Republikës së Kosovës përcakton rolin dhe kompetencat e Avokatit të Popullit, për të mbikëqyrur dhe mbrojtur të drejtat dhe liritë e personave fizikë dhe juridikë nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike. Avokati i Popullit zhvillon hetime, jep rekomandime, publikon raporte, ofron shërbime juridike falas, si dhe avokim publik, për të gjithë qytetarët e Kosovës.¹⁷³

Në raste të veçanta, Avokati i Popullit mund ta bëjë këtë edhe nëpërmjet mediave. IAP mund të ofrojë shërbime juridike edhe për ankesa të qytetarëve të saj, që drejtohen kundër autoriteteve publike jashtë Kosovës, që i përcjellë ato tek institucioni relevant (në shumicën e rasteve tek institucionet homologe - Ombudsman) në vendin tjetër ose tek ndonjë institucion tjetër simotër. IAP është i pavarur në ushtrimin e detyrave dhe nuk pranon udhëzime ose ndërhyrje nga organet, institucionet ose nga autoritetet e tjera, të cilat ushtrojnë pushtet në Republikën e Kosovës. Ajo ka mundësi të hapë hetime për dyshimet e shkeljeve të të drejtave të njeriut edhe pa ankesë individuale (hetime ex officio). Po ashtu ka për mision t'i vëzhgojë politikën dhe ligjet e miratuara nga autoritetet vendore, për të siguruar që ato të jenë në pajtim me standardet e të drejtave të njeriut dhe me kërkesat e qeverisjes së mirë.¹⁷⁴

¹⁷² Po aty, faqe 150-152.

¹⁷³ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 132.

¹⁷⁴ *Defending Human Rights in digital age, Avokati i Popullit, qershor 2016;*
<https://www.oik-rks.org/per-ne/>
<http://www.digitalrightskosovo.com/sq/avokati-i-popullit/> , qasur më 18.02.2020.

Në rastet kur Avokati i Popullit konsideron se një praktikë ose situatë e përgjithshme nuk është në pajtim me standardet vendore a ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, ndikon te një individ apo më gjerë, bën raporte speciale, të cilat përfshijnë edhe rekomandime të drejtuara Kuvendit të Kosovës, me qëllim të përmirësimit të gjendjes së krijuar dhe të harmonizimit të saj me standardet vendore dhe ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Me qëllim të identifikimit të problemeve dhe me qëllim të sigurimit të të dhënave për shkeljet e supozuara, Avokati i Popullit kërkon nga çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, t'i përgjigjen kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t'ia paraqesin atij të gjitha dokumentet dhe të dhënat e kërkuara, në pajtim me Kushtetutën dhe me ligjin. Edhe pse IAP merret me hetime dhe e mbikëqyr papajtueshmërinë e gjyqësorit me standardet e të drejtave të njeriut, nuk e zëvendëson gjykatën dhe nuk mund t'i hetojë krimet në mënyrë të drejtpërdrejtë, t'i ndryshojë aktvendimet e gjykatës ose të japë vendime detyruese. IAP, po ashtu, nuk merret me hetimin e çështjeve, që kanë të bëjnë me kontestet që zhvillohen ndërmjet personave privatë. Sfidë dhe objektiv kryesor i IAP-së mbeten krijimi dhe zhvillimi i asaj, që quhet kulturë e qeverisjes së mirë, e cila nënkupton administrim të mirë, transparencë dhe llogaridhënie të administratës publike para qytetarëve të Kosovës, si dhe forcim të përgjithshëm të sundimit të ligjit. Edhe angazhimi i IAP-së për balancim të raporteve në mes administratës publike dhe qytetarëve, të cilëve kjo administratë mëton t'u shërbejë, ka po këtë qëllim. Zgjidhjet e arritura nga Avokati i Popullit synojnë të sjellin përmirësime në standardet dhe në cilësinë e shërbimeve të administratës publike ndaj qytetarëve. Synim i veprimtarisë efektive të Avokatit të Popullit është shtimi i besimit të njerëzve te institucioni, edhe tek administrata, duke siguruar relacion koherent ndërmjet qytetarit dhe administratës publike. Kjo është e domosdoshme për funksionimin e demokracisë normale. Për këtë arsye Avokati i Popullit është pjesë e atyre institucioneve që konsiderohen si “garantë të demokracisë, të shtetit ligjor dhe të të drejtave të njeriut”.¹⁷⁵

Janë plotë 19 vite përvojë dhe njohuri e grumbulluar dhe akumuluar e përcjell dhe e përçarur nëpërmjet rekomandimeve, opinioneve, vlerësimeve, raporteve vjetore për t'u shndërruar në një institucion më të besueshëm në Kosovë për tre vite radhazi. Megjithatë, Kosova vazhdon të përballet me probleme sistematike në fushën e të drejtave të njeriut dhe gjithashtu Kosova

¹⁷⁵ Po aty.

vazhdon të përballlet me sfida në marrëdhëniet ndërkombëtare. Dhe pikërisht këto janë çështje që institucioni i Avokatit të Popullit ka hartuar plane dhe strategji që të sigurojë gjithashtu një betejë të suksesshme të institucionit me këto përballje dhe sfida. Nga ana tjetër, Gjykata Kushtetuese ka shprehur kënaqësinë që ky institucion përmes inicimit të rasteve të ndryshme ka ndihmuar në zbatimin e kushtetutshmërisë në vend. Institucioni i Avokatit të Popullit që nga themelimi në vazhdimësi ka përkrahur dhe ka promovuar dhe zbatuar dhe ka ndihmuar në zbatimin e kushtetutshmërisë në Republikën e Kosovës përmes inicimit të çështjeve të ndryshme kushtetuese. Në veçanti, gjatë viteve të fundit, institucioni i Avokatit të Popullit ka qenë mjaftë aktiv në hetimin për pretendime për shkelje të të drejtave të njeriut, në përpilimin e raporteve lidhur me veprimin apo mos veprimin e organeve shtetërore si dhe me parashtrimin e kërkesave pranë Gjykatës Kushtetuese. Kërkesat e Avokatit të Popullit çdo herë kanë pasur fokus primar garantimin e të drejtave në përputhje me Kushtetutën dhe Konventën Evropiane për të drejta të njeriut.¹⁷⁶

Nga ana tjetër, Zyra e BE-së në Kosovë ka shprehur lëvdata ndaj IAP si institucioni më i besueshëm në vend. Sipas BE-së, sfida në Kosovë mbetet zbatueshmëria e ligjeve për çka kërkohet fokus më i madh nga vetë Avokati i Popullit dhe institucionet tjera në Kosovë. Fakti që Avokati i Popullit të Kosovës është bërë anëtar me të drejta të plota të Rrjetit Evropian të Avokatëve të Popullit flet në vetvete, se kjo është një konfirmim i gjendjes edhe evoluimit që ky institucioni ka pasur. OSBE -ja kërkon nga institucionet e Kosovës që t'i adresojnë rekomandimet e Avokatit të Popullit derisa shtoi se pavarësia e këtij institucioni është e rëndësishme për zhvillimin e demokracisë. Numri i rekomandimeve nga Avokati i Popullit pothuajse është dyfishuar në këto vitet e fundit. Në vitin 2018 IAP ka nxjerrë 263 rekomandime krahasuar me 135 sa kanë qenë në vitin 2017, duke rritur edhe nivelin e respektimit të rekomandimeve nga autoritetet. Në dy vitet e fundit shkalla e respektimit të kërkesave është rritur 14%, krahasuar me 11% nga vitet e kaluara.¹⁷⁷

Në ndërkohë, përkundër ngritjes së besueshmërisë së IAP-së, një numër i qytetarëve përpiqet ta anashkalojë këtë të fundit për shkak të përceptimit të gabuar të krijuar nga koha e “talljes” së institucioneve publike me rekomandimet e këtij institucioni. Për këtë arsye, shoqëria

¹⁷⁶ Top Channel/Kosovë: Avokati i Popullit konsiderohet si institucioni më i besuar në vend. 21/11/2019.

<http://top-channel.tv/2019/11/21/kosove-avokati-i-popullit-konsiderohet-si-institucioni-me-i-besuar-ne-vend/> , qasur me 18.02.2020.

¹⁷⁷ Po aty.

civile duhet të gjej formë për ngritje e vetëdijësimit të qytetarëve për rolin e IAP-së dhe për ti inkurajuar ata që të ndërveprojnë me ta për të realizuar të drejtat e tyre.¹⁷⁸

Është më se evidente se roli i IAP-së është duke u fuqizuar gradualisht por megjithatë është larg nga të qenit në gjendje për ti minimizuar dukshëm shkeljet që u bëhen qytetarëve nga administrata publike. Nuk mohohen disa rezultate që janë arritur kur vie në shprehje mbrojtja e të drejtave të qytetarëve nga veprimet e paligjshme të sektorit publik, por megjithatë beteja e parë tejet serioze është kjo që është zhvilluar me rastin e kërimit të interpretimit nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës e legjislacionit që ndërlidhet me administratën publike (ligji për zyrtarët publik dhe ligji për pagat e zyrtarëve publik) me ç'rast janë identifikuar shkelje evidente të cilat janë argumentuar mirë juridikisht nga ana e IAP-së.¹⁷⁹

Kjo shpjegon qartë se sa merret seriozisht IAP nga ana e aparatit administrativ në Kosovë. Institucioni i Avokatit të Popullit i kontribuon vendosjes së raporteve të rregullta dhe korrekte mes administratës dhe qytetarëve, gjë që ndikon në rritjen raportit të besimit mes tyre dhe demokratizimit të shoqërisë. Në shtetin ligjor duhet siguruar mbrojtja efikase e të drejtave të qytetarëve. Të gjitha këto qëllime mund të realizohen me veprimtarinë e Institucionit të Avokatit të Popullit si mbrojtës i të drejtave të qytetarëve nga shkeljet eventuale nga ana e organeve të administratës dhe të shërbimeve publike. Republika e Kosovës ka krijuar një bazë të mirë normative, si dhe të mekanizmave për mbrojtjen e të drejtave të njeriut por mbetet problematike, zbatimi përkatës i tyre.

Volumi i ankesave drejtuar Institucionit të Avokatit të Popullit është ngritur në baza vjetore progresivisht çka ka shkaktuar edhe nevojën për ngritjen e numrit të shërbyesve civil në kuadër të këtij institucioni. Mirëpo Kuvendi i Kosovës ka aplikuar kufizime buxhetore ndaj IAP-së duke mos lejuar ngritjen e kapaciteteve dhe efikasitetit në punë. Për shkak të kufizimeve nga ana e buxhetit të Kosovës dhe parregullsive nga ana e Qeverisë së Kosovës, Institucioni i Avokatit të Popullit i është drejtuar edhe donatorëve ndërkombëtar nga të cilët ka pranuar mjete të gatshme financiare (të lira për përdorim) si dhe donacione për mbështetje të trajnimeve dhe vizitave studimore (këto trajnime dhe vizita studimore janë financuar drejtpërdrejt nga vetë donatorët). Nga e gjithë kjo mund të konkludojë se veprimtaria e mirëfilltë e Institucionit të

¹⁷⁸ Intervistë me Flora Ademi, aktiviste e shoqërisë civile dhe juriste nga Rajoni i Mitrovicës, Kosovë, Mitrovicë, 18.02.2020.

¹⁷⁹ Intervistë me Safet Voca, Avokat në lëminë juridike-administrative, Mitrovicë, 18.02.2020.

Avokatit të Popullit duket se po i vështirëson jetën autoriteteve të caktuara në Kosovë, të cilat duke mos qenë në gjendje ta kontrollojnë, përpiqen t'ia ngushtojnë spektrin e veprimtarisë. Nuk duhet harruar se niveli i demokracisë së një vendi, jo rrallë, matet edhe me funksionalitetin e Institucionit të Avokatit të Popullit brenda shoqërisë.

4. Ngritja e efikasitetit të administratës publike

Një dimension specifik i përgjegjshmërisë lidhet me efikasitetin në performancën e administratës publike. Njohja e efikasitetit si një vlerë e rëndësishme për administratën publike dhe shërbimin civil është relativisht e re. Nocioni i produktivitetit ka hyrë në administratën publike që kur shteti është bërë prodhuesi i shërbimeve publike. Për shkak të kufizimeve fiskale në shumë shtete, sot po studiohet në rritje performanca efikase e administratës publike në dhënien e shërbimeve publike për shoqërinë. *Efikasiteti është në mënyrë karakteristike një vlerë menaxheriale që në thelb ka të bëjë me mbajtjen e një raporti të mirë midis burimeve dhe rezultateve të arritura.* Një vlerë e përafërt është efektiviteti, që ka të bëjë me sigurimin që performanca e administratës publike të jetë e suksesshme në arritjen e qëllimeve dhe zgjidhjen e problemeve publike të vendosura për të nga ligji dhe qeveria. Efektiviteti kërkon të analizohen dhe vlerësohen politikat publike në fuqi, dhe të vlerësohet sa mirë zbatohen ato nga administrata publike dhe nëpunësit civilë.¹⁸⁰ E thënë thjeshtë, efektiviteti i referohet bërjes së gjërave që duhen ndërsa efikasitetit i referohet bërjes së gjërave siç duhen. Pra, efektiviteti është aftësi për të zgjedhur (vendosur) objektivat e përshtatshme dhe mjetet për arritjen e tyre.¹⁸¹

Në kushtetutat e reja Evropiano-Perëndimore, si ajo Spanjolle (1978), efikasiteti i administratës publike është ruajtur si parim kushtetuese bashkë me parimet më klasike si shteti i së drejtës, transparenca dhe paañësia. Në të njëjtën mënyrë, e drejta administrative shpesh i referohet ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit (të njohura si tre E'të), bashkë me shtetin e së drejtës, sepse parimet duhet të kryesojnë mbi aktivitetet dhe vendimet e administratës publike dhe nëpunësve civilë. Efikasiteti si një vlerë menaxheriale mund të duket se konfliktin me ligjshmërinë dhe procesin e duhur si një vlerë politike/demokratike. Ndjekja e procedurave të vendosura mund të shkojë kundër përdorimit ekonomik të burimeve dhe mund të ndikojë negativisht në raportin midis kostos dhe rezultatit të një veprimi administrativ. E drejta e

¹⁸⁰ Pollozhani.B., et al. *op.cit.*, faqe 92.

¹⁸¹ Koleci.B., Turkeshi.N.(2014). *Bazat e Menaxhimit*. Kolegji AAB, Prishtinë, 2014, faqe 60-62.

Bashkimit Evropian kërkon administrim efikas, veçanërisht në aplikimin e direktivave dhe rregulloreve të BE-së. Kjo ka detyruar disa Shtete Anëtare të modifikojnë disa nga strukturat e brendshme organizative dhe administrative dhe përgatitjet vendim-marrëse, në mënyrë që të mund të zbatojnë legjislacionin Evropian me efikasitet dhe rrjedhimisht, të sigurojnë bashkëpunim efektiv me insitucionet e BE-së.¹⁸²

Sipas parimit të efikasitetit, organet administrative që zhvillojnë procedurën administrative dhe vendosin në çështje konkrete, kanë për detyrë të sigurojnë realizimin efikas të të drejtave dhe interesave juridike të personave fizik dhe atyre juridik. Efikasiteti në realizimin e të drejtave dhe interesave të personave fizik dhe juridik kërkon nga ana e organeve administrative që vendimmarrja në çështje administrative konkrete të kryhet në mënyrë të shpejtë dhe gjithanshme për t'u siguruar realizimi i plotë i detyrave. Pra, parimi i efikasitetit nënkupton realizimin cilësor dhe të suksesshëm të të drejtave dhe interesave juridike të personave fizik dhe juridik. Me këtë parim synohet realizimi sa më i shpejtë dhe cilësor i detyrave nga ana e organeve administrative, duke minimizuar kohën e realizimit.¹⁸³

Sot është më se e qartë se administrata është faktor kyç i zhvillimit të shtetit dhe i mbarëvajtjes së raportetve mes qytetarit dhe shtetit. Duke qenë e tillë është në interes të çdo shteti që ajo të funksionoj në mënyrë efikase. Përgjithësisht, sot ka pajtueshmëri të gjërë se janë disa faktorë që ndikojnë në efikasitetin (mosefikasitetin) e administratës. Ndër faktorët e parë janë **teoria (shkenca) mbi administratën** e cila do të duhej që në rrethanat e reja të zhvillimit të shtetit t'i studjoj ngecjet e administratës duke treguar format dhe mënyrat e përshtatjes së saj me rrjedhat shoqërore. Faktor tjetër është **mungesa e legjislacionit adekuat administrativ** sepse nuk mund të bazohemi vetëm në parimet e përgjithshme të organizimit të administratës por të vendosën baza të reja organizative dhe funksionale. **Sforcimi i kontrollit në administratë** konsiderohet faktor tejet i rëndësishëm në zhvillimin e administratës, kontroll ky që mund të jetë i brendshëm apo i jashtëm. Faktor tjetër i rëndësishëm është edhe **kompjuterizimi i administratës (qeverisja elektronike)** gjë që është domosdoshmëri e kohës si në vendet e zhvilluara e poashtu edhe në vendet në zhvillim (tranzicion). Së fundi, faktor shumë i rëndësishëm në ngritjen e efikasitetit të administratës paraqitet **faktori njeri** – kushtet në të cilat zhvillohet veprimtaria por edhe kriteret e rekrutimit dhe trajnimit në kuadër të

¹⁸² SIGMA 27, "Parime Evropiane për Administratë Publike", OECD/BE, 1999, faqe 13.

¹⁸³ Baraliu.M., Stavileci.E. (2014). *Ligji për Procedurën Administrative – Komentar*, Prishtinë, GIZ, faqe 40.

veprimtarisë administrative. Punimi do ta trajtoj faktorin e fundit të listuar (njeri) duke qenë se ka rol qenësor në ngritjen e efikasitetit të performancës së administratës publike dhe paraqitet si bazament (parakusht) për të gjithë faktorët tjerë.

4.1 E drejta dhe obligimi i shërbyesve civil për ngritje të shkathtësive profesionale

Të drejtat e nëpunësve civilë në Republikën e Kosovës janë të garantuara me Ligjin për Shërbimin Civil dhe ngërthejnë në vete të drejtën për pagë, të drejtën për mbajtjen e vendit të punës dhe ruajtjen e pozitës ekuivalente, të drejtën e asociimit, ushtrimin e të drejtave politike, të drejtën për grevë, të drejtën për pjesëmarrje dhe përfaqësim në organet menaxhuese të shërbimit civil dhe të drejtën për ankesë. Pra, shërbyesit civil gëzojnë të drejtën e trajtimit të barabartë në të gjitha aspektet e menaxhimit të personelit, duke përfshirë karrierën, shpërblimet, kompensimin dhe mbrojtjen ligjore. Për më tepër, është detyrë e administratës publike t'i eliminoj të gjitha pengesat administrative, të cilat i kufizojnë liritë dhe barazinë e nëpunësve civil dhe të cilat pengojnë zhvillimin profesional të tyre. Nëpunësit civilë kanë të drejtë që të inkurajohen dhe të përkrahen në avancimin e karrierës dhe zhvillimit të tyre profesional përmes trajnimit dhe mënyrave të tjera.¹⁸⁴ Nëpunësit civil përfitojnë paga të cilat janë të rregulluara me ligj të veçantë përmes sistemit të krijuar të pagave. Ligji garanton mbrojtjen e shërbyesve civil kundër çfarëdo largimi të paarsyeshëm ose të panevojshëm nga vendi i tyre i punës. Për më tepër, shërbyesit civil kanë të drejtën, por nuk janë të detyruar, të krijojnë dhe t'i bashkohen një partie politike, shoqate, organizate private joqeveritare, sindikate ose një shoqate profesionale, që punon në arritjen e objektivave e që janë në harmoni me legjislacionin ekzistues mbi rendin publik, me kusht që kjo pozitë të mos jetë në konflikt interesi me detyrat që i janë përcaktuar nëpunësit civil. Pas marrjes së detyrës dhe në të gjitha nivelet e hierarkisë funksionale, shërbyesit civil kanë të drejtë të mbajnë të drejtat politike për të votuar dhe për t'u votuar si kandidat në zgjedhjet komunale ose qendrore. Mirëpo, karriera e nëpunësit civil nuk do të ndikohet nga qëndrimet e shprehura gjatë fushatës zgjedhore ose rezultatit të zgjedhjeve. Duke qenë kandidat në zgjedhje lokale ose qendrore, shërbyesit civil, kanë të drejtë që të lirohen nga detyra, pa pagesë, gjatë kohëzgjatjes së fushatës zgjedhore.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Neni 43, Ligji nr. 03/L –149, për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

¹⁸⁵ Po aty, neni 44 – 47.

Nëpunësit civil kanë të drejtë greve në përputhje me ligjin por ekzistojnë edhe kushte për kufizimin e grevës në shërbime të veçanta të shërbimit civil e të cilat janë të përcaktuara me rregullore të nxjerra nga Qeveria e Kosovës.¹⁸⁶ Pra, në disa fusha të shërbimit civil, siç janë shërbimi për sigurinë e vendit, shërbimi i mirëmbajtjes së furnizimit me ujë, shërbimi i mirëmbajtjes së furnizimit me energji elektrike, shërbimi i kontrollit të trafikut ajror, shërbimi i mbrojtjes kundër zjarrit, shërbimet në burgje, shërbimet e veterinarisë dhe sanitarisë, shërbimet diplomatike dhe shërbimet e telekomunikimit, ndalohet organizimi i grevave me ç'rast nëpunësit civil duhet t'i kryejnë shërbimet e veçanta të cilat janë të domosdoshme për funksionimin minimal të administratës. Nëpunësit të cilët janë të obliguar për të siguruar minimumin e funksionimit të procesit të punës, mund shprehin pakënaqësisë përmes një deklarate apo formave tjera alternative.¹⁸⁷ Nëpunësit civil kanë të drejtë ankese kundër vendimeve administrative që ndikojnë dhe që kanë të bëjnë me marrëdhënien e tyre të punës dhe në rast të shkeljes së drejtave të tyre, nëpunësit civil kanë të drejtë mbrojtjeje përmes procedurave të brendshme administrative ose gjyqësore.¹⁸⁸

Ligji për shërbimin civil ka paraparë edhe detyrimet (obligimet) që kanë shërbyesit civil dhe atë: detyrimin për të mos shpërdorur autoritetin, detyrimin për refuzimin e shpërblimeve të paligjshme, detyrimin për informim dhe arsyetim të veprimeve administrative, detyrimin për fshehtësi dhe respektim të privatësisë, detyrimin për lehtësimin dhe përshpejtimin e procedurave administrative, etj.

Gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, shërbyesit civil duhet të jenë të determinuar në zbatimin e ligjshmërisë dhe mbrojtjen e interesit publik duke marrë vendime në suaza të kompetencave të tyre të përcaktuara shprehimisht me ligje dhe rregullore në fuqi. Shërbyesit civil nuk lejohet të shfrytëzojnë pozitën e tyre për të detyruar palën e tretë apo vartësit e tyre të kryejnë punë, të bëjnë lëshime ose të marrin masa të jashtëligjshme. Për çfarëdo shkelje të këtij rregulli, shërbyesit civil do t'u nënshtrohen masave disiplinore administrative dhe ndjekjes penale.

Shërbyesit civil e kanë të ndaluar të kërkojnë dhe pranojnë nga palët tjera çfarëdo dhurate, shpërblimi në para, favorizim dhe trajtim të veçantë. Dhuratat që mund të pranohen

¹⁸⁶ Rregullorja e Qeverisë nr. 30/2012 për kushtet e kufizimit të së drejtës për grevë në shërbime të veçanta në shërbimin civil, 14 dhjetor 2012.

¹⁸⁷ Po aty, neni 4 & 6.

¹⁸⁸ Neni 48 & 50, Ligji nr. 03/L-149, për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

mund të jenë simbolike pa ndonjë vlerë të theksuar dhe në pajtim me ligjin kundër korrupsionit. Për më tepër, shërbyesit civil duhet t'i sigurojnë publikut, palëve të interesuara dhe institucioneve publike, të gjitha informatat dhe udhëzimet e nevojshme për përmbushjen me kohë, të rregullt, efikase dhe efektive, të procedurave administrative duke ofruar arsyetime valide për veprimet dhe vendimet e marra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative. Gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, shërbyesit civil duhet t'i mbrojnë informatat sekrete të dedikuara për përdorim të brendshëm dhe të mos i shpalosin ato publikut të gjërë. Gjithashtu, ata duhet të respektojnë të drejtën e privatësisë duke mos ndërhyrë në jetën private të individëve dhe organizatave duke ndaluar çfarëdo përfitimi nga njohuritë dhe të fshehtat e dedikuara për shfrytëzim të brendshëm. Shërbyesit civil kanë detyrim të ruajnë konfidencialitetin e informacionit të zotëruar por duke mos cenuar të drejtën e publikut për qasje në dokumente zyrtare.¹⁸⁹

Procedurat administrative brenda shërbimit civil duhet të jenë të shpejta, efikase, efektive dhe ekonomike. Andaj, shërbyesit civil duhet shmangur çfarëdo komplikimi të procedurave duke ndihmuar qytetarët në plotësimin e formaliteteve dhe duhet shmangur çfarëdo situata që mund të dëmtojnë interesat e administratës, të individëve ose të grupeve të qytetarëve. Brenda shërbimit civil duhet të zbatohen standarde të larta të punës profesionale të cilat sigurohen nga trajnimet e ndryshme në favor të ngritjes së efikasitetit të administratës shtetërore. Shërbyesit civil duhet të menaxhojnë me kujdes pronën publike dhe nuk u lejohet shfrytëzimi i saj përfitime personale ose aktivitete të paligjshme. Për më tepër, shërbyesit civil janë të obliguar të zbatojnë legjislacionin dhe urdhërat e shërbimit. Ata, gjatë zbatimit të masave të detyrueshme administrative, nuk mund të ushtrojnë kompetenca diskrecionale por duhet vepruar ashtu siç është përcaktuar me ligj. Çfarëdo shmangie nga ky detyrim sanksionohet me masa përkatëse disiplinore. Shërbyesit civil nuk duhet ti zbatojnë urdhërat për kryerjen e një vepre në kundërshtim me ligjin apo jashtë kompetencave të tyre dhe duhet refuzuar zbatimin e urdhërave të tillë.¹⁹⁰

Ndër të tjera, ligji për zyrtarët publikë e trajton edhe të drejtën e zyrtarëve publikë për ngritjen e shkathhtësive profesionale për vendin e punës nëpërmjet formimit profesional dhe trajnimeve të vazhdueshme të financuara nga fondet publike, nga donatorë të huaj apo nga të ardhurat vetanake.¹⁹¹ Për dallim nga dispozitat e ligjit të mëhershëm për shërbimin civil i cili çështjen e trajnimit dhe ngritjes profesionale të zyrtarëve e sheh më tepër si të drejtë, tani me

¹⁸⁹ Po aty, neni 52, 53, 54, 55 dhe 56.

¹⁹⁰ Po aty, neni 57, 58, 60, 61, 62.

¹⁹¹ Neni 23, Ligji Nr.06/L-114, per Zyrtaret Publikë, Mars 2019, Prishtinë.

kornizën e re ligjore, ngritja e shkathtësive profesionale shihet jo vetëm si e drejtë por edhe obligim i nëpunësve publikë. Përgjithësisht, shërbyesit civilë shprehin gatishmëri të vazhdueshme për ngritjen e aftësive të tyre profesionale por kjo e drejtë e tyre nëpërkëmbët shpesh duke u neglizhuar dhe konsideruar si humbje kohe nga ana e menaxhmentit të lartë.

4.1.1 Sistemi i trajnimeve të shërbyesve civilë

Administrata publike profesionale dhe efikase mbetet themel për zhvillimin ekonomik dhe politik të një vendi. Kjo është posaçërisht e rëndësishme për shoqëritë në tranzicion e që përballen me sfida të shtetndërtimit duke qenë se administrata publike shndërrohet në subjekt të kontrollit politik. Për më tepër, në shoqëritë post-komuniste administrata publike përballlet me vështërsi të mëdha të cilat pengojnë zhvillimin institucional drejt llogaridhënies demokratike. Për Kosovën, si shtet që synon integrimin në organizata të ndryshme ndërkombëtare, kapaciteti i administratës publike për të zhvilluar politika luan rol thelbësor në përcaktimin e rezultateve të reformave dhe progresit drejt objektivave të caktuara shtetërore. Administrata publike në Kosovë vazhdon të mbetet e mbipopulluar, e paguar dobët dhe e politizuar duke reflektuar mungesë të vazhdueshme të profesionalizmit.¹⁹²

Performanca e shërbimit civil varet kryesisht nga shkathtësitë, aftësimi dhe kapacitetet profesionale të shërbyesve civil. Ministria e Administratës Publike është përgjegjëse për përcaktimin e standardeve të rekrutimit, gjegjësisht punësimit, zbatimit të politikave të kompensimit dhe shpërblimit, zbatimit të programeve të trajnimit dhe të aftësimit profesional për shërbyesit civil, si dhe të krijimit dhe zhvillimit të objektivave për sistemin e shërbimit civil. Ministria e Administratës Publike e shfrytëzon një agjenci të specializuar, Institutin Kosovar për Administratë Publike, për t'i trajnuar dhe aftësuar shërbyesit civil të nivelit profesional.¹⁹³

Profesionalizmi është ndër sfidat më të mëdha në administratën publike në tranzicion dhe pikërisht kjo mbetet sfidë dalluese e administratës publike në Kosovës. Duke i munguar një shkallë e caktuar e profesionalizmit, administrata publike nuk mund ta përmbush funksionin e arritjes së shkallës më të lartë të efikasitetit. Për të pasur administratë publike që zgjedh

¹⁹² Grupi për Studime Juridike dhe Politik. (2011). *Për një administratë publike profesionale - analizë politikash Nr. 03/2011*. Prishtinë, faqe 4-5.

¹⁹³ Doli.D. (2012). *Reforma e Shërbimit Civil të Kosovës - Material Diskutues*. Prishtinë, faqe 25.

probleme ajo duhet të jetë e gatshme të ofrojë një kategori të përshtatshme të zgjidhjeve përmes një numri të përshtatshëm të shkathtësive të standardizuara. Kjo e përforcon argumentin që kualiteti i performancës së një administrate publike varet shumë nga shkathtësitë, edukimi dhe kapaciteti profesional i shërbyesve civilë që punojnë dhe menaxhojnë me administratën. Kjo sugjeron që niveli i edukimit profesional që ju ofrohet dhe merret nga shërbyesit civil është tregues i efikasitetit, meritës dhe performancës së administratës publike, siç është rasti në Kosovë.¹⁹⁴

Sipas dispozitave ligjore, Ministria e Administratës Publike është institucioni i cili përcakton standardet për rekrutim të shërbyesve civil, harton objektivat strategjike dhe zhvillimore të administratës publike në përgjithësi si dhe harton programe trajnimi dhe edukimi profesional për shërbimin civil. Ministria në fjalë shfrytëzon një agjencion ekzekutiv të specializuar, Institutin e Kosovës për Administratë Publike, për trajnimin e shërbyesve civil qofshin ata të niveli qendror, komunal apo edhe të institucioneve të pavarura administrative. IKAP-i ballafaqohet me përkrahje në rënie nga ana e Qeverisë së Republikës së Kosovës ndërsa nga ana tjetër pakënaqësitë në raport me këtë Institucion janë në rritje. Pra kemi një raport të zhdrejtë mes përkrahjes financiare në rënie dhe pakënaqësive në rritje ndaj këtij institucioni. Pakënaqësitë kryesore kanë të bëjnë me numrin e vogël të shërbyesve civil të trajnuar, programeve afatshkurtëra të trajnimit dhe të papërshtatura sa duhet për nevojat e kategorive të ndryshme funksionale të shërbyesve civil.¹⁹⁵

Megjithatë, gjatë vitit 2019, IKAP ka realizuar një numër të madh të trajnimeve me ç'rast janë raportuar 127 trajnime të mbajtura, me 274 grupe shërbyesish civilë, me numër total prej 4516 të trajnuar. Pjesa dërmuese e të trajnuarve janë nga pushteti lokal dhe vërehet një shmangie e vazhdueshme e nivelit drejtues për t'ju nënshtruar trajnimeve në IKAP. IKAP ka arritur që 54 trajnime të organizohen me ndihmën e përkrahjes financiare të siguruar nga donator të ndryshëm (Institucione Ndërkombëtare, Organizata Ndërkombëtare, etj.).¹⁹⁶

Duhet theksuar se IKAP-i ka përgaditur fusha të ndryshme të trajnimit për kategoritë e ndryshme të shërbyesve civilë:

¹⁹⁴ Grupi për Studime Juridike dhe Politik. (2011). *Për një administratë publike profesionale - analizë politikash Nr. 03/2011*. Prishtinë, faqe 6.

¹⁹⁵ Intervistë me Zyrtarë të Lartë të Institutit të Kosovës për Administratë Publike, Prishtinë, shkurt 2020.

¹⁹⁶ Intervistë me Enver Haxhiu, Udhëheqës i Departamentit të Trajnimeve në Institutin e Kosovës për Administratë Publike, 20.02.2020.

- **Niveli Ekzekutiv i Lartë:** Trajnime në çështjet e lidhshme të lartë me reformën e Administratës Publike për trajnimin e zyrtarëve të lartë menaxhues;
- **Niveli Ekzekutiv:** Trajnimi në çështjet e menaxhimit organizativ përqëndruar në bazat e menaxhimit, vendim-marrjen, delegimin e përgjegjësisë, ndërtimin e ekipit dhe punën në ekip, zgjidhjen e mosmarrveshjeve, motivimin e punonjësve, MBNJ, etj.;
- **Niveli Profesional:** Trajnimi përqëndrohet në zhvillimin e politikave dhe dokumentave dhe menaxhimin e projekteve, sidomos zhvillimin dhe zbatimin e projekteve në kuadrin e fondeve të BE;
- **Niveli Administrativ:** Trajnimi synon të rrisë kapacitetin e tyre lidhur me procedurat administrative, shkrimin efektiv, komunikimin dhe zgjidhjen e mosmarrveshjeve, dhe marrdhënjet me palët e treta.¹⁹⁷

Gjithashtu, fushat kryesore të trajnimit të nëpunësve civil në kuadrin e menaxhimit dhe administrimit publik përfshijnë:

- **Programet hyrëse për administratën publike:** Këto programe do të jenë edhe në të ardhmen një ndër programet bazë të IKAP.
- **Programi i trajnimit në MBNJ:** Ky program përqëndrohet në rritjen e aftësive dhe njohurive të njësive të MBNJ në rekrutimin, menaxhimin, zhvillimin, dhe mbajtjen e njerëzve të aftë dhe të motivuar, menaxhimin e stafëve diverse në kuptimin e individëve dhe ekipeve, adaptimin e qasjeve etike kundrejt njerëzve, etj.
- **Programet e Trajnimit në Buxhet dhe Financë dhe në Prokurim Publik:** Këto trajnime janë të detyruara dhe zhvillohen nga IKAP.
- **Legjislacioni i vendit:** Programi i trajnimit synon rritjen e njohurive të nëpunësve civil për legjislacionin, sidomos kërkesat e ligjeve të reja si Ligji i SHCK, etj.
- **Trajnimi i pushtetit lokal:** IKAP bashkëpunon me MAPL për t'i identifikuar trajnimet horizontale për pushtetin lokal.
- **Trajnimi në marrdhënie me publikun:** IKAP-i ka dizenuar dhe realizuar edhe trajnime në marrdhënie me publikun për nëpunësit civil që punojnë në marrdhënjet me publikun në nivel qendror dhe lokal.

¹⁹⁷ Ministria e Administratës Publike – Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil, “Strategjia e trajnimit të nëpunësve civil 2011-2015” Qeveria e Republikës së Kosovës, Prishtinë, 2011, faqe 6.

- **Trajnimi në Teknologjine e Informacionit TI):** Në zbatim të Strategjise së Qeverisjes Elektronike (2009-2015), IKAP ka dizenuar dhe realizuar trajnimet fushen e TI, me theks të veçantë në trajnimet lidhur me ECDL.¹⁹⁸

Për më tepër MAP ka hartuar edhe strategjinë për trajnimin e nëpunësve civilë 2016-2020 duke synuar përmbushjen e pesë objektivave strategjike:

Objektivi 1): Ngritja e nivelit të profesionalizmit në shërbimin civil,

Objektivi 2): Ngritja e nivelit të njohurisë së përgjithshme dhe specifike që nevojitet për anëtarësimin e Kosovës në Bashkimin Evropian,

Objektivi 3): Ngritja e nivelit të shërbimeve administrative që plotësojnë nevojat e qytetarëve,

Objektivi 4): Ngritja e nivelit të përdorimit të teknologjisë moderne në punën e përditshme të nëpunësve civilë, dhe

Objektivi 5): Centralizimi i burimeve financiare për zbatimin e strategjisë.

Për të përmbushur strategjinë në fjalë, IKAP është obliguar të ndërmarrë këto veprime:

1. Trajnime bazuar në nevoja shtetërore dhe nevoja personale të nëpunësve civilë të karrierës,
2. Trajnime dhe provime të detyrueshme shtetërore për nëpunësit civilë të karrierës,
3. Trajnime të detyrueshme dhe licencimi i nëpunësve civilë që lëshojnë akte administrative,
4. Trajnime të përgjithshme dhe profesionale të nëpunësve civilë, që merren me çështje të përgjithshme dhe specifike të BE-së,
5. Trajnime të specializuara për nëpunësit civilë të nivelit lokal,
6. Trajnimi i trajnerëve, vendimmarrësve dhe i nëpunësve të lartë civilë,
7. Trajnimi në fushën e komunikimit dhe të teknologjisë së informacionit dhe
8. Forcimi i trajnimeve nga burimet vendore të financimit dhe të kontributeve të donatorëve ndërkombëtarë.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Po aty, faqe 7.

¹⁹⁹ Ministria e Administratës Publike – Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil, “Strategjia e trajnimit të nëpunësve civil 2016-2020” Qeveria e Republikës së Kosovës, Prishtinë, 2015, faqe 5-6.

Gjatë periudhës kohore 2016-2020, IKAP ka arritur ti realizoj disa nga objektivat strategjike por megjithatë edhe shumë mbetet për tu bërë. Megjithatë, marrë parasysh numrin e shërbyesve civil dhe sidomos në nivelin komunal, nevojat për përfshirje në trajnime profesionale janë të mëdha. Në disa komuna, numri i shërbyesve civil të përfshirë në trajnime është vazhdimisht i vogël madje ka raste që edhe shërbyesit civil me përvojë shumëvjeçare nuk janë përfshirë në trajnime.²⁰⁰ Një tjetër veçori e spikatur në programin e trajnimit të IKAP-it është se trajnimeve në fushën e legjislacionit dhe administratës u është dhënë rëndësi e vogël. Nga ana tjetër shërbyesit civil kanë mangësi të mëdha pikërisht në këtë fushë duke pasur mungesa evidente në mbarvajtjen e procedurave administrative, hartimin e mirëfillt të vendimeve administrative dhe kuptimin e procesit të kontrollit administrativ. Janë të rrallë shërbyesit civil në nivelin komunal që janë në gjendje të hartojnë një vendim administrativ të drejtë dhe të ligjshëm.²⁰¹

Gjatë vitit 2019, IKAP ka organizuar 10 trajnime lidhur me ligjin për procedurën e përgjithshme administrative me ç'rast janë përfshirë 123 shërbyes civilë. Trajnimi ka zgjatur dy ditë dhe janë përfshirë kryesisht institucionet e administratës komunale.²⁰² Për të pasur një administratë publike efikase dhe efektive duhet ngritur kapacitetet në përfshirjen e shërbyesve civil në trajnime të ndryshme profesionale. Kërkesë e vazhdueshme e shërbyesve civil është që modulet e trajnimit të zgjasin më shumë, të paktën deri në dy javë, dhe jo dy-tre ditë siç është rasti tani. Për më tepër, Instituti i Kosovës për Administratë Publike duhet të shndërrohet në shkollë të mirëfilltë për përgaditjen e kuadrove për nevojat e shërbimit civil në Kosovë duke ofruar kurse trajnimi për fillestar (deri në gjashtë muaj) por edhe kurse të avancuar për nevojat e shërbyesve civil që kanë akumuluar një përvojë relevante gjatë karrierës së tyre (dy – katër javë). Ngritja e profesionalizmit të shërbyesve civilë mund të bëhet vetëm atëherë kur të krijohen plane objektive të trajnimit të cilat bazohen në nevojat e shërbyesve civilë dhe duke i shndërruar trajnimet në shkollim të vazhdueshëm jo vetëm si e drejtë e shërbyesve civilë por edhe si obligim ligjor të tyre.

²⁰⁰ Intervistë me shërbyes civil nga Komuna e Ferizajt, Vitisë, Kaçanikut dhe Shtërpçës, janar 2020.

²⁰¹ Intervistë me shërbyesit civil të Komunës së Mitrovicës, Shkurt 2020.

²⁰² Statistikë e nxjerrë nga IKAP, shkurt 2020.

4.2 Sistemi i klasifikimit të shërbimit civil - pagat dhe avansimi në karrierë

Në shërbimin Civil të Kosovës, sipas Ligjit Nr.03/L-149, personeli i punësuar ndahet në katër kategori funksionale: nëpunës civil të nivelit të lartë drejtues; nëpunës civil të nivelit drejtues; nëpunës civil të nivelit profesional dhe nëpunës civil të nivelit tekniko-administrativ. Secila kategori funksionale përfshinë gradat e punës të përcaktuara sipas përgjegjësisë, kompleksitetit, aftësive personale, kualifikimeve dhe përvojës.

Për më tepër, me ligj të veçantë dhe akte nënligjore janë të parapara edhe numri i gradave të secilës kategori funksionale.²⁰³ Për secilën gradë të punës përcaktohen hapat në mënyrë progresive me ç'rast avancimi i shërbyesve civil në një hap më të lartë bëhet në bazë të rezultateve të punës. Avancimi në karrierë bëhet përmes ngritjes nga një kategori më e ulët funksionale në një më të lartë ose nga një gradë më e ulët në një gradë më të lartë në kuadër të së njëjtës kategori funksionale. Gradimi në nivele më të larta do të duhej të mbështetej kryesisht në meritë, aftësi dhe përvojë.

Vendet e punës në shërbimin civil klasifikohen në njërën nga katërmbdhjetë (14) gradat e pagës. Gradat e pagës 1, 2, 3 dhe 14 kanë nga pesë hapa të pagës, ndërsa gradat e pagës nga 4 deri në 13 kanë nga 12 hapa të pagës.²⁰⁴

Vendet e punës në nivelin e lartë drejtues ndahen në bazë të këtyre gradave:

- Drejtues i lartë (3), grada e pagës (1), udhëheqësi më i lartë administrativ i Presidencës, Kuvendit, Qeverisë, Gjykatës Kushtetuese;
- Drejtues i lartë (2), grada e pagës (2), udhëheqësi më i lartë administrativ i ministrisë, i organit të pavarur të administratës shtetërore që i përgjigjet Kuvendit të Kosovës;
- Drejtues i lartë (1), grada e pagës (3), udhëheqës më i lartë administrativ i organit qendror të administratës shtetërore i cili i përgjigjet Zyrës së Kryeministrit apo një ministrie.²⁰⁵

Kryerja e punëve të drejtuesve të lartë kërkon një përvojë të gjatë dhe ka të bëjë kryesisht me:

- Caktimin e strategjive dhe objektivave të organizatës së tyre (në partneritet me zyrtarin përkatës të lartë të zgjedhur, p.sh. ministrin) dhe janë përgjegjës për realizimin e objektivave të caktuara;

²⁰³ Rregullore nr. 05/2012 për klasifikimin e vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, 02.03.2012.

²⁰⁴ Neni 6 i Rregullorës nr. 05/2012 për klasifikimin e vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, 02.03.2012.

²⁰⁵ Po aty, neni 7.

- Delegojnë punë drejtueseve/stafit të cilët i raportojnë dhe sigurojnë që ata Drejtuesi/stafi kryejnë detyrat e tyre në mënyrë kompetente;
- Janë përgjegjës për të siguruar performancën e organizatës së tyre dhe për vlerësim të rregullt të punës së personave të cilët raportojnë tek ata;
- Janë përgjegjës për caktimin e buxhetit të organizatës së tyre dhe monitorimin e punës përballë atij buxheti;
- Duhet të jenë në gjendje të merren me nivel të lartë të kompleksitetit, p.sh. të balancojnë interesat konfliktuale të palëve të ndryshme;
- Si përfaqësues të lartë të shërbimit civil të institucionit të tyre, duhet të kenë nivel të lartë të shkathtësive të komunikimit ndër-personal për të përfaqësuar institucionin e tyre dhe për të negociuar në emër të institucionit të tyre.²⁰⁶

Kryerja e punëve të nivelit drejtues (gradat 4-7) kërkon një përvojë të gjatë dhe mbulon pozitat drejtuese prej nivelit të udhëheqësit të sektorit gjer te udhëheqësi i departamentit. Këto pozita kanë autorizime dhe përgjegjësi lidhur me udhëheqjen e organeve përkatëse të institucioneve të cilët hartojnë politika, strategji dhe programe duke koordinuar hartimin e ligjeve dhe akteve nënligjore.²⁰⁷ Drejtuesit në këto nivele caktojnë objektivat për njësinë e tyre organizative, në bashkëpunim me drejtuesit e lartë; Delegojnë punë tek nën-njësitë ose stafi të cilët i raportojnë atij Drejtuesi, dhe sigurojnë që ato nën-njësi/punonjës kryejnë funksionet e tyre në mënyrë efektive; Janë përgjegjës për caktimin e buxhetit të organizatës së tyre dhe për monitorim të punës përballë atij buxheti; Përfaqësojnë njësinë e tyre organizative; Luajnë rol aktiv në trajtimin e pjesëve më të komplikuar të punës së njësisë organizative.²⁰⁸ Niveli profesional (gradat 8 deri në 10) përfshinë detyrat profesionale që ngërthejnë në vete ndihmën në hartimin e politikave, zbatimin e tyre dhe ofrimin e shërbimeve. Këto detyra ushtrohen nga personeli i specializuar në fushën e inxhinierisë, financave, ekonomisë, analizave buxhetore, hartimit të legjislacionit, teknologjisë informative, administratë e përgjithshme, burime njerëzore, prokurim, etj.²⁰⁹ Pozitat e gradës 10 kryejnë punë profesionale në nivel bazë, që kryesisht kërkojnë udhëzime nga Pozitat e nivelit të lartë. Pozitat e gradës 9 kryejnë punë në

²⁰⁶ Ministria e Administratës Publike, *"Katalogu i vendeve të punës në Shërbimin Civil të Kosovës"*, Prishtinë, Janar 2015, faqe 7.

²⁰⁷ Neni 8 i Rregullorës nr. 05/2012 për klasifikimin e vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, 02.03.2012.

²⁰⁸ Ministria e Administratës Publike, *"Katalogu i vendeve të punës në Shërbimin Civil të Kosovës"*, Prishtinë, Janar 2015, faqe 8.

²⁰⁹ Neni 15 i Rregullorës nr. 05/2012 për klasifikimin e vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, 02.03.2012.

mënyrë më të pavarur, në bazë të një niveli më të lartë të shkathtësive dhe përvojës që rrjedh nga puna e kaluar. Për të qenë në gradën 8, pozita duhet të ketë një shkallë të punës udhëheqëse ose mbikëqyrëse, p.sh. udhëheqja e një grupi punues ose njësie të vogël, e cila përfshin një nivel më të lartë të përgjegjësisë, kompleksitetit dhe shkathtësive komunikuese ndër-personale. Duhet të theksohet se jo të gjithë nëpunësit civil në gradën 9 mund të presin të avancohen në një pozitë të gradës 8. Një pozitë mund të jetë në gradën 8 vetëm nëse kërkon një element shtesë të udhëheqjes së ekipit dhe karakteristikat tjera të specifikuar në Rregulloren për Klasifikimin e Vendeve të Punës.²¹⁰

Pozitat administrative-teknike (gradat 11 deri në 14) ofrojnë shërbime mbështetëse administrative. Nivelet e përgjegjësisë, kompleksitetit dhe komunikimit ndër-personal dallojnë varësisht prej gradës. Pozitat në gradën 14 kryejnë punë administrative ose teknike në nivel bazë, kryesisht kërkojnë pak udhëzim nga Pozitat e nivelit të lartë. Pozitat në gradën 13 kryejnë punë më shumë të pavarura në bazë të një niveli më të lartë të shkathtësive dhe përvojës si rezultat i punës së mëparshme. Pozitat në gradën 12 ofron përkrahje administrative kryesisht për nivelin e drejtuesve ose përkrahje teknike në një nivel më të avancuar sesa Pozitat në gradën 13. Pozitat në gradën 11 ofron përkrahje administrative kryesisht për nivelin e drejtuesve të lartë ose përkrahje teknike për nivelin më të lartë.²¹¹

Nëpunësi civil në kategori profesionale i punësuar në gradën 10 mund të promovohet në pozitat e gradave 9 dhe 8 duke iu nënshtruar kushteve të caktuara në Ligjin për Shërbimin Civil dhe Rregulloren për Avancim në Karrierë të Nëpunësve Civil. Në mënyrë të njëjtë, stafi administrativ-teknik të cilët fillojnë punën në gradën 14 mund të avancohen në një pozitë më të lartë duke plotësuar kushtet e parapara sipas ligjit dhe akteve nënligjore.

Shërbyesit civil ngriten në pozitë në bazë të një procedure të rregulluar dhe vetën nëse i plotësojnë kushtet specifike të përcaktuara në dispozitat ligjore dhe në bazë të meritës. Ngritja në pozitë nuk bëhet në bazë të vjetërsisë ose kritereve tjera që nuk bazohen në parimin e meritokracisë.²¹² Vlerësimi i performancës së shërbyesve civil është proces shumë i rëndësishëm sepse përmes tij bëhet promovimi i punonjësve në pozita dhe grada më të larta. Pra, rezultatet e vlerësimit të performancës së shërbyesve civil ndikojnë drejtëpërsëdrejti në statusin e tyre brenda

²¹⁰ Ministria e Administratës Publike, *"Katalogu i vendeve të punës në Shërbimin Civil të Kosovës"*, Prishtinë, Janar 2015, faqe 10.

²¹¹ Po aty, faqe 12.

²¹² Neni 3 i Rregullore nr. 21/2012 Për Avancimin në Karrierë të Nëpunësve Civil, 15.10.2012.

institucioneve administrative.²¹³ Vlerësimi i rezultateve në punë kryhet periodikisht në çdo institucion të administratës qendrore dhe komunale, në fund të çdo viti. Vlerësimi i rezultateve në punë kryhet me qëllim të rritjes së suksesit të punës dhe për të siguruar përmirësimin gradual të aftësisë profesionale dhe të cilësisë së shërbimeve administrative. Rezultatet e vlerësimit të punës kanë ndikim në përcaktimin e nevojave për trajnime individuale ose grupe të shërbyesve civil; përshtatshmërinë e nëpunësit civil për avancim në karrierë; vazhdimin ose ndërprerjen e marrëdhënies së punës në shërbimin civil. Rezultatet e vlerësimit të punës përdoren për të siguruar të dhëna që mundësojnë përmirësimin e punës së shërbyesve civil.²¹⁴

Procedurat e hollësishme për zbatimin e procesit të vlerësimit përcaktohen me akte nënligjore nga Qeveria e Republikës së Kosovës.²¹⁵

Mirëpo, duke qenë se rezultatet e vlerësimit kanë ndikim në avancimin e shërbyesve civil jo rrallë ka ankesa lidhur me rezultatet e këtij vlerësimi. Në të shumtën e rasteve vlerësimi i shërbyesve civil bëhet në mënyrë shumë subjektive duke mos marrë parasysh parametrat që dëshmojnë rezultatet e punës por duke u mbështetur në kritere tjera të karakterit politik, nepotist dhe klientelist.²¹⁶

Çështja e klasifikimit të shërbyesve civilë, mënyrat e pranimi, avancimi në karrierë si dhe stimulimi i tyre pritet të pësoj ndryshime për shkak të ndryshimit të vet bazës ligjore. Gjatë kryerjes së këtij hulumtimi, ligji i ri për zyrtarët publik dhe ligji për pagat e shërbyesve publik ende nuk kanë hyrë në fuqi për shkak të pezullimit të përkohshëm të tyre nga ana e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës.

²¹³ Grupi për studime juridike dhe politike, *“Në mbrojtje të profesionalizmit të burokratëve- analizë politikash nr. 02/2012”*, Prishtinë, Maj 2012, faqe 6-7.

²¹⁴ Neni 33 & 34, Ligji nr. 03/L –149, për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.

²¹⁵ Rregullore nr. 19/2012 Për Vlerësimin e Rezultateve në Punë të Nëpunësve Civil, 20.09.2012.

²¹⁶ Intervistë me shërbyes civilë të Drejtorisë së Administratës Publike në Komunën e Mitrovicës, janar 2020.

KAPITULLI I TRETË

Sfidat zhvillimore të administrates publike - aspekte krahasimtare

Procesi i shpërbërjes së Jugosllavisë dhe krijimit të shteteve të reja nga ish-republikat Jugosllave është përcjellur me konflikte të ashpëra që rezultuan në shkatërrime të mëdha dhe humbje si të resurseve ekonomike, infrastrukturore por edhe të atyre njerëzore. Shtetet e reja të dalura nga lufta e përgjakshme u ballafaquan me sfida të shumta për tu rimëkëmbur. Fillimisht, prioritet i shoqërisë ishte fuqizimi ekonomik, rivitalizimi i infrastrukturës rrugore, rindërtimi i vendbanimeve, etj. Mirëpo, pas një afati kohor prej disa viteve, gjendja vazhonte të mbetej e rëndë dhe për më tepër popullata ishte zhgënjyer thellë për shkak të mospërmbushjes së pritjeve sado reale që ishin ato. Korrupsioni, krimi i organizuar, qeverisja jo funksionale, administrata e plogësht dhe thellësisht politizuar ishin veçoritë tipike të këtyre shoqërive.

Në një situatë të tillë të pashpresë Bashkimi Evropian ngjalli motive të reja përmes procesit të integritetit në bashkësinë e shteteve evropiane e që u pa si dritare e hapur për të dal nga situata e krijuar. Megjithatë, standarde të caktuara sipas një planifikimi strikt duhej të përplotësoheshin me qëllim të bashkangjijtes së këtij unioni të fuqishëm ekonomik. Nga ky moment, si pjesë e përplotësimit të kriterëve politike u paraqit nevoja e reformimit të administrates publike dhe qeverisjes në përgjithësi si parakusht që siguron përplotësimin e kriterëve ekonomike por edhe atyre juridike.

Në këtë rrugëtim, Kroacia dhe Sllovenia u përkushtuan maksimalisht duke arritur të përmirësojnë qeverisjen dhe administratën e tyre publike, duke luftuar korrupsionin dhe interferimet politike në administratë si dhe duke sforcuar sundimin e ligjit e që rezultuan me ngritjen e investimeve të huaja, rimëkëmbjen e industries dhe fuqizimin e përgjithshëm ekonomik.

Ky kapitull do të analizoj këtë momentum të rëndësishëm të reformimit brenda kontekstit slloven dhe kroat duke synuar që të nxjerrë përfundime që mund të jenë valide dhe lehtë të aplikueshme për tejkalimin e vështërsive nëpër të cilat po kalon reformimi i përgjithshëm në kontekstin e Kosovës. Është më se e qartë se kontekstet nuk janë të njejta dhe i kanë specifikat e tyre andaj edhe tendenca e kopijimit të praktikave të kontekstit slloven dhe kroat pa i përshtatur rrethanave specifike kosovare do të ishte i paqëlluar.

1. Reformimi i administratës publike në Kroaci

Shiquar historikisht, Kroacia, edhe kur ishte pjesë e Jugosllavisë, dëshironte të ishte në "Klubin Evropian" i cili përfaqësonte dhe përfaqëson ende "vektorin e ndryshimit" për këtë vend. Vitet 1990 ishin të vështira, vendi luftoi për ekzistencë, njohje ndërkombëtare dhe të ardhme demokratike. Në vend të kësaj ata u gjenden në një luftë mbrojtëse brenda kufijve të vet ndërsa përpiqeshin të kalojnë fazën e tranzicionit në tre fusha: nga një republikë federale në një shtet sovran, nga një sistem njëpartiak në një demokraci pluraliste dhe nga një ekonomi e planifikuar në një ekonomi të tregut. Gjatë kësaj periudhe kohore kroatët u ndien të diskriminuar nga shtetet perëndimore të cilat vazhdimisht i kritikonin për nacionalizmin e tyre të ekzagjeruar dhe i marginalizuan për shkak të "etiketimeve ballkanike". Nga viti 2000, situata e brendshme në Kroaci ndryshoi radikalisht duke arritur një pjekuri politike, zhvillim të standardeve ekonomike të cilat dukeshin të pamundura dhe filloi procesin e negociimit me Bashkimin Evropian. Për dallim prej shteteve tjera ballkanike, Kroacia kishte tre përparësi: qartësi strukturore, ekonomi të qëndrueshme dhe sidomos mungesë të problemeve të sigurisë. Ndryshimet evidente erdhën me zgjedhjet e vitit 2000 me ç'rast u krijua një koalicion qeveritar me përbërjen e elitave intelektuale (Stipe Mesić) të cilat ishin të përkushtuara në reformimin demokratik të vendit. Për më tepër, lidhshipi i ri arriti të forcojë bashkëpunimin në nivelin ndërkombëtar, fuqizojë sundimin e ligjit, ndërmorri nismën e reformave ekonomike dhe në veçanti filloi procesin e decentralizimit dhe reformës administrative. E tërë kjo solli Marrëveshjen e Stabilizimi Asociimit me Be-në (2000), duke vazhduar me negociimin e procedurave të integritit (2004) përcjellë nga vendimi i Këshillit Evropian për ti dhënë statusin e vendit kandidat.²¹⁷

Përpjekjet e Kroacisë në sferën e bashkëpunimit rajonal ishin vendimtare për integrim në BE dhe u vlerësuan maksimalisht. Duke ju falenderuar reformave të thella, Kroacia u shndërrua në vend model për vendet tjera që aspirojnë integrimet evropiane. Hapja e negociatave për integrim në BE është bërë kryekëput duke ju falenderuar përmbushjes së Kriterëve të Kopenhagës e që rezultuan në një demokraci funksionale, institucione të qëndrueshme të cilat garantojnë sundimin e ligjit dhe eliminimin e problemeve të natyrës së të drejtave të njeriut. Për më tepër, përparime të mëdha u arriten edhe në respektimin e të drejtave të bashkësive

²¹⁷ Ivan.L.A., Iov.C.A. (2010). *Croatia: administrative reform and regional development in the context of eu accession*. Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 31E/2010, page 97.

minoritare, konkurrueshmërisë së tregut, procesin e privatizimit dhe sidomos luftës kundër korrupsionit.²¹⁸

Zhvillimi i administratës publike në kroaci ka kaluar nëpër tre faza. Faza e parë përfshinë *themelimin* e institucioneve administrative e që ka filluar me shpalljen e pavarësisë më 1990 dhe ka zgjatur deri te reformat e vitit 1993. Faza e dytë e *konsolidimit* filloi më 1993 dhe zgjati deri më 2001. Ndërsa nga 2001 e më tej pasoj faza e *euorplanizimit* dhe u karakterizua me pako të tëra të reformave të motivuar nga vullneti politik për integrim në BE. Nga vërtetimet e tanishme del në pah edhe një fazë, në zhvillim e sipër, e cila karakterizohet me modernizimin e administratës publike kroate.²¹⁹

Faza e themelimit filloi me kushtetutën e vitit 1990 e cila krijoi sistemin gjysëm-presidencial të mbështetur në modelin francez. Deri me reformat e vitit 1993, administrata kroate u përshkua nga ndryshimet e shpeshta dhe riorgranzimet e dobëta të cilat janë karakterizuar kryesisht nga një vullnetarizëm politik. Frekuencat e një riorganizimi të tillë ishin shkaktuar nga domosdoshmëria e krijimit të organizatave administrative brenda shtetit të ri (punët e jashtme, mbrojtja, shërbimi i doganave, etj.). Skanimi rigoroz i shërbyesve civilë dhe lustrimi i tyre i fshehur mbi baza politike, nacionale dhe kritereve të ngjashme u shndërrua në përditshmëri duke ndryshuar tërësisht pamjen e sektorit publik. *Faza e konsolidimit* të administratës publike u përshkua nga etatizmi, centralizimi dhe politizimi i skajshëm i llojit autoritar. Krahas rritjes së vazhdueshme të numrit të shërbyesve civilë, karakteristikë tjetër e kësaj faze ishte edhe joprofesionalizmi dhe politizimi i administratës publike. Hapësira për parimet teknike, ekspertizë dhe profesionalizëm ishte tejet e kufizuar. Vlerat demokratike të politikës ishin ndrydhur dhe ligji shihej si instrument i politikës. Mangësia e koordinimit kompensohej vazhdimisht me intervenime politike arbitrare dhe *ad hoc* duke e shndërruar sistemin politiko-administrativ në sistem të mbyllur, burokratik i përshkua nga klima e sekreteve. Ligji i parë sistematik i cili rregulloj administratën shtetërore kroate ishte Ligji për Sistemin e Administratës Shtetërore i vitit 1993. Ky ligj definoj dhe rregulloj ministritë, organizatat administrative shtetërore dhe organet tjera administrative. Fillimisht, shërbimet publike që ofroheshin nga komunat e mëhershme u centralizuan përmes një operacioni masiv të etatizmit dhe më vonë u vazhdua me reformën e

²¹⁸ Po aty, faqe 98.

²¹⁹ Kopric.I. (2008). *Managing Public Administration Reform in Croatia*, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8.br. 3., page 551.

pushtetit lokal. Përgjithësisht, vëreheshin ngjashmëri të mëdha me sistemin e centralizuar francez e që karakterizohet me qeverisje të fuqishme qendrore dhe kompetenca të fuqishme mbikëqyrëse për nivelin e ndërmjetëm regional. Në këtë kohë u hartua Ligji për shërbyesit civilë dhe ligji për pagat e shërbyesve civilë. *Faza e europianizimit* filloi me amandamentimin e kushtetutës në vitin 2000 me çka u shënua fillimi i procesit të demokratizimit dhe decentralizimit. Sistemi i mëhershëm gjysëm-presidencial u zëvendësua me atë parlamentar dhe legjislativi kroat filloi harmonizimin e legjislacionit të brendshëm me atë të BE-së. Kështu erdhi deri te ratifikimi i Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, u transferuan një mori kompetencash te niveli lokal dhe u rregullua raporti mes tre niveleve administrative. Numri i shërbyesve civilë në nivelin qendror dhe atë rajonal u zvogëlua dukshëm si dhe statusi i shërbyesve civilë u rregullua me ligjin e ri.²²⁰

Në këtë periudhë kohore, modernizimi i administratës publike në Kroaci ishte mbështetur në dy elemente: doktrinën e re të menaxhimit publik dhe parimet e qeverisjes së mirë. Që nga viti 1980, doktrina e re e menaxhimit publik kishte ndikim të madh dhe ishte e orientuar drejt ekonomisë së tregut, zhvillimit të sjelljeve të ndërmarrësisë, procesit të reformave dhe ngritjen e nivelit të profesionalizmit. Përgjithësisht, kjo doktrinë nënkupton transponimin e vlerave, praktikave dhe instrumenteve nga administrata private në sektorin publik. Me kalimin e kohës, organizatat administrative që monitoronin zbatimin e reformës në administratën publike në Kroaci regjistruan paraqitjen e disa praktikave negative si: mungesa e dialogut me shoqërinë civile, mungesa e transparencës dhe korrupsioni. Andaj, me qëllim të eliminimit të këtyre dukurive është zhvilluar doktrina e parimeve të qeverisjes së mirë e cila e ka reviduar procesin e reformave në administratë. Objektivat kryesore të kësaj doctrine ishin: përfshirja aktive e qytetarëve në fushën e administratës publike, promovimi i transparencës, efikasiteti dhe koherenca në zbatimin e masave përkatëse. Duke u mbështetur në dy doktrinat e lartëshënuara, Administrata Publike Kroate përmbushi dy objektiva madhore: modernizimin dhe europianizimin e administratës publike. Modernizimi i administratës publike përfshinë ndryshimet të thella të structures, mekanizmave dhe instrumenteve që përdoren nga administrata publike. Nga ana tjetër, europianizimi i administratës publike në Kroaci i referohet arritjes së standardeve zhvillimore të imponuara nga procesi i integritetit në BE dhe e ashtuquajtuara Hapësira Administrative Evropiane (e përbërë nga parimet e përbashkëta të administratës publike

²²⁰ Po aty, faqe 552-554.

të shteteve anëtare të BE-së si proces evolutiv i konvergjencës ndërmjet legjislacionit administrative të vendeve anëtare dhe praktikave administrative të këtyre vendeve). Nuk ka ndonjë organizim ideal administrativ në nivel evropian të cilin mund ta zbatojnë shtetet që aspirojnë integrimin. Mirëpo, është qenësore transferimi i përvojës evropiane në nivelin nacional dhe atë regional duke përqafuar parimet themelore siç është transparenca, decentralizimi dhe koordinimi.²²¹

Prespektiva e integritit në BE paraqet instrumentin më të suksesshëm për stimulimin e zhvillimit dhe modernizimit të administratës publike kroate krahasuar me instrumentet tjera të shfrytëzuara nga bashkësia ndërkombëtare. Nëse gjatë viteve 1990 reforma e administratës publike kroate nuk kishte ndonjë prioritet në agjendën politike, në dekadat që pasuan kjo (reforma e administratës) u shndërrua në “parakusht të domosdoshëm” për arritjen e qëllimeve në fushat tjera të zhvillimit kombëtar. Pritjet lidhur me rolin e administratës publike në shoqëritë bashkëkohore kanë ndryshuar rrënjësisht dekadave të fundit me ç’rast globalizimi, zbulimet teknologjike, kanalet e komunikimit kontribuan në ringjalljen e procesit të zhvillimit shoqëror dhe ngritjen e perceptimit të ri lidhur me strukturat administrative të nevojshme për një administratë modern, transparente dhe efikase. Modeli tradicional hierarkik ka humbur kuptimin e tij kundruall modelit të ri të mbështetur në negociim, bashkëpunim, dialog, rrjetizim horizontal dhe partneritet me aktorët tjerë social dhe OJQ-të me qëllim të ofrimit të shërbimeve sa më të mira për qytetarët.

Pas amandamentimeve kushtetuese, të cilat i hapën rrugë reformës së administratës publike, numri i ministrive u zvogëlua nga 19 në 14. Numri i madh i ministrive është karakteristikë e tranzicionit ekonomik me ç’rast tentohet ngritja e mbikëqyrjes përmes fragmentizimit të protofolit ministror. Për më tepër, krahas decentralizimit të bazuar në parimin e subsidiaritetit, autoritetet kroate aprovuan konceptin e vetqeverisjes lokale (Kushtetuta e Kroacisë, neni 128-131) duke vijuar me ndryshimin e legjislacionit për zyrtarët publik duke synuar rekrutimin e stafit të kualifikuar dhe profesional i cili paguhet në varësi të kompleksitetit të detyrave në zbatim. Për të zbatuar procesin e decentralizimit, Qeveria Kroate lidhi marrëveshje me Institutin për Shoqëri të hapur për të ndihmuar decentralizimin e administratës publike brenda tre vjetëve në vijim. Projekti si i tillë adresoj decentralizimin dhe kanalet e komunikimit ndërmjet autoriteteve lokale dhe qytetarëve. Për më tepër, gjatë viteve

²²¹ Ivan.L.A., *et al*, op cit, faqe 98-100.

2000 programet e trajnimit profesional për shërbyesit publik janë organizuar kryesisht nga organizatat ndërkombëtare në partneritet me autoritetet kroate.²²² Pas ca dështimeve në reformim të administratës publike, në vitin 2008 u miratua Strategjia e Reformimit të Administratës Shtetërore 2008-2011 e cila u përqëndrua në disa elemente bazë:

1. Ngritjen e efikasitetit të administratës shtetërore;
2. Ngritjen e cilësisë së shërbimeve publike;
3. Transparenca dhe qasja e lehtë në organet e administratës;
4. Sundimi i ligjit;
5. Ngritjen e vlerave etike në administratë dhe lufta kundër korrupsionit;
6. Aspirata për t'ju bashkuar Hapësirës Administrative Evropiane;
7. Përshtatja strukturore e administratës drejt qeverisjes së mirë;
8. Ngritja e cilësisë së programeve, ligjeve dhe rregulloreve;
9. Trajnimi i shërbyesve civilë;
10. Thjeshtësimi dhe modernizimi i procedurave administrative.²²³

Në pjesën përfundimtare të strategjisë nacionale për reformimin e administratës publike kroate është paraparë krijimi i Këshillit Kombëtar për Vlerësimin e Modernizimit të Administratës Shtetërore i cili do të përbëhet nga anëtarët e parlamentit, shoqëria civile, odat ekonomike, organet administrative shtetërore dhe ekspertë nga komuniteti. Qeveria është bërë përgjegjëse për zbatimin ditor të strategjisë nën udhëheqjen e Zyrës Qëndrore për Administratë Shtetërore.

Pra, shihet qartë që reformimi i administratës së një vendi nuk është detyrë ekskluzive vetëm e institucioneve administrative të një vendi por është detyrë dhe ppgjegjësi e gjërë e shoqërisë e cila kkon një kohezion të lartë shoqëror për të pasur sukses. Përgjegjësia dhe pronësia për reformimin e administratës është shumë më e gjërë se sa institucionale.

1.1 Sfidat kryesore të procesit të reformimit të administratës publike në Kroaci

Reformimi i administratës publike në Kroaci është përcjellur me sfidat të shumta. Fillimisht, sfidë madhore në zbatimin e strategjisë është paraqitur vet struktura koordinuese administrative. Me fjalë të tjera, përgjegjësinë e zbatimit e mori përsipër Zyra Shtetërore Qëndrore për Administratë duke e bashkërenditur aktivitetin me një mori sektorësh tjerë publik përgjegjës për harmonizimin e aktiviteteve. Pra, përgjegjësia primare e zbatimit të reformës

²²² Po aty, faqe 101-103.

²²³ Kopric, *Op.cit.*, faqe 555-558.

mbeti në duar të Qeverisë duke emëruar edhe një Zëvendës Kryeministër si përgjegjës për administratë publike, ndërsa nga ana tjetër mbikëqyrja e zbatimit të reformës ishte përgjegjësi e Këshillit Kombëtar. Ky këshilli pati vështërsi të mëdha për tu formuar dhe funksionalizuar në përmasa të nevojshme për kryerjen e detyrës së përcaktuar. Pra, aspekti i përgjegjësive dhe bashkërendimit të strukturave administrative në mbarëvajtjen e reformës dhe nevoja për reformë të vazhdueshme ishte një nga sfidat madhore të administratës publike në Kroaci.²²⁴

Sfidë tjetër në reformimin e administratës publike në Kroaci na paraqitet mungesa e përkrahjes nga institucionet e ndryshme siç janë ato politike dhe financiare por edhe vet publiku i gjërë. Në rastin e Kroacisë, përkrahja e reformës së administratës publike nga ana e parlamentit ishte shumë e dobët dhe tejet e përgjithësuar duke rezultuar me aprovimin e dizajnit të papërshtshëm institucional përgjegjës për reformën e administratës. Ndërsa, Ministria e Financave dështoi tërësisht në ofrimin e përkrahjes së nevojshme financiare për jetësimin e reformës. Në fazat e para të reformës së administratës mungonte edhe përkrahja e publikut të gjërë për shkak të mungesës së strategjive të komunikimit me qytetarët. Nga ana tjetër, administrata publike ishte tejet e politizuar duke filluar nga niveli qendror, i ndërmjetëm dhe ai lokal, përfshirë edhe pozitën profesionale në shërbim civil. Shërbimi civil karakterizohej nga mungesa e programeve të trajnimit dhe zhvillimit të shërbyesve civilë në të gjitha nivelet. Struktura e mirë institucionale është parakusht për reformë të suksesshme siç është edhe vullneti politik, përkrahja dhe lidhshmëria, planifikimi strategjik dhe politikbërja. Një nga sfidat tjera të reformimit ishte edhe çështja e lidhshmërisë me institucionin qendror të mbikëqyrjes së zbatimit të reformës (Këshillit Nacional). Kishte mospajtime lidhur me udhëheqjen e këtij organi administrativ nga ana e funksionarëve politik apo atyre administrativ apo edhe të vet shoqërisë civile. Pra, strukturat administrative shpërfaqnin kundërshti të vazhdueshme dhe mungesë të bashkërendimit të aktiviteteve në favor të zbatimit të reformës.²²⁵

*“Duhet theksuar se nga reformat e pasuksesshme mësojmë më shumë sesa nga ato të suksesshme”.*²²⁶

²²⁴ Kopric.I. (2008). *Managing Public Administration Reform in Croatia, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8.br. 3., page 559.*

²²⁵ Po aty, faqe 560-561.

²²⁶ Ivan Koprić, Profesor ordinar dhe Shef i Departamentit të Shkencave Administrative, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Zagrebit dhe Presidenti i Institutit të Administratës Publik, Zagreb, Kroaci).

1.2 Përvojat valide të nxjerra nga procesi i reformimit të administratës

Parasëgjithash, duhet të merret parasysh se jo çfarëdo riorganizimi mund të konsiderohet reformë e administratës. Vetëm ato ndryshime që sjellin risi institucionale të rëndësishme në sistemin e administratës publike të një vendi mund të konsiderohen reformë e administratës. Reforma e administratës publike duhet të jetë në harmoni të plotë me objektivat kryesore të miratuara brenda një vendi. Pastaj, nivelet e ndryshme administrative kanë nevojë për reformat e ndryshme. Niveli qendror administrativ duhet të nënshtrohet ndryshimeve që nuk janë domosdoshmërisht të njëjta me nivelin e ndërmjet apo atë lokal. Pra, kërkohet qasje sektoriale gjatë reformimit të administratës publike. Në fazat e hershme të reformës së administratës në Kroaci janë marrë parasysh vetëm matjet e indikatorëve cilësor të reformës duke e neglizhuar matjen e indikatorëve sasior. Qasja duhet të jetë e kombinuar duke shfrytëzuar indikatorët sasior dhe cilësor për verifikimin e zbatimit të masave të parapara. Ndër të tjera, suksesi i reformës së administratës është në varësi të drejtëpërdrejtë nga organet administrative të fuqishme që kanë rol të mbikëqyrjes së zbatimit të reformës. Nëse duam të kemi sukses në reformë organet koordinuese duhet të jenë po aq të fuqishme sa një Ministri e Financave apo edhe të udhëhiqen nga Zëvendës Kryeministrat për të siguruar elementin e lidhshëm që është i domosdoshëm për mbarëvajtjen e reformës në administratë.²²⁷

Ligjet nga fusha administrative mund të përshpejtojnë apo edhe të ngrijnë përpjekjet reformuese të administratës por nuk mund të zëvendësojnë vullnetin e mirëfilltë për modernizimin dhe përmirësimin e administratës publike. *Pra, qasja ekskluzive normative kundruall reformës karakterizohet nga kufizimet e dukshme.* Vëmendja duhet përqëndruar në zbatimin e rregullativës së re të harmonizuar me standardet evropiane dhe kapacitetet e administratës publike për zbatimin e bazës së re ligjore dhe funksioneve në favor të interesit të përgjithshëm qytetar. Përvoja kroate dëshmon se kërkesat minimale për reformë të administratës publike janë: vullneti politik, shkathtësitë e shërbyesve civilë, krijimi i politikave orientuese dhe avansimi i shkathtësive të punonjësve të administratës. Faktorët thelbësor që ndikuan në suksesin e reformës së administratës publike në Kroaci janë:

1. Bashkëpunimi ndërmjet komunitetit akademik me institucionet në nivelin qendror përgjegjëse për hartimin e strategjive, monitorimin dhe zbatimin e tyre;

²²⁷ Kopric.I., *Op.cit.*, faqe 562.

2. Ofrimi i përkrahjes teknike nga ana e ekspertëve gjatë zbatimit të programeve të reformës;
3. Udhëheqja e procesit të reformës nga liderë të fuqishëm;²²⁸

Pra, gabimet e mëdha janë bërë atëherë kur tentohej që strategjitë të përgaditeshin vetëm nga shërbyesit civilë, nga vetëm funksionarët politik apo edhe vet sfera akademike. Bashkëpunimi i të gjitha këtyre strukturave solli ndryshime pozitive në rastin e Kroacisë. Një nga pengesat e mëdha në reformimin e administratës publike janë edhe ekzistenca e rrjeteve të politizuara joformale brenda administratës publike. Gjatë krijimit të rrjeteve të ekspertëve duhet evituar situatën e krijimit të rrjeteve shumë të gjëra me numër të madh ekspertëve pasi që kjo nuk ka sjellur ndonjë dobi por më tepër kaos. Reformës i nevojiten ekspertët por jo në rrjete të gjëra apo grupe të mëdha punuese.²²⁹

Një nga institucionet që ndihmuan tërthorazi zbatimin e reformës dhe luftimin e dukurive negative në administratë ishte edhe Agjencioni Anti-Korrupsion në Kroaci. Fillimisht, ky agjencion është themeluar duke u mbështetur në përvojën italiane por pas pak kohe u ndryshua dhe sipas shembullit të Lituanisë pasi që ishte më i përshtatshëm për kontekstin kroat. Ky agjencion është quajtur USKOK dhe përbëhet nga gjyqtarë, prokurorë, police hetues dhe ekspert të fushave të ndryshme. Vetëm gjatë vitit 2015, USKOK ka akuzuar dhe sjell para drejtësisë Kryeministrin Kroat, Zëvendës Kryeministrin, ish-Zëvendës Presidentin, tre ministra, një gjeneral, Ambasadorin kroat në OKB, një numër zyrtarësh të lartë të administratës tatimore. Rreth 95 % të të akuzuarve janë dënuar për vepra që kanë rënë ndesh me ligjet në Kroaci. Ky njësit i vogël është pajisur me kompetenca të fuqishme ekzekutiv për kryerjen e mandatit të dhënë nga vet parlamenti kroat dhe për një kohë të shkurtër arriti të fitoj përkrahje të madhe nga qytetarët të cilët ishin të dëshpruar nga praktikat korruptiv brenda institucioneve publike. Për më tepër, ky agjencion arriti ta përshpejtoj dukshëm integrimin e Kroacisë në BE.²³⁰

Pra, sipas përvoja krote, për dallim nga rasti i Kosovës, korrupsioni në administratën publike luftohet pasi të sigurohet vullneti politik, konsensusi shoqëror dhe krijimi i institucioneve që kanë kompetenca të fuqishme ekzekutive në hetimin dhe dënimin e rasteve. Në

²²⁸ Po aty, faqe 563.

²²⁹ Po aty, faqe 564.

²³⁰ Kuris.G. *The little Anti-Corruption Agency that could*. Democracy Lab, Legatum Institute. London, 2015.
<https://foreignpolicy.com/2015/08/07/the-little-anti-corruption-agency-that-could/> Qasur më 25.02.2020.

rastin e Kosovës, përpos ekzistimit të konsensusit shoqëror për luftimin e korrupsionit, vullneti politik dhe strukturat institucionale nuk kanë shprehur gatishmëri për luftimin e kësaj dukurie. Për më tepër, vet Agjencioni Kundër-Korrupsion në Kosovë është apostrofuar herë pas herë për rekrutim të stafit mbi baza tjera prej atyre meritokratike.

2. Reformimi i administratës publike në Slloveni

Në Slloveni, reforma në administratën publike është parë kryesisht si sistematike dhe grumbull i qasjeve të aplikuara që nga pavarësia e vendit në 1991, dhe në veçanërisht që nga viti 1996, kur qëllimi ishte anëtarësimi i plotë i vendit në BE. Reformat u hartuan kryesisht nën ndikimin e Menaxhimit të Ri Publik, duke synuar kryesisht racionalizimin e strukturave dhe burimeve, orientimi drejt qytetarit, zhvillimi i qeverisë elektronike dhe menaxhimi i cilësisë. Sidoqoftë, ato janë realizuar në mënyrë formale, megjithëse zyrtarisht janë zbatuar brenda strategjive të përgjithshme të reformës nga 1997 deri në 2010, të stimuluar nga faktorë të dyfishtë: forcat e brendshme dhe stimujt e BE-së ose OECD-së.²³¹

Pas vitit 1996, nevoja për reformim të administratës publike ishte e lidhur ngushtë me aspiratat e Sllovenisë për t'u bërë anëtare e plotë e Bashkimit Evropian. Pas vitit 2000, reforma synonte modernizimin e vazhdueshëm në mënyrë që të rritet niveli i kënaqshmërisë së qytetarëve me shërbimet publike me ç'rast aktorët kryesorë në procesin e reformës filluan njëkohësisht programe të zhvillimit të qeverisjes elektronike dhe menaxhimit të cilësisë. Edhe pas anëtarësimit të plotë në BE (2004), reformat e administratës publike sllovene u realizuan me qëllimet kryesore të zvogëlimit të shpenzimeve publike dhe orientimit kah shfrytëzuesit e shërbimeve publike, duke ndjekur modelin e ri të Menaxhimit Publik. Sllovenia ndoqi shembullin e vendeve të tjera të Evropës Qendrore dhe Lindore pasi, në përgjithësi, ndikimi i Menaxhimit të Ri Publik ishte më i dukshëm në vendet post-socialiste sesa në Evropën Perëndimore. Mund edhe të supozohet se një proces i tillë ishte një "kopje e modeleve perëndimore", një rrugë e shkurtër për të arritur përparimin ekonomik dhe demokratik (si fazë fillestare), përkundër përvojës historike në 50 vitet e mëparshme. Sidoqoftë, nëse administrata publike nuk do t'u përgjigjej nevojave të reja të shtetit në atë kohë, Sllovenia me siguri nuk do të ishte në gjendje të përballonte sfidat e reja, siç është futja e euros në 2007 ose mbajtja e

²³¹ Kovač. P.(2011). *The Public Administration Reform Agenda in Slovenia – Two Decades of Challenges and Results*. HKJU – CCPA, Year 2011, No. 3., page 649.

presidencës së BE në 2008. Që nga viti 1996 dhe madje edhe më parë, reformat në administratën publike Sllovene u stimuluan kryesisht nga dy qasjet paralele të mëposhtme:

a) forcat lëvizëse të brendshme: të tilla si presioni nga lart-poshtë për të zvogëluar shpenzimet publike, madhësinë e shërbimit civil dhe përdorimin nga poshtë-lart të mjeteve të menaxhimit të cilësisë;

b) stimuj të jashtëm, veçanërisht të BE-së dhe OECD-së: krijimi i institucioneve të tilla si agjencitë publike, standardet evropiane të hapësirës administrative, përfshirja e përditshme në operacionet e BE-së dhe kohët e fundit, skemat më të mirë rregulluese.²³²

Tendencat e tilla buronin nga ndryshimet e thella shoqërore që ndodhën në Slloveni, kryesisht nga fitimi i pavarësisë në 1991 që rezultoi në një tranzicion politiko-ekonomik të një sistem post-socialist, anëtarësim të plotë të BE në 2004 dhe ndikimet e doktrinës së Re të Menaxhimit Publik. Parlamenti dhe qeveria kanë vepruar si vendimmarrës kryesorë në hartimin e reformës së administratës publike. Njësitë përgjegjëse për implementim - si koordinatorë të punës brenda ministrive të linjës ose ekzekutivë të drejtpërdrejtë - kanë qenë kryesisht zyra qeveritare, si Zyra për çështjet e BE-së ose Zyra për Informatikë, me rol specifik të Ministrisë së Administratës Publike nga viti 2004 e tutje (MAP mori përsipër kompetencën për administratën publike nga Ministria e Brendshme e cila ishte përgjegjëse për te para vitit 2004). Në ndërkohë, Zyra e Posaçme për Zhvillimin e Administratës Publike dhe disa zyra qeveritare u bashkuan në kuadër të institucioneve përgjegjëse për reformën e administratës publike. Prandaj Sllovenia ka bërë përparim të madh në krahasim me trashëgiminë e mëparshme Jugosllave kur administrata publike ishte parë më tepër si një strukturë thjesht instrumentale për ekzekutimin e përparësive të përcaktuara politikisht brenda sistemit socialist. Administrata moderne publike dhe shërbimi civil në Slloveni sot janë mjaft të afta për të mbështetur kreativisht politikën kur përballen me problemet shoqërore dhe zbatojnë qëllimet e shtetit dhe qytetarëve sllovenë. Reformat e administratës publike ishin një nga projektet më të rëndësishme politike në vend.²³³

2.1 Fushat kryesore të reformës së administratës publike sllovene

Në Slloveni, reforma e administratës publike është shndërruar në detyrë parësore që nga viti 1996 kur qeveria miratoi strategjinë e reformimit të administratës publike. Në vitet e fundit,

²³² Po aty, faqe 630.

²³³ Po aty, faqe 631-632.

reforma e administratës publike është në proces të një zhvillimi të vazhdueshëm. Sa i përket reformës së administratës publike ka pasur disa periudha:

Nga viti 1991 deri në 1996 - Pika kthyesë më 1991, që shkaktoi një reformë gjithëpërfshirëse të administratës publike ishte procesi i zgjedhjeve të para demokratike në Slloveni, pavarësia e saj në qershor dhe miratimi i Kushtetutës në fund të të njëjtit vit. Për shkak të një ambienti krejtësisht të ri në të cilin administrata publike sllovene u gjend, reforma u drejtua për herë të parë në krijimin e institucioneve në fushat që i përvetësoi Republika e Sllovenisë nga ish Jugosllavia (mbrojtja, dogana, shtetësia, dokumentet personale etj.) dhe më vonë në rregullimin e sistemit të administratës publike me konceptin kushtetues të ndarjes së autoritetit dhe vetëqeverisjes lokale (në 1995).

Nga viti 1996 deri në 1999 - Zhvillimi i më tutjeshëm i administratës publike ishte i lidhur me procesin e integritit të Sllovenisë në Bashkimin Evropian. Në vitin 1996 qeveria miratoi strategjinë për integrimin në BE, përfshirë strategjinë e pjesshme për reformën e administratës publike 1997-1999. Qëllimet themelore të strategjisë ishin rritja e efikasitetit të administratës publike sllovene dhe rregullimi i funksioneve dhe strukturave të saj sipas standardeve evropiane. Strategjia përfshiu mbi 30 projekte, të bashkuara në gjashtë fusha: administratën shtetërore, vetëqeverisjen lokale, shërbimet publike, të drejtat e individëve në administratë, sistemin e shërbimit civil dhe financat publike. Reforma nuk ishte e suksesshme, kryesisht për shkak të mbështetjes jo-konsistente politike dhe mungesës së koordinimit ndërministror.

Nga viti 1999 deri në 2003 - Periudhat e 1996-1999 dhe 1999-2003 kishin një emërues të përbashkët (BE). Në këtë kontekst të ri, korniza e re legislative për administratën publike duhej të zhvillohej dhe harmonizohej me standardet e Hapësirës Administrative Evropiane. Raportet e rregullta të Komisionit Evropian mbi përparimin e Sllovenisë në integrimin e saj në Bashkimin Evropian (2002, 2003) dëshmojnë se një pjesë e reformës u përmbyll me sukses. Raportet japin vlerësim pozitiv të aftësive administrative si në ministri ashtu edhe në ato horizontale. Pjesa legislative e reformës së administratës publike u përmbyll me miratimin e gjashtë akteve ligjore themelore: Ligji i Nëpunësve Civil, Ligji për Sistemin e Pagave në Sektorin Publik, Ligjin e Administratës Shtetërore, Ligjin e Inspektimit, Ligjin e Agjencive Publike dhe Ligjin mbi Qasjen në Informacione Publike. Në vitin 2001, Qeveria e Republikës së Sllovenisë filloi aktivitetet për krijimin e nivelit të dytë të vetëqeverisjes lokale dhe miratoi bazën për zhvillimin e mëtejshëm të vetëqeverisjes lokale, të themeluar me ndryshimet kushtetuese, në qershor të vitit 2002. Përveç

përgatitjes të një legjislacioni të ri sistematik, masa të shumta u zbatuan në vitet 2002-2003 në nivelin e rregulloreve zbatuese dhe nivelin operativ për të përmirësuar cilësinë e operacioneve të administratës publike, shërbimet dhe informacionin e saj, për të arritur kënaqshmëri më të madhe të klientëve dhe kualifikimin më të mirë të punonjësve (qeverisja elektronike, programi qeveritar për heqjen e barrierave administrative, trajnime të posaçme për nëpunësit civilë në fushën e çështjeve evropiane etj.). Në korrik të vitit 2003 u miratua një strategji e veçantë qeveritare afatmesme për zhvillimin e mëtutjeshëm të sektorit publik duke pasuar me miratimin e një strategjie të gjerë për zhvillimin e Sllovenisë në vitin 2005. Ato përcaktojnë objektiva specifike dhe aktivitete prioritare në lidhje me zhvillimin e administratës publike në fushat e menaxhimit të burimeve njerëzore, ristrukturimin e detyrave dhe organizimin e administratës, administratën dhe proceset e qeverisjes elektronike, menaxhimin e cilësisë, administrimin e hapur dhe financat publike. Aktivitetet janë analitike, zbatuese dhe zhvillimore, duke përcaktuar detyrat prioritare, strukturat bartëse dhe afatet kohore. Strategjia e vitit 2003 ishte e para që integroi pjesë të ndryshme të operacioneve të administratës publike në një dokument, bazuar në "vizionin e Qeverisë së Republikës së Sllovenisë për të formuar administratën publike që do të funksionojë në bazë të parimeve të ligjshmërisë, mbrojtjes ligjore dhe parashikueshmërisë, neutraliteti politik, transparencës, efektiviteti dhe efikasiteti. Gjatë zbatimit të reformës, BE-ja vlerësoi administratën publike sllovene të barabartë me administratën e shteteve anëtare të Be-së. Masat specifike të kësaj strategjie eliminuan pengesat e deritanishme të reformave, siç është qasja tepër legaliste ndaj reformës, centralizimi i tepërt ose nga ana tjetër tepër decentralizimi pa koordinim ndërmjet ministrive, mungesa e mbështetjes politike në nivelin më të lartë, shumë qëllimet abstrakte pa masa mbështetëse etj.²³⁴

Theks kryesor në Ligjin e Nëpunësve Civil i është dhënë rinovimit të sistemit të planifikimit dhe punësimit të personelit, përmirësimit të qendrës strategjike për menaxhimin e burimeve njerëzore brenda administratës, decentralizimin e menaxhimit të burimeve njerëzore, rritjen e lëvizshmërisë së brendshme, planifikimin e zhvillimit të karrierës së punonjësve, përdorimi optimal i burimeve njerëzore, *ndarja e funksioneve politike nga pozicionet e zyrtarëve administrativ*, krijimi i menaxherëve publik të nivelit të lartë, krijimi i Këshillit të Zyrtarëve që

²³⁴ Kovač.P.(2006). *The never-ending story of public administration reform in Slovenia*. Public Administration Faculty of University of Ljubljana, page 60-62. Qasur më: 02.04.2020: <file:///C:/Users/TECHCOM/Downloads/64-Article%20Text-227-1-10-20140318.pdf>

përfaqëson një organ të pavarur të zgjedhjes objektive të menaxherëve administrativë të nivelit të lartë, profesionalizmi dhe stabiliteti i administrimit, një sistem më objektiv i seleksionimit dhe shpërblimeve, vendosja e politikës së trainimit horizontale dhe trainimit të përparuar dhe përmirësimit të partneritetit shoqëror. Ligji në fjalë gjithashtu prezantoi mekanizmat për arritjen e një fleksibiliteti më të madh, si dhe racionalizimin e operacioneve (punë projekti, riorganizim, transferim të përkohshëm dhe të përhershëm). Në bazë të Ligjit të Shërbimit Civil dhe Ligjit të Administratës Shtetërore, qeveria miratoi disa dekrete në qershor të vitit 2003 për të rregulluar organet brenda Ministrive, organizimin e brendshëm, sistemin, pozicionet dhe titujt brenda organeve të administratës publike dhe autoriteteve gjyqësore, procedurën e tenderimit të brendshëm, si dhe kufizimet dhe detyrat e nëpunësve civilë në lidhje me pranimin e dhuratave. Të dhënat statistikore tashmë kanë vërtetuar se këto masa çuan në një efikasitet më të madh. Në sferën e trajnimit, një theks i veçantë i është kushtuar zbatimit të programeve të trajnimit në fushën e studimeve Evropiane, në përputhje me strategjinë e miratuar në vitin 2000. Një program trajnimi tre-vjeçar është zbatuar për grupin elitar të zyrtarëve të rinj. Në vitin 2003 një program i posaçëm trajnimi për punonjësit e nivelit më të lartë filloi të përfshijë 8 module nga fushat e menaxhimit të administratës, teorisë së organizatës, menaxhimit të burimeve njerëzore, planifikimit strategjik dhe vendimmarrjes, marrëdhënieve dhe komunikimit, metodat e menaxhimit dhe punën në ekip. Trajnimi zhvillohej nga Akademia Administrative, një njësi e brendshme në Ministrinë e Administratës Publike, e themeluar në vitin 1997. Akademia, në ndërkohë, muarr një rol të ri në përgatitjen e Sllovenisë për të organizuar dhe udhëhequr të gjitha aktivitetet e nevojshme në BE gjatë gjysmës së parë të vitit 2008. Ndryshimet në Ligjin e Procedurës së Përgjithshme Administrative (Gazeta Zyrtare e Republikës së Sllovenisë, Nr. 52/02) u prezantuan shkëmbimi i informacionit nga bazat e të dhënave zyrtare si një barrë e administratës dhe jo e aplikantëve. Janë zbatuar një seri masash: rishikimi i procesit të biznesit, informatizimi i regjistrave dhe sigurimi i aksesit në bazat e të dhënave (veçanërisht regjistri qendror i popullatës dhe kadastra e tokës), trajnimi i të punësuarve. Ndryshime të mëtutjeshme janë përgatitur për të rregulluar disa çështje të pazgjidhura të procedurës elektronike elektronike (e-administrimi, dërgimi elektronik, dosja elektronike, etj.).²³⁵

Kritika e zakonshme e reformës së administratës publike në hapësirën administrative evropiane është një qasje tepër legaliste, e cila ndodh edhe në Slloveni. Është e natyrshme që

²³⁵ Po aty, faqe 62-63.

administrata publike përcaktohet me saktësi nga legjislacioni për të siguruar ligjshmërinë, objektivitetin dhe shtetin ligjor për të shmangur keqpërdorimet. Pra, është rrjedhojë logjike që reforma të bazohet në masa ligjore, veçanërisht ato që synojnë të zhvillojnë organizimin, funksionimin, sistemin e shërbimit civil dhe menaxhimin e burimeve. Sidoqoftë, fillimisht qasja legaliste duhet të jetë vetëm ajo që më vonë përmirësohet nga orientimi i procesit. Brenda OECD ekziston edhe një pikëpamje e kundërt: analiza funksionale duhet të jetë pika fillestare për të filluar ristrukturimin dhe miratimin e ndryshimeve në aktet ekzistuese dhe ligjet e reja. Të dyja pikëpamjet duhet të kombinohen për të siguruar efekte optimale.²³⁶

Siç është identifikuar në analizat funksionale, administrata publike sllovene është duke u zhvilluar më tutje duke u bazuar në katër probleme madhore të zhvillimit:

1. Cilësinë e rregulloreve;
2. Ndërlidhja me klientët dhe ekonominë;
3. Menaxhimin e burimeve dhe koordinimin e saj;
4. Madhësia dhe shpenzimet e administratës shtetërore ose sektorit publik në tërësi.²³⁷

Le të përfundojmë duke theksuar edhe një herë rëndësinë e madhe të qeverisë për mbështetje politike të qëndrueshme dhe qëndrim pro-aktiv. Duhet kohë për të modernizuar administratën publike, pasi reforma e administratës publike nënkupton ndryshimin e mentalitetit. Derisa administrata publike funksionon brenda një mjedis shoqëror që ndryshon në mënyrë dinamike, reforma e administratës publike është, siç e dimë të gjithë dhe shpresojmë, histori e pafund dhe proces i vazhdueshëm.²³⁸

Pra, sipas përvojës sllovene, ngjashme atë kroate, reforma e administratës publike është zbatuar duke ju falenderuar mbështetjes së fuqishme të nivelit politik. Rrjedhimisht, krahas hartimit të legjislacionit të ri në fushën e veprimtarisë administrative, rëndësi të madhe i është dhënë edhe riorganizimit të administratës dhe trajnimeve të shërbyesve civilë për ti përgaditur që të trasojnë rrugën drejt zhvillimit dhe integritetit në BE. Të gjitha këto janë ndërmarrë edhe në kontekstin e Kosovës por ka munguar përkrahja politike me ç'rast nismat reformuese janë rudimentuar në deklarata boshe duke mos ndikuar në ngritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të administratës publike.

²³⁶ Po aty, faqe 64.

²³⁷ Po aty, faqe 66-67.

²³⁸ Kovač, *Op.cit.*, faqe 69.

3. Përpjekjet reformuese në Maqedoninë e Veriut dhe Shqipëri

Shqipëria dhe Maqedonia e Veriut kanë filluar me reformimin e administratës publike në faza më të hershme sesa Kosovo duke qenë faza e tranzicionit atje filloi së paku një dekadë më herët, si rrjedhojë e zhvillimeve shoqëro-politike. Megjithatë, të dy kontekstet e lartëpërmendura janë ballafaquar me sfida të shumta zhvillimore të cilat kanë ndikuar edhe në dinamikën e reformimit të administratës publike. Kosova dhe shtetet fqinje, gjatë gjithë kohës kanë kopjuar masat e ndërmarra për reformim por edhe pengesat reformuese janë replikuar në këto shtete me një ngjashmëri tejet të madhe. Megjithatë, në secilin nga këto shtete janë arritur ca përparime në fusha të caktuara e që mund të shfrytëzohen pozitivisht nga kontekstet tjera.

3.1 Reformimi i administratës publike në Maqedoninë e Veriut

Në Republikën e Maqedonisë së veriut, përkundër përpjekjeve të shumta për reformim, administrata publike vazhdon të ballafaqohet me probleme dhe sfida nga më të ndryshme. Sidoqoftë, dy nga problemet janë madhore dhe të dukshme që në shiqim të parë: politizimi i administratës dhe mbipopullimi i saj. Këto dy sfida nuk janë adresuar në mënyrë të duhur, përkundër sygjerime të shumta të BE-së në rrugëtimin e RMV-së drejt integriteteve evropiane.

Shikuar historikisht, punësmi në shërbimin civil të Jugosllavisë nuk ishte i kushtëzuar me anëtarësim në partinë komuniste, mirëpo nga ana tjetër krijoheshin komitete të partisë brenda shërbimit civil. Gjithashtu, lidhjet e afërta brenda partisë ishin siguria më e mirë që dikush do bëhej nëpunës civil edhe përkundër vëmendjes së veçantë që sistemi i kushtonte edukimit formal.²³⁹

Në praktikë, shumë pak ka ndryshuar në Maqedoni që nga ajo kohë. Maqedonia vazhdon të jetë e fiksuar me edukimin formal të kandidatëve, duke rrezikuar që të mos i punësojë më të mirët (psh. përvoja e veçantë në fushën relevante nuk mund të kompenzojë mungesën e edukimit të kërkuar për atë pozitë). Gjithashtu, anëtarësimi partiak nuk është zyrtarisht i kërkuar për punësim, por lidhjet partiake janë garanci që dikush do ta fitojë punën. Prandaj, në Maqedoni nuk ka pasur ndërprerje të ndërhyrjes politike në administratën publike pas shkëputjes nga

²³⁹ Sevic.Z. (2011). *“Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia”*, University of Greenwich, London, pg.8.

Jugosllavia në 1991. Në fakt, ndërhyrja politike vazhdon të praktikohet si e pashmangshme nga politikanët që atëherë. Politizimi i sistemit të administratës publike në Maqedoni, si në shumë shtete tjera ish-socialiste, është bërë më e ndërlikuar pas demokratizimit, ngase rezultatet e ndryshueshme të zgjedhjeve e përcaktojnë përbërjen e administratës. Në krahasim me rastin e Jugosllavisë socialiste, ku partia e njejtë ishte në fuqi për pothuajse 50 vite, dhe fuqia politike e ushtruar mbi administratën mbetej konstante; sot praktika dëshmon që, kur një parti tjetër të fitojë zgjedhjet, nëpunësit civil të punësuar nga qeveria paraprake zëvendësohen nga besnikë të partisë qeverisëse ose zhvendosen horizontalisht përbrenda aparatit administrativ. Ndryshimi konstant i administratës, si pasojë e politizimit, rezulton në efekte anësore shumë serioze, si deprofesionalizimi dhe mbingarkimi i saj me personel jo adekuat. Manipulimi i administratës në të dy nivelet e qeverisjes luan rol kyq në selektimin, avancimin në detyrë, dhe përjashtimin e punonjësve.²⁴⁰

Megjithatë, zyrtarisht, Maqedonia u është përkushtuar reformave në administratën publike për shkak të rëndësisë së një administrate të pavarur dhe profesionale për aktualizimin e demokracisë funksionale me çka edhe kushtëzohet anëtarësimi i Maqedonisë në Bashkimin Evropian. Maqedonia është republika e parë ish-Jugosllave që ka përgaditur Strategji për administratën publike (1999) e cila ishte vendosur të mbaronte në vitin 2010. Shumë reforma legjislative janë kompletuar në kuadër të Strategjisë 1999-2010, siç është edhe Ligji për nëpunës civil i cili u miratua vetëm një vit pas përpilimit të Strategjisë, në vitin 2000. Sipas këtij ligji u krijua Agjencia e Administratës - kujdestari kryesorë i procedurave të punësimit, të drejtave dhe obligimeve të të punësuarëve. Me skadimin e Strategjisë 1999-2010, ajo u zëvendësua nga Strategjia e re për reformën e administratës publike (2010-2015), që deri më tani e ka krijuar Ministrinë e shoqërisë informatike dhe administratës.²⁴¹

Strategjia e Reformës së Administratës Publike 2018 - 2022 përcaktoi masat që duhen ndërmarrë në pesë vitet e ardhshme për të arritur qëllimet dhe objektivat e përcaktuara në secilën nga fushat me përparësi. Për të arritur qëllimet e përcaktuara në fushën e përparimit - *bërja e politikave dhe koordinimi*- do të merren masa për të përmirësuar planifikimin afatmesëm dhe sektorial duke forcuar kapacitetet institucionale dhe njerëzore për koordinimin e procesit të planifikimit afatmesëm dhe lidhjen me strategjitë sektoriale, buxhetimi dhe planifikimi vjetor.

²⁴⁰ Sylejmani.Q. (2011). *“Politizimi në administratën publike në Maqedoni”*, Analytica-Policy Report, Shkup, faqe 3.

²⁴¹ Po aty, faqe 3-4.

Fokus i veçantë do të vendoset në forcimin e mekanizmave për harmonizimin ndërmjet dokumenteve të planifikimit të qeverisë dhe strategjive sektoriale, dhe zbatimit të vazhdueshëm, monitorimit dhe vlerësimit të performancës. Cilësia e politikave dhe ligjeve dhe efektiviteti dhe transparenca e tyre janë thelbësore për zhvillimin ekonomik dhe mirëqenien sociale. Për të mbështetur në mënyrë efektive Qeverinë në vendimmarrje, do të përmirësohet struktura dhe kapacitetet administrative për kryerjen e funksioneve të të ashtuquajturës "Qendra e Qeverisë", veçanërisht në lidhje me cilësinë dhe konsistencën e përmbajtjes së politikave dhe draft-ligjeve përmes mënyrave inovative për përfshirje efikase të palëve të interesuara në të gjitha fazat e procesit të planifikimit dhe zhvillimit të politikave. Masat prioritare në fushën e Shërbimit Publik dhe Menaxhimit të Burimeve Njerëzore do të synojnë depolitizimin e administratës. Vëmendje e veçantë do t'i kushtohet profesionalizimit të strukturave të larta të menaxhimit përmes dallimit të qartë midis nivelit politik dhe profesional, si dhe përmes futjes së një kategorie të lartë të shërbimit civil, duke përcaktuar dhe rregulluar procedura transparente dhe konkurruese të bazuara në merita. Për të arritur qëllimet e përcaktuara në fushën e përparësisë - *Përgjegjësia, Llogaridhënia dhe Transparenca* - do të merren masa për të riorganizuar dhe optimizuar organet e administratës shtetërore, agjensitë dhe shërbimet e inspektimit të qeverisë qendrore, në mënyrë që të sigurojnë strukturat me përgjegjësi të qartë dhe pa ndonjë kompetencë mbivendosëse që do të kontribuojë në efikasitetin e aktiviteteve, përgjegjësitë e ndara qartë, koordinimin, menaxhimin dhe ofrimin e shërbimeve me cilësi. Për të forcuar transparencën dhe për të arritur një hapje më të madhe të administratës, do të zbatohen masa që synojnë zvogëlimin e mundësive për keqpërdorim të përjashtimeve për dhënien e informacionit duke përcaktuar kritere të qarta për dallimin dhe klasifikimin e informacionit publik.²⁴²

Përkundër, tre strategjive reformuese në Maqedoninë e Veriut, administrata publike vazhdon të mbetet tejte e politizuar dhe e mbingarkuar me nëpunës publik.

Një nga shkaqet kryesore të ndërhyrjes së nivelit politik në apartin administrativ është padyshim edhe niveli i lartë i papunësisë në Maqedoni e që rrjedhimisht, sektori publik, me theks të veçantë administrata shtetërore, është shndërruar në sektor për akomodimin e përkrahësve politik. Ata që përfitojnë nga këto punësime masive janë ekskluzivisht besnikët partiak dhe miqtë e zyrtarëve partiak, duke e bërë kështu administratën një pasqyrim të elektoratit besnik të

²⁴² Ministry of Information Society and Administration.(2018). Public administration reform strategy 2018 – 2022. Republic of Northern Macedonia. page 4. Qasur më 10.04.2020.
<http://mioa.gov.mk/?q=en/node/2381>

koalicionit qeveritar. Kjo ka kushtëzuar mbipopullimin e administratës publike dhe ka krijuar edhe një kategori të “nëpunësve publik shtëpiak” të cilët marrin paga por nuk janë të obliguar të paraqiten në vendin e punës.²⁴³

Nëse analizohen të dhënat nga Enti shtetëror i statistikave, tani në sektorin publik ka rreth 160.000 të punësuar. Nga ana tjetër, para do kohësh Ministria për Administratë publikoi se numri është mbi 128 mijë. Domethënë nuk ka numër të plotë. Sipas një pjese të ekonomistëve, qeveria i ka numrat e saktë dhe ka qasje të plotë në të gjitha punësimet në administratën shtetërore, mirëpo ato nuk publikohen, që flet edhe për një formë të mostransparencës, kur bëhet fjalë për harxhimin e parave publike. Nuk ka mundësi që qeveria të mos e dijë se sa të punësuar ka në fondet, agjencitë, ministritë dhe komunat, të cilat poashtu nëpërmjet transfereve buxhetore marrin para nga buxheti. Për më tepër, sekretari shtetëror i Ministrisë për Shoqëri Informatike dhe Administratë, deklaroi se 1.600 njerëz janë të punësuar në administratë sipas Marrëveshjes Kornizë, marrin rrogë e nuk shkojnë në punë.²⁴⁴ Ky numër është pjesë e zbatimit të Marrëveshjes kornizë – nëpunës shtetërorë që nuk janë të angazhuar në punë, mirëpo marrin të ardhura të rregullta mujore. Edhe përkundër dobësive në realizimin praktik, përfaqësimi i drejtë i bashkësive etnike është pozitiv për shoqërinë dhe nëpërmjet tij shteti do të duhej t’i përmirësonte shërbimet ndaj qytetarëve. Kjo praktikë, e cila zbatohet me vite, u theksua edhe në Raportin e fundit për përparimin e vendit, të përgatitur nga Brukseli zyrtar. “Përpjekjet për arritjen e qëllimeve të përfaqësimit të drejtë nuk i marrin gjithmonë parasysh nevojat reale kadrovike të institucioneve dhe parimin e meritave. U rrit numri i të punësuarve në sektorin publik të cilët nuk është patjetër të paraqiten në punë. Kompetenca e Ministrisë për Shoqëri Informatike dhe Administratë për koordinimin dhe ndjekjen e menaxhimit me burimet njerëzore është zgjeruar që t’i mbulojë të gjitha institucionet e sektorit publik. Ministria e ka për detyrë të sigurojë të dhëna pa vonesë dhe në kohë reale për gjithë shërbimin publik. Numri i përgjithshëm i të punësuarve të përhershëm dhe të përkohshëm, i të gjitha llojeve, duhet të jetë në dispozicion vazhdimisht” thuhet në raportin e Komisionit Evropian. Pra, nuk është i vogël numri i njerëzve që rrijnë në shtëpi dhe që marrin rrogë. Nuk është esenca në atë që këta njerëz të angazhohen vetëm nga aspekti politik, gjegjësisht që qeveria të ketë argument dhe të lavdërohet se punëson, për shembull, te popullata shqiptare, se e ka rritur numrin e shqiptarëve të punësuar në administratë.

²⁴³ Sylejmani, *Op.cit.*, faqe 4.

²⁴⁴ Telegrafi - Lajme/Maqedoni, *Sa administrator ka Maqedonia dhe si punojnë?* 07.12.2015, 08:19 <https://telegrafi.com/sa-administrator-ka-maqedonia-dhe-si-punojne/>, qasur më 10.04.2020.

Nuk mund të gjenden raste nga rajoni, por edhe më gjerë, që të punësuarit administrativë të marrin rrogë dhe të mos kenë asnjë kontakt me institucionet, gjegjësisht të rrijnë në shtëpi.²⁴⁵

Realisht, administrata publike në Maqedoninë e Veriut ka ngjashmri të mëdha me atë në Kosovë. Së pari, reforma në administratën publike është zhvilluar kryesisht me hartimin e legjisalcionit në fushën e veprimtarisë administrative, hartimin e strategjive të shumta, politikave publike dhe planeve të veprimit për zbatimin e strategjive në fjalë. Së dyti, janë krijuar struktura të shumta administrative të cilat kanë vështërsi të madhe të kordinohen. Së treti, aparati administrativ është i mbingarkuar më nëpunës civilë si pasojë e akomodimit të militantëve partiak. Së katërti, ndërhyrjet e nivelit politik në rekrutimin dhe avancimin e shërbyesve civilë janë shumë të mëdha duke dekurajuar stafin profesional që do të mund të ndikonin në ngritjen e efikasitetit të administratës publike. Së fundi, si në rastin e Kosovës ashtu edhe në Maqedoni, reformat në administratë kanë dështuar vazhdimisht si pasojë e munges së vullnetit politik. Edhe ato pak rezultate pozitive që janë arritur, janë rrjedhojë e kërkesave sistematike të BE-së në kuadër të procesit të integritetit.

3.2 Reformimi i administratës publike në Shqipëri

Reforma në administratën publike në Shqipëri është një proces i domosdoshëm dhe i vazhdueshëm, i lidhur ngushtë me procesin e integritetit në Bashkimin Europian (BE). Reforma në administratën publike ka qenë në vijimësi ndër prioritetet e qeverive shqiptare si një instrument kyç për përmirësimin e cilësisë së shërbimeve ndaj qytetarëve dhe biznesit dhe si kusht për proceset integruese të vendit. Me hyrjen në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit në vitin 2009 Shqipëria është fokusuar në zhvillimin dhe zbatimin e procedurave transparente dhe të paanshme të rekrutimit, menaxhimit e burimeve njerëzore, zhvillimin e karrierës në shërbimin publik, trajnimin e vazhdueshëm, promovimin e etikës në administratën publike si dhe dhe qeverisjen elektronike. Marrja e statusit të vendit kandidat në 24 qershor 2014, shënon një hap të rëndësishëm përpara në procesin e integritetit evropian, proces i cili kërkon një administratë profesionale dhe kapacitete njerëzore e materiale për të mundësuar jetësimin e politikave dhe objektivave kombëtare, të ndërmarra në kuadër të përmbushjes së detyrimeve në këtë drejtim. Qeveria shqiptare miratoi në shtator 2009 Strategjinë Ndërsektoriale

²⁴⁵ Po aty.

të Reformës në Administratën Publike 2009-2013, e cila synonte rritjen dhe forcimin e kapaciteteve të përgjithshme administrative në Shqipëri, përmes modernizimit të administratës publike shqiptare dhe forcimit të institucioneve kyçe. Të njëjtat prioritetë ishin të përfshira edhe në dokumentin e Partneritetit Evropian, në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013, si dhe në Planin Kombëtar të Qeverisë Shqiptare për zbatimin e MSA-së. Strategjia Ndërsektoriale e Reformës në Administratën Publike 2009 – 2013 fokusohej vetëm tek shërbimi civil, duke lënë jashtë objektit të saj çështje të tjera që lidhen me, kontrollin mbi administratën, transparencën e vendimmarrjeve, informimin e publikut etj. Strategjia e re 2015- 2020 synon dhe ka në fokus jo vetëm shërbimin civil, por edhe elementë të tjerë të rëndësishëm për t'iu përgjigjur nevojës për përmirësimin e shërbimeve të ofruara për qytetarët dhe biznesin, rritjen e transparencës dhe përgjegjësisë apo çështje si inovacioni i qeverisjes.²⁴⁶

Kështu, bazuar në një analizë të Raporteve të Progresit të Komisionit Evropian për Shqipërinë (viti 2013 dhe 2014), vihen në dukje disa çështje ende të pazgjidhura, ose që kanë nevojë për përmirësim të mëtejshëm, si: nevoja për miratimin e ligji të ri të procedurave administrative; forcimi i rolit të Departamentit të Administratës Publike, koordinimi efektiv i tij me institucionet e tjera, zbatimi i vendimeve të tij si dhe zbatimi i vendimeve të gjykatave; bërja plotësisht funksionale dhe shtrirja e Sistemit Informatik të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore (SIMBNJ) dhe lidhja me Sistemin e Thesarit; kapacitetet e dobëta analitike dhe qarkullimi i stafit të lartë në ministritë e linjës, së bashku me transparencën pamjaftueshme dhe mungesën në shumicën e rasteve të konsultimit me palët e interesuara që vazhdojnë të pengojnë procesin e hartimit legjislativ; nevoja për të përmirësuar vlerësimin e impaktit rregullator si edhe zbatimi dhe monitorimi i legjislacionit të miratuar.²⁴⁷

Sipas raportit të SIGMA, prioritetet e reformës për administratën publike në Shqipëri deri në vitin 2020 do duhë të ishin:

1. Zhvillimi i kapaciteteve për hartimin politikave dhe legjislacionit në mënyrë që të hartohen dhe zbatohen politika efektive dhe në përputhje me acquis;
2. Institucione publike efikase dhe efektive;

²⁴⁶ Ministria për Inovacion dhe Administratë Publike e Republikës së Shqipërisë.(2015). *Strategjia Ndërsektoriale e Reformës në Administratës Publike 2015 – 2020*, Departamenti i Administratës Publike, faqe 4. Qasur më 08.04.2020. http://www.dap.gov.al/images/DokumentaStrategjik/SNRAP_2015-2020_miratuar.pdf

²⁴⁷ Progres Raporti 2013 i Komisionit Evropian për Shqipërinë.

Progres Raporti 2014 i Komisionit Evropian për Shqipërinë, fq. 9.

3. Shërbim civil profesional që siguron ligjshmërinë dhe parashikueshmërinë e administratës, pavarësinë dhe paanësinë e akteve, që ndihmon në harmonizimin e legjislacionit me *acquis* dhe zbatimin e tij;

4. Krijimi i strukturave adekuate për zbatimin e procedurave administrative dhe i strukturave të përshtatshme që sigurojnë përgjegjshmërinë administrative dhe politike të administratës.²⁴⁸

Strategjia e re Ndërsektoriale e Reformës në Administratën Publike 2015-2020 është më e gjerë dhe është ndërtuar mbi katër elementë bazë:

1- Përmirësimi i ofrimit të shërbimeve për qytetarët;

2- Rritja e përgjegjshmërisë së nëpunësve publikë;

3- Më shumë delegim në vendimmarrje;

4- Promovimi i profesionalizmit në shërbimin civil dhe meritokracisë në rekrutime.²⁴⁹

Gjatë periudhës 2013-2014 janë ndërmarrë hapa të rëndësishëm në drejtim të konsolidimit të funksionimit të një rrjeti institucional efikas, si dhe të një administrate të qëndrueshme e profesionale, të cilat mund të përmbliidhen në:

- Plotësimi i reformës ligjore në shërbimin civil nëpërmjet miratimit të ligjit të ri 152/2013 “Për Nëpunësin Civil” dhe akteve nënligjore në zbatim të tij, si një nga hapat e kërkuar për marrjen e statusit të vendit kandidat;

- Fillimi i zbatimit të rekrutimeve masive në shërbimin civil, mbështetur në ligjin 152/2013 të cilat ofrojnë një shkallë të lartë objektiviteti dhe shmangin tërësisht influencën e institucioneve në rekrutimet e stafit;

- Ndërtimi i një sistemi elektronik të aplikimit online të kandidatëve për vendet e lira dhe menaxhimi elektronik i dosjeve të aplikimit, duke rritur transparencën e procesit dhe ulur kostot për kandidatët; - Forcimi i kontrollit mbi administratën publike nëpërmjet reformimit të sistemit gjyqësor dhe fillimit të funksionimit të gjykatës administrative;

²⁴⁸ SIGMA Publication. (2013). *SIGMA country priorities for public administration reform 2013 - 2020: explanatory note*. Qasur më 08.04.2020.

http://www.sigmaweb.org/publications/Albania_Priorities_2013.pdf

²⁴⁹ Ministria për Inovacion dhe Administratë Publike e Republikës së Shqipërisë.(2015). *Strategjia Ndërsektoriale e Reformës në Administratën Publike 2015 – 2020*, Departamenti i Administratës Publike, faqe 6.

- Krijimi i një kuadri të përgjithshëm ligjor për organizimin dhe funksionimin e administratës publike, nëpërmjet përcaktimit të standardeve për krijimin dhe funksionimin, si dhe tipologjitë e institucioneve të ekzekutivit, si dhe përcaktimi i standardeve të lidhura me ndërtimin e strukturave dhe organikave;
- Hartimi dhe miratimi në Këshillin e Ministrave i draft ligjit “Kodi i Procedurave Administrative”;
- Krijimi i sporteleve unike për ofrimin e shërbimeve si dhe është zgjeruar përdorimi i teknologjisë informatike për rritjen e shpejtësisë së ofrimit të shërbimit, ruajtjen e të dhënave dhe sigurimin e transparencës;
- Konvertimi i Sistemit Informatik të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore; përgatitja e kornizës ligjore të nevojshme për ta shtrirë dhe bërë sistemin operativ në të gjitha institucionet e administratës publike si dhe testimi i zbatimit të këtij sistemi në 17 ministri të linjës.²⁵⁰

Megjithatë, në sektorë kyçë, administrata publike përballët me sfida të mëdha në realizimin e detyrave të veta, të cilat lidhen me qëndrueshmërinë dhe depolitizimin, krijimin e mekanizmave efikasë të kontrollit, zbatimin me rigorozitet të ligjit të nëpunësit civil dhe realizimin e procedurave të rekrutimit transparente, rritjen e cilësisë së shërbimeve të ofruara ndaj qytetarëve, luftën ndaj korrupsionit dhe përdorimin e mjeteve të teknologjisë së informacionit në ofrimin e shërbimeve.²⁵¹

Përpjekje për “rivitalizim” të administratës publike morën formën e veprimeve kapriçoze të shkarkimit dhe turpërimit publik të zyrtarëve, të formave të paligjshme të vetingut, dhe hapjes së një faqeje në rrjet tërësisht jashtë ligjore, e cila promovohet në mënyrë aktive nga anëtarët e partive në pushtet si një “lidhje direkte” me qeverinë. Kufijtë ndërmjet administratës publike, partisë dhe institucioneve politike janë bërë shumë të paqarta, ndërsa mes komentuesve shqiptarë dhe përfaqësive diplomatike po bëhet gjithmonë e më shumë i zakonshëm termi “autokraci”. Gjendja paraqitet kritike në një raport auditimi të kryer nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), i cili i është paraqitur Departamentit të Administratës Publike (DAP). DAP është institucion kyç për “krijimin dhe koordinimin e zbatimit të instrumenteve të nevojshme për një sistem efikas të burimeve njerëzore në institucionet publike”. Me fjalë të tjera, DAP është përgjegjës për të krijuar një sistem që i lejon qeverisë të jetë e informuar për të gjithë personelin që punon në

²⁵⁰ Po aty, faqe 6.

²⁵¹ Po aty.

administratë dhe mënyrën e menaxhimit të tij. Reformimi dhe përmirësimi i këtij sistemi ka qenë pjesë e planeve të qeverive që prej fillimit të viteve 2000 dhe sot është një prej “prioriteteve kyçe” për hapjen e negociatave me BE-në. Një Sistem Informacioni për Menaxhimin e Burimeve Njerëzore (HRMIS) u ndërtua në vitin 2011, me financim të BE-së nga fondet e Instrumentit të Para-Anëtarësimit (IPA) dhe u vu në provë në vitin 2012. Sistemi duhet të përmbajë dosjet personale të të gjithë punonjësve të qeverisë, përfshi të dhënat që lidhen me rekrutimin, arsimimin, trajnimin, pagesat dhe sigurimet. Në vitin 2014, Qeveria Shqiptare nënshkroi një kontratë prej 246 mijë eurosh për ta vënë në punë sistemin dhe për ta zgjeruar atë në të gjithë institucionet shtetërore. Kontrata duhet të mbaronte në vitin 2015. Megjithatë, edhe pas dy vjetësh, sistemi ka vetëm 55 për qind të të dhënave dhe ende nuk është shtrirë në të gjitha institucionet shtetërore.²⁵²

Përfundimet e auditimit të KLSH-së tregojnë për dështimin e reformës së administratës publike: “Departamenti i Administratës Publike - në cilësinë e administratorit të vetëm dhe të gjithëpushtetshëm të sistemit HRMIS dhe institucionit përgjegjës për zbatimin e legjislacionit të shërbimit civil në institucionet e administratës shtetërore - nuk ka hartuar një strategji institucionale dhe një plan-veprimi për zbatimin e sistemit HRMIS, si dhe nuk ka bërë plotësimin e tij me të dhënat e duhura dhe ndërveprimin e tij me qëllim që ta bëjë atë plotësisht funksional. Efektiviteti dhe efikasiteti i këtij sistemi nuk është përmbushur dhe ende nuk dihet se kur mund të realizohet.” Ndërkohë, në vend të reformimit të administratës sipas standardeve europiane, me fondet e BE-së, Institucionet Politike janë të përqëndruara me shkarkimet arbitrare të nëpunësve të administratës, ndërkohë që për shumë prej vendeve të liruar nga këto shkarkime ende nuk janë marrë në punë nëpunës të rinj (natyrisht, besnikë) të kualifikuar. E gjitha kjo ndodh ndërkohë që askush nuk e di sa punonjës civilë punojnë në qeveri, sa trajnime të financuara nga BE-ja dhe SHBA-ja janë bërë, dhe nëse punonjësit janë siguruar ndonjëherë. Qeveria me të vërtetë po e reformon administratën publike, por në një mënyrë që ajo të mos funksionojë më kurrë.²⁵³

Pra, është mëse e qartë se edhe reformimi i administratës publike në Shqipëri është duke u zhvilluar me një dinamikë jo të kënaqshme duke u karakterizuar me ndërhyrje të shumta

²⁵² Exit News, *Reforma e administratës publike ka dështuar*, 05-12-2017 në 19:59.

<file:///C:/Users/TECHCOM/Desktop/Reforma%20e%20administratës%20publike%20ka%20dështuar%20-%20Exit%20%20Shpjegon%20Shqipërinë.html>

²⁵³ Po aty.

politike. Andaj, dallimi mes nëpunësve publik dhe funksionarëve politik është aq i vogël pothuajse i padukshëm. Kjo e metë është duke e përcjellur edhe reformimin e administratës publike në Kosovë dhe në Maqedoninë e Veriut.

4. Përvojat pozitive të aplikueshme në Kosovë

Administrata publike në Kosovë mund të nxjerrë disa përvoja të mira nga reformat e zhvilluara në kontekstet e elaboruar më sipër, me theks të veçantë nga konteksti sloven dhe ai kroat. Fillimisht, nga konteksti sloven u bë e qartë se reformimi i administratave publike mund të ketë sukses atëherë kur qasja e nivelit politik është pro-aktive dhe konsistente. Për më tepër, rekrutimi, avacimi dhe menaxhimi me shërbuesit civilë duhet të jetë i decentralizuar me qëllim të minimizimit të ndërhyrjeve politike. Reforma e administratës publike duhet të përcillet edhe me ndryshime të thella në programet e trajnimeve profesionale për shërbyesit civilë duke krijuar programe të posaçme për nivele të ndryshme të nëpunësve publikë. Sidomos, programet e trajnimeve duhet të orientohen rreth të drejtës së BE-së dhe proceseve integruese, duke qenë se administrata publike është faktor vendimtar në zbatimin e standardeve të kërkuara në procesin e integriteteve evropiane.

Nga ana tjetër, përvoja kroate dëshmon qartë se kërkesat minimale për reformë të administratës publike janë: vullneti politik, shkathtësitë e shërbyesve civilë, krijimi i politikave orientuese dhe avansimi i shkathtësive të punonjësve të administratës. Ndër të tjera, reforma e administratave publike mund të zhvillohet kur ajo udhëhiqet nga liderë të fuqishëm që kanë ndikim politik por duke u përkrahur nga ekspertë dhe njohës të mirë të programeve të reform. Theks të veçantë i jepet edhe komunitetit akademik në hartimin e strategjive reformuese. Pra, reforma duhet të zhvillohet në një frymë gjithëpërfshirëse ku strukturat e ndryshme bashkëpunojnë ngushtë me njëra tjetrën duke eliminuar ndikimin e rrjeteve të politizuara joformale brenda administratës publike. Gjatë gjithë zbatimit të reformës, mekanizmat e luftimit të korrupsionit duhet të jenë në veprim për të parandaluar dukuritë korruptive dhe për të ndëshkuar devijimet ligjore. Pra, sipas përvoja kroate, për dallim nga rasti i Kosovës, korrupsioni në administratën publike luftohet pasi të sigurohet vullneti politik, konsensusi shoqëror dhe krijimi i institucioneve që kanë kompetenca të fuqishme ekzekutive në hetimin dhe dënimin e rasteve.

Duhet kohë për të modernizuar administratën publike, pasi reforma e administratës publike nënkupton edhe vet ndryshimin e mentalitetit.

KAPITULLI I KATËRT

Reformimi i administratës publike në Kosovë

Reformimi i administratës publike në Kosovë është në agjendat qeveritare tash e njëzet vjet. Janë hartuar strategji të shumta, plane veprimi për zbatimin e atyre strategjive si dhe janë krijuar komisione të shumta për mbikëqyrjen e zbatimit dhe më pastaj gjithçka është ndalur me ndërmarrjen e veprimeve të tilla. Ekziston një perceptim i gabuar në Kosovë se reforma në administratën publike nënkupton ndërmarrjen e veprimeve në fushën e legjislacionit me presupozimin se zbatimi i mëtejshëm i reformës është rrjedhojë e pritur. Ky botëkuptim legalist është dëshmuar të jetë i pamjaftueshëm për çfarëdo lloj reforme e aq më pak për reformën e administratës publike. Andaj, të gjitha përpjekjet e bërë deri më tani nuk kanë arritur të sjellin ndonjë rezultatë që vlen të përmendet.

Gjatë dekadës së fundit është bërë përpjekje që fusha e veprimtarisë administrative të rregullohet maksimalisht përmes bazës ligjore mirëpo është vërejtur se përqëndrimi ka qenë tek hartimi i legjislacioni primar duke neglizhuar hartimin e akteve nënligjore e që janë të domosdoshme për të kuptuar dhe lehtësuar zbatimin e legjislacionit primar. Jo rrallë, gjatë përpjekjes për zbatimin e ligjeve që derivojnë nga strategjitë për reformën e administratës, janë krijuar praktika të kundërta me qëllimin e ligjit si dhe janë regjistruar veprime e vendime krejtësisht të kundërta të organeve administrative për raste të njëjta por në komuna të ndryshme.

Në mungesë të akteve nënligjore, organet administrative, sidomos ato në nivel komunal, i kanë interpretuar dispozitat ligjore në mënyra të ndryshme duke shpërfaqur pasiguri juridike në raport me qytetarët. Në këtë mënyrë, në vend që të shënohen përparim në zbatimin e ligjeve që derivojnë nga reforma e administratës publike, janë evidentuar shkelje të shumta të të drejtave dhe interesave të qytetarëve e që është interpretuar si moszbatim i ligjeve, rrjedhimisht i reformës në administratë. Raste të tilla janë paraqitur gjatë zbatimit të ligjit për procedurën e përgjithshme administrative, ligjit për shërbimin civil, ligjit për vetqeverisje lokale, etj.

Deri më tani, këto njëzet vitet e fundit janë hartuar këto strategji për reformën e administratës publike:

1. Reforma e administratës publike 2005-2007;
2. Reforma e administratës publike 2007 - 2012 e cila është zëvendësuar nga:

3. Reforma e administratës publike 2010-2013;
4. Reforma e administratës publike 2015-2020.

1. Hartimi i legjislacionit primar dhe sekondar për sektorin e administratës

Për shkak të mosefikasitetit të administratës publike në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve dhe institucioneve, përfshirë edhe koston e madhe të gjeneruar nga kjo administratë, Qeveria e Kosovës me vendimin Nr. 4/172 të datës 25.10.2005, ka miratuar iniciativën e Ministrisë së Shërbimeve Publike (MSHP) për hartimin e “Strategjisë për Reformën e Administratës Publike në Kosovë” (RAP). Kësaj Ministrie u ishte besuar nga Qeveria menaxhimi dhe realizimi i këtij projekti, formimi dhe mbikëqyrja e punës së Grupit Ndërmnistror dhe Grupit të Ekspertëve për Reformën e Administratës Publike në Kosovë. Qëllimi kryesor i hartimit të Strategjisë ishte:

- a) Të lehtësojë realizimin e Standardeve për Kosovën dhe objektivave lidhur me procesin e Asocim-Stabilizimit të BE-së;
- b) Të promovojë zhvillimin e një mjedisi të përshtatshëm për kthimin e refugjatëve dhe personave të zhvendosur;
- c) Të zhvillojë mekanizma për institucionalizimin e pjesëmarrjes së qytetarëve në proceset konsultative;
- d) Të mobilizojë burime plotësuese për implementim të programeve reformuese; dhe
- e) Të prezantojë një horizont afatgjatë për të siguruar zotësinë e një qeverie të suksesshme.²⁵⁴

Gjatë kësaj periudhe kohore (2005-2007), kujdes i veçantë i është kushtuar hartimit të kornizës ligjore me ç’rast janë hartuar një mori ligjesh në fusha të ndryshme: Ligji për Procedurën administrative; Ligji për barazi gjinore; Ligji kundër diskriminimit; Ligji për Inspektoratin në Arsim; Ligji për shërbimet sociale dhe familjare; Ligji për Administratën Tatimore; Ligji kundër korrupsion, etj.

Rol tejet të rëndësishëm ka luajtur Ligji për Procedurën Administrative (Nr.02/L-28) i cili e ka qartësuar ndërveprimin mes institucioneve publike dhe qytetarëve. Ky ligj mbeti në fuqi deri

²⁵⁴ Batalli. M. (2012). *Reforma e Administratës Publike në Kosovë*, Kolegji AAB, Revista Thesis Nr.1/2012, Prishtinë, faqe 14.

në vitin 2016 dhe ka shërbyer si bazë për realizimin e të drejtave dhe interesave juridike të qytetarëve gjatë ndërveprimit me administratën publike. Mungesa e akteve nënligjore e ka zbehur në masë të madhe zbatimin e këtij ligji organik nga fusha e veprimtarisë administrative.

Grupi i Ekspertëve për reformën e administratës publike, me të skaduar të strategjisë 2005-2007, vazhdoj punën në hartimin e strategjisë së re për reformën e administratës publike 2007-2012 si bazë veprimi për vazhdimin e zhvillimit të kapacitetit administrativ të institucioneve qeveritare të Kosovës. Për zbatimin e kësaj strategjie, është hartuar “Plani i Veprimit për RAP 2009-2012”. Ky plan në mënyrë të detajuar përcakton të gjitha veprimet të cilat duhet të ndërmerren për t’i arritur objektivat strategjike. Ky plan gjithashtu identifikon institucionet udhëheqëse, kërkesat buxhetore dhe afatin kohor për zbatimin e secilit veprim. Objektivat kryesore të strategjisë përfshijnë:

1. Një administratë profesionale dhe të depolitizuar;
2. Strukturimin dhe organizimin e institucioneve horizontale dhe vertikale;
3. Menaxhim transparent, kualitativ dhe të përgjegjshëm në përcaktimin dhe realizimin e synimeve;
4. Komunikim efektiv në mes të qytetarëve;
5. Qeverisjen elektronike;
6. Sistemin funksional dhe efektiv për planifikim, menaxhim dhe mbikëqyrje të shpenzimeve në administratën publike;
7. Promovim të zhvillimit dhe harmonizimit të politikave në harmoni me legjislacionin në fuqi.²⁵⁵

Në prill 2008 Qeveria e Republikës së Kosovës filloi një program madhor (2008-2010) të rishikimit funksional të gjitha ministrive. Ky program kishte një emër simbolik për Kosovën – FRIDOM, që do të thotë “Rishikimi Funksional dhe Organizimi Institucional i Ministrive”. Implementimi i këtij programi shtrihej në rishikimin e gjithë Qeverisë, që u përqendrua në strukturën dhe organizimin e administratës publike. Duke punuar për së afërmi me Qeverinë e Kosovës, FRIDOM ka realizuar rishikimin funksional të ministrive të ndryshme dhe institucioneve të tjera në sferën e menaxhimit të burimeve njerëzore dhe koordinimit të

²⁵⁵ Batalli. M. (2012). *Reforma e Administratës Publike në Kosovë*, Kolegji AAB, Revista Thesis Nr.1/2012, Prishtinë, faqe 15.

politikave. Si rezultat i kësaj, janë bërë shumë rekomandime të cilat paraqesin vetëm hapin e parë në procesin e reformës së administratës publike. Projekti FRIDOM po ashtu ka mbështetur Ministrinë e Administratës Publike për përgatitjen e kornizës së re ligjore për administratë publike. Projekti i rishikimit funksional FRIDOM ka përfunduar në fund të qershorit 2010 dhe se Qeveria e Kosovës është duke vazhduar me implementimin e rekomandimeve të përcaktuara.²⁵⁶

Si vazhdimësi e kësaj reforme, për stafin e qeverisë janë ofruar shërbimet e postës elektronike qeveritare, shërbimet për menaxhimin e dosjeve dhe postim të ueb faqeve të institucioneve qeveritare. Janë krijuar disa baza të dhënave, të cilat i shërbejnë stafit të ministrive të veçanta si: sistemi i pagesave, sistemi i buxhetit, regjistri i transaksioneve kadastrale, regjistri i automjeteve dhe patentave të shoferëve, votimi elektronik në Kuvendin e Kosovës, etj. Pas shpalljes së pavarësisë, Kosova përballlet me shumë çështje që lidhen me procesin e ndërtimit të shtetit. Ministria e Administratës Publike ka luajtur një rol kyç në këtë proces duke bërë përpjekje për të arritur objektivat e mëposhtme strategjike si:

- a) Krijimin e shërbimit civil apolitik, profesional, të bazuar në merita dhe të menaxhuar mirë;
- b) Ngritjen e kapaciteteve për të menaxhuar dhe zbatuar Strategjinë e RAP;
- c) Përmirësimin e shërbimeve të ofruara për qytetarët përmes kanalizimit të proceseve administrative, reduktimin e barrierave për sigurimin e qasjes dhe përdorimin e shërbimeve të qeverisjes elektronike;
- d) Përqëndrimi i burimeve në funksionet e bërjes së politikave dhe ngritjen e kapaciteteve përkatëse.²⁵⁷

Qeveria e Kosovës në janar të vitit 2010 miratoi "Planin Strategjik të Zhvillimit 2009-2013" për Ministrinë e Administratës Publike. Ky plan përfshin reformat e propozuara nga projekti FRIDOM miratuar nga Qeveria në vitin 2008 dhe synonte reformimin e administratës publike në nivel qendror. Miratimi i "Strategjisë së Rishikuar të Reformës së Administratës Publike" është bërë në shtator të vitit 2010. Strategjia e rishikuar (2010-2013) përmban dymbëdhjetë objektiva si: menaxhimi i politikave, hartimi i legjislacionit; etika dhe transparencia; komunikimi dhe pjesëmarrja e qytetarëve; planifikimi i buxhetit, ekzekutimi i buxhetit, kontrolli

²⁵⁶ Po aty, faqe 16.

²⁵⁷ Po aty, faqe 17

i brendshëm dhe auditimi; prokurimi publik; riorganizimi i administratës publike, menaxhimi dhe zhvillimi i burimeve njerëzore; racionalizimi i proceseve administrative dhe e-qeverisja.²⁵⁸

Gjatë kësaj periudhe kohore janë hartuar Ligji Nr. 03/L-192 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Ligji Nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë, Ligji Nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Ligji për Administratën Shtetërore, etj. Ndikimin kryesor në zhvillimin e veprimtarisë administrative e ka pasur Ligji për Shërbimin Civil i cili, për dallim prej shumë ligjeve tjera, është përcjellur me hartimin e një numri të madh të akteve nënligjore. Përkundër këtij fakti, zbatimi i këtij ligji ka hasur në pengesa të mëdha për shkak të interferimeve të fuqishme politike.

Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015–2020, përcaktoj qëllimet dhe politikat strategjike që Qeveria e Republikës së Kosovës synon t'i arrij brenda periudhës sa me të afërt, afatmesme me qëllim të përmirësimit të funksionimit dhe modernizimit të administratës publike, përmbushjes së obligimeve të saj ligjore dhe përmirësimin e ofrimit të shërbimeve publike administrative. Kjo strategji, e treta me radhë shënoj fillimin e një epoke të re, ku rrethanat kërkuan intensifikim të dinamikës së reformave në administratë publike por edhe politika reformuese specifike dhe të realizueshme. Pas konsolidimit të administratës gjatë periudhës së ardhme, Qeveria do të përqëndrohet në ngritjen e efikasitetit të punës së saj dhe përmirësimin e shërbimeve që ofron administrata. Prioritet në modernizimin e administratës publike mbeti avancimi i përdorimit të teknologjisë së Informacionit dhe Komunikimit me qëllim të ngritjes së nivelit të zbatimit të qeverisjes elektronike e cila është parakusht për modernizimin e administratës publike, racionalizimin, optimizimin dhe digjitalizimin e proceseve administrative. Zbatimi i kësaj strategjie kishte për qëllim të krijoj kushte që administrata të jetë e orientuar kah plotësimi i kërkesave dhe nevojave specifike të qytetarëve dhe bizneseve, të reduktohen barrierat procedurale dhe administrative, ulje të kostos dhe reduktim të kohës së shpenzuar gjatë marrjes së shërbimeve publike-administrative.²⁵⁹

²⁵⁸ Strategjia e Reformës së Administratës Publike (2010-2013) e miratuar me vendimin e qeverisë Nr. 07/145, datë 15.09.2010, faqe 6-7.

²⁵⁹ Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015-2020, Qeveria e Kosovës-Ministria e Administratës Publike, Shtator 2015, faqe 6.

Synimet e strategjisë për modernizimin e administratës publike përcaktohen nga një numër i faktorve dhe rrethanave si:

1. Politikat programore të Qeverisë gjatë viteve 2015 - 2018 si prioritet kryesor kanë vendosur zhvillimin ekonomik dhe rritjen e punësimit. Administrata publike efektive dhe kapaciteti administrativ për zhvillim të politikave të përshtatshme është një faktor themelor për një ekonomi e cila krijon vende të reja të punës dhe rritje të mirëqenjes për qytetarët.
2. Rekomandimet dhe gjetjet e raportit të Qeverisë për Zbatimin e Strategjisë së RAP 2010 – 2013, raporteve vlerësuese të OECD/SIGMA-s e sidomos raportit dhe prioritetëve të identifikuar me vlerësimin që është bërë më 2014 theksojnë përqendrimin e administratës në masa të veqanta për ngritjen e kapaciteteve profesionale në shërbimin civil dhe sigurimin e llogaridhënjës në administratën publike.²⁶⁰

Gjatë kësaj periudhe kohore (2015-2020) është vrejtur një nguti tejet e madhe në përmirësimin e bazës ligjore që rregullon punën e administratës publike dhe rrjedhimisht janë hartuar ligje mjaft kontradiktore siç është rasti me ligjin mbi pagat e shërbyesve publik i cili është pezulluar përkohësisht nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës me arsyetimin për shkeljen e parimit të barazisë para ligjit dhe shkeljes së të drejtave të njeriut.²⁶¹ Problem i ngjashëm është paraqitur edhe me Ligjin për Zyrtarët Publikë i cili pas hyrjes në fuqi, me kërkesën e Avokatit të Popullit, është pezulluar nga Gjykata Kushtetuese²⁶² me arsyetimin e shkeljes së ligjshmërisë, krijimit të procedurave për rekrutim jomeritor të shërbyesve publik si dhe ndërhyrje të ekzekutivit në veprimtarinë e instituconeve të pavarura administrative.

Procesi i reformave në administratën publike të Kosovës vazhdon të jetë projekt për të cilin shpenzohet, dhe rezultatet e të cilit janë të ngadalta e minimale. Trajtimi i çështjeve të reformës në administratën publike, janë më shumë si përgjigje ndaj kërkesave të shpeshta dhe presionit të Komisionit Evropian sesa si vullnet dhe vetëdije e qeverive dhe liderëve shtetërorë të

²⁶⁰ Po aty, faqe 7.

²⁶¹ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 per Pagat ne Sektorin Publik*. Dhjetor 2019. Qasur më 28.01.2020:
http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/12/ko_219_vmp_shq.pdf

²⁶² Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së neneve te caktuara te Ligjit Nr. 06/L-114 per Zyrtaret Publik*. Qasur më 28.01.2020:
http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/11/ko_203_19_vmp_shq.pdf

Kosovës. Monitorimi i performancës dhe i objektivave të përcaktuara është i përqendruar në proces e jo në rezultate, ndërsa mungesa e vullnetit politik dhe rezistenca burokratike ndaj ndryshimit vazhdon të jetë në rritje. Për më tepër, mungesa e vizionit për reformat administrative në përgjithësi, është një nga shkaqet të cilat e kanë shndërruar procesin e reformave administrative në një projekt të pafund, që gëlltit miliona euro të buxhetit çdo vit dhe që nuk jep rezultate.²⁶³

Pra, reforma në administratën publike nuk po përcillet me përmirësimin e kornizës ligjore dhe ngritjen e efikasitetit në ofrimin e shërbimeve për qytetarët por është duke shkaktuar pakënaqësi në rritje të qytetarët e Kosovës.

2. Madhësia e administratës publike

Përkundër kritikave dhe rekomandime të raporteve të organizatave ndërkombëtare dhe vendore, administrata publike në Kosovë gjithnjë ka shkuar duke u rritur. Sipas vlerësimit të reformës së administratës publike në Kosovë nga projekti SIGMA, "administrata publike është rritur kryesisht në baza ad hoc, është shumë e shërpndarë, e karakterizuar nga institucione të vogla, dhe pa një linjë të qartë të përgjegjësisë".²⁶⁴ Një numër i madh i organizatave prestigjioze ndërkombëtare dhe vendore kanë këshilluar zvogëlimin e administratës publike duke filluar me numrin e ministrive, mirëpo kjo është injoruar gjithëherë nga Qeveritë e mëparshme të cilat në vazhdimësi kanë rritur numrin e tyre. Qeveria Haradinaj kishte 21 ministri dhe mbi 70 zëvendësministra.

Administrata publike në Kosovë ndahet në nivelin qendror dhe lokal. Në nivel qendror, administrata publike përbëhet nga administrata e Kuvendit të Kosovës, Zyrës së Presidentit, Zyra e Kryeministrit, ministritë, dy ministra pa portofol, mbi 70 organe qendrore të administratës shtetërore (apo agjenci ekzekutive) të cilat funksionojnë në kuadër të ministrive dhe Zyres së Kryeministrit dhe 34 institucione dhe agjenci të pavarura që raportojnë në Kuvend. Sa i përket numrit të të punësuarve në sektorin publik, të punësuarit ndahen në shërbyes publik dhe shërbyes

²⁶³ Telegrafi, *Dështimet në procesin e reformave, në administratën publike të Kosovës*, 16.06.2019 • 15:48. Qasur më 10.04.2020.

<https://telegrafi.com/deshtimet-ne-procesin-e-reformave-ne-administraten-publike-te-kosoves/>

²⁶⁴ SIGMA Publication. (2014). *Public Administration Reform Assessment of Kosovo*. OECD, page 15.

civil sipas Ligjit për Shërbimin Civil. Numri i përgjithshëm i shërbyesve publik në sektorin publik është 91,281 të ndarë në nivel qendror 47,555 dhe 43,726 në nivel lokal.²⁶⁵

Rritja e numrit të ministrive nuk është e varur nga kufizimet ligjore dhe nga aprovimi në Kuvend, dhe kështu rritja e numrit të tyre ka qenë gjithnjë e lehtë. Rregullorja 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive shërbën si bazë ligjore për përgjegjësitë e Kryeministrit, ministrave dhe fushat specifike të përgjegjësisë së ministrive. Krijimi i ministrive, emërimi i ministrave dhe zëvendës ministrave është kryekëput çështje e marrëveshjeve të partive politike rreth koalicionit qeveritar dhe nuk bazohet në ligj apo në aprovim të numrit të dikastereve qeveritare nga Kuvendi.²⁶⁶ Një shembull i mirë lidhur me kufizimet ligjore dhe nevojës për miratim të Kuvendit gjendet në nivel lokal. Drejtoritë në komuna janë pjesë e statutit të Komunës, dhe për të rritur numrin e drejtorive, kërkohet ndryshimi i statutit të Komunës si akti kryesor ligjor i komunës. Sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, ndryshimi i statutit bëhet nga Kuvendi Komunal, dhe për ndryshimin e tij kërkohet së paku votimi i dy të tretave (2/3) të anëtarëve të Kuvendit Komunal.²⁴ Me pak fjalë, edhe pse Kryetari i Komunës zgjedhet drejtpërdrejt, udhëheq ekzekutivin e komunës dhe administratën e saj (drejtoritë), ndryshimi i numrit të drejtorive kërkon votimin e 2/3 të anëtarëve të Kuvendit Komunal.²⁶⁷

Një ligj për Qeverinë është i paraparë me Programin Legjislativ të Qeverisë për 2015, i cili do ta precizonte nevojën dhe mënyrën e formimit të ministrive të reja. Pavarësisht propozimit të Qeverisë, krijimi i ministrive të reja do të mundësohej vetëm pas miratimit në Kuvend përmes plotësim ndryshimit të Ligjit për Qeverinë.²⁶⁸

Për më tepër, brenda një ministrie ekzistojnë divizione që raportojnë në departament, departamente që raportojnë tek Sekretari i Përgjithëm, por edhe departamente dhe divizione tjera si struktura të veçanta të cilat i raportojnë drejtpërdrejt ministrit. Mirëpo, përveç numrit të madh të ministrive, në kuadër të tyre janë krijuar edhe një numër i madh i organeve qendrore të administratës shtetërore, që në komunikim të përditshëm quhen agjenci ekzekutive apo thjeshtë agjenci. Baza ligjore për krijimin e tyre nuk është e qartë, dhe Ligji për Administratën Shtetërore

²⁶⁵ Instituti GAP. (2015). *Madhësia e Administratës Publike në Kosovë- Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 9.

²⁶⁶ Po aty, faqe 10.

²⁶⁷ Neni 12 i Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

²⁶⁸ Instituti GAP. (2015). *Madhësia e Administratës Publike në Kosovë- Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 9.

përmend vetëm organet qendrore të administratës shtetërore por jo edhe agjencitë ekzekutive. Sipas këtij ligji, organet qendrore të administratës shtetërore themelohen me ligj, ushtrojnë detyra jo-ministrorë, detyra rutinore dhe të cilat kërkojnë një shkallë të lartë të specializimit, dhe kanë të drejtë të themelojnë me vendim edhe organe lokale brenda tyre.²⁶⁹ Edhe Ligji i ri për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore nuk ka sjellë ndonjë avancim dhe as qartësi lidhur me krijimin e ministrive.²⁷⁰

Edhe pse e lidhur me modernizimin e administratës, ku punë të caktuara delegohen në organe qendrore të administratës shtetërore, Qeveria ka krijuar numër të madh të këtyre organeve dhe pa ndonjë kriter të njohur dhe objektiv. Për më shumë, punët që kryejnë këto organe qendrore shpesh paraqesin duplikim të strukturave me vetë ministritë. Organet qendrore të administratës shtetërore paraqesin numrin më të madh të organeve administrative në administratën publike në Kosovë.²⁷¹

Në shumicën e shteteve perendimore (përveç SHBA-ve dhe Gjermanisë), nuk ka rregulla kushtetuese ose organike strikte të cilat e fiksojnë në mënyrë afatgjate organizimin e nomenklaturës qeverisëse. Në të kaluarën, ka pasur Kushtetuta të cilat e kanë përcaktuar mënyrën e krijimit të qeverive. Numri i ministrave është dashur të përcaktohet nga legjislativi etj. Aktualisht, në shumicën e shteteve, krijimi ose anulimi i një ministrie bëhet në marrëveshje ndërmjet anëtarëve të ekzekutivit. Ajo që e përcakton kushtetuta në shumicën e shteteve është se emrimi i anëtarëve të Qeverisë bëhet nga kryeministri në bashkëpunim me Presidentin.²⁷²

Bazuar në ligjet relevante për administratën publike, në radhë të parë Ligjin për Shërbimin Civil dhe Ligjin për Administratën Shtetërore, Qeveria e Kosovës ka miratuar Rregulloren për Klasifikimin e Vendeve të Punës në Shërbimin Civil dhe Rregulloren për Standardet e Organizimit të Brendshëm dhe Sistematizmin e Vendeve të Punës në Administratën Shtetërore. Të dy rregulloret trajtojnë çështjet e pozitive, gradave, nivelet e organizimit të organeve të administratës shtetërore, kriteret sa i përket detyrave të departamentit dhe divizionit, por jo edhe numrin e shërbyesve civil që duhet të ketë një Ministri, një departament, një divizion,

²⁶⁹ Neni 23 dhe 28 i Ligji 03/L-139 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës.

²⁷⁰ Ligji Nr. 06/L-113, për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura, Prishtinë 2019.

²⁷¹ Instituti GAP. (2015). *Madhësia e Administratës Publike në Kosovë- Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 12-13.

²⁷² Intervistë me Prof.dr. Anton Vukpalaj, Profesor ordinar në Fakultetin e Administratës Publike, Universiteti i Prishtinës. Intervista është realizuar më 11.03.2020 në Prishtinë.

apo një organ i administratës qendrore në kuadër të ministrive dhe Zyrës së Kryeministrit. Nëse numri i saktë i shërbyesve civil për të gjitha ministrinë është i vështirë të caktohet, duhet të ekzistojë një numër optimal i numrit të shërbyesve civil që duhet të ketë një ministri. Nëse vlerësohet se një ministri mund të ketë numër më të madh se sa numri optimal, atëherë ekzistojnë procedura ligjore të marrjes së pëlqimit për rritjen e numrit nga MAP dhe MF. Përveç numrit të shërbyesve civil për një ministri, ashtu sikurse ekzistojnë kritere për mos përzierjen e detyrave në mes të departamenteve dhe divizioneve brenda një ministrie, duhet të ekzistojnë kritere edhe sa i përket numrit të shërbyesve civil që duhet të ketë një departament dhe një divizion. Një kriter i tillë do të specifikonte se cili do të duhej të ishte numri i nevojshëm i shërbyesve civil që një departament të ekzistojë, dhe cili do të duhej të ishte numri i nevojshëm i shërbyesve civil në mënyrë që një departament të ndahet në divizione²⁷³

Ligji për Qeverinë ka qenë i përfshirë në Startegjinë Legjislative për vitin 2009. Sipas draftit fillestar të këtij ligji, parashihej emërimi i ministrave pa portofol. Ministrat pa portofol i emëron dhe shkarkon Kryeministri, pa pasur nevojë të kërkojë leje nga Kuvendi i Kosovës. Zëvendësministrat, sipas këtij drafti, do të emërohen vetëm në ato ministri që mbulojnë fusha të gjera të aktiviteteve ku edhe vetë ministri duhet të jetë i përfshirë në rastin e përzgjedhjes së zëvendësministrit në ministrinë që ai/a jo drejton. Kryeministri mund të emërojë deri në 5 këshilltarë politikë, zëvendëskryeministrat deri në 3, ministrat nga 2 deri në 4, kurse ministrat pa portofol jo më shumë se 2. Numri i saktë i këshilltarëve politikë përcaktohet nga Qeveria për çdo ministri. Në afat prej tre muajsh nga hyrja në fuqi e këtij ligji, Qeveria do ta nxjerrë Rregulloren e re të punës së Qeverisë. Projektligji mbi Qeverinë nuk e shfuqizon në tërësi rregulloren e UNMIK-ut 2001/19 për degën e ekzekutivit, mirëpo ligji do të mbisundojë këtë rregullore dhe do të përdorë edhe më tutje shtojcat e kësaj rregulloreje deri në nxjerrjen e Rregullores për Organizimin dhe Strukturimin e Qeverisë.²⁷⁴

Në shkurt të 2010, Qeveria e Kosovës formoi një Grup Punues Qeveritar për Harmonizimin e Qëndrimeve për Finalizimin e Projektligjit për Qeverinë. 16 Ky Grup Punues, bëri ndërhyrje në draftin e parë të Ligjit për Qeverinë dhe e përshtati atë me gjendjen reale të Qeverisë. Ndryshimet kishin të bënin me: kufizimin e posteve të ministrave pa portofol vetëm në

²⁷³ Instituti GAP. (2015). *Madhësia e Administratës Publike në Kosovë- Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 15-16.

²⁷⁴ Instituti për studime të avancuara GAP. (2011). *Nevoja për miratimin e Ligjit për Qeverinë- Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 6.

dy sosh; rritjen e numrit të këshilltarëve politik, lejimi i posteve të zëvendësministrave për të gjitha ministritë. Në këtë format, Projektligji për Qeverinë u miratua në Qeveri më 23 prill 2009 dhe gjashtë ditë më pas iu dërgua Kuvendit për shqyrtim dhe miratim. Mirëpo, deputetët e Kuvendit të Kosovës refuzuan shqyrtimin e këtij projektligji, për shkak se i mungonte Vlerësimi i Ndikimit Financiar. Qeveria e Kosovës e kishte dërguar projektligjin në Kuvend pa ia bashkangjitur Vlerësimin e Ndikimit Financiar dhe kjo ishte në kundërshtim me Rregulloren e Punës së Qeverisë dhe Rregulloren e Punës së Kuvendit të Kosovës. Qeveria tërhoqi projektligjin mbrapa dhe asnjëherë nuk e riprocedoi për në Kuvend.²⁷⁵

Sipas Kushtetutes, Republika e Kosovës është shtet parlamentar. Kuvendi i Kosovës me shumicë votash zgjedh Qeverinë. Anëtarët e Qeverisë pas zgjedhjes, japin betimin para Kuvendit.²⁷⁶ Qeveria e Republikës së Kosovës është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve e politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar.²⁷⁷ Pasi që Kuvendi i Kosovës zgjedh Qeverinë, dhe kjo e fundit i nënshtrohet kontrollit parlamentar, është e arsyeshme që Kuvendi të vendos edhe për strukturën e Qeverisë dhe numrin e portofolave ministrore. Pasi që Qeveria është institucion që zgjidhet nga Kuvendi, statusi i saj ligjor duhet të rregullohet me ligj të miratuar në Kuvend, dhe jo me akte nënligjore të miratuara nga vetë Qeveria. Edhe pse Kushtetuta e parasheh që Qeveria të zgjidhet nga Kuvendi dhe anëtarët e zgjedhur të japin betimin para deputetëve, ekziston një zbrazëti ligjore rreth asaj se çfarë ndodhe me personat që mund të zëvendësohen. Zëvendësimi i ministrave bëhet me vendim të Kryeministrit, dhe anëtarë i ri i kabinetit qeveritar vazhdon punën aty ku e ka lënë paraardhësi i tij. Ai madje nuk është i obliguar që të jap betim para Kuvendit, ashtu sikurse paraardhësi i tij i zgjedhur fillimisht nga Kuvendi. Struktura e Qeverisë duhet të rregullohet me Ligjin për Qeverinë. Shtimi apo shuarja e portofolave ministrore, duhet të behën përmes amendamentimit dhe plotësimit të Ligjit për Qeverinë dhe jo përmes vendimeve ekzekutive, apo pa vendime fare.²⁷⁸

Nga ana tjetër, numri i shërbyesve civilë në nivelin komunal është rritur mjaft për shkak të bartjes së një numri të madh të kompetencave nga niveli qendror në ate komunal në harmoni

²⁷⁵ Po aty, faqe 7.

²⁷⁶ Neni 95, pika 6, e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, e cila ka hyrë në fuqi më 15 qershor 2008.

²⁷⁷ Neni 4, pika 4, e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, e cila ka hyrë në fuqi më 15 qershor 2008.

²⁷⁸ Instituti për studime të avancuara GAP. (2011). *Nevoja për miratimin e Ligjit për Qeverinë- Analizë politikash*. Prishtinë, faqe 7.

me procesin e decentralizimit. Për këtë arsye është paraqitur nevoja e kufizimit të numrit të shërbyesve civilë në nivel komunal me ç'rast Qeveria e Kosovës vendosi që të gjitha komunat duhet të kenë nga 55 shërbyes civilë, si numër bazë për çdo komunë. Si kriter shtesë u përcaktua që çdo komuna që ka mbi 100 mijë banorë, të ketë nga një shërbyes civil për çdo 620 banorë. Ndërsa komunat që kanë nën 100 mijë banorë, duhet të kenë një shërbyes civil në çdo 780 banorë.²⁷⁹ Megjithatë, shumica e komunave të Kosovës e kanë tejkaluar numrin e shërbyesve civilë të përcaktuar sipas kritereve të vendimit të nxjerrë nga Qeveria e Kosovës. Kjo është e ndërlidhur në mënyrë të drejtëpërdrejtë me akomodimin e militantëve të partive politike që udhëheqin me pushtetin lokal në Kosovë.

Dhjetë vite pas aprovimit të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, ku përcaktohet se Qeveria e Kosovës ushtron pushtetin ekzekutiv, në përputhje me Kushtetutën dhe Ligjin për Qeverinë, i njëjti ende nuk është nxjerrë. Ligji për Qeverinë ishte pjesë e strategjive legislative, por asnjëherë nuk u aprovua në Kuvend. Duke pasur parasysh që ende nuk ka Ligj për Qeverinë, si dhe faktin që Kushtetuta nuk e përcakton numrin e ministrive, vendimi për numrin e ministrive, si dhe përbërjen e Qeverisë në tërësi, mbetet në kompetencën e Kryeministrit. Duke bërë një analizë të të gjitha Qeverive të pasluftës, vërehet qartë se secila veç e veç, shumë më tepër përfaqësonte interesat e subjekteve politike që formuan koalicione për krijimin e Qeverisë, sesa interesin e shtetit apo qytetarëve të vendit. Mungesa e vullnetit politik për të miratuar ligjin për Qeverinë, është kritikuar edhe në Raportet e Progresit për Kosovën. Një numër kaq i madh i ministrive, jo vetëm se nuk e bën një Qeveri funksionale dhe produktive, por përkundrazi vetëm sa e vështirëson punën e Qeverisë, në përmbushjen e objektivave të veta. Disa nga ministrinë do të duhej të shkrihen në mes vete, që do të ndikonte jo vetëm në produktivitet, por edhe do të kursente buxhetin e Republikës së Kosovës. Hartimi dhe miratimi i Ligjit për Qeverinë është nevojë urgjente dhe për këtë duhet të ketë vullnet politik. Ligji do t'i vendoste kornizat e funksionimit të Qeverisë. Është e pakuptimtë që sponzorizuesi i shumicës dërmuese të ligjeve në Kosovë, e ka lënë veten pa ligj. Mirëpo, vetëm nxjerrja e Ligjit për Qeverinë, pa një qasje serioze dhe pa një analizë të detajuar për numrin e ministrive të domosdoshme për funksionimin e mirëfillt të një shteti, nuk do të sillte rezultat.²⁸⁰

²⁷⁹ Qeveria e Republikës së Kosovës, *Vendimi Nr. 10/16 i datës 03.12.2008*.

²⁸⁰ SBunker. *Sponzorizuesi i ligjeve e le vetën pa ligj*. 08 qershor 2018, 14:51. Qasur më 10.04.2020.
<https://sbunker.net/op-ed/89682/sponzorizuesi-i-ligjeve-e-le-veten-pa-ligj/>

Ky aparat i madh administrativ në Kosovë është duke shpërfaqur defekte të mëdha funksionale dhe organizative. Administrata publike në nivelin qendror është shumë e madhe dhe e mbipopulluar me shërbyes civilë. Nga ana tjetër, si rezultat i decentralizimit është fuqizuar dhe rritur edhe administrata publike në nivelin komunal. Zakonisht, në vendet me demokraci të përparuar, sa herë që aplikohet decentralizimi i fuqishëm i aparatit administrativ, administrata në nivelin komunal fuqizohet si në aspektin funksional ashtu edhe në atë organizativ në disfavor të administratës në nivel qendror e cila pëson tkurrje të ndjeshëm (Danimarkë, Suedi, Norvegji). Ndërsa kur aparati administrativ centralizohet atëherë niveli komunal i administratës pëson tkurrje si në numër ashtu edhe në kompetenca (Francë). Ndërsa, në Kosovë decentralizimi, në vend se të prodhojë raport të zhdrejtë në mes të aparatit administrativ komunal me atë qendror, ka prodhuar raport të drejtë mes niveleve administrative. Kjo dukuri trajtohet si paradoks në shkencat administrative.

3. Përfshirja e qytetarëve në vendimmarrje në nivel komunal

Qeverisja e mirë, sundimi i ligjit dhe një administratë publike e përgjegjshme dhe transparente vlerësohen si thelbësore për realizimin e rritjes së qëndrueshme ekonomike, barazisë dhe drejtësisë sociale dhe për forcimin e zbatimit të objektivave zhvillimore të dakorduara ndërkombëtarisht, përfshirë edhe Objektivat Zhvillimore të Mijëvjeçarit - OZHM (MDGs).²⁸¹

Pjesëmarrja e publikut luan një rol vendimtar në promovimin e qeverisjes demokratike, shtetin e së drejtës, përfshirjen sociale dhe zhvillimin ekonomik, përfshirë avancimin e të gjitha të drejtave të njeriut. E drejta për të marrë pjesë drejtpërdrejt dhe indirekt në jetën publike është e rëndësishme në fuqizimin e individëve dhe grupeve si dhe është një nga elementët thelbësorë të qasjeve të bazuara në të drejtat e njeriut që synojnë eliminimin e marginalizimit dhe diskriminimit. Të drejtat e pjesëmarrjes janë të lidhura ngushtë me të drejtat tjera të njeriut, siç janë të drejtat për asociim dhe bashkim paqësor, lirinë e shprehjes dhe mendimit dhe të drejtat për arsimim dhe informacion.²⁸²

²⁸¹ United Nations. (2008). *“People Matter: Civic Engagement in Public Governance - world Public Sector Report 2008”*, New York, pg. 3.

²⁸² United Nations, *Equal participation in political and public affairs*. Qasur më 10.10.2020.

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>

Që prej kohësh, është njohur dhe konfirmuar, brenda sistemit të Kombeve të Bashkuara, që angazhimi qytetar dhe proceset pjesëmarrëse janë instrumente thelbësore për adresimin e sfidave të uljes së varfërisë dhe arritjen e objektivave të dakorduara ndërkombëtarisht, përfshirë edhe OZHM. Në dekadat e fundit, shumë samite, rezoluta dhe deklarata ndërkombëtare të Kombeve të Bashkuara janë përqendruar në temat e pjesëmarrjes dhe partneritetit në një gamë të gjerë të çështjeve ndërkombëtare. Disa nga këto rezoluta përqendrohen në mënyrë specifike në nevojën për më shumë qasje pjesëmarrëse ndaj qeverisjes, duke u përqendruar në partneritete midis palëve të interesuara në nivelin kombëtar dhe ndërkombëtar, duke përfshirë qeveritë kombëtare, organizatat e shoqërisë civile, organizatat joqeveritare, media, bizneset dhe sektorin privat. Për shembull, në rezolutën e 50/223, Asambleja e Përgjithshme e KB-së pranoi rëndësinë e ndërmarrjes së një qasje pjesëmarrëse në administratën publike si katalizator për mbështetjen e procesit të zhvillimit. Këshilli Ekonomik dhe Social, në rezolutën e tij 2006/99, artikuloi rëndësinë e pjesëmarrjes qytetare kur inkurajoi "Shtetet Anëtare" të forcojnë besimin e qytetarëve në qeveri duke nxitur pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset kryesore të zhvillimit të politikave publike, ofrimit të shërbimeve publike dhe llogaridhënies publike. "Asambleja e Përgjithshme e KB-së në rezolutën 60/34 në mënyrë të barabartë vuri në dukje se aftësitë e institucioneve publike do të luajnë një rol jetësor në aftësinë e Shteteve Anëtare për të arritur në mënyrë efektive objektivat e mijëvjeçarit dhe pranoi se masat që rrisin qeverisjen pjesëmarrëse dhe transparente do të ndihmojnë Shtetet Anëtare të ndërtojnë dhe forcojnë kapacitetet e tyre për të adresuar çështjet zhvillimore si dhe sfidat tjera.²⁸³

Këshilli i Evropës, i njeh "mekanizmat efektiv dhe të qëndrueshëm për dialog, konsultim dhe bashkëpunim midis shoqërisë civile dhe autoriteteve në të gjitha nivelet" si mjete të rëndësishme që "lejojnë pjesëmarrjen e të gjithë individëve dhe grupeve shoqërore në vendimmarrjen demokratike". Në të vërtetë, në vendet e Evropës është arritur pajtueshmëria në lidhje me nevojën për të aplikuar mekanizma legjislativ ose modele të ndryshme që do të lehtësojnë pjesëmarrjen e publikut në proceset vendimmarrëse.²⁸⁴

Pra, shihet qartë se pjesëmarrja e qytetarëve në procest vendimmarrëse është karakteristikë e shoqërive me demokraci funksionale. Për më tepër, pjesëmarrja qytetare në

²⁸³ United Nations, "People Matter: Civic Engagement in Public Governance - world Public Sector Report 2008", New York, 2008, pg. 27.

²⁸⁴ Secretary General of the Council of Europe. (2015). *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A shared responsibility for democratic security in Europe.*

vendimmarrje e përmirëson llogaridhënien e autoriteteve duke e ngritur përgjegjësinë e tyre edhe në raport me vet kontratën shoqërore.

3.1 Baza ligjore për pjesmarrjen e qytetarëve në vendimmarrje

Ekziston një spektër i gjerë i dokumenteve ndërkombëtare që mbështesin të drejtën e qytetarëve për të marrë pjesë në vendimmarrje. Disa nga këto dokumente kanë pasur një ndikim të madh në të drejtën e brendshëm të shumë vendeve, përfshirë edhe Kosovën.

Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut ka pasur një ndikim të madh në shumë Konventa të njëpasnjëshme për të Drejtat e Njeriut dhe dispozitat e saj përfshihen në shumë instrumente dhe kushtetuta ndërkombëtare të shumë vendeve demokratike. Deklarata ka zbatueshmëri të drejtpërdrejtë në Kosovë²⁸⁵ dhe mbështet qartë pjesëmarrjen e qytetarëve në qeverisjen publike me anë të së cilës inkurajon çdo shtet të sigurojë këtë të drejtë.²⁸⁶

Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike si një instrument ndërkombëtar ka pasur ndikim të jashtëzakonshëm në demokratizimin e shoqërive në vende të ndryshme të botës, ka zbatueshmëri të drejtpërdrejtë në Kosovë. Sipas këtij Pakti, çdo qytetar ka të drejtë të marrë pjesë në vendimmarrje drejtpërdrejtë ose përmes përfaqësuesve të zgjedhur.²⁸⁷

Konventa për Zhdukjen e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor i detyron shtetet palë të ndërmarrin të gjitha veprimet e nevojshme për të mbrojtur të drejtën për të marrë pjesë në zgjedhje - për të votuar dhe për të kandiduar për zgjedhje - në bazë të votimit universal dhe të barabartë, të marrin pjesë në Qeveri si dhe në çfarëdo niveli dhe të sigurohet qasje e barabartë në shërbimet publike. Për më tepër, kjo konventë ka zbatueshmëri të drejtpërdrejtë në Kosovë.²⁸⁸

Konventa për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj grave, ndër të tjera, detyron shtetet palë që grave tu sigurojnë të drejtën për të marrë pjesë në formulimin e politikës së qeverisë dhe zbatimin e saj, si dhe të mbajnë poste publike dhe të kryejnë të gjitha funksionet publike në të gjitha nivelet qeverisëse.²⁸⁹ Kjo konventë ka zbatueshmëri të drejtpërdrejtë në Kosovë.

²⁸⁵ Neni 22 i kushtetutës së Republikës së Kosovës.

²⁸⁶ Neni 21 i Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut.

²⁸⁷ Neni 25 i Paktit ndërkombëtar për të drejtat Civile dhe Politike.

²⁸⁸ Neni 5c i Konventës së Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit racor.

²⁸⁹ Neni 7 i Konventës së Kombeve të Bashkuara për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj grave.

Konventa Evropiane për Mbrotjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore dhe Protokollet e saj në Nenin 10 & 11 mbrojnë lirinë e shprehjes, lirinë e mbledhjes dhe të asociimit. Respektimi i këtyre të drejtave është parakusht për pjesëmarrjen aktive të shoqërisë civile në vendimmarrje në të gjitha nivelet qeverisëse. Kjo konventë ka zbatueshmëri të drejtpërdrejtë në Kosovë.

Përkundër se është një demokraci mjaft e re, Kosova ka një kornizë ligjore progresive që është zhvilluar me mbështetje të fuqishme të bashkësisë ndërkombëtare, ku shumica e instrumenteve ndërkombëtare që mbrojnë të drejtat e njeriut përfshihen në kornizën ekzistuese ligjore. Rrjedhimisht, e drejta për të marrë pjesë në vendimmarrje është e përfshirë në dispozitat kushtetuese, ligje dhe akte nënligjore të Kosovës.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës e përcakton pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrje si të drejtë kushtetuese (kategori kushtetuese). Sipas Kushtetutës, "veprimtaria e organeve të vetëqeverisjes lokale bazohet në këtë kushtetutë dhe ligjet e Kosovës dhe respekton Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Republika e Kosovës zotohet që të zbatojë Kartën në të njëjtën masë me atë që kërkohet nga një shtet nënshkrues" (neni 123.3). Kapitulli X i Kushtetutës - Pushteti Lokal dhe Organizata Territoriale - përcakton parimet themelore të vetëqeverisjes lokale në nenet 124 dhe 125. Neni 124.1. më tej përcakton se "njësia themelore e qeverisjes vendore në Republikën e Kosovës është komuna. Komunitetet gëzojnë një shkallë të lartë të vetëqeverisjes lokale dhe inkurajojnë dhe sigurojnë pjesëmarrjen aktive të të gjithë qytetarëve në procesin e vendimmarrjes së organeve komunale".

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale është ligji themelor për organizimin dhe funksionimin e qeverive lokale në Kosovë.²⁹⁰ Ky ligj parashikon shumë obligime ndaj institucioneve të qeverisjes komunale, të grupuara gjerësisht në këto dimensione: të drejtën e qytetarëve për të marrë pjesë në aktivitetet e komunës (Neni 4); detyrimet e komunave për të organizuar takime publike (Neni 68); mekanizmat e demokracisë së drejtpërdrejtë (Neni 70 dhe 71) dhe përfshirja e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes (Neni 73).

Ligji për Fuqizimin dhe Pjesëmarrjen e të Rinjve promovon përfshirjen e të rinjve në proceset e vendimmarrjes përmes formimit të këshillave lokale të veprimit rinor. Sipas këtij ligji, komunave u kërkohet të konsultohen me Këshillat Lokale të Rinisë për zhvillimin e politikave rinore, si dhe të përfshijnë të rinjtë në proceset e vendimmarrjes në fushat e arsimit, vendeve të

²⁹⁰ Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, qershor 2008.

punës, shëndetit publik, çështjeve sociale, kulturës, sportit dhe rekreacionit, edukimit qytetar dhe demokracisë.²⁹¹

Ligji për Qasje në Dokumentet Publike përcakton që pjesëmarrja efektive e qytetarëve në vendimmarrje nuk është e mundur pa qasje në informacion. Ligji garanton të drejtën e çdo qytetari për t'ju qasur çdo dokumenti të mbajtur, të hartuara ose në pronësi të institucioneve publike. Sipas këtij ligji, të gjitha institucionet publike, përfshirë komunat, janë të detyruar të caktojnë njësi ose zyrtarë që do të jenë përgjegjës për pranimin dhe shqyrtimin e kërkesave për qasje në dokumente, me disa përjashtime të përcaktuara taksativisht nga ligji.²⁹²

Udhëzimi Administrativ për Transparencën në Komunë²⁹³ rregullon pjesëmarrjen e publikut në mbledhjet e kuvendit Komunal dhe organet e tij, detyrimin për njoftimin publik, konsultimin me publikun për politikat komunale. Ai promovon hapjen e seancave të kuvendeve komunale dhe të gjitha komisionet e tij dhe promovon publikimin e të gjitha vendimeve, rregulloreve dhe dokumenteve të tjera të Kuvendit Komunal. Më tej, UA siguron mekanizma për pjesëmarrjen e qytetarëve, siç janë takimet me publikun, takimet e kryetarit të komunës me qytetarët dhe konsultimet publike përpara miratimit të akteve.

Udhëzimi Administrativ mbi Standardet minimale të Konsultimeve Publike në Komuna synon të promovojë dhe të sigurojë pjesëmarrjen e qytetarëve dhe palëve të tjera të interesuara nga autoritetet lokale në procesin e vendimmarrjes, për të promovuar transparencën komunale, si si dhe ndikojnë në zhvillimin e politikave të qëndrueshme të interesit të përgjithshëm. Ky UA përcakton rregullat, parimet, format, procedurat dhe standardet minimale të konsultimit publik në komuna gjatë hartimit të politikave komunale dhe akteve nënligjore.²⁹⁴

Udhëzimi Administrativ për Memorandume të Bashkëpunimit të Komunave me fshatra, vendbanime dhe lagje urbane synon që shërbimet komunale të jenë më të arritshme, si dhe procesi i konsultimit më gjithëpërfshirës dhe efikas, si një mjet i shkëlqyeshëm për komunat më të mëdha me numër të konsiderueshëm të fshatrave. Fushëveprimi i marrëveshjes ndërmjet bashkisë dhe vendbanimeve brenda komunës në fjalë përcaktohet gjerësisht me udhëzimin

²⁹¹ Neni 7.1.4 dhe 13 i Ligjit No. 03/L-145 për Fuqizimin dhe Pjesëmarrjen e të Rinjëve.

²⁹² Neni 5 i Ligjit për Qasje në Dokumente Publike.

²⁹³ Udhëzimi Administrativ Nr. 04/2018 (MAPL) për Transparencën e Komunave.

²⁹⁴ Neni 19, 20, 21 / Neni 6 - 12 / Neni 19-21, i Udhëzimit Administrativ (MAPL) 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna.

administrativ dhe mund të mbulojë çdo kompetencë të komunës.²⁹⁵

Udhëzimi administrativ për procedurën e themelimit, organizimit dhe kompetencave të komiteteve konsultative në komuna²⁹⁶ krijon mundësi për pjesëmarrje aktive të qytetarëve dhe palëve të tjera të interesuara në procesin e vendimmarrjes. Komitetet Konsultative janë organe të kuvendit komunal që duhet të sigurojnë që organet komunale të jenë më transparente efikase dhe të përgjegjshme. Këto komitete krijohen me vendim të kuvendit komunal, por anëtarët e tyre janë "qytetarë dhe përfaqësues të OJQ-ve me njohuri përkatëse në fushën përkatëse".

Udhëzimi Administrativ mbi Parimet dhe Procedurat për Pjesëmarrjen e Publikut në Planifikimin Hapësinor²⁹⁷ rregullon përgjegjësitë e autoriteteve të planifikimit hapësinor të nivelit lokal dhe kombëtar. Sipas nenit 4, paragrafi 3 i UA, autoritetet komunale janë përgjegjëse për të siguruar pjesëmarrjen e publikut në hartimin, zbatimin dhe rishikimin e këtyre dokumenteve të planifikimit hapësinor: Plani i zhvillimit komunal; Harta e zonimit komunal; planet rregulluese të detajuara. neni 6 i UA përcakton kërkesat minimale për pjesëmarrjen e publikut në hartimin e dokumenteve të planifikimit hapësinor. Sipas këtij neni, autoritetet janë të detyruara të organizojnë të paktën një seancë dëgjimore publike në secilën fazë të procesit të planifikimit. Për më tepër, autoritetet duhet të organizojnë diskutim publik me të gjithë aktorët përkatës (qytetarët, sektorin publik, privat, OJQ).

Statuti i Komunave si akti më i lartë juridik i një komune rregullon aspektet e përgjithshme të funksionimit të komunës në përputhje me kornizën ligjore kombëtare që rregullon funksionimin e qeverisjes vendore. Statuti parashikon shumë çështje të qeverisjes lokale, përfshirë pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrje për çështje me interes publik dhe pjesëmarrjen e qytetarëve në mbledhjet e Asamblesë Komunale. Pothuajse të gjitha komunat e Kosovës në Statutin e tyre kanë dispozita që rregullojnë pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset e vendimmarrjes. Statutet e disa komunave janë më të hollësishme në lidhje me çështjen e pjesëmarrjes së qytetarëve ndërsa të tjerët referohen në ligje dhe akte nënligjore të tjera që i referohen çështjes së pjesëmarrjes.

²⁹⁵ Udhëzim Administrativ (MAPL) Nr. 02/2019 për Organizimin, Funksionimin dhe Bashkëpunimin e Komunave me fshatrat, vendbanimet dhe lagjet urbane.

²⁹⁶ Udhëzimi Administrativ (MAPL) Nr.01/2016 për Procedurën e Themelimit, Organizimin dhe Kompetencat e Komiteteve Konsultative në Komuna.

²⁹⁷ Udhëzimi Administrativ Nr.05/2014 për Përgjegjësitë e Autoriteteve të Planifikimit Hapësinor si dhe Parimet dhe Procedurat për Pjesëmarrjen e Publikut në Planifikim hapësinor.

Pra, shihet qartë se ekziston një kornizë e gjërë ligjore për përfshirjen e qytetarëve në proceset vendimmarrëse. Edhe për këtë çështje, sikur edhe shumë të tjera, zbatueshmëria e kësaj baze ligjore është jo e kënaqshme. Shpesh, moszbatimi është arsyetuar nga autoritetet për mungesë të mjeteve financiare apo edhe si pasojë e mungesës së interesimit të qytetarëve për të marrë pjesë në proceset vendimmarrëse.

3.2 Praktikë e pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje në Kosovë

Një veçori mjaft e çuditshme e qytetarëve të Kosovës, në periudhën e pasluftës, është edhe mungesa e evidente e aktivizmit qytetarë duke pretenduar se të gjitha nevojat, prioritetet dhe problemet duhet të jenë të njohura nga pushteti lokal dhe rrjedhimisht të adresohen me automatizëm. Një gjë e tillë është e pamundur edhe në vendet me demokraci tejet të përparuar. Nërsa në vendet e daluara nga lufta dhe të cilat përpiqen të konsolidojnë sistemin demokratik kërkohet një aktivizëm i shtuar qytetarë për të adresuar nevojat, prioritetet dhe problemet e bashkësisë. Realisht, në Kosovë janë krijuar mekanizma të ndryshëm që inkurajojnë përfshirjen e qytetarëve me sens të fuqishëm të aktivizmit për të mirën e përgjithshme të bashkësisë. Këta mekanizma janë larg prej të qenit të konsoliduar dhe plotësisht funksional. Konsolidimi dhe funksionalizimi i mekanizmave të pjesëmarrjes së qytetarëve ndihmon tranzicionin e vendit drejt një shoqërie me vlera demokratike.

Sidoqoftë, përparime të vogla janë arritur në përfshirjen e qytetarëve në proceset vendimmarre. Fillimisht, infrastruktura ligjore është e pranishme si dhe organet administrative që janë përgjegjëse për përfshirjen e qytetarëve në vendimmarrje. Mirëpo, vështirësitë janë të mëdha në jetësimin e këtij procesi. Qytetarët, për arsye nga më të ndryshme, nuk shprehin interesim për këtë proces. Në komunën e Vushtrrisë gjatë vitit 2018 dhe 2019 janë organizuar një mori debatesh lidhur me draft politikat komunale me ç'rast një numër tejet simbolik i qytetarëve kanë shprehur interesim për pjesëmarrje duke mos arritur që të merren sygjerime dhe komente konstruktive që do të ndihmonin në cilësinë e politikave publike dhe rrjedhimisht në vendimmarrje në nivel komunal.²⁹⁸

Zakonisht gjatë mbajtjes së debateve publike vërehen një prezencë e moderuar e Organizatave Joqeveritare të cilat kanë një ekspertizë lidhur me çështjet që shtrohen për debat.

²⁹⁸ Intervistë me Ismet Gashi, Zyrtar Ligjor në Komunën e Vushtrrisë. Intervista është mbajtur më 21.02.2020, në Vushtri/Kosovë.

Qytetarët marrin pjesë në këto takime publike tejet rrallë dhe zakonisht janë grupe të tyre që nuk i jepin ndonjë vlerë të shtuar konsultimit. Janë bërë përpjekje për të ndryshuar këtë dukuri por nuk është arritur ndonjë sukses. Organizatat e Shoqërisë Civile mund të ndihmojnë lidhur me këtë çështje duke mobilizuar kapacitetet e tyre në vetëdijësimin e qytetarëve lidhur me rëndësinë e pjesëmarrjes në procese vendimmarrëse. Shkaktarin kryesor të kësaj dukurie duhet kërkuar te mendësia e formësuar gjatë sistemit të kaluar kur asnjëherë nuk është sfiduar vendimmarrja e autoriteteve.²⁹⁹

Njoftimi i qytetarëve për mbajtjen e takimeve publike bëhet 8 deri në 15 ditë më herët, duke postuar njoftimin në web faqe komunale, duke afishuar njoftimin në vende publike madje edhe përmes valëve të radio stacionit lokal. Megjithatë, kjo nuk ka mundësuar ndonjë përparim në pjesëmarrje. Shkaqet ndërlidhen me perceptimin e qytetarëve se nuk kanë mundësi të ndikojnë në vendimmarrje në nivel komunal.³⁰⁰

Strukturat e ashtuquajtura nën komunale të organizimit të qeverisjes ka qenë dhe vazhdon të jetë ndër format më të sigurta të afrimit të qytetarëve me proceset e vendimmarrjes në komunë. Krahas kësaj, këto struktura mund t'i kryejnë me efikasitet disa punë të cilat janë kompetencë e komunave dhe për zbatimin e të cilave komunat mund të kenë vështirësi. Korniza ligjore e vetëqeverisjes lokale e Kosovës, megjithëse nuk trajton shumë elemente të saj, ofron kornizën bazë mbi të cilën mund të formësohet bashkëpunimi në mes të komunës dhe nivele nën komunale të organizimit. Niveli nën komunal i organizimit të qeverisjes në Kosovë hasset me emërtime të ndryshme: diku njihet si bashkësi lokale, diku si këshill lokal e diku tjetër si këshill i fshatit. Sidoqoftë, me rëndësi është se edhe komunat në Kosovë kanë të drejtë të bashkëpunojnë me këta këshilla. Një veprim i tillë duhet të përcillet me miratim zyrtar të Kuvendit të Komunës, ndërsa këtij hapi duhet t'i paraprijë një proces mjaft i ndërlikuar i zgjedhjes së këshillave të fshatrave apo të bashkësive lokale.³⁰¹

Krahas kësaj, roli i këshillave të fshatrave apo i bashkësive lokale lidhet kryesisht me shqyrtimin e çështjeve në interes të lokalitetit; hartimin dhe miratimin e planit të punës së këshillit dhe rregullave të brendshme të funksionimit; organizimin, përcjelljen dhe planifikimin e

²⁹⁹ Intervistë me Avdi Muzliukaj, Zyrtar Ligjor në Komunën e Mitrovicës. Intervista është mbajtur më 21.02.2020, në Mitrovicë/Kosovë.

³⁰⁰ Intervistë me Blerim Zhabari, Zyrtar për Komunikim me Publikun në Komunën e Vushtrrisë. Intervista është mbajtur më 21.02.2020.

³⁰¹ Swiss Cooperation office Kosovo. (2016). *Doracak për anëtarët e Kuvendit të Komunës*, Prishtinë, faqe 17.

planeve dhe programeve zhvillimore të lokalitetit; organizimin e takimeve të qytetarëve me zyrtarët komunalë; dhe çështje të tjera të ngjashme. Megjithatë, një nga sfidat më të mëdha të funksionalizimit të këshillave të fshatrave apo të bashkësive lokale në Kosovë mbetet financimi i këtyre mekanizmave. Meqenëse në aspektin ligjor këto organe nuk njihen si kategori ligjore e qeverisjes nën komunale, problematikë e pakapërcyeshme mbetet financimi i funksionimit të këtyre trupave. Andaj, komunat janë të detyruara të gjejnë forma dhe mënyra të ndryshme me qëllimin e vetëm që këshillat e fshatrave apo bashkësitë lokale të funksionojnë.³⁰²

Këshillat e fshatrave, padyshim, janë mekanizma tejet të rëndësishëm të përfshirjes së qytetarëve në proceset vendimmarrëse në nivel lokal. Përmes tyre, nevojat dhe prioritetet e banorëve artikulojnë në mënyrë më të strukturuar dhe garantojnë efikasitet më të lartë në adresimin e problemeve. Mirëpo këto këshilla të fshatrave, përkundër obligimit ligjor, në disa komuna ende nuk janë të formuara ndërsa në disa tjera janë pothuajse jofunksionale. Zbehja e dukshme e funksionimit të këshillave të fshatrave është shkaktuar nga mungesa e përkrahjes financiare dhe logjistike ndaj tyre nga ana e pushtetit lokal. Për këtë arsye, përfaqesit e këshillave kanë konsideruar se janë neglizhuar nga autoritetet komunale duke e minimizuar rolin e tyre. Megjithatë, aktet nënligjore të miratuara gjatë vitit 2019 lidhur me bashkëpunimin mes komunës dhe këshillave të fshatrave kanë ofruar zgjidhje rreth çështjes në fjalë duke përcaktuar taksativisht detyrimin e pushtetit lokal për të përkrahur këto këshilla edhe financiarisht. Nga ana tjetër, qytetarët kanë njohuri tejet të vogla rreth rolit dhe rëndësisë së këshillave të fshatrave duke përfshirë edhe kompetencat e tyre të garantuara me dispozita ligjore. Jo rrallë, këto këshilla keqpërdoren nga subjektet politike ekskluzivisht për arritjen e objektivave ditore politike. Andaj, besueshmëria e tyre në raport me qytetarët është mjaft e lëkundur.³⁰³

Deri më tani, shumica e komunave të Kosovës kanë anashkaluar përfshirjen e grupeve të caktuara shoqërore në vendimmarrje, sidomos kur është fjala te buxheti komunal për nevojat e të rinjëve, grave dhe personave me aftësi të kufizuar. Përkundër faktit që këto grupe të përmendura janë të organizuara edhe në grupime formale (Shoqata, OJQ, etj.) ato nuk kanë arritur të ndikojnë mjaftueshëm në buxhetim sipas nevojave të tyre. Adresimi i nevojave të rinisë është anashkaluar me arsyetimin e vazhdueshëm të mungesës së fondeve andaj kjo kategori ndjehet tejet e marginalizuar në pjesën më të madhe të komunave të Kosovës. Për më tepër,

³⁰² Po aty, faqe 18.

³⁰³ Intervistë me Xhavit Mehmeti - Drejtor Ekzekutiv i OJQ-së FODEM. Intervista është mbajtur më 21. 02.2020 në Vushtrri.

ekziston një tendencë e instrumentalizimit të një numri të vogël të rinjëve nga autoritetet lokale.³⁰⁴

Një nga mekanizmat krijuar për të ngritur pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset vendimmarrëse është edhe krijimi i Komiteteve Konsultative në përbërje të qytetarëve dhe shoqërisë civile. Komitetet mund të krijohen edhe *ad-hoc* për çështje të ndryshme e që duhet të adresohen nga institucionet publike. Këto komitete kanë të drejtë të bëjnë hulumtime, mbledhin të dhëna për çështje tematike dhe ti propozojnë administratës komunale adresimin e nevojave të qytetarëve. Këto komitete funksionojnë pjesërisht dhe në numër tejet të vogël nëpër komunat e ndryshme. Shkaku kryesor i mos funksionimit të Komiteteve Konsultative është mungesa e përkrahjes financiare dhe logjistike për këto mekanizma.³⁰⁵

Pra, përkundër bazës ligjore që garanton pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset vendimmarrëse, nuk është shënuar ndonjë përparim i dukshëm në këtë aspekt. Funksionalizimi i këtyre mekanizmave është tejet i rëndësishëm si për demokratizimin e shoqërisë ashtu edhe për proceset integruese evropiane nëpër të cilat po kalon Kosova.

³⁰⁴ Intervistë me Remzi Aliu - Përfaqësues i Organizatave Rinore të Rajonit të Mitrovicës. Intervista është mbajtur më 21.02.2020 në Mitrovicë.

³⁰⁵ Intervistë me Gentijana Zeqiri - Përfaqësuese e OJQ-së "Iniciativa Qytetare për Skenderaj". Intervista është mbajtur më 20.02.2020 në Skenderaj

KAPITULLI I PESTË

KOHERENTIMI I LEGJISLACIONIT NGA VEPRIMTARIA ADMINISTRATIVE

Përderisa, fillimi i shekullit XXI shumicën e vendeve të rajonit i gjeti në përballjen e tyre me tranzicionin post komunist dhe sfidat e ndërtimit të vendeve të reja juridike si shkëputje nga e kaluara e sistemit monist, Kosova, njëkohësisht zhvillonte betejën e saj për tranzicionin e statusit të saj juridik, drejt pavarësisë si proces përfundimtar. Ndërtimi i sistemit juridik të Kosovës, e cila sapo kishte dale nga lufta dhe ballafaqohet me sfida të shumta të menaxhimit të fazës së pasluftës, ishte mjaftë i ndërlikuar. Rendi juridik nuk kishte një kontinuitet ligjor sado pak minimal dhe të nevojshëm për të lehtësuar tranzicionin, por përkundrazi, trashëgonte një tërësi ligjesh nga sistemi i kaluar monist, që rezultuan të jenë të pazbatueshme. Andaj, edhe lindi nevoja e domosdoshme e krijimit të kuadrit ligjor për zbatimin e fazës fillestare të tranzicionit politik, juridik, ekonomik dhe social. Përkundër ndërtimit dhe konsolidimit të sistemit juridik, Republika e Kosovës, pas hartimit të kuadrit të nevojshëm ligjor në të gjitha fushat e marrëdhënieve shoqërore, ka filluar dhe vazhdon, procesin e unifikimit të sistemit juridik, përmes rishikimit të legjislacionit dhe harmonizimit të tij, para së gjithash, me Kushtetutën si aktin më të lartë juridik, por edhe me burimet e tjera juridike të zbatueshme në Republikën e Kosovës. Duhet theksuar që, pas Pavarësisë Kosova filloi të ndërtojë sistemin juridik të mbështetur në konstitucionalizmin burimor përmes të cilit filloi tranzicionin demokratik të saj në të cilin ideja e kushtetutës, parimit të kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë paraqesin sfidën kryesore të ndërtimit të një shteti modern Evropian.³⁰⁶

Tranzicioni i rendit juridik të Kosovës ka njohur zhvillim të hovshëm në kuptimin e konsolidimit të tij, mirëpo deri më tani, sfidohet në kuptim të zbatimit të normave kushtetuese dhe ligjore në rrafshin praktik. Natyrisht, një zhvillim i tillë, ndërlidhet edhe me procesin e integriteteve evropiane dhe domosdoshmërinë e përmbushjes së kushteve dhe kriterëve përkatëse si dhe harmonizimit të standardeve dhe legjislacionit në fusha të ndryshme.³⁰⁷

³⁰⁶ Bajrami. A., Hasani.E., Kuçi.H., Islami.I., Gashi.H., Morina.I., Puka.A., Hajdari.A., Batalli.M., Istrefi.R. (2019). *Hyrje në sistemin ligjor në Kosovë*. Akademia e Drejtësisë së Kosovës, Prishtinë, faqe 19.

³⁰⁷ Po aty, faqe 33-34.

Edhe në fushën e veprimtarisë administrative, korniza ligjore është ndryshuar dhe zhvilluar në harmoni me dispozitat kushtetuese dhe standardet e qeverisjes së mirë sipas praktikave të BE-së. Megjithatë, edhe shumë punë mbetet për tu bërë si në harmonizimin e mëtejshëm me standardet e BE-së ashtu edhe mes bazës ligjore të brendshme në Kosovë.

1. Qeverisja e mirë sipas standardeve evropiane

Nuk ka një definicion përfundimtar dhe të vetëm të "qeverisjes së mirë" dhe as nuk ka një përkufizim të qëllimit të tij, që argumenton pranimin e tij universal. Termi përdoret me fleksibilitet të madh e që është një avantazh, por edhe burim i disa vështirësive në nivelin operacional. Në varësi të kontekstit dhe objektivit kryesor të kërkuar, qeverisja e mirë është thënë, në periudha të ndryshme, se përfshinë: respektimin e plotë të të drejtave të njeriut, shtetin e së drejtës, pjesëmarrjen efektive, partneritetet me shumë aktorë, pluralizmin politik, proceset dhe institucionet transparente dhe të përgjegjshme, një sektor publik efikas dhe efektiv, legjitimitet, qasje në njohuri, informacion dhe arsim, fuqizim politik i njerëzve, barazi, qëndrueshmëri dhe qëndrime dhe vlera që nxisin përgjegjësinë, solidaritetin dhe tolerancën. Sidoqoftë, ekziston një shkallë e konsiderueshme e konsensusit që qeverisja e mirë ka të bëjë me proceset politike dhe institucionale dhe rezultatet që vlerësohen të domosdoshme për të arritur qëllimet e zhvillimit. Është të thënë që qeverisja e mirë është procesi përmes të cilit institucionet publike drejojnë punët publike, menaxhojnë burimet publike dhe garantojnë realizimin e të drejtave të njeriut në një mënyrë krejtësisht të lirë nga abuzimet dhe korrupsioni, duke pasur respekt të plotë për sundimin e ligjit. Testi i vërtetë i qeverisjes "së mirë" është shkalla e adresimit të premtimeve për të drejtat e njeriut: të drejtat civile, kulturore, ekonomike, politike dhe sociale. Pyetja kryesore është: a e garantojnë institucionet e qeverisjes në mënyrë efektive të drejtën për shëndet, strehim adekuat, ushqim të mjaftueshëm, arsim cilësor, drejtësi dhe siguri personale?³⁰⁸

Koncepti i qeverisjes së mirë është sqaruar nga puna e ish-Komisionit për të Drejtat e Njeriut. Në rezolutën e tij 2000/64, Komisioni identifikoi atributet kryesore të qeverisjes së mirë:

- Transparenca;

³⁰⁸ United Nation Human Rights Office of the High Commissioner. *Good Governance and Human Rights*. Accessed on 12.04.2020.

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>

- Përgjegjësia;
- Llogaridhënia;
- Pjesëmarrja;
- Përgjegjshmëria (ndaj nevojave të njerëzve).³⁰⁹

Përkufizimi i “qeverisjes së mirë” është debatuar gjerësisht dhe dallohet përkufizimi i gjërë prej atij të ngushtë të qeverisjes së mirë. Shumë studiues dhe praktikues të promovimit të demokracisë kanë adoptuar përkufizimin e parë ndërsa disa studiues janë përqëndruar në një kuptim të ngushtë të qeverisjes së mirë e që është i kufizuar në funksionimin efikas dhe efektiv të shtetit. Ata e lidhin ngushtë qeverisjen e mirë me menaxhimin dhe performancën e administratës dhe kornizën rregullatore të shtetit. Parime të tilla si efikasiteti dhe efektiviteti, parashikueshmëria, transparenca, përgjegjshmëria, niveli i korrupsionit ose menaxhimi i shëndoshë financiar përbëjnë elementë të rëndësishëm të këtij mirëkuptimi. Ky kuptim i qeverisjes së mirë është ndikuar fuqimisht nga politika e zhvillimit, dhe veçanërisht nga Banka Botërore. Në përputhje me këtë mirëkuptim, BE mund të mbështesë reformat e qeverisjes duke promovuar transparencën e proceseve të vendimmarrjes, luftën kundër korrupsionit, forcimin e menaxhimit të financave publike, shërbimit civil dhe reformave administrative; ose BE mund të mbështesë reformat e qeverisjes duke forcuar kapacitetet e institucioneve qeveritare në mënyrë që të përmirësojë funksionimin e administratës.³¹⁰

Qeverisja e mirë përfshin edhe aspektet politike pasi që strukturat demokratike perceptohen si përbërës kryesorë të qeverisjes së mirë. Në përputhje me këtë mirëkuptim, BE mbështet reformat e qeverisjes duke promovuar politikën konkurruese demokratike, përfshirë forcimin e sistemeve zgjedhore, të drejtat politike dhe civile, ndarjen e pushteteve, përgjegjshmërinë horizontale dhe vertikale. Mbështetja për reformat e qeverisjes nuk është vetëm çështje e vlerave të BE-së, nisur nga fakti se BE është një fuqi normative por është edhe në vet interesin ekonomik dhe interesin e sigurisë së saj. BE i jep përparësi të fortë mbështetjes së efektivitetit të institucioneve qeveritare, veçanërisht në lidhje me reformën e sektorit publik dhe

³⁰⁹ UN Commission on Human Rights, *Commission on Human Rights resolution 2000/64 The role of good governance in the promotion of human rights*, 27 April 2000, E/CN.4/RES/2000/64, available at: <https://www.refworld.org/docid/3b00f28414.html> [accessed 12 April 2020]

³¹⁰ European Parliament Committee on Development.(2016). *Good Governance in EU External Relations: What role for development policy in a changing international context?* Accessed on 12.04.2020. <file:///C:/Users/TECHCOM/Desktop/Good%20Governance%20in%20EU%20external%20relations.pdf>

zhvillimin ligjor dhe gjyqësor. Në mbështetjen e saj për qeverisje demokratike, BE përqendrohet veçanërisht në zgjedhjet, të drejtat e njeriut dhe ndihmën për shoqërinë civile.³¹¹

Nga këto attribute të qeverisjes së mirë, transparenca dhe përfshirja e qytetarëve në proceset vendimmarrëse është realizuar në përmasa paksa më të larta krahasuar me përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien. Edhe pse këto attribute shpesh janë të ndërlidhura ngushtë me njëra tjetrën dhe është e vështirë të shiqohen si të ndara.

Transparenca e organeve qeverisës është inkorporuar mjaftë mirë në qeverisjen lokale në Kosovë përmes Ligjit për Vetëqeverisje Lokale dhe Udhëzimit Administrativ për transparencë në Komuna. Ndërsa, pjsëmarrja e qytetarëve në proceset vendimmarrëse është trajtuar në shumë ligje e sidomos me akte nënligjore si: Statutet e komunave, Udhëzimi Administrativ për Marrëveshjet e Bashkëpunimit mes komunave dhe fshatrave, Rregullore për formimin e Këshillave Konsultative në Komuna, etj.

2. Parimet e Hapësirës Administrative Evropiane në kontekstin e Kosovës

Parimet e së drejtës administrative, të cilat vendosin standarde dhe frymëzojnë sjelljet e nënpunësve civilë, zakonisht shfaqen të shpërndara midis pjesëve të ndryshme të legjislacionit, që nga kushtetuta deri tek disa akte të parlamentit, si dhe pjesëve specifike të legjislacionit të deleguar dhe praktikës gjyqësore të gjykatave që kanë të bëjnë me administratën publike. Kjo ndodh në shtete si, midis të tjerëve Belgjika, Franca, Greqia, Irlanda dhe Mbretëria e Bashkuar. Ndërkaq, shtetet tjera kanë vënë në fuqi kode të përgjithshme mbi procedurat administrative, të cilat mbledhin dhe mundohen të sistematizojnë shumë nga këto parime. Kjo ndodh në Austri (që nga 1925), Bullgari (1979), Danimarkë (1985), Gjermani (1976), Hungari (1957), Holandë (1994), Poloni (1960), Portugali (1960) dhe Spanjë (1958). Këto parime administrative nuk janë thjeshtë ide të bazuara mbi dëshirën e mirë; ato janë të ngulitura në institucione dhe procedura administrative të të gjitha niveleve. Aktorët në sferën publike janë të detyruar me ligj të binden ndaj këtyre parimeve ligjore, të cilat duhet të mbështeten nga trupa kontrolli të pavarur, sisteme drejtësie dhe zbatimi ligjor dhe hetime parlamentare.³¹² Në fushën e së Drejtës së Bashkimit Evropian, Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka përcaktuar një numër të madh parimesh të së drejtës

³¹¹ Po aty, faqe 12.

³¹² Pollozhani.B, Dobjani.E, Stavileci.E, Salihu.L. (2010). *E Drejta Administrative – aspekte krahasuese*. ASDRENI, Shkup, faqe 85.

administrative duke u referuar tek parimet ligjore të përgjithshme të së drejtës administrative që janë të përbashkëta për shtetet anëtare, në një proces të vazhdueshëm. Disa parime veçanërisht të rëndësishme të përcaktuara në legjislacionin e Gjykatë Evropiane të Drejtësisë, të cilat duhet t'i zbatojnë në të gjithë shtetet anëtare kur zbatojnë Ligjin e BE-së, janë midis tjerash: parimi i administrimit nëpërmjet ligjit; parimi i proporcionalitetit, sigurisë juridike, mbrojtja e pretendimeve të ligjshme, mosdiskriminimi, e drejta për t'u dëgjuar në procedurat administrative vendim – marrëse, ndihma provizore, e drejta për qasje të individëve në gjykatat administrative, etj.³¹³

Parimet përkufizojnë se çfarë përfshinë qeverisja e mirë në praktikë dhe përcaktojnë kushtet kryesore që duhet të respektohen nga vendet gjatë procesit të integritetit në BE. Parimet po ashtu përmbajnë një kornizë të monitorimit e cila mundëson analizën e rregullt të progresit të arritur në zbatimin e Parimeve dhe caktimin e standardeve që duhet të përmbush vendi. Nocioni “Hapësirë Administrative Evropiane” është krijuar nga SIGMA në vitin 1999. Ai përfshin komponente si besueshmërinë, parashikueshmërinë, llogaridhënien dhe transparencën, si dhe kompetencat teknike dhe menaxheriale, kapacitetin organizativ, qëndrueshmërinë financiare dhe pjesëmarrjen e qytetarëve. Ndonëse kriteret e përgjithshme të qeverisjes së mirë janë universale, këto Parime janë të hartuara për vendet që duan të anëtarësohen në BE dhe që marrin ndihmë nga BE-ja përmes Instrumentit të Para-Anëtarësimit (IPA). Kushtet e *acquis*, si dhe direktivat dhe udhëzimet e tjera të BE-së, janë thelbi i Parimeve në fushat ku ekzistojnë *acquis*. Në fushat e tjera, Parimet rrjedhin nga standardet dhe kërkesat ndërkombëtare, si dhe nga praktikat e mira në shtetet anëtare të BE-së dhe në vendet e OECD-së. Si standard minimal për një administratë të mirë, vendet duhet të sigurojnë respektimin e këtyre Parimeve themelore. Parimet mbulojnë një fushë të sektorit publik të cilit i referohemi si “administratë shtetërore”. Parimet po ashtu mbulojnë edhe organet e pavarura kushtetuese, si dhe Parlamentin dhe gjyqësorin në kuadër të sferës së trajtimit të tyre dhe kompetencave për mbikëqyrjen e administratës shtetërore. Niveli në të cilin një vend i caktuar kandidat ose kandidat potencial zbaton këto Parime në praktikë është tregues i kapacitetit të administratës publike të atij vendi për zbatimin efektiv të *acquis*, në

³¹³ Po aty, faqe 86.

përputhje me kriteret e përcaktuara nga Këshilli Evropian në Kopenhagë (1993) dhe në Madrid (1995).³¹⁴

Nëse mundohemi të klasifikojmë parimet bazë të së drejtës administrative për vendet e Evropës perëndimore, do të dallonim grupet e mëposhtme:

1. Besueshmëria dhe parashikueshmëria (siguria juridike);
2. Të qenit i hapur dhe transparenca;
3. Përgjegjshmëria;
4. Efikasiteti dhe efektiviteti.

Një sërë parimesh dhe mekanizmsh të së drejtës administrative punojnë në favor të besueshmërisë dhe parashikimit të veprimeve dhe vendimeve të administratës publike, të shprehura me terma të ndryshëm, siguria ligjore dhe sigurimi juridik. Të gjitha këto parime synojnë të zhdukin njëanshmërinë në sjelljen e çështjeve publike. Parimi i shtetit të së drejtës është një mekanizëm i shumanshëm për besueshmërinë dhe parashikimin. Ai nënkupton *parimin e “administrim nëpërmjet ligjit”*. Në thelb, shteti i së drejtës do të thotë që administrat publike duhet të marrë përgjegjësitë e veta sipas ligjit. Autoritetet publike i marrin vendimet e tyre duke ndjekur rregulla të përgjithshme ose parime që aplikohen në mënyrë të paanshme mbi këdo që ndodhet nën sferë të tyre. Rëndësia qëndron tek neutraliteti dhe përgjithshmëria e një aplikimi të tillë (parimi i mosdiskriminimit). Administrata publike duhet të vendosë sipas rregullit në fuqi dhe sipas kriterëve interpretuese të përcaktuara nga gjykata, pa pasur asnjë konsideratë tjetër. Shteti i së drejtës kundërshton pushtetin arbitrar, favorizimin e miqëve dhe devijime të tjera. Shteti i së drejtës ka nevojë për një hierarki strikte të rregullave ligjore të zbatuar nga gjykata e pavarur si dhe për parimin që një autoritet publik normalisht nuk është i veshur me fuqi për të kundërshtuar rregullat e përgjithshme të vendosura dhe të bëra publike në një kuadër rregullator specifik. Një aplikim i ngjashëm me shtetin e së drejtës është nocioni i kompetencës ligjore. Autoritetet publike mund të vendosin vetëm mbi çështje për të cilat ata kanë autoritet ligjor. Në këtë kontekst kompetenca do të thotë një fuqi e dhënë shprehimisht nga ligji për të vendosur mbi një çështje të caktuar me interes publik, që ligjërisht bën të aftë autoritetin publik jo vetëm të marrë vendim mbi çështjen, por e detyron të marrë edhe përgjegjësi. Një autoritet publik

³¹⁴ Botimi SIGMA Nr. 27. (1999). *Parimet Europiane për Administratën Publike*. OECD. Qasur më 12.04.2020. <http://www.sigmaweb.org/publications/39559906.pdf>

kompetent nuk mund ta neglizhojë këtë përgjegjësi. Në këtë kuptim autoriteti ligjor (ose kompetenca) është një përgjegjësi e barabartë. Nocioni i kompetencës aplikohet në mënyrë strikte që vendimi i marrë nga një autoritet pa juridiksion ligjor të jetë i pavlefshëm dhe të deklarohet i pavlefshëm nga gjykatat.³¹⁵

Besueshmëria dhe parashikimi i administratës publike nuk janë detyrimisht në kundërshtim me **diskrecionin administrativ**. Vendimet diskrecionare merren për çështje ku, brenda kornizës ligjore, vendimmarrësit i lihet një pjesë e zgjedhjes. Vendimet diskrecionare janë të nevojshme sepse ligji nuk mund të parashikojë çdo rrethanë që mund të krijohet në situata të ardhshme. Autoritetet publike mund të lejohen në mënyrë shprehimore nga ligji për të marrë vendime diskrecionare. Gjykatat kanë përpunuar një doktrinë ligjore të diskrecionit administrativ, që përmban disa parime që qeverisin dhe vëne kufij mbi ushtrimin e diskrecionit. Ndërmjet këtyre parimeve bëjnë pjesë ato që detyrojnë administratën të veprojë në mirëbesim, të ndejë interesin publik në mënyrë të arsyeshme, të ndjekë procedura të ndershme, të mbështesë kërkesën për trajtim të barabartë dhe të respektojë nocionin e proporcionalitetit. Me fjalë të tjera, diskrecioni ligjor nuk mund të funksionojë pa parimet e përgjithshme të së drejtës administrative, sepse ato formojnë një kundërpeshë kundruall pushteteve diskreconare që i janë ngarkuar administratës publike. Një tjetër parim që vepron në favor të besueshmërisë dhe parashikimit është **parimi ligjor i proporcionalitetit**. Kjo do të thotë që veprimi administrativ duhet të jetë në proporcion me përfundimin që kërkon ligji, pa i privuar qytetarët nga më shumë se ç'është e nevojshme për të arritur atë përfundim. Proporcionaliteti është i afërt me arsyen. Do të thotë që është kundër ligjit të aplikohet ligji në mënyrë strikte kur, duke bërë këtë mund të arrihet një përfundim i pasynuar nga ligji. Kjo mund të përbëjë abuzim të fuqive administrative. Proporcionaliteti është veçanërisht i rëndësishëm në rastet e urdhrave të detyrueshëm të blerjes (ose shpronësimit) nëpërmjet të cilave individët privohen nga të drejtat e pronësisë për hir të interesit publik.³¹⁶

Një parim që punon në favor të “administrim nëpërmjet ligjit” është **parimi i ndershmërisë procedurale**. Kjo do të thotë procedura që ruajnë zbatim të saktë dhe asnjans të ligjit, me vëmendje ndaj vlerave sociale, si respekti për personat dhe mbrojtja e dinjitetit të tyre. Një aplikim konkret i ndershmërisë procedurale është parimi ligjor që askush nuk do të ndikohet

³¹⁵ Pollozhani.B. et al. *Op.cit.*, faqe. 87.

³¹⁶ Po aty, faqe 88.

në të drejta dhe interesave pa u vënë në dijeni të fakteve dhe çështjeve në rrezik dhe pa u dëgjuar në një procedurë të përshtatshme. Lajmërimi i veprimit administrativ tek palët e interesuara është gjithashtu thelbësore për ndershmërinë. **Respektimi i kohës** në veprimin e administratës publike mbështet fuqishëm parimet e parashikimit dhe besueshmërisë. Vonesa e marrjes së vendimeve dhe kryerjes së veprimeve nga administrata publike mund të shkaktojë pakënaqësi, padrejtësi ose dëm të rëndë si për interesin publik ashtu dhe për interesin privat. Vonesa mund të shkaktohet nga resurse të papërshtatshme ose nga mungesa e vendimit politik. Por shpesh ajo lidhet me mungesën e efikasitetit dhe kompetencës tek nënpunësit civilë. Rregullat ligjore mund të ndihmojnë për zbutjen e problemit duke vendosur kufij kohorë të qartë brenda të cilave gjërat duhet të bëhen. Nga ana tjetër, një shërbim civil pa një skemë rekrutimi bazuar në meritë dhe që jep trajnim rregullisht, mund të reduktojë mungesën e kompetencës në administratën publike gjë që funksionon për vlerën e besueshmërisë. **Profesionalizmi dhe integriteti profesional** në shërbimin civil mbështet qartë nocionet e besueshmërisë dhe parashikimit në administratën publike. Integriteti profesional i shërbimit civil mbështetet tek nocionet e paanshmërisë dhe pavarësisë profesionale. Paanësia do të thotë mungesa e anshmërisë. Brenda administratës publike anshmëri do të thotë të kesh një predispozitë në favor të një rezultati të caktuar gjatë vlerësimit të një situatë, duke shkaktuar si rrjedhojë një dëm të pandershëm ose të pajustificueshëm për interesin e përgjithshëm ose për të drejtën e palëve të tjera të interesuara. Ryshfeti, presioni, ambicia politike e pakontrolluar dhe dëshira e tepruar për ngritje detyre janë shkaqe të shpeshta për humbjen e pavarësisë. Ryshfeti shkakton humbjen e pavarësisë për përfitim të paligjshëm. Ambicia politike ose grykësia profesionale mund të bëjnë nënpunësit të verbërohen nga lavdërimet dhe t'u binden verbërisht dëshirave të eprorëve të tyre ose edhe të frenojnë gjykimin e tyre.³¹⁷

Në shërbimin civil sistemi i rekrutimit dhe ngritjes në detyrë i cili bazohet kryesisht mbi patronazhin politik ose favorizimin e miqëve është më i predispozuar të shkatërrojë integritetin profesional sesa një sistem i bazuar në meritë. Siç është thënë më lart, integriteti profesional vepron në favor të besueshmërisë dhe parashikimit të administratës publike. Megjithatë, duhet se pavarësia e nënpunësve civilë nuk do të thotë një e drejtë absolute për opinion dhe gjykim të lirë.

³¹⁷ Po aty, faqe 88-89.

Shumica e këtyre parimeve janë të inkorporuara detajisht brenda kornizës ligjore të së drejtës administrative në Kosovë. Madje transpozimi i tyre është tejet i qartë me të shfletuar ligjet në fuqi në Kosovë. Megjithatë, administrata publike në Kosovë karakterizohet nga mos zbatimi i i duhur i parimit të diskrecionit. Me fjalë të tjera, në emër të këtij parimi janë bërë shkelje të shumta ndaj qytetarëve duke cenuar rëndë parimin e ligjshmërisë dhe ndershmërisë procedural. Praktikën e diskrecionit administrativ të administratës publike në Kosovë janë ekstreme duke shkaktuar shkelje të shumta juridiko-materiale dhe juridiko-formale. Për më tepër, parimi i respektimit të kohës dhe integritetit profesional janë shndërruar në mite. E tërë kjo ndodhë për shkak të interferimeve politike në administratë dhe joprofesionalizmit të nëpunësve publikë.

Një *administratë publike e hapur dhe transparente* lejon, nga njëra anë, që çdo njeri i ndikuar nga një veprim administrativ të njohë bazën e këtij vendimi dhe nga ana tjetër lehtëson hetimet e jashtme të veprimeve administrative nga institucionet mbikëqyrëse. Të qenit i hapur dhe transparent janë gjithashtu instrumente të nevojshme për shtetin e së drejtës, barazinë para ligjit dhe përgjegjëshmërinë. Si rregull i përgjithshëm, sjellja e administratës publike duhet të jetë transparente dhe e hapur. Çështjet duhet mbahen sekret ose konfidenciale vetëm në raste të veçanta, si në rastet kur ndikohet me të vërtetë siguria kombëtare ose çështje të ngjashme. Po kështu të dhënat personale nuk duhet t'i lejohen palëve të treta. Në të vërtetë vetëm disa çështje specifike ndikojnë në sigurinë kombëtare. Megjithatë, autoritetet publike kanë tendencën që të shpallin çështjet si konfidenciale më shpesh seç është e nevojshme.³¹⁸

Parimi i të qenit i hapur dhe transparenca në administratën publike i shërbejnë dy qëllimeve specifike. Nga njëra anë, ato mbrojnë interesin publik sepse pakësojnë mundësinë e keqadministrimit dhe korrupsionit. Nga ana tjetër, ato janë thelbësore për mbrojtjen e të drejtave individuale sepse furnizojnë arsyet për vendimin administrativ dhe rrjedhimisht ndihmojnë palën e interesuar të ushtrojë të drejtën e dëmshpërblimit nëpërmjet apelit. Veçanërisht i rëndësishëm për aplikimin e parimit të të qenit i hapur është obligimi i autoriteteve publike të japin arsye për vendimet e tyre. Një akt ose vendim administrativ duhet shoqërohet me një deklaratë të arsyeve. Kjo deklaratë jep arsyetimin e ndjekur nga autoriteti publik për të formuluar vendimin dhe tregon

³¹⁸ Botimi SIGMA Nr. 27. (1999). *Parimet Europiane për Administratën Publike*. OECD, faqe 11.

veçanërisht konsistencën ndërmjet fakteve dhe se si këto fakte përshtaten në fushën e legjislacionit. Rrjedhimisht, deklarata e arsyeve duhet të përfshijë faktet dhe provat për to, si dhe justifikimin ligjor që është aplikuar. Deklarata e arsyeve ka një rëndësi të jashtëzakonshme kur një aplikim nga një palë e interesuar nuk pranohet. Në këtë rast, deklarata e arsyeve duhet të justifikojë dhe të tregojë me kujdes pse argumenti ose prova e paraqitur nga njëra palë nuk është pranuar. Dhënia e motivit për vendimet administrative është një instrument për të qenë i hapur për transparencë dhe përgjegjshmëri.³¹⁹

Ky parim i transparencës, në kontekstin e Kosovës, gjen zbatueshmëri relativisht të mirë kur kemi të bëjmë me çështje që prekin interesin e përgjithshëm të qytetarëve. Organet administrative, sidomos ato në nivelin komunal, janë mjaft të kujdesshme kur merren vendime që kanë të bëjnë me një numër të madhe të qytetarëve. Mirëpo, ky parim dështon të zbatohet te vendimet individuale që prekin të drejtat dhe interesat individuale të qytetarëve apo personave të ndryshëm juridik (procedura administrative, procedura të prokurimit publik, etj.).

Përgjegjshmëria në të drejtën administrative do të thotë që çdo organ administrativ duhet të përgjigjet për veprimet e tij tek autoritete të tjerë administrativë, legjislativ ose juridikë. Përgjegjshmëri do të thotë gjithashtu që asnjë autoritet nuk duhet të përjashtohet nga hetimi nga të tjerë. Kjo mund të vihet në efekt me anë të mekanizmave të ndryshëm, duke përfshirë hetim nga gjykatat, ankesë tek një organ administrativ më i lartë, hetim nga avokati i popullit, inspektim nga një bord ose komision special dhe hetim nga një komision parlamentar. Përgjegjshmëria është një instrument që tregon nëse respektohen parimet e ligjshmërisë, të qenit i hapur, transparencës, paanësisë dhe barazisë para ligjit. Përgjegjshmëria është esenciale për të siguruar vlera si efikasiteti, efektiviteti, besueshmëria dhe parashikimi i administratës publike. Mbikëqyrja është e nevojshme për ta bërë administratën publike të përgjegjshme, për të siguruar që trupat administrativë përdorin fuqitë e tyre sipas ligjit dhe ndjekin procedurat e vendosura. Institucionet dhe mekanizmat e mbikëqyrjes monitorojnë dhe vëzhgojnë veprimet e zyrtarëve publikë. Këto institucione dhe mekanizma mbikëqyrës mund të marrin forma të ndryshme: gjykata, prokurori, avokat i popullit, kontrolli i brendshëm dhe i jashtëm, inspektorate, autoritete të vendosjes së standardeve, komisione parlamentare, media, etj. Të gjitha këta mekanizma dhe institucione synojnë të forcojnë në mënyrë efektive veprimin e ligjit, transparencën, përgjegjshmërinë, efektivitetin dhe efikasitetin, si parime kryesore në administratën publike, dhe

³¹⁹ Po aty, faqe 12.

shërbimin civil. Asnjë institucion tjetër bashkëkohor nuk ka kaq shumë dhe kaq mënyra të ndryshme mbikëqyrjeje dhe kontrolli si administrata publike.³²⁰

Një dimension specifik i përgjegjshmërisë lidhet me *efikasitetin në performancën e administratës publike*. Efikasiteti është në mënyrë karakteristike një vlerë menaxheriale që në thelb ka të bëjë me mbajtjen e një raporti të mirë midis burimeve dhe rezultateve të arritura. Një vlerë e përafërt është efektiviteti, që ka të bëjë me sigurimin që performanca e administratës publike të jetë e suksesshme në arritjen e qëllimeve dhe zgjidhjen e problemeve publike të vendosura për të nga ligji dhe qeveria. Efektiviteti kërkon të analizohen dhe vlerësohen politikat publike në fuqi, dhe të vlerësohet sa mirë zbatohen ato nga administrata publike dhe nëpunësit civilë.³²¹

E drejta e Bashkimit Evropian kërkon administrim efikas, veçanërisht në aplikimin e direktivave dhe rregulloreve të BE-së. Kjo ka detyruar disa Shtete Anëtare të modifikojnë disa nga strukturat e brendshme organizative dhe administrative dhe përgatitjet vendimmarrëse, në mënyrë që të mund të zbatojnë legjislacionin Evropian me efikasitet dhe efektivitet dhe më përgjithësisht, të sigurojnë bashkëpunim efektiv me insitucionet e BE-së.³²²

Parimi i përgjegjshmërisë dhe ai i efikasitetit janë të ndërlidhur ngushtë me njëri tjetrin. Në kontekstine Kosovës, si pasoj e mosrespektimit të përgjegjshmërisë në ushtrimin e veprimtarisë administrative shkaktohen shkelje të rënda të parimit të efikasitetit dhe efektivitetit. Fuqizimi i mekanizmave të kontrollit do të duhej të shkonin në favor të ngritjes së efikasitetit dhe efektivitetit të aparatit administrativ. Kjo nuk është duke ndodhur për shkak të instrumentalizimit të skajshëm të administratës nga institucionet politike.

2.1. Parimet e procedurës administrative dhe zbatimi i tyre në Kosovë

Organet e Administratës kanë për detyrë të ushtrojnë pushtetin shtetëror si dhe të ofrojnë shërbime për qytetarët duke përmbushur interesin e përgjithshëm shoqëror. Ky interes i përgjithshëm shoqëror përmbushet përmes veprimtarisë administrative e cila është e mbështetur në të drejtën administrative dhe procedurën administrative. Dihet mirëfilli se dispozitat materiale juridike nuk mund të zbatohen në mënyrë të drejtëpërdrejtë mirëpo duhen ndërmarrë një mori

³²⁰ Po aty, faqe 12-13.

³²¹ Pollozhani.B. et al. *Op.cit.*, faqe 92.

³²² Botimi SIGMA Nr. 27. (1999). *Parimet Europiane për Administratën Publike*. OECD, faqe 13.

veprimesh për materializimin e tyre në raste konkrete. Pra, me qëllim të realizimit të një të drejte, një interesi juridik apo përcaktimit të një obligimi qytetarit duhet të ndërmerren një mori veprimesh e që zhvillohen në etapa të caktuara për t'u siguruar se vendimet e nxjerra nga organi i administratës janë të drejta dhe të ligjshme. Ky procedim administrativ që zhvillohet në etapa është i ndikuar nga parime të shumta të cilat kanë për qëllim mbrojtjen sa më të mirë të të drejtave dhe interesave juridike të qytetarëve por edhe mbrojtjen e interesit publik. Pra, parimet e procedurës administrative sigurojnë garanci personave fizik dhe atyre juridik se organet e administratës do të nxjerrin vendime të drejta dhe të ligjshme. Për më tepër, parimet e procedurës administrative sigurojnë pjesëmarrjen e qytetarit në procesin e vendimmarrjes dhe të drejtën e informimit të tij para marrjes së vendimit administrativ.³²³

Organet e administratës, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, janë të obliguara t'i zbatojnë këto parime me qëllim të evitimit të çfarëdo shkelje që mund t'i bëhet qytetarit. Në këtë mënyrë, organet e administratës mund të vendosin në mënyrë të drejtë për çështje të ndryshme konkrete dhe të materializojnë normat e përgjithshme juridike. Duke qenë se qytetarët dhe institucionet shtetërore ndërveprojnë mes vete në forma dhe instanca të ndryshme, atëherë ky ndërveprim duhet të jetë transparent dhe i normuar. Ndërveprimi më i shpeshtë mes qytetarit dhe institucioneve shtetërore (organeve administrative) ndodhë pikërisht në procedurë administrative me ç'rast qytetarët synojnë realizimin e një të drejte apo interesi të tyre juridik të garantuar me norma kushtetuese dhe ligjore. Në vendet në tranzicion, jo rrallë, organet e administratës shkelin të drejtat e qytetarëve të garantuara me dispozitat e përgjithshme juridike. Kjo ndodhë për shkak të mosnjohjes së dispozitave materiale dhe atyre formale juridike nga ana e personave zyrtar të organeve administrative. Andaj, fuqizimi i shtetit të së drejtës është drejtëpërsëdrejti i lidhur edhe me profesionalizmin e nëpunësve civil dhe zhvillimin e mekanizmave të kontrollit brenda aparatit administrativ. Profesionalizimi i zyrtarëve administrative nënkupton pajisjen e tyre me njohuri nga fusha juridiko-administrative dhe obligimin për zbatimin e normave të përgjithshme juridike. Në Kosovë janë vërejtur mangësi të mëdha të natyrës së lartëpërmendur brenda aparatit

³²³ Alidemaj.H.A.(2015). *"Parimet e procedurës administrative dhe zbatimi i tyre në Kosovë"*, Revista Regjionale e Shkencave Shoqërore – REFORMA, Nr. 2/2015, Instituti për Studime Ligjore dhe Demokratike, Gjilan, faqe 80.

administrativ, veçanërisht gjatë nxjerrjes së akteve administrative konkrete me ç'rast janë evidentuar shkelje të mëdha qoftë të dispozitave materiale por edhe të atyre formale juridike.³²⁴

Parimet marrë në përgjithësi, janë norma themelore, rregulla që përcaktojnë se çfarë është e dëshirueshme dhe pozitive për personin, grupin, organizatën apo komunitetin si dhe ndihma e nevojshme për përcaktimin e rrugës së drejtë apo të gabuar të veprimeve të tilla. Parimet janë më bazike sesa politikat dhe objektivat në fushat e ndryshme të shkencës dhe në realitetin objektiv. Pra, parimet janë rregulla të përgjithshme juridike të cilat aplikohen në situata në të cilat ekzistojnë mëdyshje dhe mungesë e vendosmërisë lidhur me zbatimin e ndonjë dispozite ligjore. Parimet e përgjithshme janë pjesë e rëndësishme e çdo rendi juridik, ndërsa funksioni i tyre praktik, mundëson zgjidhjen e kontesteve për të cilat nuk ekzistojnë rregulla konkrete dhe të shkruara juridike. Meqë kontestet duhen zgjidhur, atëherë për të parandaluar arbitraritetin e organeve vendimmarrëse, në raste kur nuk ka rregulla konkrete dhe të shkruara, vendimmarrësit aplikojnë vlera të caktuara e që janë në përputhje me rendin juridik. Këto vlera, në fakt, janë rregulla që quhen parime të përgjithshme të së drejtës.³²⁵

Me Ligjin e Procedurës së Përgjithshme Administrative përcaktohen disa parime mbi të cilat zhvillohet procedura administrative dhe nga të cilat burojnë të gjitha institutet tjera. Pra, këto parime parashohin mbrojtjen e palës, të drejtave dhe interesave të saj, në rastet e ndërveprimit me organet e administratës me qëllim të mbrojtjes nga veprimtaria e parregulltë e administratës. Rëndësia juridike e parimeve themelore të procedurës administrative qëndron në atë se nëse dispozitat e LPPA-së janë të paqarta, atëherë ato duhen interpretuar në pajtim me parimet themelore të cilat shërbejnë si udhërrëfyes për interpretimin e normave juridike të LPPA-së. Parimet themelore të procedurës administrative kanë për qëllim që palës t'i mundësojnë që në procedurë të marrë pjesë në mënyrë aktive për të realizuar të drejtat dhe interesat e veta juridike, si dhe që organi që zhvillon procedurën të realizoj parimin e ligjshmërisë dhe të vërtetës materiale. Prandaj mund të themi se parimet themelore të procedurës administrative janë udhërrëfyes për vendosjen e drejtë të çështjes administrative sepse organi i administratës duke i respektuar këto parime orientohet në nxjerrjen e vendimit të drejtë dhe të ligjshëm.³²⁶ **Parimi i ligjshmërisë** është parimi themelor i proklamuar dhe i pranuar në të gjitha sistemet juridike. Ai është jo vetëm parim themelor por edhe parimi më i rëndësishëm i

³²⁴ Po aty, faqe 81.

³²⁵ Baraliu.M., Stavileci. E. (2014). *Ligji për Procedurën Administrative – Komentar*, GIZ, Prishtinë, faqe 15-16.

³²⁶ Agur Sokoli, *E Drejta Procedurale Administrative*, Prishtinë, 2014, faqe 32-33.

procedurës administrative. Parimi i ligjshmërisë siguron zbatueshmërinë e akteve administrative të organeve që i nxjerrin ato dhe sëndërtimi i plotë këtij parimi në procedurën administrative krijon më shumë siguri juridike për të gjitha palët në procedurë.³²⁷ Ligji për Procedurën Administrative ka përcaktuar detyrimin e organeve të administratës, që gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, të punojnë dhe vendosin në bazë të ligjit dhe në suaza të kompetencave që u janë dhënë.³²⁸ Sipas këtij parimi, organet e administratës të cilat zhvillojnë procedurën administrative, kur vendosin në çështje administrative, mbi të drejtat, detyrimet ose interesat juridike të personave fizik dhe juridik duhet t'i përmbahen dispozitave materiale juridike dhe atyre formale juridike. Ky parim vlenë edhe në rastin e akteve administrative të nxjerra sipas vlerësimit të lirë (diskrecionit) duke potencuar domosdoshmërinë e respektimit të autorizimeve të dhëna për vlerësim diskrecional.³²⁹

Parimi i ligjshmërisë dhe mbrojtja e tij gjendet në themelin e sundimit të së drejtës. Ky është parim themelor i rendit juridik dhe në vete ngërthen kërkesën qenësore që të gjitha aktet e pushtetit shtetëror duhet të jenë në përputhshmëri me ligjin dhe të nxjerrë sipas procedurës së paraparë me ligj. Parimi i ligjshmërisë i obligon jo vetëm organet e administratës shtetërore por të gjithë personat juridik, të cilat gjatë ushtrimit të autorizimeve publike vendosin për çështjet administrative.³³⁰

Sipas *parimit për balancim të interesave publike dhe private*, organet e administratës gjatë procedimit administrativ duhet të kenë kujdes në realizimin e interesave publike dhe interesave të palëve. Pra duhet të vendoset një balancim i drejtë mes interesave publike dhe atyre private në mënyrë që të evitohet ndërhyrja në të drejtat dhe interesat e personave fizik dhe juridik.³³¹ Andaj, organi i cili zhvillon procedurën administrative kujdeset për mbrojtjen e interesit publik dhe njëkohësisht edhe për mbrojtjen e të drejtave të personave privat e që do të thotë se duhet mundësuar që personat fizik dhe juridik t'i mbrojnë të drejtat dhe interesat e tyre juridike sa më lehtë që është e mundur. Interesi publik përcaktohet me ligj, andaj organi që zhvillon procedurën e çmon interesin publik në suaza të ligjit duke i kufizuar nga dispozitat

³²⁷ Baraliu.M. *Op.cit.*, faqe 18.

³²⁸ Neni 3, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

Neni 4, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³²⁹ Sokoli. A. *Op.cit.*, faqe 35.

³³⁰ Baraliu.M. *Op.cit.*, faqe 19.

³³¹ Salihu. A. (2007). *Ligji i Procedurës Administrative në praktikë*. Prishtinë, faqe 12.

materiale juridike.³³² Balancimi i interesave publike dhe private parqet një nga parimet bazë të procedurës administrative i cili potencon domosdoshmërinë e balancimit të interesave publike dhe private duke ngërthyer në vete tërë kuptimin e parimeve të përgjithshme administrative.³³³

Sipas dispozitave kushtetuese të Republikës së Kosovës, të gjithë janë të barabartë para ligji pa kurrfarë diskriminimi në bazë të races, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë apo pikëpamjeve politike. Për më tepër, LPPA e trajton gjithashtu **barazinë para ligjit** gjatë procedimeve administrative duke i detyruar organet administrative apo organizatat që ushtrojnë autorizime publike që gjatë veprimtarisë së tyre të mos bëjnë dallime në raport me personat fizik dhe juridik të cilët mund të jenë palë të procedurës administrative.³³⁴ Ashtu sikurse liria edhe barazia e njerëzve në një shoqëri të caktuar është ndër postulatet më të rëndësishme dhe të arriturat e saj. Barazia para ligjit është ngritur në nivel të parimit të përgjithshëm me LPA. Rëndësia e parimit të barazisë para ligjit është e madhe, e vazhdueshme dhe e padiskutueshme, jo vetëm në procedurë administrative, por edhe në fusha dhe dokumente tjera kombëtare, rajonale dhe ndërkombëtare. Ky parim e kufizon ushtrimin e diskrecionit administrativ, sepse edhe si vendim i lire, diskrecioni duhet të ushtrohet njëjtë në raste të njëjta.³³⁵

Parimi i proporcionalitetit është parimë themelor i veprimtarisë administrative i cili kuptohet në korrelacion reciprok dhe është organikisht i pashkëputshëm me parimin e ligjshmërisë dhe barazisë para ligjit. Ky parim mund të konsiderohet edhe surrogate i parimit të ligjshmërisë ngase synon pamundësimin e tejkalimit të kornizave të ligjshmërisë së veprimeve të organeve të administratës, gjatë ushtrimit të autorizimeve të tyre në procedurë administrative.³³⁶ Sipas këtij parimi, gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre ligjore në zbatim të interesit publik, organet e administratës publike do të përdorin mjetet që janë në proporcion me qëllimet që synohen të arrihen. Të drejtat e njohura ligjërisht, liritë ose interesat e personave fizikë dhe juridikë, mund të kufizohen në pajtim me ligjin dhe në masën që është e domosdoshme për të realizuar një interes publik të rëndësishëm. Mirëpo, në çdo rast organet e administratës publike

³³² Sokoli. A. *Op.cit.*, faqe 36.

³³³ Neni 4, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

³³⁴ Neni 5, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

Neni 6, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³³⁵ Baraliu.M. *Op.cit.*, faqe 26-28.

³³⁶ Baraliu.M. *Op.cit.*, faqe 30.

do të vlerësojnë nëse qëllimi i kërkuar mund të realizohet me masa sa më pak represive pa komprometuar efektivitetin e tyre.³³⁷

Sipas *parimit të objektivitetit dhe paanshmërisë*, gjatë veprimtarisë administrative, organet e administratës publike marrin në konsideratë dhe u japin peshën që u takon të gjithë faktorëve që lidhen me një akt të caktuar administrativ. Organet e administratës publike sigurojnë se veprimtaria e tyre nuk është e influencuar nga interesa private ose personale ose paragjykime të nëpunësve që e ushtrojnë këtë veprimtari.³³⁸ Parimi në fjalë, inkurajon orientimin e drejtë dhe të përkushtuar të organeve të administratës që gjatë veprimtarisë së tyre t'i trajtojnë drejtë, barabartë, me respekt, vlerësim të njejtë, me objektivitet dhe asnjë palë në procedurë administrative. Organet e administratës gjatë vendosjes në çështje konkrete administrative, duhet t'i sigurojnë pjesëmarrësit në procedurë administrative, që ato dhe zyrtarët e tyre do të vendosin pa paragjykime, të pa ndikuar nga asnjë interes, madje as nga interesat e tyre vetanake.

Parimi i *qëndrueshmërisë dhe i parashikueshmërisë* parsheh që organet e administratës duhet të jenë të qëndrueshme në veprimtarinë e tyre administrative me qëllim të respektimit të pritjeve legjitime të personave fizikë dhe juridikë.³³⁹ Parimi i qëndrueshmërisë dhe i parashikueshmërisë si parim i përgjithshëm i LPA-së ndërlidhet edhe me parimet e së drejtës administrative të hapësirës evropiane: besueshmëria dhe parashikueshmëria; të qenit të hapur dhe transparent; përgjegjshmëria; efikasiteti dhe efektiviteti;³⁴⁰ Zbatimi efektiv i këtij parimi ndikon në avancimin e punës dhe ligjshmërisë në punën e organeve të administratës dhe në sundimin e ligjit në përgjithësi duke u përafruar me standardet evropiane të hapësirës administrative evropiane.

Sipas *parimit të publicitetit*, organet e administratës publike ushtrojnë veprimtarinë administrative në mënyrë transparente dhe në bashkëpunim të ngushtë me personat fizikë dhe juridikë të përfshirë në të. Madje, çdo person fizik dhe juridik, pa qenë e nevojshme të tregojë interes specifik, në raportet me organet e administratës publike, ka të drejtat procedurale që të

³³⁷ Neni 6, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

Neni 5, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³³⁸ Neni 7, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

Neni 7, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³³⁹ Neni 8, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

Neni 8, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³⁴⁰ Baraliu.M. *Op.cit.*, faqe 35.

marrë informacion që është në zotërim të një organi të administratës publike.³⁴¹ Organet e administratës janë të detyruara që gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, të jenë bashkëpunues dhe transparent me palët në procedurë administrative. Parimi i publicitetit në punën e organeve të administratës ka rëndësi të veçantë për faktin se e ndërprente traditën e punës së fshehtë të administratës, duke kërkuar barazi në posedimin e informacioneve.

Parimi i të vërtetës material është në funksion të vërtetimit të gjendjes materiale me qëllim të vendosjes së drejtë të një çështje administrative. E vërteta materiale nënkupton të vërtetën objektive, reale, substanciale e cila bazohet në gjendjen reale. Pra, gjatë procedimit administrativ duhet të zbulohet e vërteta materiale dhe që para nxjerrjes së vendimit duhet vërtetuar të gjitha faktet dhe rrethanat vendimtare që kanë rëndësi për nxjerrjen e vendimit të drejtë dhe të ligjshëm.³⁴² Shkelja e këtij parimi mund të jetë shkak për anulimin e vendimit përfundimtar në konfliktin administrativ. Zakonisht, në procedurë administrative pranohen ankesa me ç'rast një numër i madh i tyre parashtrohen për shkak të vërtetimit të gabuar të gjendjes faktike.

Sipas *parimit të efikasitetit*, organet administrative që zhvillojnë procedurën administrative dhe vendosin në çështje konkrete, kanë për detyrë të sigurojnë realizimin efikas të të drejtave dhe interesave juridike të personave fizik dhe atyre juridik. Efikasiteti në realizimin e të drejtave dhe interesave të personave fizik dhe juridik kërkon nga ana e organeve administrative që vendimmarrja në çështje administrative konkrete të kryhet në mënyrë të shpejtë dhe gjithanshme për t'u siguruar realizimi i plotë i detyrave. Pra, parimi i efikasitetit nënkupton realizimin cilësor dhe të suksesshëm të të drejtave dhe interesave juridike të personave fizik dhe juridik. Me këtë parim synohet realizimi sa më i shpejtë dhe cilësor i detyrave nga ana e organeve administrative, duke minimizuar kohën e realizimit.³⁴³

Parimi i përdorimit të gjuhës së vet në procedurën administrative garanton të drejtën e përdorimit të gjuhës së tyre dhe në rast se procedura administrative nuk zhvillohet në gjuhën e palës, organi i administratës ka për detyrë të mundësojë ndjekjen e procesit në gjuhën e vet.³⁴⁴ Në Republikën e Kosovës, gjuhë zyrtare janë gjuha shqipe dhe ajo serbe, ndërsa gjuha turke,

³⁴¹ Neni 9, Ligji Nr. 02/L-28, Për Procedurën Administrative, 2005.

Neni 9, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³⁴² Sokoli. A. *Op.cit.*, faqe 37.

³⁴³ Neni 10, Ligji Nr. 05/L-031, Për Procedurën e Përgjithshme Administrative, 2016.

³⁴⁴ Pollozhani. B. et al. *Op.cit.*, faqe 335.

boshnjake dhe rome kanë statusin e gjuhëve zyrtare në nivel komune.³⁴⁵ Përndryshe, palët dhe pjesëmarrësit në procedurë që nuk janë shtetas të Kosovës dhe nuk zotërojnë gjuhët zyrtare, kanë të drejtë të ndjekin procesin në gjuhën që e kuptojnë, përmes përkthyesit, për të siguruar kuptueshmërinë e plotë të procedimit administrativ.

Zhvillimi i veprimtarisë administrative në Kosovë është duke u përcjellur me sfida dhe vështirësi të shumta. Një pjesë e këtyre vështirësive derivojnë nga moszbatimi i parimeve themelore të procedurës administrative gjatë vendosjes në çështje konkrete administrative duke rënë ndesh edhe me dispozitat materiale dhe ato formale. Vështirësitë më të mëdha janë identifikuar te arsyetimi i pamjaftueshëm i vendimeve administrative, mosrespektimi i dispozitave formale juridike si dhe paqartësitë në interpretimin e dispozitave materiale juridike.

Pavarësisht kërkesave ligjore për një vendim të arsyetuar administrativ që përmban një përmbledhje të gjetjeve faktike të bazuara në dëshmitë e dorëzuara gjatë procedurës administrative, janë vërejtur se shumë vendime administrative nuk janë në përputhje me këto kërkesa. Për këtë arsye, Gykata kompetente në vlerësimin e ligjshmërisë së akteve administrative, kanë anuluar shumë akte administrative bazuar në mungesën e arsyetimit dhe i kanë kthyer rastet prapa tek autoritetet administrative. Në këtë mënyrë është shkelur detyrimi i organeve administrative për të zbatuar parimin e të vërtetës materiale me qëllim të vërtetimit të drejtë të gjendjes faktike. Legjislacionit në fuqi parsheh që vendimi mbi çështjen që bie jashtë juridiksionit të autoriteteve administrative duhet të shpallet i pavlefshëm dhe të anulohet. Këto dispozita janë gjithashtu rrjedhojë e natyrshme e parimit të përgjithshëm të ligjshmërisë. Përkundër këtyre kërkesave ligjore, autoritetet administrative kanë lëshuar vendime të shumta jashtë juridiksionit të tyre duke cenuar parimin e ligjshmërisë.³⁴⁶

Veprimtaria administrative në Kosovë karakterizohet me mungesën e respektimit të dispozitave formale juridike duke shkaktuar nevojën e shqyrtimit të ligjshmërisë së akteve pranë gjykatave kompetente. Si pasojë e dështimit të respektimit të rregullave procedurale, organet administrative, lënë palët e prekura pa zgjidhje tjetër pos që të shtrojnë ankesë gjyqësore kundër vendimit. Në fakt, rishqyrtimi ligjor i vendimeve administrative rezulton në shpenzime të shmangshme jo vetëm për palën e dëmtuar të drejtat e së cilit janë shkelur por edhe për administratën e cila do të bartë harxhimet e procedurave juridike të cilat kanë mundur të

³⁴⁵ Shih neni 5, *Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, Prishtinë, 2008.

³⁴⁶ Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë - Misioni në Kosovë. Sektori për Monitorimin e Sistemit Juridik. (2007). *Raporti i parë mbi sistemin e drejtësisë administrative në Kosovë*, Prishtinë, faqe 12-14.

shmangen.³⁴⁷ Në këtë mënyrë organet administrative në vazhdimësi kanë rënë ndesh me parimin e ekonomizimit dhe efikasitetit duke zvarritur realizimin e të drejtave dhe interesave juridike të qytetarëve dhe duke shkaktuar shpenzime të panevojshme.

Sundimi i ligjit dhe zbatimi i tij në Kosovë është imperativ i kohës, nëse duam ta kalojmë sa më shpejtë fazën tranzitore dhe të përfshihemi në proceset integruese evropiane. Përkundër instalimit të infrastrukturës ligjore dhe përpjekjes për ta zbatuar ato, janë vrejtur probleme të mëdha në funksionalizim e shtetit ligjor. Organet e administratës dhe organizatat që ushtrojnë autorizime publike, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre, në vazhdimësi kanë bërë shkelje ligjore për motive nga më të ndryshme. Ato duhet t'i njohin parimet themelore të procedurës administrative dhe t'i zbatojnë ato në mënyrë konsistente për tu mundësuar qytetarëve realizimin e të drejtave dhe interesave të tyre juridike të garantuara me ligjet në fuqi, por edhe për të mbrojtur interesin e përgjithshëm shoqëror të vendit. Këto vështirësi në zbatimin e parimeve themelore të procedurës administrative janë paraqitur, kryesisht, si pasojë e mosnjohjes së tyre nga ana e zyrtarëve që janë bartës të veprimtarisë administrative. Një pjesë e madhe e tyre janë rekrutuar, në shërbimin civil dhe organizata që ushtrojnë autorizime publike, mbi bazën e besimit politik duke mos respektuar kriterin e meritokracisë i cili është kusht "*sine quo non*" për të ngritur efikasitetin e administratës publike. Për më tepër, zyrtarët administrativ gjatë karrierës së tyre ballafaqohen edhe me mungesën e trajnimeve profesionale në fushën e administratës të cilat kanë rol thelbësor në ngritjen e performancës profesionale.

Qytetarët e Republikës së Kosovës, gjatë ndërveprimit me organet shtetërore, kanë nevojë dhe të drejtë ligjore që t'i realizojnë të drejtat dhe interesat e tyre juridike në mënyrë sa më efektive. E kjo arrihet me profesionalizimin e zyrtarëve administrativ që do të zbatonin parimet themelore të procedurës administrative me konsistencë dhe në mënyrë kategorike.

3. Harmonizimi me legjislacionin e BE-së në veprimtarinë administrative

E drejta e BE-së dhe KE-së ka ndikuar në ndërtimin e sistemit juridik në Kosovë si rezultat i aspiratave të vendit për anëtarësim në BE dhe si rezultat i administrimit ndërkombëtar nga ana e UNMIK dhe misionëve tjera ndërkombëtare (ICO, EULEX) që kanë mbikëqyrur ndërtimin e sistemit juridik në Kosovë duke respektuar standardet e avancuara ndërkombëtare që

³⁴⁷ Po aty, faqe 15.

derivojnë nga aktet kryesore të OKB-së, BE-së dhe KE-së. Rrjedhimisht, paraqitet një formë e transpozimit të së drejtës dhe standardeve të BE-së në sistemin juridik vendor. Të gjitha ligjet e miratuara pas vitit 1999 dhe në veçanti ato të miratuara nga Institucionet e Kosovës kanë pasur si obligim të respektojnë kriteret e BE-së, respektivisht *aquis communautaire*. Një numër i caktuar i ligjeve bazike janë hartuar me ndihmën e ekspertëve ndërkombëtar e që kanë pasur për bazë harmonizimin e dispozitave ligjore me të drejtën e BE-së. Një formë tjetër ishte zbatimi i drejtpërdrejtë i disa instrumenteve ndërkombëtare përmes Kushtetutës së Republikës së Kosovës.³⁴⁸

Deri në fund të vitit 2009 dialogu politik dhe i politikave ndërmjet Kosovës dhe BE-së në kuadër të agjendës evropiane zhvillohej në korniza të Mekanizmit Përcjellës të procesit të Stabilizim-Asociimit (MPSA). Por, në tetor 2009, KE publikoi komunikatën Kosova – përmbushja e perspektivës së saj evropiane, në të cilën propozoi thellimin dhe forcimin e perspektivës evropiane të Kosovës. Iniciativat kryesore të reja ishin: avancimi i dialogut politik e teknik në Dialogun e Procesit të Stabilizim-Asociimit (DPSA); inicimin e dialogut të vizave, me perspektivë të liberalizimit eventual të vizave; zgjerimi i Masave Tregtare Autonome dhe një marrëveshje e mundshme tregtare me BE-në; korniza e marrëveshjes me Kosovën mbi parimet e përgjithshme të pjesëmarrjes së saj në Programet e Komunitetit (BE-së); dhe aktivizimi i komponentit IPA për bashkëpunimin ndërkufitar (BNK). Procesi drejt MSA-së ka nisur në tetor 2011, kur KE, përmes Raportit të Progresit, kishte rekomanduar inicimin e Studimit të Fizibilitetit për MSA. Pas kryerjes së tij, gjatë verës 2012, Studimin e Fizibilitetit për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit në mes të Bashkimit Evropian dhe Kosovës u publikua në tetor 2012, duke konstatuar se Kosova ishte e gatshme për t'i filluar negociatat për MSA pasi të përmbushte katër (4) kriteret afatshkurtra. Pas përmbushjes së tyre, ky propozim i Komisionit Evropian ishte miratuar nga Këshilli i BE-së më 12 dhjetor 2012. Me pas, në prill 2013 KE kishte publikuar raportin monitorues për zbatimin e kriterëve afatshkurta dhe konfirmoi se Kosova kishte përmbushur të gjitha kriteret afatshkurta për nisjen e negociatave për MSA. Negociatat filluan më 28 tetor 2013 dhe u përmyllën më 25 korrik 2014. Pas shqyrtimit dhe miratimit nga Qeveritë e Shteteve Anëtare, MSA u nënshkrua më 27 tetor 2015, në Strasburg, u miratua nga Qeveria e Kosovës më 30 tetor 2015 dhe u ratifikua nga Kuvendi më 2 nëntor 2015.

³⁴⁸ Bajrami. A., Hasani.E., Kuçi.H., Islami.I., Gashi.H., Morina.I., Puka.A., Hajdari.A., Batalli.M., Istrefi.R. (2019). *Hyrje në sistemin ligjor në Kosovë*. Akademia e Drejtësisë së Kosovës, Prishtinë, faqe 88.

Përfundimisht, MSA hyri në fuqi më 1 prill. Gjatë vitit 2016 gjithashtu janë funksionalizuar organet e përbashkëta Kosovë – BE të krijuara me MSA për mbikëqyrjen e zbatimit të saj: Këshilli i Stabilizim-Asociimit (KSA), Komitetin, nënkomitetet dhe grupet e veçanta, si dhe Komiteti Parlamentar i Stabilizim-Asociimit.³⁴⁹

Në kuadër të kriterëve për fushën e administratës publike që duhet plotësuar nga qeveria dhe institucionet relevante të Republikës së Kosovës në pajtim me nenin 120 të MSA-së, mbetet konsolidimi i plotë i kornizës ligjore (miratimi i legjislacionit primar dhe sekondar, plotësim/ndryshimi) si dhe zbatimi i politikave dhe legjislacionit në tërësi. Planifikimi në fushën e administratës publike duhet të jetë më strategjik dhe i ndërlidhur me prioritetet e Qeverisë, strategjitë sektoriale, Kornizën Afatmesme të shpenzimeve dhe buxhetin në dispozicion. Kriteri rëndësishëm është përfundimi i procesit të klasifikimit të vendeve të punës. Në mënyrë që ky proces të përfundohet me sukses, Qeveria e Kosovës është përkushtuar që gjatë vitit 2018-2019 të miratojë pakon e ligjeve për administratë publike, pra Ligjit për Shërbim Civil, Ligjit të ri të Pagave si dhe Ligjit për Organizimin e Administratës Shtetërore. Sa u përket shërbimeve publike dhe menaxhimit të burimeve njerëzore nevojiten përpjekje të mëtejshme për të depolitizuar administratën dhe për të zbatuar plotësisht dispozitat relevante për parandalimin e korrupsionit dhe promovimin e integritetit në shërbimet civil. Për më shumë, rëndësi i është dhënë konsolidimit të mëtutjeshëm të Kornizës Strategjike për reformën e administratës publike. Në përgjithësi, Kosova do të ketë nevojë për të rritur më tej përpjekjet e saj për të përmirësuar profesionalizmin, llogaridhënien, efikasitetin dhe efektivitetin e administratës publike në të gjitha nivelet.³⁵⁰

Në përputhje me parimet e BE-së, vlerësimet e SIGMA-s dhe në përputhje me të gjeturat e Raportit të Vendit, Kosova ka iniciuar rishikimin e kornizës legjislative, respektivisht Ligjit për Shërbimin Civil, Ligjit për Administratën Shtetërore si dhe Ligjit për Paga. Kërkesa ka qenë që paraprakisht të përgatiten analiza dhe koncept dokumente, të konsultuara me publikun. Qeveria është përkushtuar të miratojë pakon ligjore për reformën e administratës publike si paketë e vetme në mënyrë që të sigurohet konsistenca e përgjithshme për të reformuar sistemin në tërësi. Sistemi aktual është vlerësuar i fragmentuar, me mangësi të shfaqura në rregullimin e

³⁴⁹ Qeveria e Republikës së Kosovës.(2018). *Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) 2018 – 2022*. Ministria e Integriteteve Evropiane. Prishtinë, faqe 11. Qasur më 14.04.2020.

http://mei-ks.net/repository/docs/1_pkzmsa_miratuar nga_kuvendi_final_.pdf

³⁵⁰ Po aty faqe 20.

procedurave administrative, përgjegjësinë publike, me parimet e barazisë gjinore, procedurat gjyqësore administrative si dhe llogaridhënien e institucioneve publike. Ligjet bazike mbi bazën e të cilave funksionon Administrata Publike janë siç përshkruhen në vijim:

Ligji nr. 03/L-149 mbi Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës: Ky ligj rregullon statusin e nëpunësve civilë, si dhe marrëdhënien e tyre të punës në institucionet e administratës qendrore dhe komunale;

Ligji nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë: Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i sistemit dhe strukturës së pagave, shtesave dhe kompensimeve të tjera për nëpunësit civilë, sipas përkufizimit të Ligjit për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, ku mjetet financiare për pagat, shtesat dhe kompensimet e tjera të nëpunësve civilë, sigurohen nga Buxheti i Republikës së Kosovës;

Ligji nr. 03/L-189 mbi Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës: Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i kornizës ligjore për organizimin, bashkëpunimin dhe menaxhimin e organeve të cilat ushtrojnë kompetenca ekzekutive. Me këtë ligj rregullohet fushëveprimi i organeve të administratës shtetërore.

Ligji nr. 02/L-28 për Procedurën Administrative: Dispozitat e këtij Ligji zbatohen nga të gjitha organet e administratës publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre nëpërmjet akteve individuale dhe kolektive. Dispozitat e këtij Ligji zbatohen edhe nga personat fizikë dhe juridikë të cilëve me ligj, akt nënligjor ose kontratë u është dhënë e drejta për të ushtruar detyra dhe kompetenca me rëndësi publike. Parimet e përgjithshme të këtij Ligji janë të detyrueshme edhe për veprimtarinë e personave fizikë dhe juridikë në ato raste kur veprimtaria e tyre prek interesat publike.³⁵¹

Sa i përket statusit të ecurisë së zbatimit të reformës në fushën e infrastrukturës ligjore gjatë vitit 2019, gjetjet tregojnë si në vijim: 34.78% e masave (8 masa) janë zbatuar; 65.22% e masave (15 masa) nuk janë zbatuar. Këto masa janë:

Miratimi i dy (2) projektligjeve për racionalizimin e agjencive dhe institucioneve të pavarura; projektligji për kontestet administrative.

Miratimi i shtatë (7) rregulloreve: për rekrutim; për disiplinë; për klasifikimin e vendeve të punës; për shtesa në pagë dhe kompensime të tjera; për lëvizje brenda kategorisë dhe ngritje në

³⁵¹ Po aty, faqe 21.

karrierë; për standardet e organizimit të brendshëm; dhe për përcaktimin e procedurave të dhënies në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës.

Zbatimi: zhvillimi i katalogut të vendeve të punës; përditësimi i titujve të punës; zhvillimi i moduleve të reja në SIMBNj; caktimi i pilot-pikave të kontaktit; zhvillimi i Portalit e-Kosova; dhe zhvillimi i sistemit të vlerësimit të ligjshmërisë së akteve të komunave me ministritë e linjës.³⁵²

Bazuar në gjetjet, shkalla e zbatimit të këtij kapitulli gjatë vitit 2019 është 34.78%, pasi që 8 nga 23 masa të planifikuara janë zbatuar. Siç tregojnë të gjeturat e raportit, ky sektor në përgjithësi ka vonesa serioze dhe masat e planifikuara janë në realizim e sipër. Megjithatë duhet theksuar që vonesat që janë paraqitur sipër lidhen me miratimin e Projektligjit për Konfliktet Administrative dhe Ligjin për Racionalizim të Agjencive si dhe rregulloret që burojnë nga Pako Ligjore për RAP. Tri nga masat që ndërlidhen me SIMBNj dhe portalin e-Kosova, si dhe rregullorja për përcaktimin e procedurave të dhënies në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës janë në fazën finale dhe para përfundimit, edhe pse kanë kaluar afatin e planifikuar.³⁵³

Pra shihet qartë, se rregullimi juridik i administratës publike mbetet çështje që duhet të vazhdoj në dekadën e re me qëllim të harmonizimit të legjislacionit sekondar me atë primar por edhe me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Mirëpo, është vërejtur një nguti tejte e madhe në përmirësimin e bazës ligjore që rregullon punën e administratës publike dhe rrjedhimisht edhe të hartimit i disa ligjeve mjaft kontradiktore siç është rasti me ligjin mbi pagat e shërbyesve publik i cili është pezulluar përkohësisht nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës me arsyetimin për shkeljen e parimit të barazisë para ligjit dhe shkeljes së të drejtave të njeriut.³⁵⁴ Problem i ngjashëm është paraqitur edhe me Ligjin për Zyrtarët Publikë i cili pas hyrjes në fuqi, me kërkesën e Avokatit të Popullit, është pezulluar nga Gjykata Kushtetuese³⁵⁵ me arsyetimin e shkeljes së ligjshmërisë,

³⁵² Qeveria e Republikës së Kosovës.(2020). *Raport mbi zbatimin e Programit Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) gjatë vitit 2019*. Ministria e Integriteteve Evropiane. Prishtinë, faqe 16.

³⁵³ Po aty, faqe 17.

³⁵⁴ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 per Pagat ne Sektorin Publik*. Dhjetor 2019. Qasur më 28.01.2020:

http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/12/ko_219_vmp_shq.pdf

³⁵⁵ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së neneve të caktuara të Ligjit Nr. 06/L-114 per Zyrtaret Publik*. Qasur më 28.01.2020:

http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/11/ko_203_19_vmp_shq.pdf

krijimit të procedurave për rekrutim jomeritor të shërbyesve publik si dhe ndërhyrje të ekzekutivit në veprimtarinë e instituconeve të pavarura administrative.

Në vitet në vijim, Kosova në veçanti duhet të:

- Të miratojë të gjithë legjislacionin e nevojshëm sekondar dhe të fillojë në mënyrë efektive zbatimin e ligjeve mbi zyrtarët publik, pagat dhe organizimi dhe funksionimi i administratës publike;
- Të rritet përgjegjshmëria në sektorin publik duke zbatuar planin e veprimit në racionalizimi i agjencive dhe krijimi i një kornize të qartë për përgjegjshmërinë menaxheriale dhe delegimin e përgjegjësi në institucionet publike;
- Të harmonizojë ligjet e posaçme e që janë kontradiktore me Ligjin për procedurat e përgjithshme administrative dhe adresoj çështjet gjyqësore administrative;
- Të sigurojë respekt të plotë për rekrutimin dhe largimin nga puna të bazuar në merita, veçanërisht lidhur me menaxhmentin e lartë.³⁵⁶

Megjithatë, raportet e ndryshme vlerësuese lidhur me harmonizimin e kornizës ligjore të Kosovës me ato të BE-së dëftojnë një përparim që duhet të vazhdoj dhe të intensifikohet më tej. Nga ana tjetër, po të njejtat raporte vlerësuese tregojnë mangësi të madhe në zbatimin e kësaj baze ligjore si pasoj e plogështisë së funksionimit të mekanizmave të kontrollit mbi administratën publike. E gjithë kjo është shkaktuar nga mungesa e vullnetit politik për zbatimin e reformave në administratën publike.

³⁵⁶ European Commission. (2019). *Kosovo progress Report 2019*. Page 10. Accessed on 14.04.2020. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>

KAPITULLI I GJASHTË

Studimi empirik

1. Konteksti i studimit empirik

Këto anketa janë realizuar me qëllim të të kuptuarit të gjërësisë së problemit të ngritur në hyrje të këtij punimi dhe hulumtimi të doktoraturës. Gjithashtu, përmes këtij studimi empirik mëtohet të vërtetohen hipotezat e ngritura, të jepen përgjigje në pyetjet hulumtuese si dhe të kompletetohet pjesa e studimit e kryer përmes metodës cilësore dhe analitike.

Duke ju falenderuar qasjes në teknologji informative dhe medimeve të ndryshme elektronike është lehtësuar mbledhja e të dhënave cilësore përmes anketave të cilat janë shpërndarë nëpër komuna të ndryshme të Kosovës. Një ndihmesë të madhe në shpërndarjen dhe mbledhjen e pyetësorëve më kanë ofruar përfaqësues të ndryshëm të shoqërisë civile, kolegë profesorë nga Universiteti si dhe studentët me të cilët kam pasur nderin tu ligjëroj gjatë këtyre 5 viteve të fundit.

Anketat e përdorura në formë elektronike kanë ofruar anonimitet të plotë për të intervistuarit dhe kanë ngërthyer në vete 14 pyetje (Anketa I), respektivisht 10 pyetje (Anketa II). Anketës së parë me përfaqësues të administratave publike i janë përgjigjur 523 respondentë, ndërsa anketës së dytë me qytetarë i janë përgjigjur 314 respondentë.

Gjatë realizimit të pjesës empirike, sidomos gjatë gjysmës së dytë të këtij hulumtimi, janë paraqitur kufizime të theksuara për qasje dhe ndërveprim me respondentë për shkak të gjendjes së sigurisë së qytetarëve (Pandemia COVID 19) e cila ka ndikuar dukshëm në zvogëlimin e numrit të respondentëve gjatë zhvillimit të anketës së dytë ku është synuar të mblidhen të paktën 500 anketa nga qytetarët dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile në Kosovë. Megjithatë, duke qenë se është përdorur një qasje jo-probalitare dhe e qëllimshme e përzgjedhjes së mostrës së hulumtimit, është minimizuar margjina e gabimeve eventuale apo edhe e shpërfaqjes së një opinioni që nuk përket me realitetin. Përkundrazi, qasja e përdorur ka siguruar opinione tejet reale dhe objektive të cilat janë lehtë të verifikueshme edhe nga hulumtimet e instituteve dhe organizatave ndërkombëtare që pjesërisht e kanë trajtuar këtë çështje.

2. Anketa e Parë

Pyetjet:

1. Moshë e të anketuarve në administratë publike?

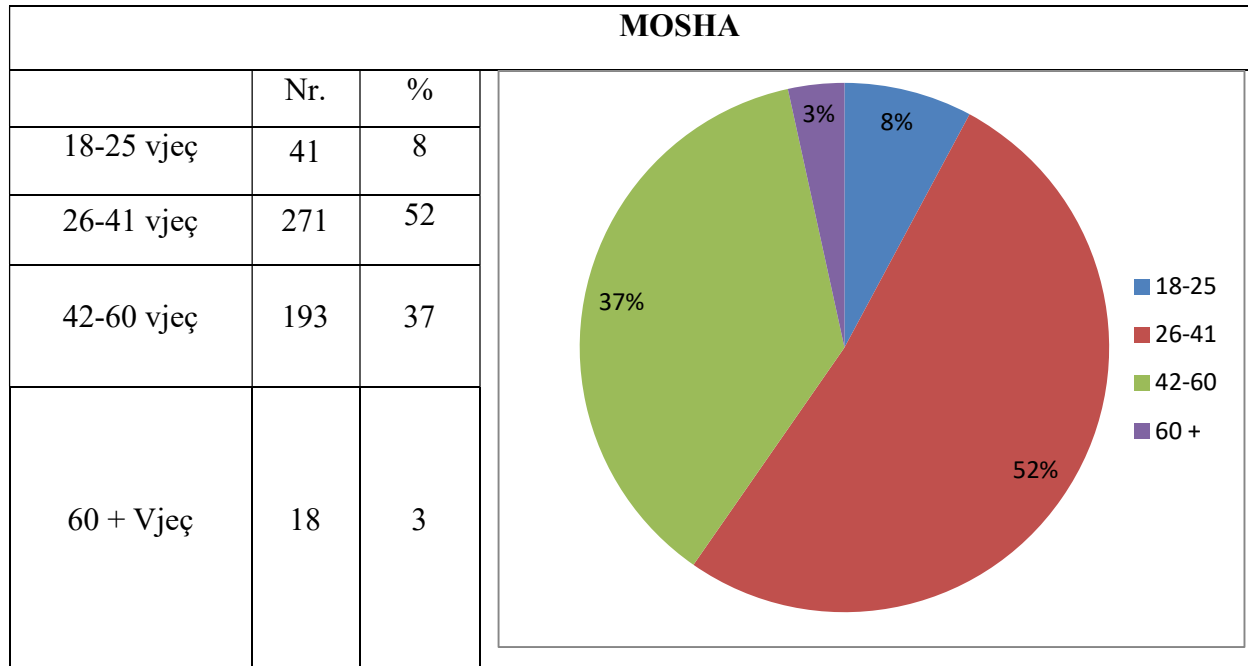


Figura 1: Moshë e të anketuarve

Siç po shihet edhe nga diagrami, respondentët janë ndarë në kategori të ndryshme sipas moshës. Të dhënat e anketës janë nxjerrë nga të gjitha grupmoshat dhe pasqyrojnë qëndrimet e nëpunësve administrativ të gjeneratave të ndryshme duke filluar edhe nga ata që kanë zhvilluar apo njohur veprimtarinë administrative edhe në kohën e sistemit të kaluar por edhe të Institucioneve të Përkoshme Qeverisë së Kosovës.

Numri më i madh i të anketuarve i përkisnin grupmoshës 26-41 vjeç (52 %), duke pasuar me 37 % nga grupmosha 42-60 vjeç. Nëpunësit e rinj, nën moshën 25 vjeç dhe nëpunësit mbi 60 vjeç janë grupe më pak të përfaqësuar. Kjo është bërë qëllimisht duke ditur se numri më i madh i nëpunësve publikë në administratën publike në Kosovë janë të moshave 30-55 vjeç. Në këtë mënyrë, zgjedhja e mostrës së qëllimshme ka prodhuar të dhëna më objektive që pasqyrojnë realitetin në kuadër të institucioneve publike.

2. Gjinia e të anketuarve?

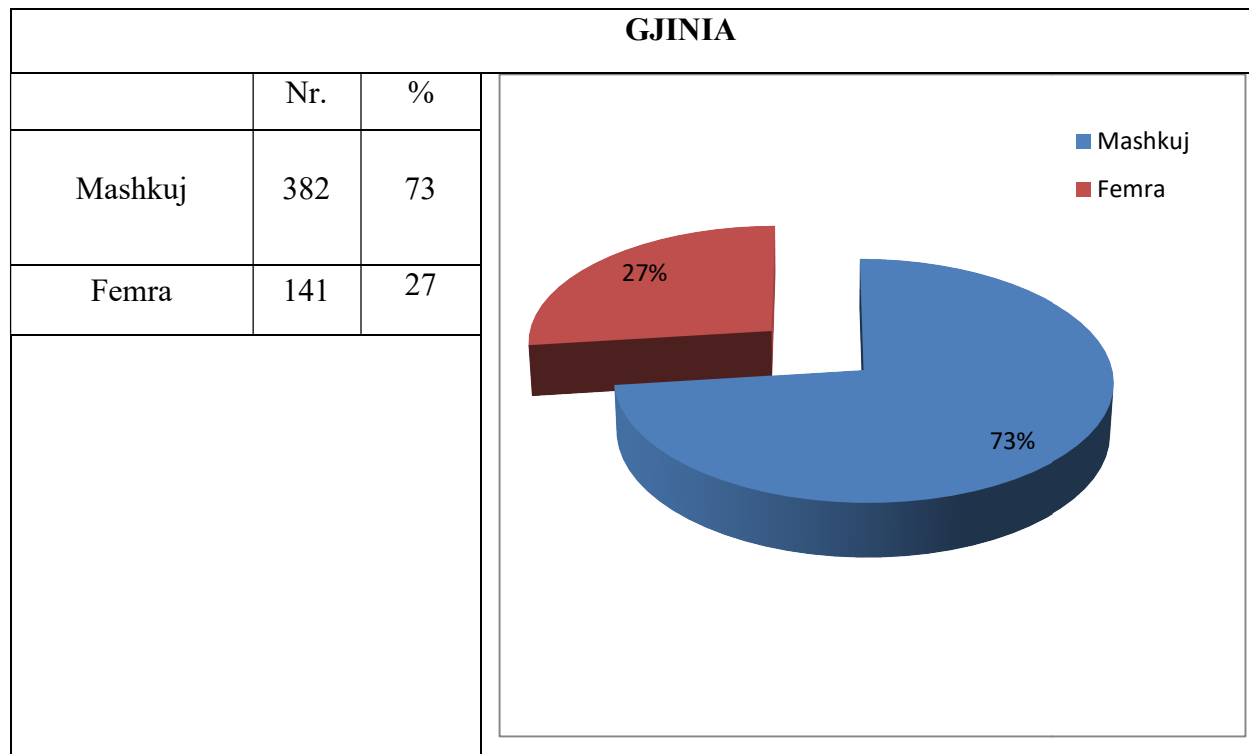


Figura 2: Gjinia e të anketuarve

Gjinia e të anketuarve është në disfavor të femrave, edhe pse anketa nuk ka pasur këtë qëllim. Pra, janë anketuar 73 % mashkuj dhe 27 % femra. Ky dallim është shpërfaqur për shkak të vështirësive për rrjetizim dhe abstrahim të të dhënave nga nëpunës publik të gjinisë femrore. Edhe ashtu, administrata publike nuk është e populluar mjaftueshëm me nëpunës publik të gjinisë femrore. Sipas të dhënave të Agjencionit të Statistikave për vitin 2018, në administratat komunale të 38 komunave të Kosovës janë të punësuar vetëm 33% të femrave. Pra, ende nuk është arritur të zbatohen dispozitat ligjore të Ligjit për Shërbimin Civil dhe atij për Barazi Gjinore.

3. Komuna e respondentëve?

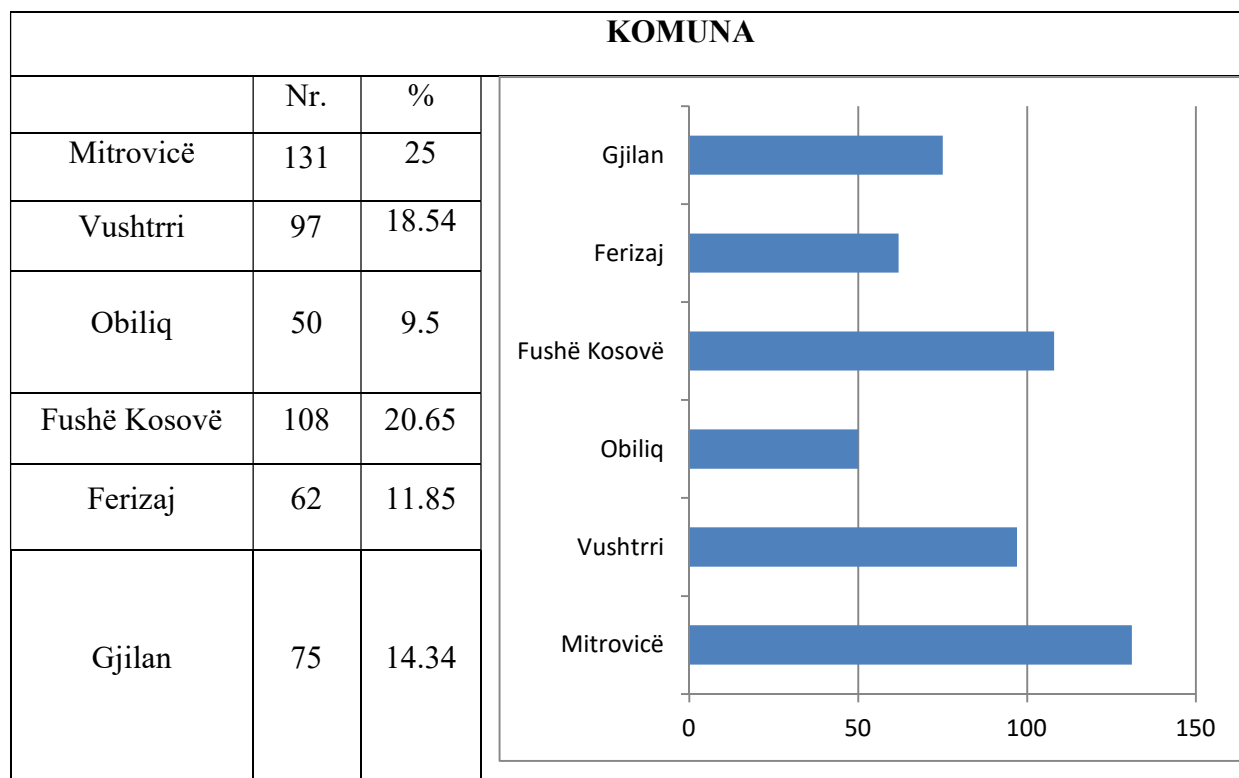


Figura 3: Komunat e të anketuarve

Pra, siç po shihet, hulumtimi është zhvilluar në gjashtë komuna (Mitrovicë, Vushtrri, Obiliq, Fushë Kosovë, Ferizaj dhe Gjilan). Janë përfshirë komunat veriore të Kosovës (Mitrovicë dhe Vushtrri) por edhe ato të pjesës qendrore (Obiliq dhe Fushë Kosovë) si dhe komunat e pjesës lindore të Kosovës (Ferizaj dhe Gjilan).

Në këtë mënyrë, të dhënat janë mbledhur nga komunat e vogla (Obiliq dhe Fushë Kosovë), të mesme (Vushtrri) dhe ato pak më të mëdha (Mitrovicë, Ferizaj dhe Gjilan). Afër 45 % të të dhënave janë mbledhur nga komunat veriore të Kosovës, duke pasuar me rreth 25 % nga komunat lindore dhe rreth 30 përqind nga komunat qendrore të Kosovës.

Gjatë analizës së të dhënave nuk janë shpërfaqur dallime të mëdha të opinioneve në varësi të vendit se ku jetojnë dhe punojnë nëpunësit publikë.

4. Niveli arsimor i të anketuarve?

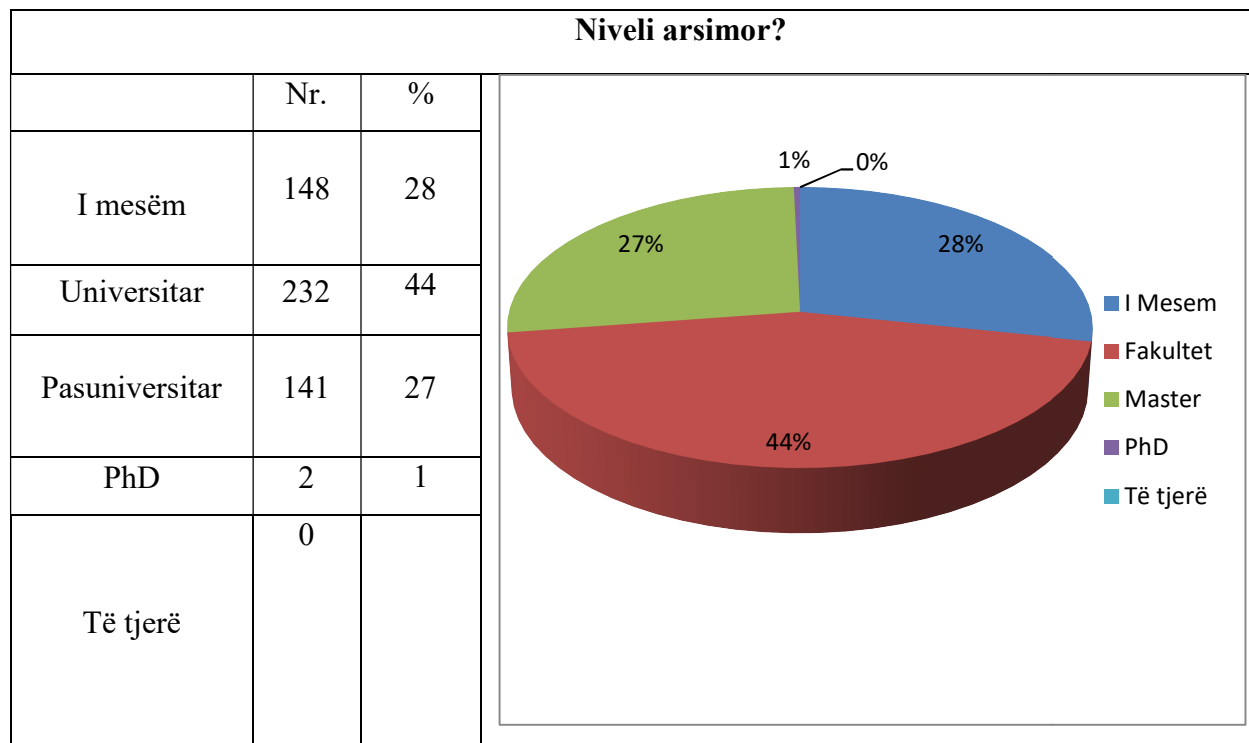


Figura 4: Niveli arsimor i të anketuarve

Anketa ka nxjerrë të dhëna valide duke pasur parasysh edhe nivelin e shkollimit të respondentëve. Pra, diku 44 % të respondentëve ishin me arsimim universitar, madje 27 % prej tyre kishin të mabaruar edhe studimet master. Nëpunësit me shkollim të mesëm dhe ata me shkollim superior akademik (PhD) janë të përfaqësuar me 28 %, respektivisht 1 %.

Përgjithësisht, niveli i shkollimit të nëpunësve publik është në rritje e sipër. Kjo është shkaktuar pjesërisht edhe nga obligimet ligjore lidhur me përgaditjen profesionale që kërkohet për të ushtruar detyrat e shërbyesve civilë. Kështu që, një numër i madh i të punësuarve me shkollim të mesëm janë detyruar të ndjekin studimet universitare dhe pasuniversitare për të qenë në gjendja ta “ruajnë vendin e punës”.

5. Përvoja e punës në administratë publike?

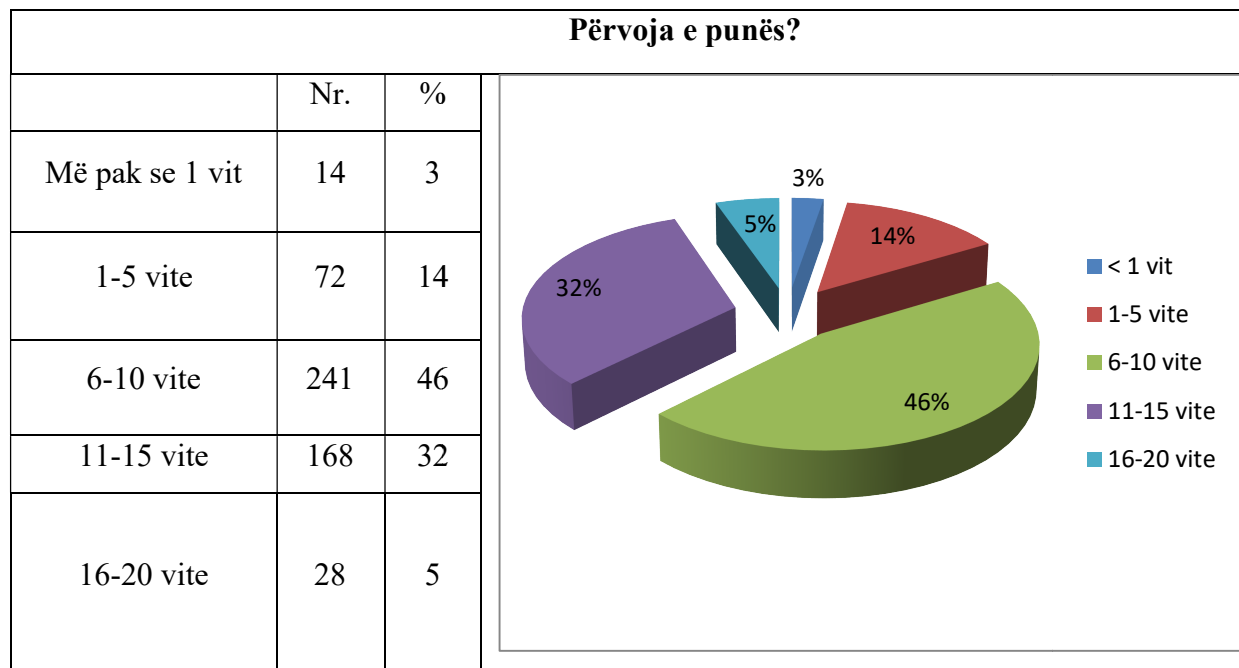


Figura 5: Përvoja e punës në administratë?

Pjesa më e madhe e të anketuarve kanë përvojë të gjatë në ushtrimin e veprimtarisë administrative dhe konsiderohen si shtyllë e administratës publike. Pra, rreth 83 % e tyre kanë përvojë pune prej 6 deri në 20 vite. Ndërsa, vetëm 7 % e të anketuarve deklaruan se kanë përvojë pune më pak se 5 vite.

Kjo mostër siguron të dhëna reale duke qenë se janë njohës të mirë të zhvillimeve brenda aparatit administrativ në Kosovë si dhe janë njohës të mirë të institucioneve politike dhe zhvillimeve politike në përgjithësi. Shumë prej tyre kanë arritur të mbijetojnë brenda administratës publike, përkundër pakënaqësive të tyre, duke u përballur me rrezikun e vazhdueshëm të mobilitetit si pasojë e alternimeve politike në pushtet.

6. Si zhvillohet rekrutimi në administratën publike?

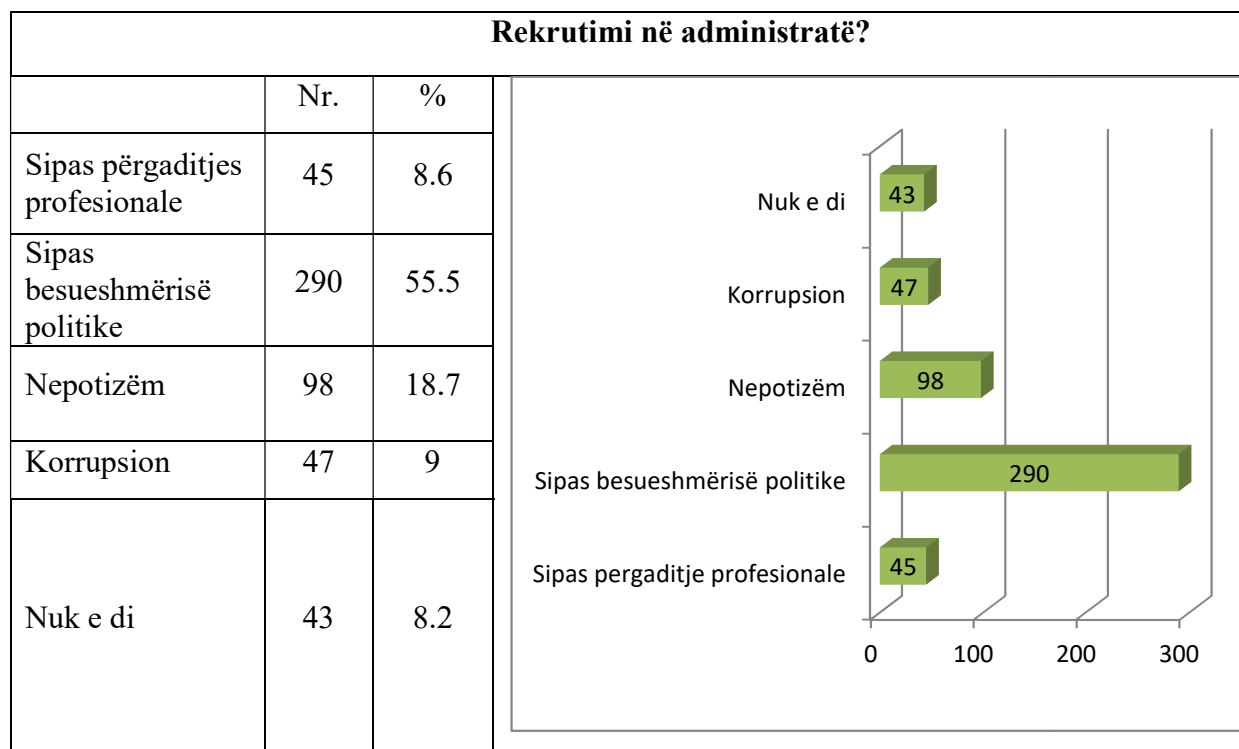


Figura 6: Rekrutimi në administratën publike?

Për shkak të anonimitetit dhe para së gjithash trajtimit diskret të të dhënave, respondentët kanë shpërfaqur mendimet e tyre pa u frikësuar nga konsekuencat eventuale që mund ti bartin për shkak të deklarimit të praktikave të punësimit. Pjesa dërmuese e të anketuarve janë punësuar në administratën publike duke ju falenderuar praktikave që janë në shpërputhje me parimin e meritokracisë.

Kështu që, vetëm 8.6 % e të anketuarve deklarojnë se punësimi në administratën publike bëhet mbi bazën e përgaditjes profesionale dhe akademike, duke u respektuar instituti i konkursit publik dhe parimi i meritokracisë. Ndërsa pjesa dërmuese e respondentëve (83 %) e deklarojnë të kundërtën duke pranuar se pjesa më e madhe rekrutohen mbi bazën e besueshmërisë politike (55.5 %), nepotizmit (18.7 %) dhe formave tjera korruptive (9 %). Kjo është një dëshmi e fuqishme lidhur me politizimin në administratën publike, praktikë kjo që vazhdon të aplikohet duke u shndërruar në “normë morale” të shoqërisë sonë.

7. A i nënshtroheni vlerësimit të performancës në baza të rregullta?

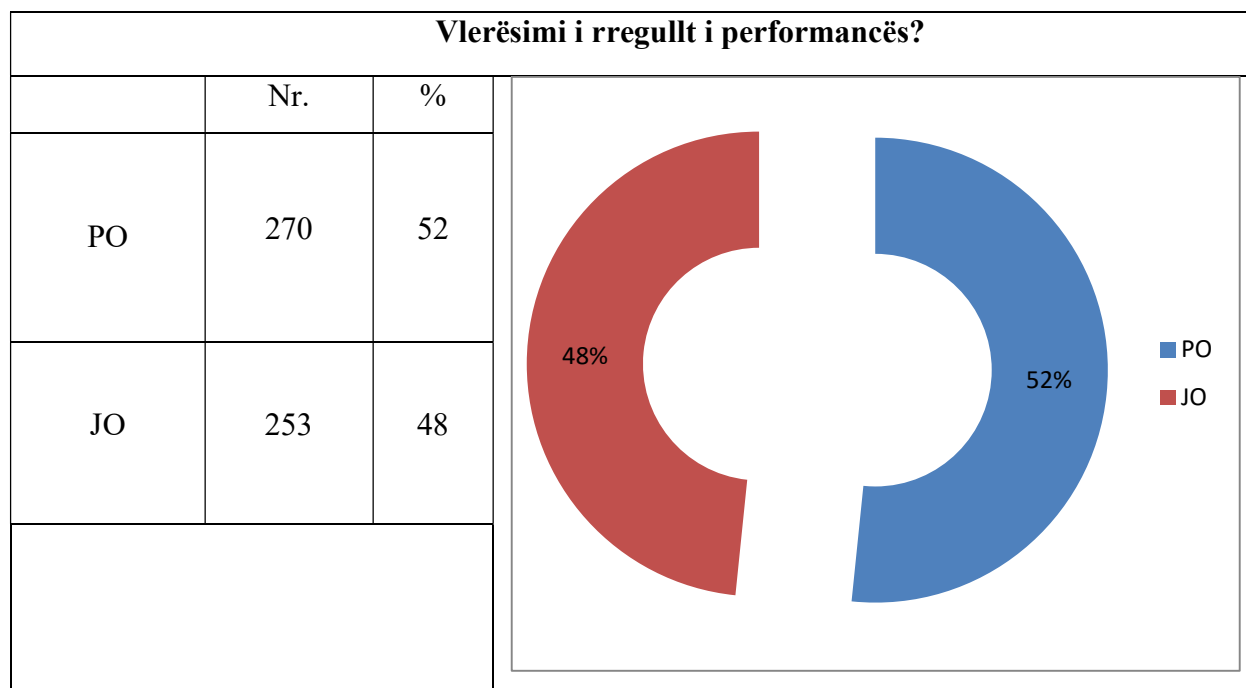


Figura 7: Vlerësimi i rregullt i performancës?

Vlerësimi i rregullt dhe periodik i performancës së nëpunësve publik është obligim ligjor të cilit duhet ti nënshtrohet çdo punonjës i sektorit publik. Vazhdimisht janë raportuar shkelje të këtij obligimi ligjor i cili njëkohësisht është edhe një nga instrumentet e kontrollit të brendshëm hierarkik në administratën publike. Kjo bëhet për arsye nga më të ndryshme: pengesë në avancim, mungesë e efikasitetit të organeve eprore, etj.

Pra, siç po shihet edhe nga diagrami, rreth 52 % e respondentëve deklarojnë se performanca e tyre vlerësohet në baza të rregullta vjetore. Ndërsa, rreth 48 % e respondentëve deklarojnë se nuk i nënshtrohen vlerësimit të rregullt të performancës. Të dhënat nga nxjerra me metodën cilësore (intervistat gjysëm të strukturuar) dëftojnë se kjo është praktikë e shpesht e cila aplikohet pas ndrrimit të pushtetit në nivel qendror e sidomos në nivelin lokal (komunal).

8. Cila është frekuenca e vlerësimit të performancës?

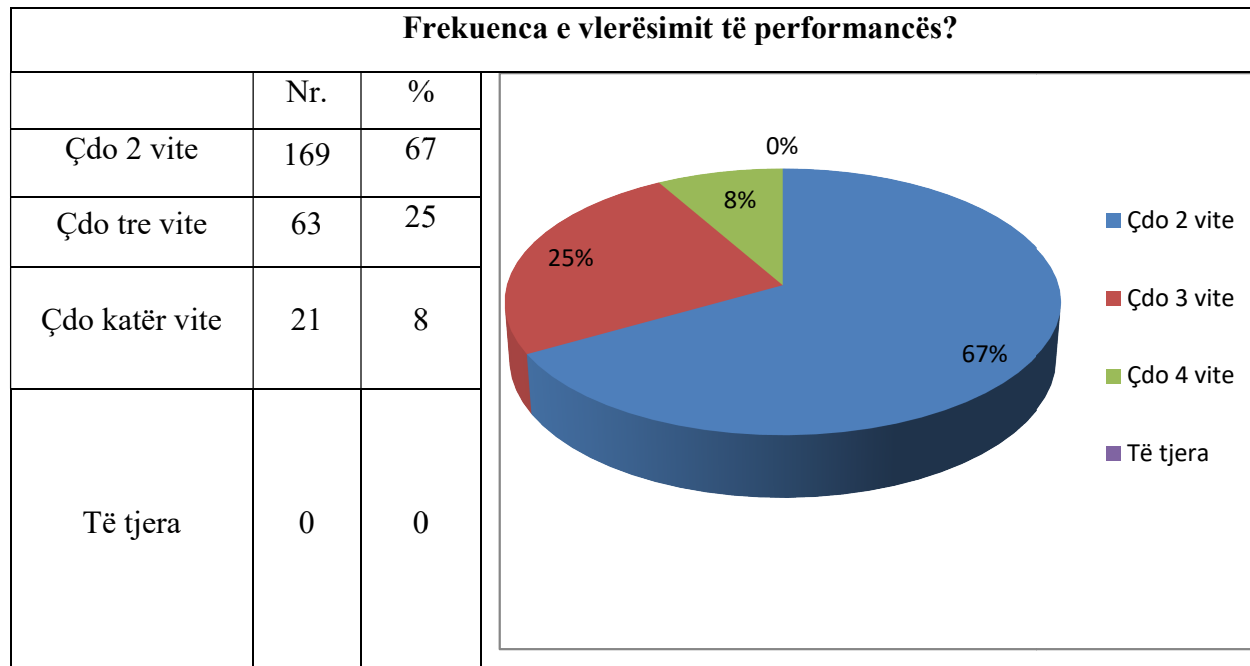


Figura 8: Kur vlerësohet performanca juaj?

Nga ata respondentë (253) që janë deklaruar se performanca e tyre nuk vlerësohet rregullisht është kërkuar të dihet frekuenca e vlerësimit të punës së tyre me qëllim të të kuptuarit dhe ndërlidhjes me të dhënat e nxjerra përmes metodës cilësore. Nga metoda cilësore është kuptuar se një numër i punonjësve e shkëmbejnë lojalitetin e tyre politik në shkëmbim të ruajtjes së vendit të punës pas një kohe, ndërsa një numër i vogël i tyre mbesit të palëkundër dhe në pritje të largimit nga puna apo në pritje të alternimit të ardhshëm të pushtetit.

Metoda sasiore e anketave e ka vërtetuar këtë dukuri plotësisht duke regjistruar mbi 67 % të respondentëve të cilët i nënshtrohen vlerësimit të performancës pas dy viteve, krahasuar me 25 % të tyre që vlerësohen pas tre viteve dhe vetëm 8 % të tyre pas katër viteve.

9. Sa është objektiv vlerësimi i performancës tuaj.

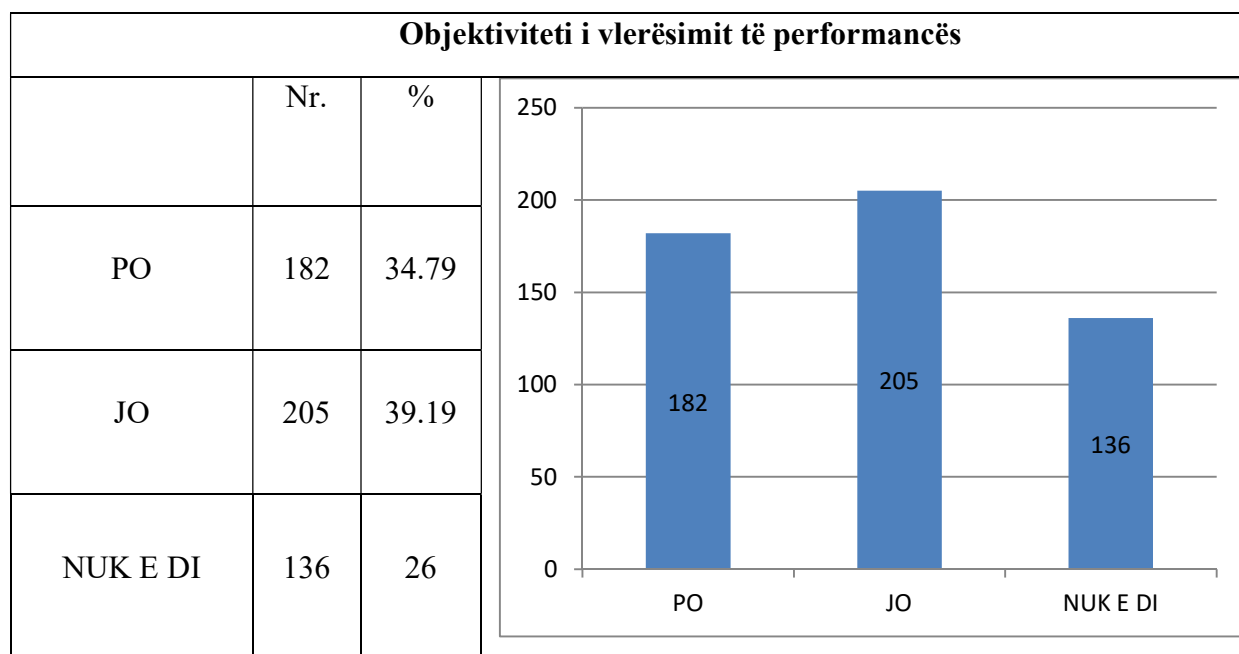


Figura 9: A vlerësohet performanca juaj objektivisht?

Përgjithësisht, ekziston një perceptim se vlerësimi i performancës nuk bëhet sipas respektimit të kritereve dhe se eprorët përgjegjës nuk i kushtojnë ndonjë rëndësi të madhe këtij procesi, përveç kur ai përdoret për të degraduar ndonjë vartës.

Diku rreth 40 % të respondentëve shprehen të pakënaqur me mënyrën e vlerësimit të performancës duke e konsideruar se ajo mund të jetë çkado por vetëm jo objektive. Afro 26 % të respondentëve nuk janë deklaruar rreth kësaj çështjeje, ndërsa 39 % shprehen të kënaqur me objektivitetin e vlerësimit të performancës. E tërë kjo ndodhë për shkak se aparati administrativ nuk funksionon sipas strategjisë së “Menaxhimit të Ri Publik” i cili është i orientuar drejt realizimit të objektivave konkrete me ç’rast çdo punonjësi i administratës publike e ka të qarta detyrat dhe pritjet në raport me zhvillimin e aktiviteteve. Për këtë qëllim, çdo punonjësi i bëhen të ditura objektivat specifike të pritshme të realizohen nga ata si dhe indikatorët kryesor të matjes së arritshmërisë të shpërndarë nëpër etapa të caktuara. Kështu që vlerësimi zhvillohet etapë pas etape dhe është tejet objektiv dhe i qartë për të vlerësuarin si dhe vlerësuesin.

10. Përfitimi nga vlerësimi pozitiv i performancës?

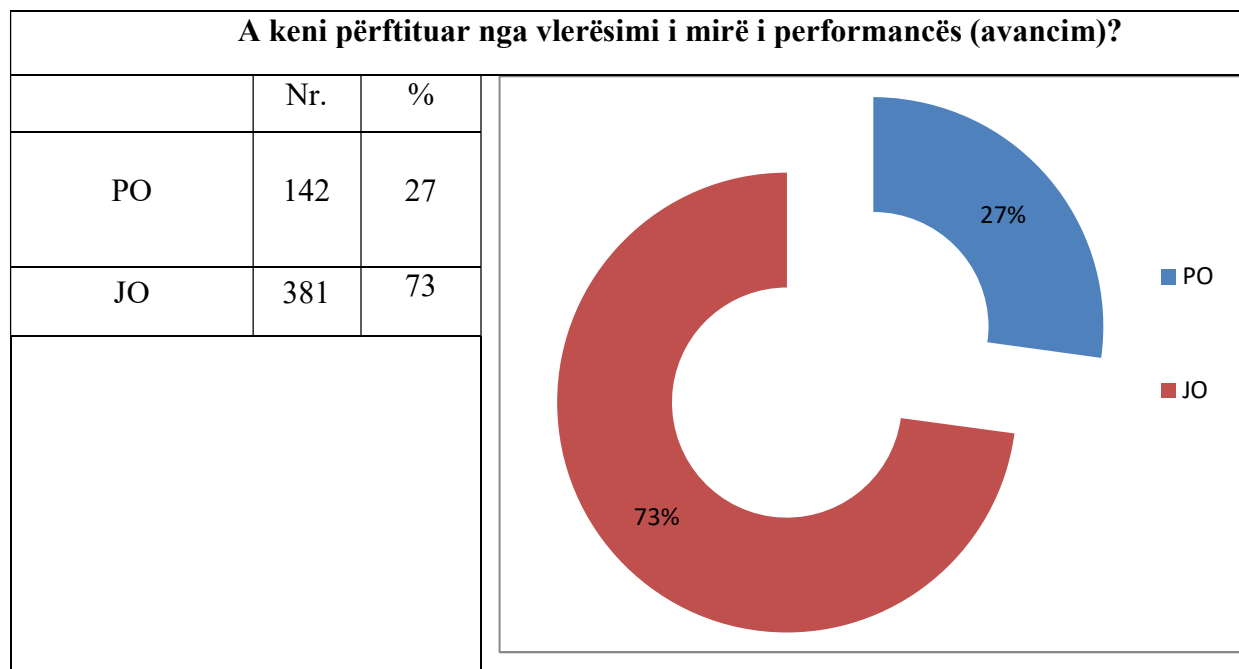


Figura 10: Raporti mes performancës së mirë dhe avancimit në detyrë?

Hulumtimi ka treguar që nuk ka ndonjë raport të drejtë ndërmjet vlerësimit pozitiv të performancës dhe avancimit në karrierë të nëpunësve publik. Ligjërisht, parashihet që nëpunësve me vlerësime të shkëlqyeshme u hapet rruga për avancime në pozita më të larta. Mirëpo, kjo nuk aplikohet në kontekstin e Kosovës duke qenë se avancimi në detyrë është i ndikuar skajshmërisht nga politika. Nga ana tjetër, dispozitat ligjore parashohin që nëse punonjësi vlerësohet negativisht për dy herë radhazi mund ti shkëputet kontrata. Ky mekanizëm shfrytëzohet herë pas here për qërim hesapësh me punonjës lojal ndaj partive tjera.

Anketa e vërtoj dhe e komplementoj fuqishëm raportin e zhdrejtë mes vlerësimit të performancës dhe avancimit në detyrë me ç'rast 73 % e respondentëve deklaruan se vlerësimi pozitiv i performancës nuk luan ndonjë rol të rëndësishëm në praktikën e krijuar në Kosovë. Vetëm 27 % të të anketuarve pajtohen me raportin e drejtë në mes të performancës së mirë dhe avancimit në karrierë.

11. A jeni trajnuar për veprimtari administrative?

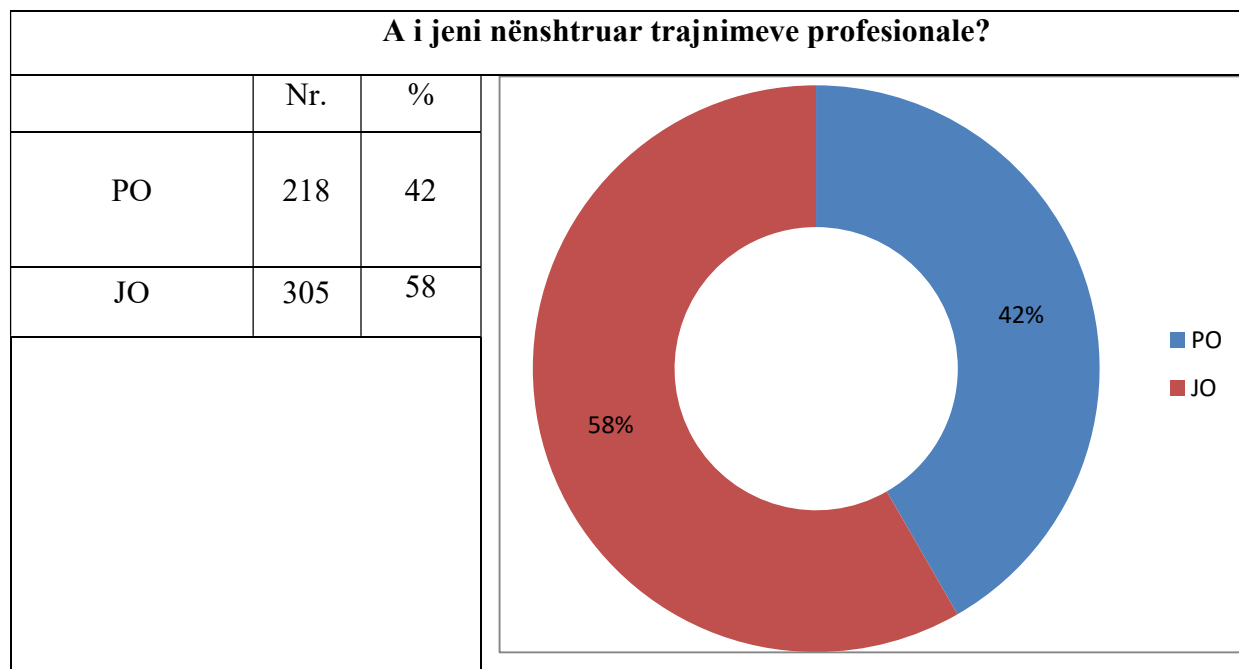


Figura 11: Trajnimet në administratën publike?

Mbi gjysma e respondentëve (58 %) deklaruan se nuk janë trajnuar në asnjërën nga fushat e veprimtarisë administrative. Për më tepër, nga metoda cilësore, është kuptuar se dërgimi në trajnime është në diskrecionin e eprorëve të cilët zakonisht preferojnë grupe të caktuara të punonjësve të cilët vazhdimisht marrin pjesë nëpër trajnime nga më të ndryshme. Pra, ngritja e aftësive profesionale është e drejtë e punonjësve si dhe obligim i institucioneve publike. Kjo nuk shihet kështu në aparatin administrativ në Kosovë. Dërgimi në trajnime është më tepër shpërblim dhe favor për punonjës të caktuar, pa kurrfarë vlerësimi paraprak të nevojave institucionale për trajnime përkatëse. Shpesh ndodhë që një jurist të dërgohet në trajnime me karakter teknik lidhur me auditimin financiar. Apo edhe një ekonomist të vijoj trajnimin në zbatimin e dispozitave të Ligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative.

12. Numri i trajnimeve profesionale të kryera?

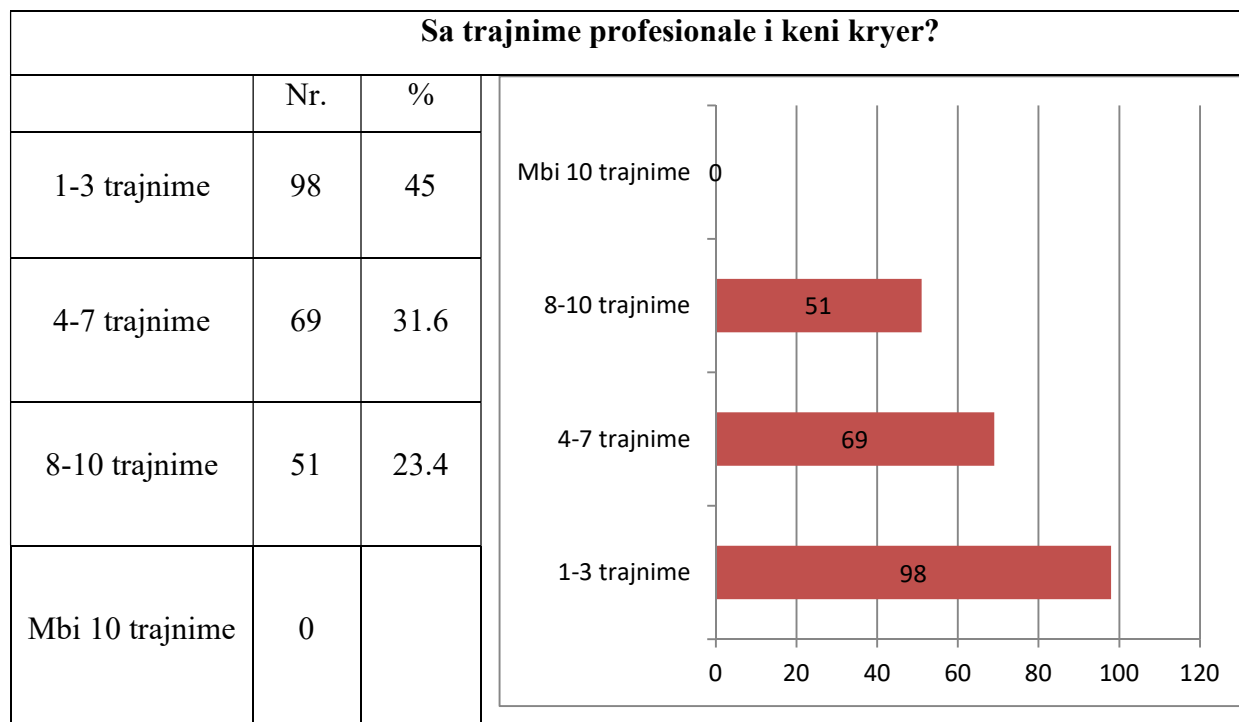


Figura 12: Trajnimet profesionale për nëpunës publik?

Nga anketat janë vërtetuar pretendimet e nëpunësve publikë se trajnimeve u nënshtrohen vazhdimisht vetëm grupe të caktuara që favorizohen padrejtësisht. Rreth 45 % të punonjësve janë trajnuar deri në tre herë. Këta janë zakonisht nëpunës të rinjë që punësohen menjëherë pas ndrrimit të pushtetit dhe shpërblehen në forma të ndryshme për besueshmërinë e tyre. Afër 32 % e punonjësve u janë nënshtuar deri në shtatë trajnime të ndryshme duke pasuar me më të trajnuarit që gjatë veprimtarisë së tyre janë “shpërblyer” me deri në dhjetë trajnime profesionale në Kosovë dhe jashtë vendit.

Pjesëmarrja në trajnime konsiderohet si rekreacion, veçanërisht nëse zhvillohen jashtë kornizës së Institutit të Kosovës për Administratë Publike. Ekziston një tendencë që këto trajnime të organizuara nga Kompanitë Konsulente dhe Organizatat ndërkombëtare të zhvillohen gjithëherë jashtë Kosovës pasi që sigurojnë meditje shtesë për pjesëmarrësit e të cilat paguhet nga buxheti i institucionit publik.

13. Kënaqshmëria me njohuritë e fituara nga trajnimet profesionale?

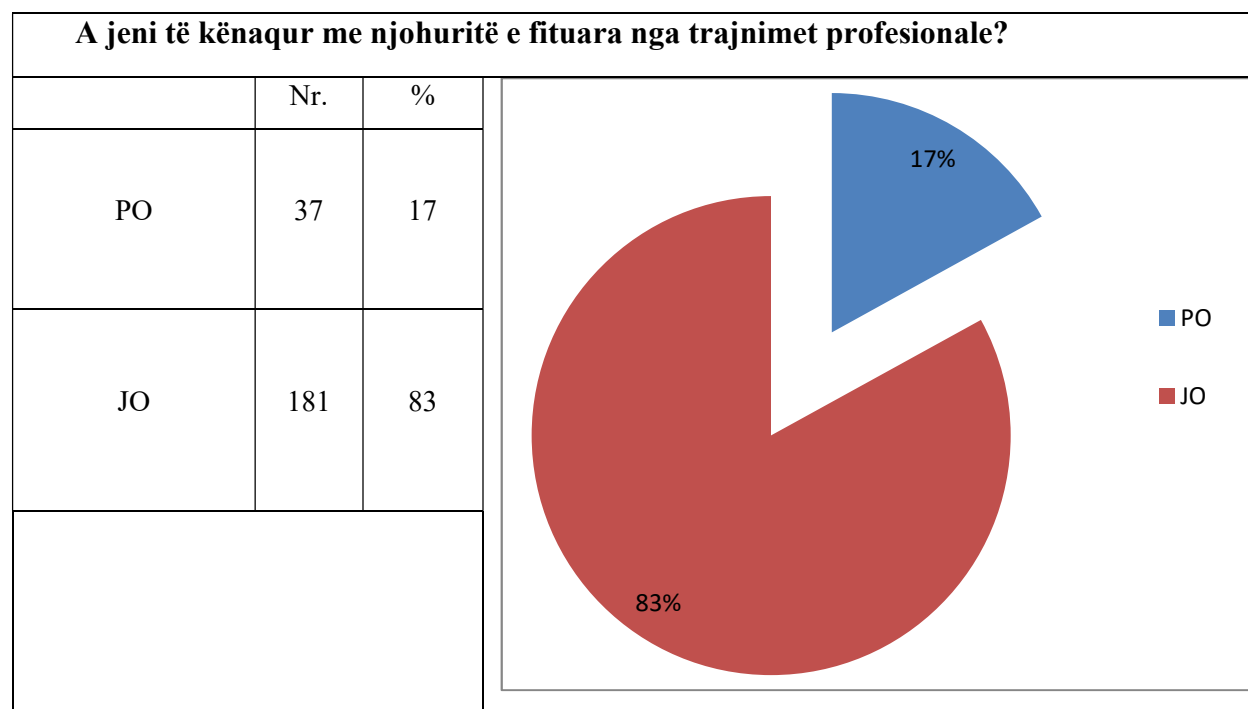


Figura 13: Njohuritë e fituara nga trajnimet?

Trajnimet profesionale të organizuara si nga Instituti i Kosovës për Administratë Publike apo edhe strukturat tjera nuk janë të nivelit që garantojnë avancim të njohurive profesionale. Arsytet janë më tepër të karakterit programor i cili nuk garanton avancim të shkathtësive të nëpunësve publikë. Janë bërë përpjekje të shumta nga IKAP që kjo të ndryshohet por nuk është arritur të harmonizohet program me nevojat e institucioneve publike. Kjo është shkaktuar si pasojë e mungesës së vlerësimit objektiv të nevojave për trajnim nga institucionet publike si dhe mangësitë financiare të vet IKAP-it. Gjatë vitit 2020 është duke u bërë përpjekje për ndryshimin e strategjisë së trajnimit e cila “premtan se do të dështoj” për shkak të implikimeve të larta buxhetore e të cilat nuk mund të mbulohen nga IKAP dhe Ministria e Administratës Publike.

Për arsyet e lartpërmendura, modulet e trajnimit janë zakonisht dy-ditor dhe trajtojnë tema vetëm sipërfaqësisht duke mos qenë në gjendje të ndikojnë thelbësisht në aftësimin e pjesëmarrësve. Këtu qëndron pakënaqësia prej 83 % e të anketuarve.

14. Trajnimet profesionale dhe avancimi në karrierë?

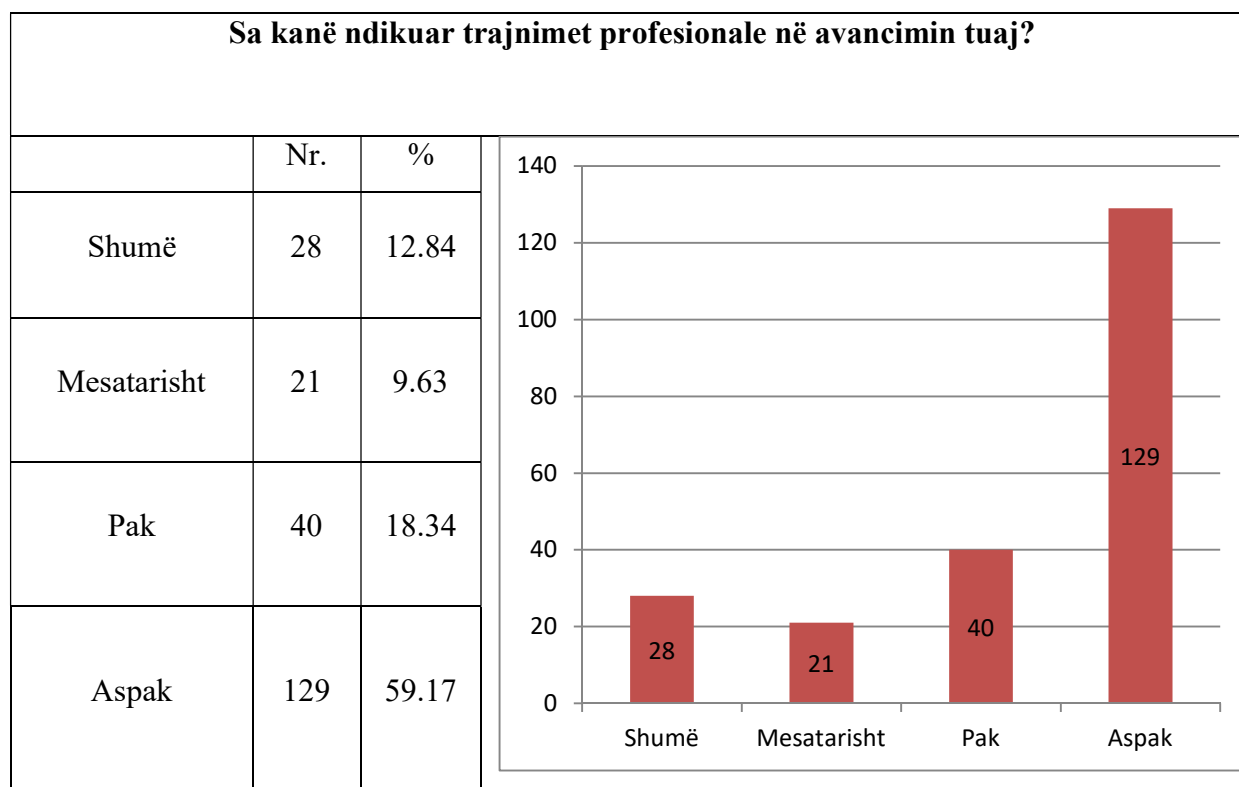


Figura 14: Trajnimet dhe avancimi në karrierë?

Afër 80% e respondentëve deklarohen se trajnimet profesionale nuk kanë ndonjë ndikim evident në avancim në karrierë dhe as në ngritje të shkathtësive profesionale. Për më tepër, nëpunësit civilë me përvojë nuk kanë ndonjë kureshtje për t'ju nënshtruar trajnimeve të tilla duke qenë se mundësia për të përfituar shkathtësi aplikative është tejet e ulët. Modulet e trajnimit janë skajshmërisht teorike dhe trajtimi i tyre bëhet nga trajnerë që zakonisht nuk kanë përvojë profesionale në aplikimin e moduleve të tilla.

Andaj, përkundër obligimeve ligjore, vlera e trajnimeve të tilla profesionale reduktohet në vlerën e certifikatës së shtypur të pjesëmarrjes.

3. Anketa e dytë

Pyetjet:

1. Moshë e qytetarëve të anketuar?

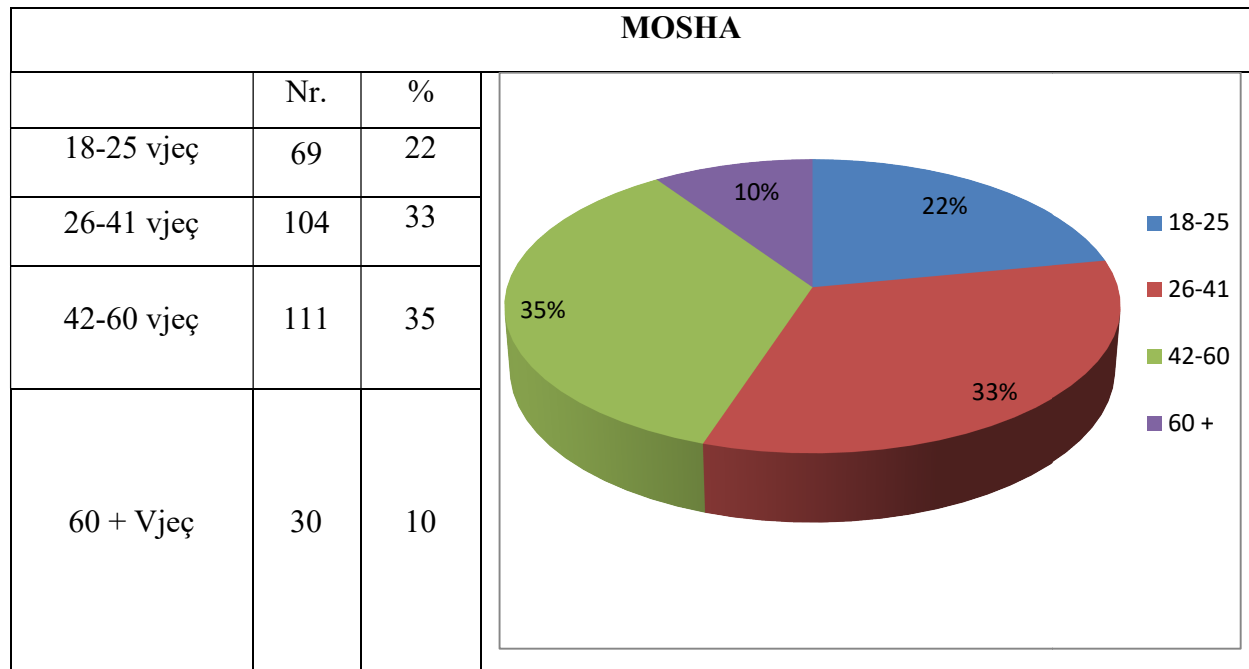


Figura 15: Moshë e të anketuarve

Siç po shihet edhe nga diagrami, respondentët janë ndarë në kategori të ndryshme sipas moshës. Të dhënat e anketës janë nxjerrë nga të gjitha grupmoshat dhe pasqyrojnë qëndrimet e qytetarëve të gjeneratave të ndryshme. Është vërejtur një interesim i shtuar për të kontribuar sidomos nga grupmosha 42-60.

Grupmosha 18-25 ka qenë tejet e painteresuar për të kontribuar. Për më tepër, cilësia e përgjigjeve të dhëna nga ky grup është kryesisht e ulët duke e vështirësuar edhe vet analizën e të dhënave. Sidoqoftë, kjo është kompenzuar mjaft mirë duke ju falenderuar zellit të grupmoshës 42-60.

2. Gjinia e qytetarëve të anketuar?

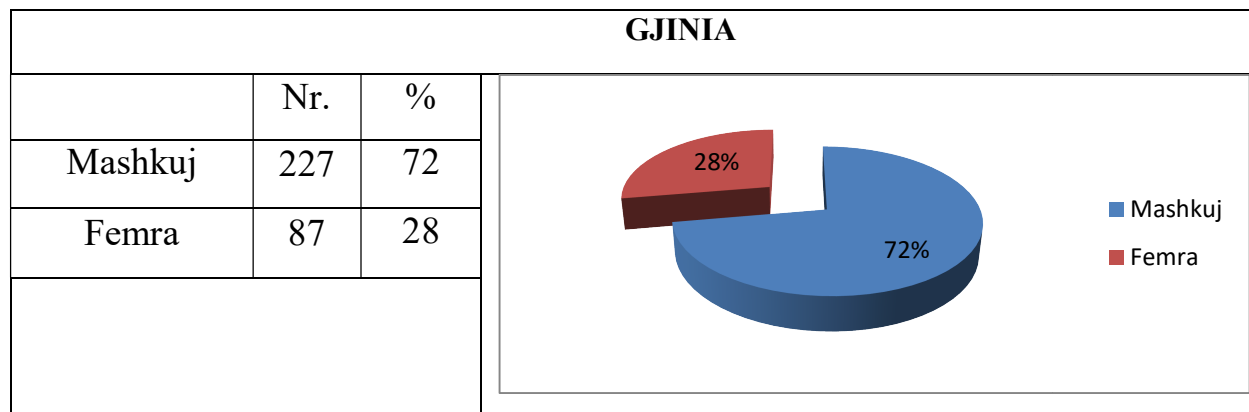


Figura 16: Gjinia e të anketuarve

Gjinia e të anketuarve është në disfavor të femrave, edhe pse anketa nuk ka pasur këtë qëllim. Pra, janë anketuar 72 % mashkuj dhe 28 % femra. Ky dallim është shpërfaqur për shkak të vështirësive të ndryshme duke përfshirë edhe kontekstin kulturor të komunave në të cilat është zhvilluar anketimi si dhe rrethanave tjera që ndërlidhen me gjendjen e krijuara si pasojë e afektimit të shëndetit publik. Sidoftë, edhe lidhur me përfaqësimin gjinor është përdorur një qasje e qëllimshme e përcaktimit të mostrës për të siguruar të dhëna objektive e që përkojnë me realitetin.

3. Komuna e të anketuarve

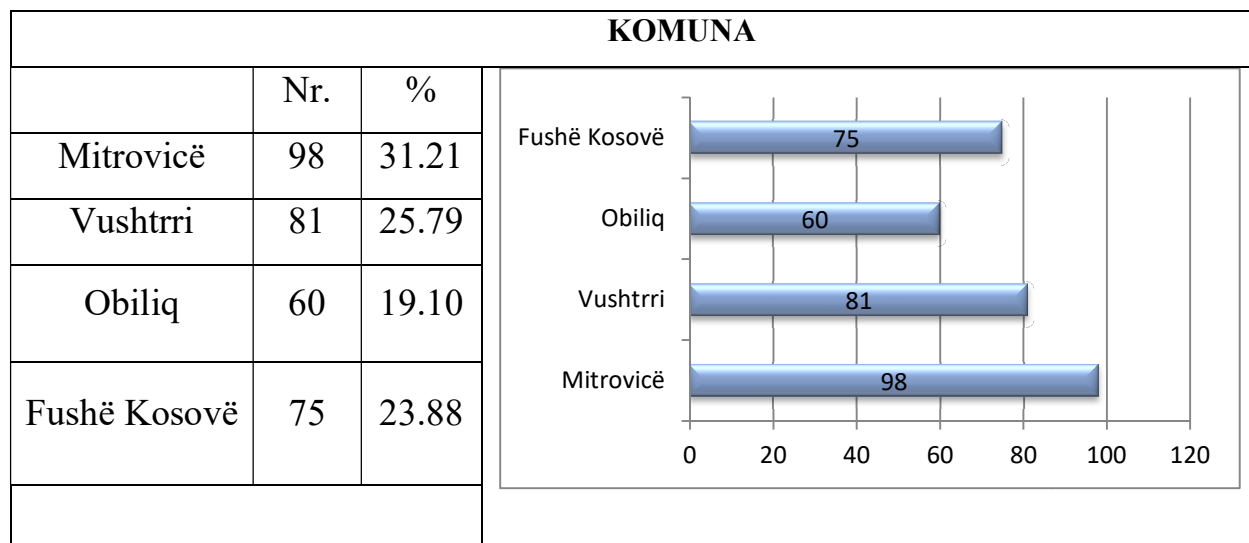


Figura 17: Vendbanimi i të anketuarve

Anketa me qytetarë është zhvilluar në komunën e Mitrovicës, Vushtrrisë, Obiliqit dhe Fushë Kosovës. Për shkaqe të natyrës objektive ka qenë tejet e vështirë të vendosën kontaktet për organizimin e anketës edhe në qytetet tjera të Kosovës.

- Kënaqshmëria e qytetarëve me punën e administratës komunale?

<u>Pvetjet</u>	Deklarimi				
	Aspak të kënaqur	Të pakënaqur	Nuk e di	Të kënaqur	Tejet të kënaqur
1. Sa jeni të kënaqur me punën e administratës komunale?	<u>141</u> 44.9 %	<u>65</u> 20.7 %	0 0	<u>71</u> 22.6 %	<u>37</u> 11.7 %
2. Sa jeni të kënaqur me bashkëpunimin e autoriteteve komunale me qytetarë	<u>118</u> 37.5 %	<u>74</u> 23.5 %	<u>2</u> 0.6 %	<u>88</u> 28 %	<u>32</u> 10.2%
3. Sa jeni të kënaqur me zgjidhjen e problemeve të qytetarëve nga ana e administratës komunale?	<u>168</u> 53.5 %	<u>70</u> 22.2 %	0 0	<u>51</u> 16.2 %	<u>25</u> 7.96 %

Figura 18: Bashkëpunimi me autoritetet komunale

Sikur që është vrejtur edhe gjatë mbledhjes së të dhënave cilësore, kënaqshmëria e qytetarëve me punën e administratës komunale është tejet e ulët. Mbi 60 % e qytetarëve shprehin pakënaqësi të thellë me veprimtarinë e zhvilluar nga administrata publike. Kjo është shifër alarmante dhe sipas disa njohësve të administratës publike pakënaqësia mund të jetë edhe më e lartë se 60 %.

Gjendje e njejtë na paraqitet edhe lidhur me bashkëpunimin e komunës me qytetarë. Sipas parimit të subsidiaritetit, i cili është ngërthyer në dispozita kushtetuese dhe Ligjin për Vetqeverisje Lokale, institucionet komunale duhet të funksionalizojnë mekanizma të shumtë të bashkëpunimit me qytetarë. Mekanizma të tillë janë krijuar në kuptimin formal por funksionaliteti i tyre është tejet i ulët. Andaj, 60 % të qytetarëve shprehen të pakënaqur me nivelin e bashkëpunimit me institucione komunale.

Rrjedhimisht, qytetarët presin angazhim më të madh nga institucionet administrative komunale në adresimin e problemeve të qytetarëve. Anketa dëfton se mbi 70 % të qytetarëve shprehin pakënaqësi të thella në adresimin e nevojave të qytetarëve.

7. Cili është ndikimi politik mbi administratën publike?

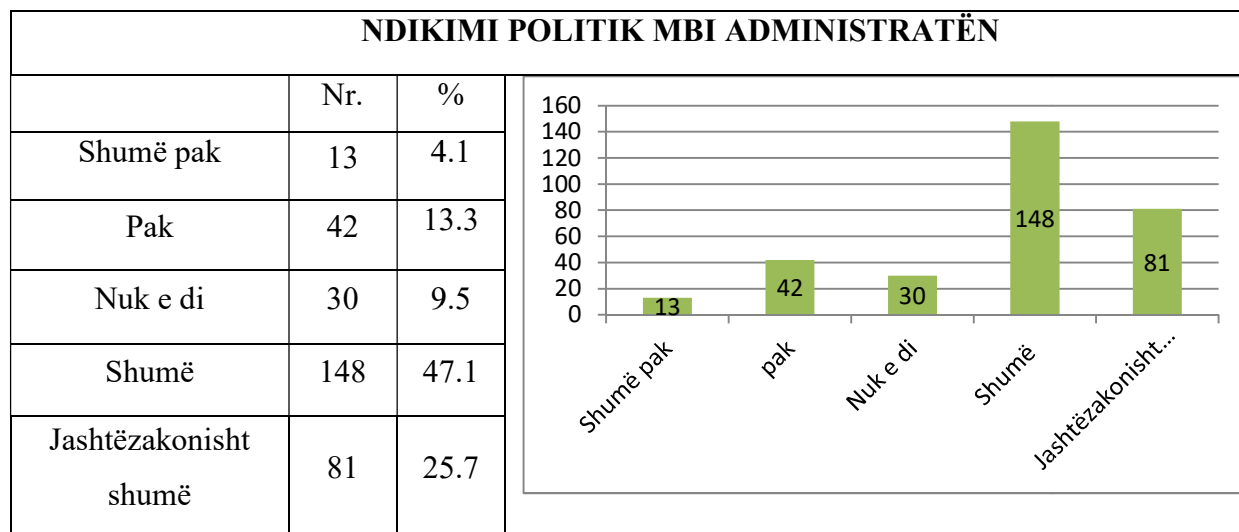


Figura 19: Ndikimi politik mbi administratën publike

Osmoza politike administratë publike është fakt i njohur në Kosovë. Madje niveli i perceptuar i ndikimit/interferimit politik është tejet i lartë dhe silllet mbi 90 %. Nga ana tjetër, anketa e zhvilluar me qytetarë të komunave të lartëpërmendura sjell një nivel tjetër të perceptimit prej 72 %. Sidoqoftë, edhe ky nivel është tejet i lartë dhe nuk siguron një veprimtari të pavaruar të administratës publike duke shkaktuar ndërhyrje flagrante në totalitetin e marrëdhënieve ndërmjet qytetarit dhe aparatit administrativ, respektivisht institucioneve publike.

8. Pjesëmarrja e qytetarëve në konsultime publike?

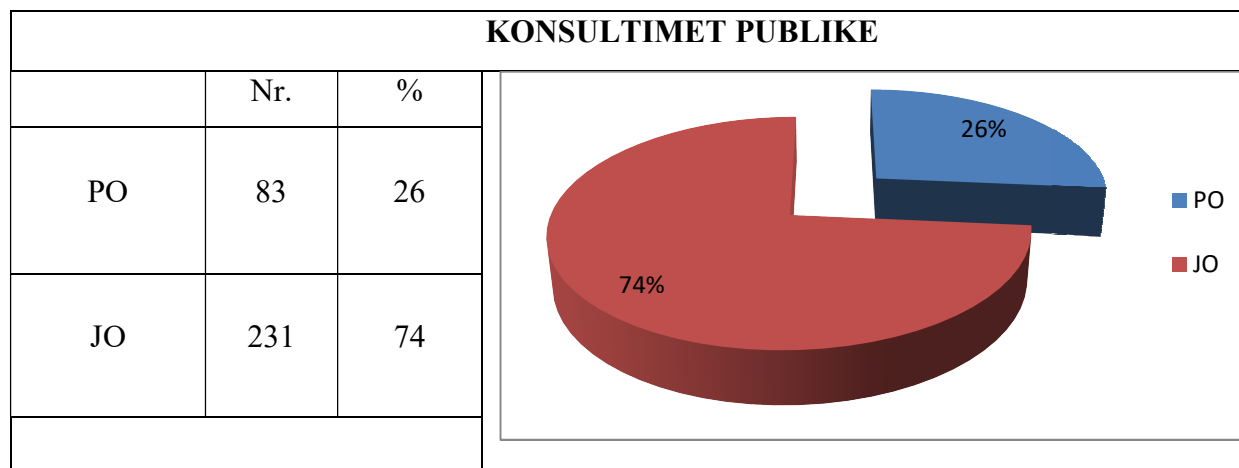


Figura 20: Pjesëmarrja në konsultime publike

Siç shihet në figurën 20, pjesa dërmuese e të anketuarve (74 %) nuk kanë shprehur vullnet që të marrin pjesë në konsultime publike dhe as që kanë marrë pjesë në ndonjë konsultim publik me insitucione të ndryshme publike. Nga ana tjetër, përfshirja e qytetarëve në vendimmarrje është një nga kriteret thelbësore të reformës në administratën publike e cila siguron qeverisje të mirë. Deri më tani, infrastruktura ligjore për përfshirjen e qytetarëve në vendimmarrje garanton mekanizma funksional por të njejtin kanë mbetur vetëm në letër. Institucionet komunale dhe ato qendrore vazhdimisht deklarojnë pjesëmarrje të ulët të qytetarëve në debate publike lidhur me draft-politika publike duke mos shpjeguar shkaqet e këtij fenomeni.

9. Shkaqet e injorimit të konsultimeve publike?

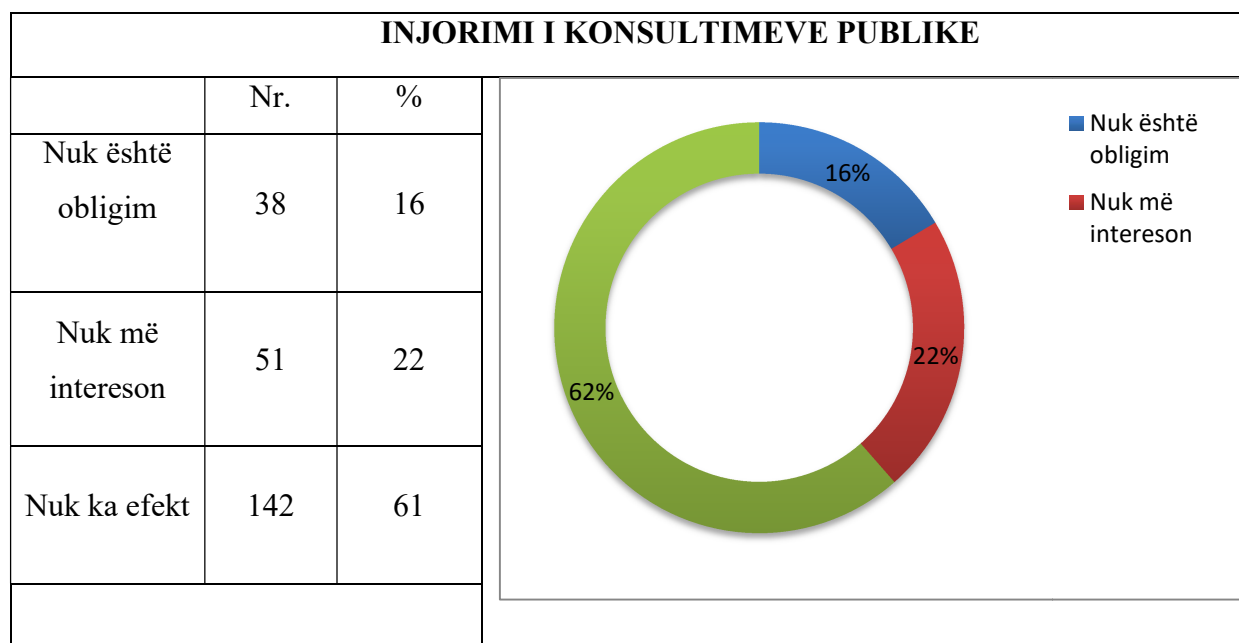


Figura 21: Arsyet e injorimit të konsultimeve publike

Rreth 61 % e të anketuarëve, që nuk kanë marrë pjesë asnjëherë në konsultime publike, shprehen se pjesëmarrje nuk prodhon ndonjë efekt në përmirësimin e politikave publike. Pra autoritetet nuk i marrin parasysh sygjërimet dhe komentet e qytetarëve dhe i organizojnë takimet publike vetëm sa për ta përmbushur obligimin ligjor. Një mendim i tillë është shprehur edhe gjatë intervistave gjysëm të strukturuar. Ndërsa rreth 38 % e të anketuarve nuk kanë ndonjë interesim dhe as nuk e shohin si obligim qytetarë të kontribuarit në përmirësimin e vendimmarrjes.

10. Vullneti për tu konsultuar

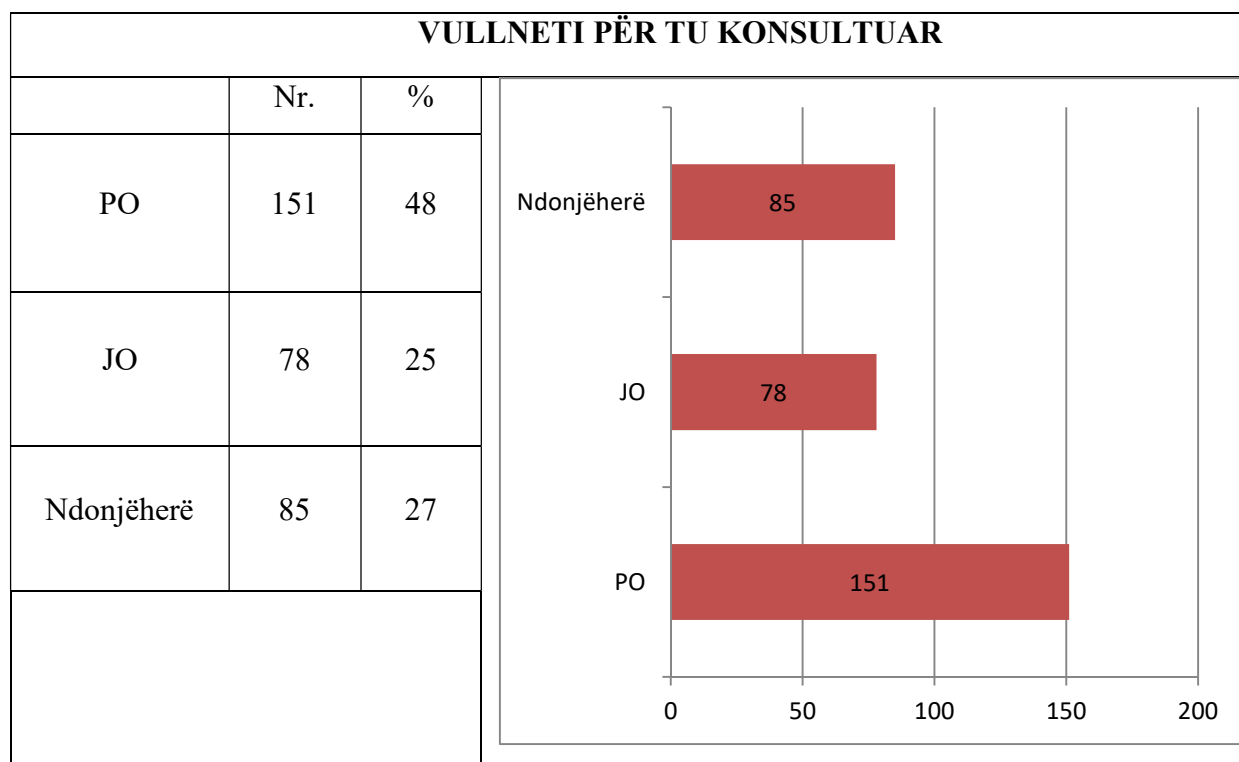


Figura 22: Vullneti për tu konsultuar nga autoritetet komunale

Afër gjysma e qytetarëve të anketuar kanë qenë të hapur për të dhënë kontributin e tyre në konsultime publike me kusht që ky vullnet të çmohet dhe të merret paraysh nga autoritetet komunale. Pra, qytetarët ndjehen të dekurajuar të marrin pjesë në vendimmarrje ngase kjo nuk sjellë ndonjë dobi në përmirësimin e vendimmarrjes. Kjo çështje duhet adresuar seriozisht nga institucionet publike duke rritur përgjegjshmërinë gjatë zbatimit të procedurave të mbarvajtjes së konsultimeve publike dhe duke rritur kampanjat ndërgjegjëse për pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset vendimmarrëse. Qasja e institucioneve publike duhet të jetë skajshmërisht proaktive për të siguruar një pjesëmarrje të qëndrueshme të qytetarëve në hartimine politikave publike.

Përfundim

Administrata publike efikase dhe efektive në zbatimin e ligjeve dhe ofrimin e shërbimeve cilësore qytetarëve është parakusht i zhvillimit të përgjithshëm shoqëror. Një administratë profesionale, e paanshme dhe e pavarur nga politika është shtyllë e fuqishme e konsolidimit të shtetit duke garantuar edhe mbarëvajtjen e demokracisë funksionale. Zhvillimi dhe fuqizimi i shtetit gjithëherë është filluar me reformimin e administratës publike me qëllim të përshtatjes së saj me synimet strategjike që mëtohen të arrihen nga vet shteti. Shumë shtete në tranzicion, përfshirë edhe Republikën e Kosovës, ballafaqohen me sfida të shumta për arritjen e objektivave strategjike duke anashkaluar rëndësinë e profesionalizimit të administratës publike si mekanizëm primar që garanton përmbushjen e standardeve drejt zhvillimit të përgjithshëm shoqëror.

Hulumtimi, përmes metodave të zbatuara, ka arritur të vërtetoj hipotezat e parashtruara përmes të dhënave cilësore ashtu edhe atyre sasiore. Pra, është fakt i pamohuar se profesionalizimi i administratës publike në Kosovë është penguar vazhdimisht nga interferimet e fuqishme politike të cilat kanë sjellur vështirësi të mëdha në organizimin dhe strukturimin e administratës publike; humbjen e pavarësisë së administratës dhe instrumentalizimin e tërësishëm të saj nga politika; marginalizimin e mekanizmave të kontrollit mbi administratën si dhe dështimin në ngritjen e shkathtësive të nëpunësve përmes një sistemi efikas të trajnimeve profesionale.

Në Kosovë janë krijuar një numër i madh i Institucioneve të Pavaruara qëllimi i të cilave ishte ngritja e profesionalizimit të administratës publike në përgjithësi. Mirëpo ky numër i madh i Institucioneve të Pavarura Administrative duhej të përcillej me reduktimin e aparatit administrativ brenda Ministrive. Kjo lere që nuk ka ndodhur, por aparati administrativ brenda ministrive ka shkuar progresivisht duke u rritur me rritjen e numrit të Ministrive në Republikën e Kosovës. Kjo ka sjellur deri te mbipopullimi i aparatit administrativ (me personel joprofesional) dhe rrjedhimisht, deri te ngecjet në reformim dhe ulje të efikasitetit të administratës në përgjithësi. Interferimet politike në emërimin e punonjësve si dhe subordinimi i këtyre institucioneve ndaj partive politike në pushtet i bën këto institucione gjithçka veç jo të pavaruara.

Nga ana tjetër, sipas legjislacionit në fuqi emërimi, pranimi dhe kriteret e punësimit në administratën publike të Kosovës janë në favor të parimit të meritokracisë duke e theksuar këtë në mënyrë takasative, mirëpo praktikat e krijuara janë diametralisht në kundërshtim me këtë

parim. Është më se evidente se pranimi dhe ngritja në detyrë në kuadër të aparatit administrativ bëhet mbi bazën e nepotizmit dhe besimit politik me ç'rast administrata është shndërruar në strehë të sigurtë të militantëve partiak të cilët për meritat e tyre në aktivitete politike shpërblehen me pozita në shërbimin civil. Ndërrimi i pushtetit, qoftë atij komunal apo qendror, rezulton me mobilitet edhe në pozita të ndryshme të shërbimit civil duke gjeneruar largimin e një numri të shërbyesve civilë nga ky sektor. Kjo praktikë ka ndikuar dukshëm në mënyrë negative në profesionalizmin e shërbimit civil për shkak të popullimit të tij me njerëz që nuk i plotësojnë kriteret e parapara me ligj dhe duke demotivuar një pjesë të punonjësve që kanë arritur të aftësohen në ndërkohë. Për më tepër, kjo praktikë, dekurajon edhe kandidatët që kanë aftësi, njohuri dhe arsimim adekuat për kryerjen e punëve në këtë lëmi që të konkurrojnë për pozita të shërbyesve civilë.

Ndër të tjera, funksionalizimi i mekanizmave të kontrollit është parakushti kryesor për reformën e administratës publike në Kosovë pa të cilën vendi ynë nuk do të arrijë të bëjë hapa përpara drejt proceseve integruese dhe forcimit të institucioneve administrative. Nëse e vështrojmë kontrollin e brendshëm mbi administratën i cili zhvillohet nga ana e organeve eprore ndaj organeve vartëse të administratës (kontrolli hierarkik) u vërtetua qartë se është simbolik pa treguar efekte pozitive. Kjo ndodhë kryesisht për shkak të interferimeve politike mbi administratën duke pamundësuar kështu sanksionimin e shkelësve. Nga ana tjetër nëse e analizojmë kontrollin instancional në Kosovë, atëherë mund të shihen mangësi të mëdha të njohurive të nëpunësve civilë në zbatimin e mekanizmave të këtij lloji të kontrollit i cili zhvillohet duke u bazuar në procedurën administrative (parimin e dyshkallësisë).

Ky aparat i madh administrativ në Kosovë është duke shpërfaqur defekte të mëdha funksionale dhe organizative. Administrata publike në nivelin qendror është shumë e madhe dhe e mbipopulluar me shërbyes civilë. Nga ana tjetër, si rezultat i decentralizimit është fuqizuar dhe rritur edhe administrata publike në nivelin komunal. Zakonisht, në vendet me demokraci të përparuar, sa herë që aplikohet decentralizimi i fuqishëm i aparatit administrativ, administrata në nivelin komunal fuqizohet si në aspektin funksional ashtu edhe në atë organizativ në disfavor të administratës në nivel qendror e cila pëson tkurrje të ndjeshëm (Danimarkë, Suedi, Norvegji). Ndërsa kur aparati administrativ centralizohet atëherë niveli komunal i administratës pëson tkurrje si në numër ashtu edhe në kompetenca (Francë). Ndërsa, në Kosovë decentralizimi, në vend se të prodhojë raport të zhdrejtë në mes të aparatit administrativ komunal me atë qendror, ka

prodhuar raport të drejtë mes niveleve administrative. Kjo dukuri trajtohet si paradoks në shkenca administrative.

Është mjaft e qartë, se rregullimi juridik i administratës publike mbetet çështje që duhet të vazhdoj në dekadën e re me qëllim të harmonizimit të legjislacionit sekondar me atë primar por edhe me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Mirëpo, është vërtet një nguti tejet e madhe në përmirësimin e bazës ligjore që rregullon punën e administratës publike me ç'rast janë hartuar disa ligjeve mjaft kontradiktore të cilat janë pezulluar përkohësisht nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës me arsyetimin për shkeljen e parimit të barazisë para ligjit, shkeljes së të drejtave të njeriut dhe mohimin e parimit të meritokracisë në rekrutim dhe avancim të nëpunësve publik. Raportet e ndryshme vlerësuese lidhur me harmonizimin e kornizës ligjore të Kosovës me atë të BE-së dëftojnë një përparim të lehtë që duhet të vazhdoj dhe të intensifikohet më tej. Nga ana tjetër, po të njëjtat raporte vlerësuese tregojnë mangësi të madhe në zbatimin e kësaj baze ligjore si pasojë e plogështisë së funksionimit të mekanizmave të kontrollit mbi administratën publike. E gjithë kjo është shkaktuar nga mungesa e vullnetit politik për zbatimin e reformave në administratën publike.

Sigurimi i shërbimeve për të gjithë qytetarët e Kosovës, vendosja e një administrate profesionale të përgjegjshme, të lehtë për t'iu qasur, përfaqësuese, të lirë nga ndikimet politike është prioritet kyç i Integriteteve Evropiane. Kjo nuk është arritur ende në Kosovë me ç'rast kapacitetet e administratës publike për të siguruar zhvillim të përgjithshëm vazhdojnë të mbesin të dobëta.

Rekomandime

Me qëllim të adresimit të sfidave zhvillimore të administratës publike në Kosovë, mbështetur në të gjeturat e hulumtimit, këto masa (rekomandime) do të duhej të zbatoheshin:

- Duke ditur që procesi i rekrutimit dhe avancimit të nëpunësve administrativ është në diskrecionin e plotë të stafit administrativ të politizuar, ky proces duhet të transferohet në institucione të pavarura administrative të cilat nuk janë brenda hierarkisë së pushtetit ekzekutiv (Rasti i Italisë dhe Mbretërisë së Bashkuar). Kjo do të ndihmonte në zbatimin e parimit të meritokracisë dhe në këtë mënyrë profesionalizmi i nëpunësve mund të përmirësohet ndjeshëm.
- Një numër i madh i institucioneve të pavarura administrative veprojnë në Kosovë. Do të ishte e paarsyeshme të krijohet edhe një institucion tjetër i pavarur administrativ i cili do të kishte për detyrë rekrutimin dhe avancimin e nëpunësve civilë. Prandaj, alternativa më e mirë është transferimi i kësaj përgjegjësie tek ndonjë institucion ekzistues i pavarur. Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Nëpunësve Civilë do të ishte institucioni i përshtatshëm për të kryer këtë detyrë. Asnjë institucion tjetër nuk e njeh shërbim civil dhe aparatin administrativ më mirë se Këshilli Mbikëqyrës. Kjo mund të arrihet me ndryshime të vogla organizative brenda këtij institucioni si dhe me amandamentimin e ligjit për këtë institucion.
- Për të rritur efikasitetin dhe efektivitetin e administratës publike, programi i tyre i trajnimit duhet të ndryshohet thelbësisht. Fillimisht, çdo nëpunës i rekrutuar do t'i nënshtrohet formimit profesional (gjashtë muaj). Çdo nëpunës civil i karrierës duhet të përfshihet në trajnime tematike të paktën dy javë çdo vit. Në përgjithësi, kohëzgjatja e trajnimit duhet të ndryshojë duke ofruar mundësi që trajnimet të jenë më të gjata dhe të përfshijnë njohuri aplikative dhe jo ekskluzivisht teorike. Trajnimet ekzistuese në kohëzgjatje dy ditore i kanë trajtuar temat vetëm sipërfaqësisht, pa pasur mundësi të thellohen dhe kuptojnë më mirë natyrën e punës administrative. Sidomos, programet e trajnimeve duhet të orientohen rreth të drejtës së BE-së dhe proceseve integrale, duke

qenë se administrata publike është faktor vendimtar në zbatimin e standardeve të kërkuara në procesin e integritimeve evropiane.

- Mekanizmat e kontrollit mbi administratën, sidomos kontrolli i brendshëm instancional dhe hierarkik, duhen fuqizuar duke krijuar mekanizma shtesë të përgjegjësisë e që do të ishin transparent për nëpunësit dhe qytetarët. Në këtë vazhdë, procesit të vlerësimit të performancës së nëpunësve publik do të duhej ti jepet rëndësi e madhe nga organet eprorë.
- Bazuar në përvojën kroate, reformimi i administratës publike në Kosovë do të duhej të udhëheqej nga liderë të fuqishëm politik të cilët kanë vullnet politik për zbatimin e reformës. Në procesin e reformimit të administratës, duhet siguruar bashkëpunim i ngushtë ndërmjet komunitetit akademik me institucionet në nivelin qendror përgjegjëse për hartimin e strategjive, monitorimin dhe zbatimin e tyre.
- Sipas përvojës sllovene, krahas hartimit të legjislacionit të ri në fushën e veprimtarisë administrative, rëndësi të madhe duhet dhënë edhe riorganizmit të administratës publike (sidomos nivelit qendror) që të jenë në gjendje që të trasojnë rrugën drejt zhvillimit dhe integritit në BE.
- Reforma e administratës publike duhet të zhvillohet në një frymë gjithëpërfshirëse ku strukturat e ndryshme bashkëpunojnë ngushtë me njëra tjetrën duke eliminuar ndikimin e rrjeteve të politizuara joformale brenda administratës publike.
- Gjatë gjithë zbatimit të reformës, mekanizmat e luftimit të korrupsionit duhet të jenë në veprim për të parandaluar dukuritë korruptive dhe për të ndëshkuar devijimet ligjore. Pra, sipas përvoja kroate, për dallim nga rasti i Kosovës, korrupsioni në administratën publike luftohet me sukses vetëm pasi të jetë siguruar vullneti politik, konsensusi shoqëror dhe fuqizimi i institucioneve me kompetenca ekzekutive në hetimin dhe dënimin e rasteve korruptive.

- Të miratohet i gjithë legjislacioni i nevojshëm sekondar dhe të fillojë në mënyrë efektive zbatimi i ligjeve mbi zyrtarët publik, pagat dhe organizimin dhe funksionimin e administratës publike;
- Të harmonizohen ligjet e posaçme e që janë kontradiktore me Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative.

Bibliografia:

Botime

1. Akademia e Shkencave të Shqipërisë. (2002). *Fjalor i shqipes së sotme*. Instituti i Gjuhësisë dhe Letërsisë, botimet Toena, Tiranë.
2. Azizi.A., Aziri.E., Elezi.Z. (2009). *Fjalor shumëdimensional i termave dhe shprehjeve administrative, politike, sociale dhe të diplomacies*. Vatra, Shkup.
3. Bajrami. A., Hasani.E., Kuçi.H., Islami.I., Gashi.H., Morina.I., Puka.A., Hajdari.A., Batalli.M., Istrefi.R. (2019). *Hyrje në sistemin ligjor në Kosovë*. Akademia e Drejtësisë së Kosovës, Prishtinë.
4. Bajrami. A. (2014). *Sistemi Kushtetues i Republikës së Kosovës*. Kolegji AAB, Prishtinë.
5. Bajrami.A. (2012). *Sistemi Kushtetues i Republikës së Kosovës*. FAMA, Prishtinë.
6. Bajrami. A. (2002). *E Drejta e Kosovës në tranzicion*. Prishtinë.
7. Baraliu.M., Stavileci.E. (2014). *Ligji për Procedurën Administrative – Komentar*, GIZ, Prishtinë.
8. Batalli. M. (2012). *Reforma e Administratës Publike në Kosovë*, Kolegji AAB, Revista Thesis Nr.1/2012, Prishtinë.
9. Berisha. F. (2013). *E Drejta Administrative- pjesa materiale*, KGT, Pejë.
10. Bossaert, D. and C. Demmke.(2003). *Civil Services in the Accession States*. Maastricht. EIPA.
11. Botimi SIGMA Nr. 27. (1999). *Parimet Europiane për Administratën Publike*. OECD. Qasur më 12.04.2020. <http://www.sigmaxweb.org/publications/39559906.pdf>
12. Demir.T.(2007). *Politics and Administration: A review of research and some suggestions*. University of Illinois at Springfield.
13. Departamenti i Administratës Publike. (2009). *Shërbimi Civil në rajon në një këndvështrim të ri*. Tiranë.
14. Doli. D. (2012). *Kosovo Civil Service Reform – discussion paper*. Prishtinë.
15. Dobjani. E. (2010). *E drejta administrative I*. UFO-University Press, Tiranë.
16. Dobjani. E., Puto. E., Toska.E., Dobjani.Erajd. (2013). *E drejta administrative – kontrolli mbi administratën publike*. Emal,Tiranë.

17. European Commission. (2019). *Kosovo progres Report 2019*. Accessed on 14.04.2020.
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>
18. European Parliament Committee on Development.(2016). *Good Governance in EU External Relations: What role for development policy in a changing international context?* Accessed on 12.04.2020.
<file:///C:/Users/TECHCOM/Desktop/Good%20Governance%20in%20EU%20external%20relations.pdf>
19. European Center for Not-for-profit Law.(2016). “*Civil participation in decision-making processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*”, Strasbourg.
20. Grupi për Studime Juridike dhe Politike. (2013). *Reforma në Shërbimin Civil në Kosovë – një debatë për konceptet, strategjitë dhe zhvillimet*. Prishtinë.
21. Grupi për Studime Juridike dhe Politike.(2012). *Në mbrojtje të profesionalizmit të burokratëve - analizë politikash nr. 02/2012*. Prishtinë.
22. Grupi për Studime Juridike dhe Politik. (2011). *Për një administratë publike profesionale - analizë politikash Nr. 03/2011*. Prishtinë.
23. Hajrizi.M, Kastrati.I, Shatri.B. (2007) “Këshilli Qendror për Financim në Kosovë”, Libri shkollor, Prishtinë.
24. Hakif Bajrami, “*Politika Serbe për Rikolonizimin e Kosovës me Sllav 1945 – 1948*”, Era, Prishtinë 2002, fq 77-78.
25. Hewood. A. (2008). *Politika*, Dukagjini, Prishtinë.
26. Hughes.H.O. (2003). *Public management and administration*. Palgrave-macmillan, London.
27. Instituti për studime të avancuara GAP.(2015). *Madhësia e Administratës Publike në Kosovë-Analizë politikash*. Prishtinë.
28. Instituti për studime të avancuara GAP.(2014). *Ristrukturimi i Qeverisë*, Prishtinë.
29. Instituti për studime të avancuara GAP.(2011). *Nevoja për miratimin e Ligjit për Qeverinë-Analizë politikash*. Prishtinë.
30. Ivan.L.A., Iov.C.A. (2010). *Croatia: administrative reform and regional development in the context of eu accession*. Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 31E/2010.
31. Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen, Frits M. Van der Meer.(2007). *The Civil Service in the 21st Century - Comparative Perspectives*, Palgrave-Macmillan. New York.

32. Jusuf Osmani dhe Ramë Manaj, “ *Ndarja Administrative – Territoriale e Kosovës gjatë viteve 1944 – 2010*”, Akademia e Shkencave dhe Arteve të Kosovës, Prishtinë, 2013.
33. Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil. (2017). *Raport i punës së Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës për vitin 2017*. https://kpmshe.rks-gov.net/repository/docs/111_562215.pdf. Qasur më 07.02.2020.
34. Kopric.I.(2008). *Managing Public Administration Reform in Croatia*, hrvatska javna uprava, god. 8. br. 3.
35. Kovač. P.(2011). *The Public Administration Reform Agenda in Slovenia – Two Decades of Challenges and Results*. HKJU – CCPA. Year 11, No.3.
36. Kosovo Democratic Institute-KDI.(2014). *Agjencitë e Pavarura dhe Ndërmarrjet Publike në Kosovë- analizë*. Prishtinë.
Koleci.B., Turkeshi.N.(2014). *Bazat e Menaxhimit*. Kolegji AAB, Prishtinë, 2014.
37. Komisioni Evropian. *Raporti i Progresit për Kosoven-2018: Dokument pune*. Strasburg.
38. Kuris.G. *The little Anti-Corruption Agency that could*. Democracy Lab, Legatum Institute. London, 2015.
39. Massey. A.(2011). *International Handbook on Civil Service Systems*, University of Exeter – UK.
Ministria e Administratës Publike në Kosovë.(2015). *Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike*. Prishtinë.
40. Ministria e Administratës Publike.(2015). Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil, “*Strategjia e trajnimit të nëpunësve civil 2016-2020*”. Qeveria e Republikës së Kosovës, Prishtinë.
41. Ministria e Administratës Publike, “*Katalogu i vendeve të punës në Shërbimin Civil të Kosovës*”, Prishtinë, Janar 2015,
42. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. (2014). “*Historia e organizimit administrativ dhe territorial të Kosovës*”, Prishtinë.
43. Ministria e Administratës Publike (Nëntor 2017). *Ngritja e efikasitetit të Administratës Publike - Debat organizuar në Komunën e Mitrovicës*.
44. Ministria e Financave të Republikës së Kosovës. (2011). *Doracaku i Auditimit të Brendshëm-Menaxhimi i aktiviteteve të auditimit të brendshëm*. Prishtinë.
45. Ministry of Information Society and Administration.(2018). *Public administration reform strategy 2018 – 2022*. Republic of Northern Macedonia. page 4. Qasur më 10.04.2020.
<http://mioa.gov.mk/?q=en/node/2381>

46. Ministria për Inovacion dhe Administratë Publike e Republikës së Shqipërisë.(2015). *Strategjia Ndërsektoriale e Reformës në Administratës Publike 2015 – 2020*, Departamenti i Administratës Publike, faqe 4. Qasur më 08.04.2020.
http://www.dap.gov.al/images/DokumentaStrategjik/SNRAP_2015-2020_miratur.pdf
47. Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë - Misioni në Kosovë. (2013). *Zbatimi i legjislacionit për shërbimin civil në Kosovë*, Prishtinë.
48. Pollozhani.B, Dobjani.E, Stavileci.E, Salihu.L. (2010). *E Drejta Administrative – aspekte krahasuese*. ASDRENI, Shkup.
49. Qeveria e Kosovës. *Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA), 2019 – 2023*, Prishtinë.
50. Qeveria e Republikës së Kosovës.(2018). *Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) 2018 – 2022*. Ministria e Integriteteve Evropiane. Prishtinë, faqe 11. Qasur më 14.04.2020.
http://mei-ks.net/repository/docs/1_pkzmsa_miratur nga kuvendi final .pdf
51. Qeveria e Republikës së Kosovës.(2020). *Raport mbi zbatimin e Programit Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) gjatë vitit 2019*. Ministria e Integriteteve Evropiane. Prishtinë.
52. Rexhepi. Sh., Bellaqa. B. (2011). *An analysis on internal controlling and auditing of public institution in Kosovo*. International Conference on: Economy and Management in Transformation. ISBN: 978 1 61804- 053 4, Angers, France.
53. Salihu.M.A. (2017). *Ligji i procedurës së përgjithshme administrative: Komente dhe shembuj praktik*. Prudencia Consulting. KGT, Prishtinë.
54. Salihu. A. (2007). *Ligji i Procedurës Administrative në praktikë*. Prishtinë.
55. Sevic.Z. (2011). “*Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia*”, University of Greenwich, London.
56. Shala.H., Halimi.D.(2019). *Udhëzuesi për procedurën administrative*. Akademia e Drejtësisë së Kosovës & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Prishtinë.
57. Shatri.B.(2019). *Arsimi dhe shkollat e mesme në Kosovë në shekullin XX*. Libri Shkollor.Prishtinë.
58. SIGMA publication.(2019). *Kosovo monitoring report: The Principles of Public Administration*. OECD.

59. SIGMA publication.(2007). *Public service and the administrative framework - Kosovo*.
60. SIGMA 27 .(1999). *Parime Evropiane për Administratë Publike*. OECD/BE.
61. SIGMA Publication.(2013). *SIGMA country priorities for public administration reform 2013 - 2020: explanatory note*. Qasur më 08.04.2020.
http://www.sigmaweb.org/publications/Albania_Priorities_2013.pdf
62. SIGMA Publication. (2014). *Public Administration Reform Assessment of Kosovo*. OECD.
63. Sokoli.A. (2009). *Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike*. Universiteti i Prishtinës-Fakulteti Juridik, Prishtinë.
64. Stavileci.E., Batalli.M., Sadushi.S.(2012). *E Drejta Administrative – Organizimi dhe veprimtaria administrative*, Universiteti i Prishtinës.
65. Stavileci.E.(2010). *Fjalor shpjegues i termave administrative*. Akademia e Shkencave dhe Arteve e Kosovës, Prishtinë.
66. Stavileci.E., Sokoli.A., Batalli.M. (2010). *E drejta administrative*. Universiteti i Prishtinës-Fakulteti Juridik, Prishtinë.
67. Sylejmani.Q. (2011). *“Politizimi në administratën publike në Maqedoni”*, Analytica-Policy Report, Shkup.
68. Susuri.H. (2011). *E Drejta kushtetuese e Republikës së Kosovës*, FAMA, Prishtinë.
69. Swiss Cooperation office Kosovo. (2016). *Doracak për anëtarët e Kuvendit të Komunës*. Prishtinë.
70. Shasivari.J. (2015). *E drejta administrative*. Furkan-ISM, Shkup.
71. United Nations. (2008). *“People Matter: Civic Engagement in Public Governance - world Public Sector Report 2008”*, New York.
72. Zendeli. F. (2014). *E drejta administrative*. Tetovë.
73. Alidemaj. A. (2015). *Organizimi dhe funksionimi i shërbimit civil në Kosovë - doracak*. Instituti i Kosovës për Administratë Publike. Prishtinë.
74. Alidemaj. A. (2015). Konferencën Ndërkombëtare Shkencore, *“Funksionimi i shtetit juridik në Evropën Juglindore”*, Kumtesa: *Administrata dhe Politika*. Organizuar nga Universiteti i Sarajevës dhe Kolegji AAB (ISBN: 978-9951-494-54-0), mbajtur më 30.10.2015, në Prishtinë, Kosovë.

75. Alidemaj.H.A.(2015). “*Parimet e procedurës administrative dhe zbatimi i tyre në Kosovë*”, Revista Regjionale e Shkencave Shoqërore – REFORMA, Nr. 2/2015, Instituti për Studime Ligjore dhe Demokratike, Gjilan.

Intervista

1. Intervistë me Bajram S. Berisha, ish-zyrtar administrativ në vitet 1979-1998, Istog, 29 dhjetor 2019.
2. Intervistë me Prof.dr. Anton Vukpalaj, Profesor ordinar në Fakultetin e Administratës Publike, Universiteti i Prishtinës. Intervista është realizuar më 11.03.2020 në Prishtinë.
3. Intervistë me Maliq Berisha, Anëtar i Këshillit Komunal të Arsimit në Fushë Kosovë 1992-1998, Fushë Kosovë 21.01.2020.
4. Intervistë me Xhafer Murtezaj, Mësimdhënës në Shkollën e Mesme në Skenderaj 1990-1998 - zyrtar administrativ në Këshillin Komunal të Arsimit në Skenderaj, Prishtinë, 21.01.2020.
5. Intervistë me Afrim Tahiri: I diplomuar në administratë publike, Master në Administratë Publike -student i dalluar. Intervista është realizuar më 10.02.2020 në Vushtri/Kosovë.
6. Intervistë me Jahir Gashi, ish-punonjës i UNMIK-ut dhe EULEX-it, Prishtinë, 10.02.2020.
7. Intervistë me zyrtarë të lartë administrativ të Kompanisë së Ujësjellësit Rajonal në Prishtinë, 12.02.2020.
8. Intervistë me Ali Pllana, Menaxher në Postë dhe Telekom të Kosovës, Prishtinë, 10.02.2020.
9. Intervistë me Fadil Gashi, Zyra e Auditimit në Komunën e Vushtrrisë, Vushtri, Kosovë, 10.02.2020.
10. Intervistë me Bedredin Mulaku, Zyra e Auditimit në Komunën e Vushtrrisë, Vushtri, Kosovë, 10.02.2020.
11. Intervistë me Fatmir Feka, zyrtar i lartë administrativ në Komunën e Vushtrrisë, Vushtri, 12.02.2020.
12. Intervistë me zyrtarë të lartë i burimeve njerëzore në komunën e Vushtrrisë, 14.02.2020, Vushtri, Kosovë.
13. Intervistë me zyrtarë administrativ në komunë Mitrovicës, Kosovë, Mitrovicë 18.02.2020.
14. Intervistë me Flora Ademi, aktiviste e shoqërisë civile dhe juriste nga Rajoni i Mitrovicës, Kosovë, Mitrovicë, 18.02.2020.

15. Intervistë me Safet Voca, Avokat në lëminë juridike-administrative, Mitrovicë, 18.02.2020.
16. Intervistë me Zyrtarë të Lartë të Institutit të Kosovës për Administratë Publike, Prishtinë, shkurt 2020.
17. Intervistë me Enver Haxhijaj, Udhëheqës i Departamentit të Trajnimeve në Institutin e Kosovës për Administratë Publike, 20.02.2020.
18. Intervistë me Ismet Gashi, Zyrtar Ligjor në Komunën e Vushtrrisë. Intervista është mbajtur më 21.02.2020, në Vushtri/Kosovë.
19. Intervistë me Avdi Muzliukaj, Zyrtar Ligjor në Komunën e Mitrovicës. Intervista është mbajtur më 21.02.2020, në Mitrovicë/Kosovë.
20. Intervistë me Blerim Zhabari, Zyrtar për Komunikim me Publikun në Komunën e Vushtrrisë. Intervista është mbajtur më 21.02.2020.
21. Intervistë me Xhavit Mehmeti - Drejtor Ekzekutiv i OJQ-së FODEM. Intervista është mbajtur më 21. 02.2020 në Vushtri.
22. Intervistë me Remzi Aliu - Përfaqësues i Organizatave Rinore të Rajonit të Mitrovicës. Intervista është mbajtur me 21.02.2020 në Mitrovicë.
23. Intervistë me Gentijana Zeqiri - Përfaqësuese e OJQ-së “Iniciativa Qytetare për Skenderaj”. Intervista është mbajtur më 20.02.2020 në Skenderaj.

Aktet, ligje dhe dokumente kombëtare dhe ndërkombëtare

1. Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut, Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 10 dhjetor 1948.
2. Declaration by the Committee of Ministers on the Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, 21.10.2009.
3. Paktit ndërkombëtar për të drejtat Civile dhe Politike, Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 19 dhjetor 1966.
4. Konventa e Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit racor, Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 19 dhjetor 1965.
5. Konventa e Kombeve të Bashkuara për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj grave, Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 3 shtator 1981.

6. Konventës Kornizë për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtar, Këshilli i Evropës, shkurt 1995.
7. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Kuvendi i Republikës së Kosovës, Prishtinë 2008.
8. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. (2019). *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 per Pagat ne Sektorin Publik*. Prishtinë.
9. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. (2019) *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së neneve te caktuara te Ligjit Nr. 06/L-114 per Zyrtaret Publik*. Prishtinë.
10. Ligji Nr.06/L-114, per Zyrtaret Publikë, Mars 2019, Prishtinë.
11. Ligji Nr. 06/L-113, për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura, Prishtinë 2019.
12. Ligji Nr. 06/L-021, për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike, Kuvendi i Republikës së Kosovës, prill 2018.
13. Ligji Nr.05/L-031, për Procedurën e përgjithshme administrative, Kuvendi i Republikës së Kosovës, qershor 2016.
14. Ligji nr. 03/L –149, për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.
15. Ligji nr. 03/L –149 për shërbimin civil të Kosovës, 09 korrik 2010.
16. Ligji Nr. 03/L-189, Mbi Administratën Shtetërore, Prishtinë, 2010.
17. Ligji 03/L-139 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës.
18. Ligji Nr. 03/L-040, Për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë, Prishtinë, 2008.
19. Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, qershor 2008.
20. Ligjit No. 03/L-145 për Fuqizimin dhe Pjesëmarrjen e të Rinjëve.
21. Ligjit për Qasje në Dokumente Publike.
22. Ligji mbi ndryshimet dhe plotësimet e ligjit mbi administratën shtetërore, Gazeta zyrtare e RS të Serbisë, nr.24/1990.
23. UN Commission on Human Rights, *Commission on Human Rights resolution 2000/64 The role of good governance in the promotion of human rights*, 27 April 2000, E/CN.4/RES/2000/64, available at: <https://www.refworld.org/docid/3b00f28414.html> [accessed 12 April 2020].

24. Rregullore Nr. 16/2013, *Për strukturën organizative të Zyrës së Kryeministrit*, Prishtinë, 2013.
25. Rregullorja e Qeverisë nr. 30/2012 për kushtet e kufizimit të së drejtës për grevë në shërbime të veçanta në shërbimin civil, 14 dhjetor 2012.
26. Rregullore Nr. 2/2011, *Për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive*, Prishtinë, 2011.
27. Rregullorja Nr.02/2010 Për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil, Ministria e Administratës Publike, 20.09.2010.
28. Rregullore Nr.05/2012 për Klasifikimin e vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, 02.03.2012.
29. Rregullore e UNMIK-ut, Nr.2001/36, Mbi Shërbimin Civil, Prishtinë, 22 dhjetor 2001.
30. Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 2001/19, Për Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë. Prishtinë, 2001.
31. Rregullore e UNMIK-ut Nr. 2000/45, Për Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë, Prishtinë, 2000.
32. Rregullore e UNMIK-ut Nr. 2000/49, për themelimin e Departamentit Administrativ të Shërbimeve Komunale Publike. Prishtinë 2000.
33. Udhëzimi Administrativ Nr. 04/2018 (MAPL) për Transparencën e Komunave.
34. Udhëzimi Administrativ (MAPL) 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna.
35. Udhëzim Administrativ (MAPL) Nr. 02/2019 për Organizimin, Funksionimin dhe Bashkëpunimin e Komunave me fshatrat, vendbanimet dhe lagjet urbane.
36. Udhëzimi Administrativ (MAPL) Nr.01/2016 për Procedurën e Themelimit, Organizimin dhe Kompetencat e Komiteteve Konsultative në Komuna.
37. Fletore Zyrtare Nr. 01, Viti I, Qeveria e Përkohshme e Kosovës, Prishtinë, më 19 gusht 1999.
38. Fletore Zyrtare Nr. 02, Viti I, Qeveria e Përkohshme e Kosovës, Prishtinë, më 06 dhjetor 1999.
39. Fletore Zyrtare Nr. 03, Viti I, Qeveria e Përkohshme e Kosovës, më 14 dhjetor 1999.

40. Strategjia e Reformës së Administratës Publike (2010-2013) e miratuar me vendimin e qeverisë Nr. 07/145, datë 15.09.2010.
41. Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015-2020, Qeveria e Kosovës-Ministria e Administratës Publike, Shtator 2015.
42. Qeveria e Republikës së Kosovës, *Vendimi Nr. 10/16 i datës 03.12.2008*.

Burimet nga interneti

1. Agron Demi, *Si ta ndërtosh një shtet paralel*, Kallxo.com, 19.04.2018 - 16:03, qasur më 21.01.2020. <https://kallxo.com/gjate/analize/si-te-ndertosh-nje-shtet-paralel/>
2. Shqiptarja.com, “Shoqata Bamirëse 'Nënë Tereza' 25 vjet shërbim për popullin e Kosovës”, qasur më 25.01.2020: <https://shqiptarja.com/lajm/shoqata-nbsp-bamir-euml-se-39-n-euml-n-euml-tereza-39-nbsp-25-br-vjet-sh-euml-rbim-p-euml-r-popullin-e-kosov-euml-s?r=pop5s>
3. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. *Filloj puna për studimin e fizibilitetit të qeverisjes lokale në Kosovë* - qasur më 28.01.2020: <https://mapl.rks-gov.net/news/filloj-puna-per-studimin-e-fizibilitetit-te-qeverisjes-lokale-ne-kosove/>
4. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 per Pagat ne Sektorin Publik*. Dhjetor 2019. Qasur më 28.01.2020: http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/12/ko_219_vmp_shq.pdf
5. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. *Vlerësimi i kushtetutshmërisë së neneve te caktuara te Ligjit Nr. 06/L-114 per Zyrtaret Publik*. Qasur më 28.01.2020: http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2019/11/ko_203_19_vmp_shq.pdf
6. Demir.T. 2007. *Politics and Administration: A review of research and some suggestions*. University of Illinois at Springfield, page 2. http://www.fau.edu/caupa/spa/pdf/Demir_PoliticsandAdministration_New_MS.pdf, qasur më 07.02.2020.
7. *Raport i punës së Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës për vitin 2017*. https://kpmshe.rks-gov.net/repository/docs/111_562215.pdf . Qasur më 07.02.2020.
8. Komisioni Evropian. *Raporti i Progresit per Kosoven-2018: Dokument pune*. Strasburg. https://www.mei-ks.net/repository/docs/kosovo_report_2018_shqip.pdf qasur me 14.02.2020.
9. European Commission. (2019). *Kosovo Progress Report - 2019*. Brussels. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf> qasur më 12.02.2020.
10. *Defending Human Rights in digital age, Avokati i Popullit, qershor 2016;*

11. <https://www.oik-rks.org/per-ne/https://www.digitalrightskosovo.com/sq/avokati-i-popullit/> , qasur më 18.02.2020.
12. Top Channel/Kosovë: *Avokati i Popullit konsiderohet si institucioni më i besuar në vend*. 21/11/2019.
<http://top-channel.tv/2019/11/21/kosove-avokati-i-popullit-konsiderohet-si-institucioni-me-i-besuar-ne-vend/> , qasur më 18.02.2020.
13. The Little Anti-Corruption Agency That Could, Gusht 2015.
<https://foreignpolicy.com/2015/08/07/the-little-anti-corruption-agency-that-could/>, qasur më 25.02.2020.
14. Kovač.P.(2006). *The never-ending story of public administration reform in Slovenia*. Public Administration Faculty of University of Lubljana. Qasur më: 02.04.2020:
<file:///C:/Users/TECHCOM/Downloads/64-Article%20Text-227-1-10-20140318.pdf>
15. Telegrafi - Lajme/Maqedoni, *Sa administrator ka Maqedonia dhe si punojnë?* 07.12.2015, 08:19
<https://telegrafi.com/sa-administrator-ka-maqedonia-dhe-si-punojne/>, qasur më 10.04.2020.
16. Exit News, *Reforma e administratës publike ka dështuar*, 05-12-2017 në 19:59.
file:///C:/Users/TECHCOM/Desktop/Reforma%20e%20administratës%20publike%20ka%20dështuar%20-%20Exit%20_%20Shpjegon%20Shqipërinë.html
17. Telegrafi, *Dështimet në procesin e reformave, në administratën publike të Kosovës*, 16.06.2019 • 15:48. Qasur më 10.04.2020.
<https://telegrafi.com/deshtimet-ne-procesin-e-reformave-ne-administraten-publike-te-kosoves/>
18. SBunker. *Sponzorizuesi i ligjeve e le vetën pa ligj*. 08 qershor 2018, 14:51. Qasur më 10.04.2020.
<https://sbunker.net/op-ed/89682/sponzorizuesi-i-ligjeve-e-le-veten-pa-ligj/>
19. United Nations, *Equal participation in political and public affairs*. Qasur më 10.10.2020.
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>
20. United Nation Human Rights Office of the High Commissioner. *Good Governance and Human Rights*. Accessed on 12.04.2020.
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>